

LA DEBOLE RISERVA DI COMPETENZA LEGISLATIVA REGIONALE IN TEMA DI ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

di Dimitri Girotto

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2009)

1. Che la giurisprudenza costituzionale più recente avesse manifestato un orientamento più incline al rafforzamento delle prerogative dello Stato nell'esercizio del coordinamento finanziario era già stato opportunamente segnalato, anche sulle pagine di questa rivista¹. La pronuncia in commento segue la medesima tendenza, affrontando il rischio di una contraddizione con una precedente decisione; essa inoltre testimonia come a fare le spese della espansione della potestà legislativa statale in oggetto sia soprattutto la disciplina dell'ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione.

E', quest'ultima, una materia che, per quanto ampia o all'opposto ristretta possa essere l'interpretazione del comma quarto dell'art. 117 Cost., si ritiene rientrante tra le c.d. competenze residuali; e posto che il previgente art. 117 cit. attribuiva la predetta disciplina alla potestà legislativa concorrente delle regioni, e che gli statuti delle regioni autonome prevedono la competenza primaria di queste ultime in materia, non sarebbe stato sorprendente che il legislatore regionale nutrisse aspettative di ampliamento della propria potestà legislativa². D'altronde, se l'autonomia regionale è – come comunemente si riconosce³ – un'autonomia soprattutto "amministrativa", può apparire quasi scontato che la regione possa esercitare un potere di auto-organizzazione della propria struttura amministrativa, estendendo tale potere anche ai c.d. "enti dipendenti".

Eppure, otto anni di giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V hanno in larga parte ridimensionato queste aspettative, perché l'autonomia regionale in materia è stata compressa ed erosa sotto diversi profili, ed anzi si può affermare che la materia dell'organizzazione amministrativa è forse quella nella quale ha maggiormente inciso l'intervento interpretativo del giudice costituzionale, sì da avallare l'idea per la quale, oggi, l'organizzazione amministrativa è materia "men che residuale"; ovvero - vista da una diversa angolatura - una materia per la quale è evidente, più

¹ Cfr., a commento di Corte Cost., 289/2008, A. BRANCASI, *Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario*, in questa *Rivista* 2008, 1235 ss.

² Che esista una potestà legislativa residuale nella materia della organizzazione amministrativa regionale, pur con i limiti di cui si darà conto parzialmente nelle osservazioni che seguono, e tenendo presente il riconoscimento di una riserva a favore degli Statuti ordinari per quanto attiene ai principi generali di organizzazione a funzionamento, è riconosciuto, ad esempio, da S. BARTOLE-R.BIN-G. FALCON-R. TOSI, *Diritto regionale*, 2005, 67-68; P. CARETTI-G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2007, 82; M. OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali*, in (a cura di) T.GROPPI-M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2003, 110. Sulla disciplina anteriore alla riforma del Titolo V cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 1997, 127 ss.

³ Cfr., per tutti, S. BARTOLE-R.BIN-G. FALCON-R. TOSI, *Diritto regionale*, 2005, 139.

che con riferimento ad altri ambiti, la mancata equivalenza tra potestà residuale e potestà esclusiva⁴.

Il caso affrontato e deciso dalla Corte con la sentenza in commento consente di rafforzare questa conclusione, ancorché le argomentazioni addotte dalla Corte si prestino a rilievi critici che per alcuni aspetti non dipendono dal titolo competenziale in oggetto, attenendo ad una ipotesi di contrasto tra la pronuncia di cui si discute ed un precedente giurisprudenziale non molto anteriore.

2. Con sentenza 139 del 2009, la Corte respinge, tra le varie censure proposte, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 comma 35, legge 244/2007. La disposizione prevede l'obbligo di riduzione dei componenti dei consigli di amministrazione e degli organi esecutivi dei consorzi dei bacini imbriferi montani e dei consorzi di bonifica; obbligo gravante in capo alle Regioni ed alle Province autonome, non fosse altro perché tali consorzi sono annoverati tra gli enti dipendenti dalla Regione⁵. Per inciso, oggetto di impugnativa era anche una previsione (il comma 36 del medesimo articolo) che prevedeva la soppressione o il riordino dei consorzi in alternativa all'intervento sulla composizione degli organi amministrativi come sopra specificato; la disposizione, peraltro, era stata quasi immediatamente abrogata (dal d.l. n. 248 del 2007), e rispetto ad essa la Corte ha dichiarato cessata la materia del contendere. Sempre per completezza, la Corte ha facilmente disatteso un terzo ordine di censure, avente ad oggetto l'art. 27 del d.l. n. 248 cit., che rendeva meramente facoltativo il riordino dei consorzi, tra l'altro secondo criteri da determinarsi in sede di Conferenza permanente: è parso evidente, in questo caso, che la norma non concretava alcuna lesione delle prerogative regionali⁶.

Tornando alla riduzione dei componenti dei consigli di amministrazione e degli organi esecutivi dei consorzi dei bacini imbriferi montani e dei consorzi di bonifica, il legislatore statale specificava (art. 2, comma 35 l. n. 244/2007) che "La riduzione deve essere conforme a quanto previsto per le società partecipate anche totalmente in via indiretta dagli enti locali, ai sensi dell'articolo 1, comma 729, della legge n. 296/2006".

La specificazione impone una premessa: il comma 729 cit. in effetti, individua un numero massimo di componenti dei consigli di amministrazione delle

⁴ Cfr., per un primo inquadramento, F. BENELLI, *Art. 117, co 2 ss.*, in (a cura di) S.BARTOLE-R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 1061-1062.

⁵ Conclusione pacificamente accettata dalla giurisprudenza costituzionale; v., ad esempio, Corte cost. 346/1994, e soprattutto 326/1998, ove si legge che i «consorzi di bonifica non sono "enti locali" nel senso della disposizione costituzionale ora citata, difettando di caratteristiche come la territorialità e la rappresentatività diretta o indiretta degli interessi comunitari; ma appartengono piuttosto, nel loro profilo pubblicistico, alla categoria degli "enti pubblici locali" operanti nelle materie di competenza regionale, e dunque degli "enti amministrativi dipendenti dalla Regione" di cui all'art. 117, primo alinea, della Costituzione e all'art. 13 del d.P.R. n. 616 del 1977, della cui organizzazione e delle cui funzioni la Regione può disporre nell'ambito e nei limiti della propria potestà legislativa».

⁶ Sottolinea infatti il giudice costituzionale (punto 3.2. del *Considerato in diritto*) che la norma impugnata esprime un mero principio, e soprattutto lascia inalterate le funzioni, i compiti e le risorse dei consorzi come attualmente configurati.

società partecipate dagli enti locali, distinguendo a seconda del capitale sociale delle

medesime; determina un numero massimo di componenti di nomina pubblica nelle cosiddette società miste; impone alle società interessate di adeguare gli statuti nonché gli eventuali patti parasociali⁷.

In buona sostanza, pare evidente il tentativo del legislatore del 2007 di assimilare, per quanto possibile, la disciplina della composizione degli organi amministrativi dei consorzi (di bonifica e di bacino) a quella delle società partecipate dagli enti locali. In proposito, sembra impropria l'utilizzazione del termine "conforme" laddove con tale espressione si intenda favorire una tendenziale identità di disciplina rispetto ai consigli di amministrazione delle società partecipate dagli enti locali: evidente essendo, infatti, che neppure è ipotizzabile l'idea che un consorzio sia dotato di un "capitale sociale", e dunque essendo legittimo chiedersi quale sia il numero massimo di consiglieri di cui ciascun consorzio dovrebbe dotarsi. Inoltre, non vi è coincidenza tra gli organi delle menzionate società e gli organi di un consorzio: ente, quest'ultimo, che normalmente prevede sia la presenza di un consiglio talvolta pletorico, ma dotato di attribuzioni maggiori per quantità ed incisività rispetto alla assemblea di una società di capitali, che di un organo esecutivo⁸.

⁷ Più precisamente, la citata disposizione dispone che, individuata un determinato importo del capitale sociale che funge da "soglia", le società che abbiano un capitale sociale inferiore al predetto importo possano dotarsi di un consiglio di amministrazione composto da un numero massimo di consiglieri pari a tre; mentre le società il cui capitale sociale sia di importo superiore alla citata soglia, potranno dotarsi di consigli di amministrazioni composti da un numero di componenti non superiore a cinque. Per la cronaca, il capitale sociale di riferimento è stato individuato, con d.P.C.M. n. 27279 del 2007, nell'importo di due milioni di euro.

⁸ Solo per citare, a titolo esemplificativo la disciplina legislativa dettata dalla abrogata legge n. 3 del 1976 L.R. nella regione Veneto (una fra le prime, come si vedrà sub nota 11, dare attuazione alla disciplina esaminata dalla Corte nella sentenza in oggetto), organi del consorzio di bonifica erano un consiglio la cui composizione poteva raggiungere il numero di 37 membri, ed una giunta di otto elementi incluso il Presidente del consorzio, eletti dal consiglio stesso. Quanto all'altra Regione di cui si darà cenno *sub* 11, l'Emilia-Romagna, se la legge n. 42 del 1984, oggi abrogata, rimetteva agli statuti dei singoli consorzi la determinazione abbiano un capitale sociale inferiore al predetto importo possano dotarsi di un consiglio di amministrazione composto da un numero massimo di consiglieri pari a tre; mentre le società il cui capitale sociale sia di importo superiore alla citata soglia, potranno dotarsi di consigli di amministrazioni composti da un numero di componenti non superiore a cinque. Per la cronaca, il capitale sociale di riferimento è stato individuato, con d.P.C.M. n. 27279 del 2007, nell'importo di due milioni di euro.

Solo per citare, a titolo esemplificativo la disciplina legislativa dettata dalla abrogata legge n. 3 del 1976 L.R. nella regione Veneto (una fra le prime, come si vedrà sub nota 11, dare attuazione alla disciplina esaminata dalla Corte nella sentenza in oggetto), organi del consorzio di bonifica erano un consiglio la cui composizione poteva raggiungere il numero di 37 membri, ed una giunta di otto elementi incluso il Presidente del consorzio, eletti dal consiglio stesso. Quanto all'altra Regione di cui si darà cenno *sub* 11, l'Emilia-Romagna, se la legge n. 42 del 1984, oggi abrogata, rimetteva agli statuti dei singoli consorzi la determinazione del numero dei componenti del consiglio di amministrazione e le competenze del medesimo, anche in questo caso la composizione dell'organo si attestava su un numero di almeno trenta elementi, e le competenze dell'organo (in larga parte elettivo) non si limitavano alla approvazione del bilancio e dello statuto, ed alla elezione dei componenti l'organo esecutivo denominato "comitato amministrativo", ma si estendevano

Se tali considerazioni esulano dallo specifico oggetto di queste note, merita sottolineare, piuttosto, che il comma 730 dell'art. 1 della legge 296/2006 imponeva anche a Regioni e Province autonome di adeguare la disciplina del numero degli amministratori (e dei loro compensi) delle società da esse partecipate ai principi di cui ai commi da 725 a 735 (e dunque anche ai principi desumibili dal citato comma 729). Se non che, proprio la Corte costituzionale, con sentenza 159 del 2008, aveva dichiarato illegittimo il menzionato comma 730, giustificando la dichiarazione di illegittimità in base alla irriducibilità di questa disposizione ad una norma recante principi di coordinamento della finanza pubblica, e così disattendendo le argomentazioni proposte dalla difesa erariale⁹.

Nel menzionato precedente, la Corte poneva in risalto (lo si evince chiaramente leggendo il punto 6.2. del considerato in diritto della sentenza 159/2008) il carattere analitico delle norme dettate dai commi da 725 a 729; un carattere che impediva al giudice delle leggi di argomentare nel senso della riconducibilità di tali disposizioni ad altrettanti principi di coordinamento della finanza pubblica, salva la dichiarazione di illegittimità del solo comma 730, e cioè della disposizione che estendeva i vincoli introdotti dai commi precedenti anche alle Regioni ed alle Province autonome, *rectius* agli enti dipendenti da esse.

Oggi, invece, con la sentenza che si annota viene "recuperato" il comma 729, e la Corte sostiene (3.2. del considerato in diritto) che il collegamento del comma 35 art. 2 della finanziaria 2008 con il medesimo 729 "completa il principio fondamentale, essendo evidente che l'obiettivo di realizzare il disegno di coordinamento della finanza pubblica non sarebbe altrimenti raggiungibile ove si lasciasse alla Regione la facoltà di scegliere il numero dei componenti dei predetti organismi, senza determinazione del loro numero minimo e massimo"¹⁰.

alle deliberazioni riguardanti programmi, contributi minimi, piano degli interventi, assunzione di mutui, concessioni temporanee a terzi non consorziati. Si trattava, del resto, di soluzioni legislative in linea di continuità con i r.d. 368 del 1904 e 215 del 1933, primi testi organici in materia. Sulla organizzazione dei consorzi cfr. A. CLARIZIA, *Bonifica*, in *Enc. Giur.*, V, 1988, Roma, 5. Sulla disciplina statale dei consorzi di bonifica anteriore al trasferimento di funzioni alle Regioni v. A. MOSCHELLA, *Bonifica*, in *Enc. dir.*, V, 1959, in particolare 564 ss.; L. ACROSSO, *Consorzi in agricoltura*, in *Enc. dir.*, IX, 1961, in particolare 390 ss. Utili indicazioni per un inquadramento dell'evoluzione legislativa in materia in A. MASI, *Bonifica*, in *Dig. disc. priv.*, Torino, 1988, 113 ss.; A. GALVANI, *La legislazione della bonifica e i Consorzi di Bonifica in Italia*, in *//amsacta.cib.unibo.it*. Approfondisce la problematica delle competenze in tema di disciplina delle attività dei consorzi di bonifica dopo la riforma del Titolo V D. CASCIONE, *I soggetti della bonifica: Regione, Province, Consorzi. Brevi cenni sulle modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro amm. TAR*, 2002, 3244 ss. Sui consorzi BIM v. Corte cost. 533/2002, che peraltro viene ricordata non per l'oggetto del contendere, ma in quanto ha deciso per la prima volta un ricorso in via principale promosso da una Regione contro un altro ente territoriale (si trattava di una impugnazione di una legge della Provincia di Bolzano da parte della Regione Veneto).

⁹ Ritiene la Corte, per quanto interessa maggiormente in questa sede che i commi da 725 a 729 dell'art. 1, legge 296/2006, contengano norme «del tutto analitiche e strettamente riferite all'ordinamento degli enti locali»: duplice, di conseguenza, è la ragione per la quale esse non possono fungere da principi ai fini di un intervento del legislatore regionale sulla disciplina degli amministratori delle società partecipate dagli enti territoriali.

¹⁰ Nel ragionamento della Corte, il principio fondamentale sarebbe dunque rappresentato dalla sola riduzione del numero dei componenti degli organi amministrativi consortili, laddove

3. Sul piano pratico, va certamente osservato che gli effetti della sentenza saranno in parte attenuati, perché il già citato art. 27 del d.l. n. 248/2007 ha disposto che la riduzione dei componenti degli organi amministrativi non si applica ai soggetti che partecipano ai predetti organi a titolo gratuito. Premesso questo, a sommosso avviso di chi scrive sembra evidente la contraddizione tra quanto enunciato dalla Corte in questa ultima sede, ed il precedente risalente a soltanto un anno fa: in quel caso, la riduzione del numero dei componenti degli organi amministrativi, prevista dal legislatore statale, era formulata in termini così dettagliati (non certo e non solo, si ritiene, perché veniva rimessa ad un decreto ministeriale l'individuazione della soglia del capitale sociale dalla quale dipendeva l'individuazione del numero massimo di componenti del *board* delle società) da impedirne l'estensione alle società partecipate dagli enti territoriali; oggi, si impone ai medesimi enti territoriali di ridurre il numero degli amministratori dei consorzi di bonifica "in conformità" ad una disposizione ritenuta inapplicabile agli enti dipendenti da Regioni e Province autonome.

In senso contrario a quanto qui affermato, si potrebbe sostenere che, nella formulazione della c.d. Finanziaria 2008, è proprio il vincolo di "conformità" ad introdurre un elemento differenziante rispetto al precedente tentativo di estensione – *de plano* - alle partecipate regionali della disciplina delle società partecipate dagli enti locali, non fosse che il vincolo di conformità appare, per le ragioni già anticipate, indeclinabile: conformità nel senso di una distinzione tra consorzi di dimensioni maggiori e minori, dalla quale dipenderebbe una diversa composizione numerica dell'organo amministrativo? Conformità nel senso che il numero di consiglieri non può essere superiore nel massimo a cinque, vale a dire il massimo consentito per le partecipate degli enti locali? O non superiore a tre, in base ad una arbitraria assimilazione dei consorzi di bonifica alle partecipate aventi un capitale inferiore alla soglia ministeriale?¹¹

Sviluppando questo ragionamento, si giungerebbe al paradosso di ritenere addirittura non necessaria la declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, stante la sua applicabilità soltanto virtuale; se ciò fosse stato possibile, si sarebbe evitata una contraddizione che, ovviamente, non inficia soltanto la motivazione della sentenza in commento, ma si ripercuote sulla disciplina sostanziale esaminata nei due casi posti a confronto: nel senso che, mentre non sussiste alcun obbligo per le Regioni di ridurre i componenti delle società partecipate dalle stesse, vi è invece

il richiamo alla disciplina delle società controllate varrebbe soltanto ad individuare il numero massimo dei componenti che conserverebbero un incarico retribuito all'esito dell'intervento di riduzione della compagine amministrativa.

¹¹ Emblematico ed esemplificativo è il confronto tra due leggi regionali che si propongono di dare attuazione alle previsioni legislative di cui si discute. Mentre la legge n. 5 del 2009 della Regione Emilia-Romagna prevede (art. 2, comma primo) che «Il numero dei componenti dei Consigli di amministrazione dei Consorzi di bonifica aventi diritto a compenso non può essere superiore a tre», la legge n. 12 del 2009 della Regione Veneto dispone (art. 10) che il consiglio di amministrazione è composto da quattro componenti eletti dall'assemblea, nella sua prima seduta, tra i consiglieri eletti dai consorziati e da uno dei sindaci dei comuni il cui territorio ricade nell'ambito del consorzio, individuato di intesa dai medesimi.

l'obbligo di ridurre in componenti degli organi amministrativi dei consorzi di bonifica e di bacino ... in conformità ai componenti delle società partecipate dagli enti locali.

Se non bastasse, bisognerebbe ricordare che, nel precedente del 2008, le disposizioni allora esaminate erano qualificate come “strettamente riferite all'ordinamento degli enti locali”, per essere oggi sia pure in piccola parte estese, in primis, ai consorzi di bonifica; con buona pace per la non riconducibilità della disciplina dei consorzi di bonifica a quella degli enti locali, che sembrava costituire un punto fermo nella giurisprudenza costituzionale almeno prima della riforma del Titolo V¹².

4. Anche volendo prescindere da rilievi orientati ad evidenziare gli elementi di aperta contraddizione tra la pronuncia in commento ed il citato precedente, non vi è dubbio che, nell'ambito della giurisprudenza costituzionale riferita alla interpretazione dell'art. 119 Cost., secondo comma, si deve registrare un incremento del carattere di analiticità degli interventi legislativi ai quali la Corte – e, nel caso esaminato nel 2008, lo stesso legislatore – attribuisce la finalità di coordinamento della finanza pubblica. Come ricordato in apertura di queste note, si tratta di una tendenza che poteva già notarsi in altre recenti pronunce del giudice costituzionale¹³. Ma nel caso in esame, è ben più difficile condividere il ragionamento seguito dalla Corte: secondo la quale, in buona sostanza, la previsione di un obbligo di riduzione del numero di componenti degli organi amministrativi di enti regionali, non accompagnata da alcun intervento di riduzione dei loro compensi, si concreterebbe in un razionale intervento di coordinamento della finanza pubblica.

Anzitutto, a tale specifico riguardo il precedente della legge n. 296 del 2006 non rappresenta un utile elemento di paragone: là, infatti, in un unico corpus normativo si accompagnavano misure volte ad intervenire sui compensi degli amministratori delle società partecipate dallo Stato e dagli enti locali, ed interventi di riduzione del numero di tali amministratori, mentre nel caso della disciplina dei consorzi l'unico intervento riguarda il numero degli amministratori. E non è un caso se, per rafforzare l'idea che le disposizioni censurate possano rientrare tra i principi di coordinamento della finanza pubblica, la Corte – oltre a ricordare che dal computo degli amministratori “da tagliare” vanno esclusi i componenti a titolo gratuito - richiama una formula “di chiusura” che il legislatore ormai impiega con

¹² Almeno a partire dalla sentenza 346/1994, relativa al regime dei controlli amministrativi ex art. 130 Cost., e successivamente con la menzionata sentenza 326/1998. Su questa pronuncia v. S. BARTOLE, *E' possibile superare le ambiguità apparentemente presenti nella posizione della C. cost. in materia di consorzi di bonifica?*, in *Giur. cost.*, 1998, 2389 ss.; F. MODUGNO, *La posizione dei consorzi di bonifica nell'ordinamento vigente*, in *Giur. it.* 1998, 2233 ss.

¹³ Nella giurisprudenza costituzionale, però, non mancano prese di posizione favorevoli alla autonomia organizzativa regionale; basti citare, ad esempio, Corte cost. 88/2006, in tema di assunzioni a tempo indeterminato, con la quale la Corte accoglie un ricorso della regione Friuli-Venezia Giulia, che lamentava la compressione della propria potestà legislativa primaria in materia di ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione, a fronte della pretesa statale di ricondurre l'intervento legislativo alla funzione di coordinamento finanziario.

assoluta costanza, e cioè l'inciso per il quale "dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica"; una formula che, se davvero fosse sintomatica di un *intentio legislatoris* volta al coordinamento finanziario, farebbe ascrivere a tale finalità la maggioranza delle leggi approvate dal Parlamento.

Ad ogni modo, un munus pubblico per il quale sia prevista un'indennità di carica, o comunque un compenso, può sì rivelarsi meno oneroso per la collettività quando venga ridotto il numero dei soggetti che svolgono la funzione, ma solo se si garantisce che il compenso rimanga invariato o al limite aumenti in misura meno che proporzionale al risparmio corrispondente alla rinuncia ad uno o più soggetti incaricati della funzione.

Il legislatore del 2007, quantomeno con riferimento ai consorzi di bonifica e di bacino, ha dettato una disciplina incompleta, non avendo disciplinato i compensi spettanti agli amministratori di tali organi; dunque, sotto un profilo diverso da quello esaminato nel punto precedente la disposizione impugnata davanti alla Corte pare ancora inadeguata allo scopo: essa non concreta un principio di coordinamento della finanza pubblica perché la sua funzione di "economia di spesa" è rimessa ad una variabile dipendente dalle scelte del legislatore regionale, o comunque non considerata dal legislatore statale del 2007¹⁴. Né vale allo scopo la già citata clausola di chiusura, che garantisce soltanto l'impossibilità di introdurre nuovi maggiori oneri, ma non impedirebbe la previsione di un incremento del compenso degli amministratori retribuiti che residuano dopo la loro riduzione numerica, fino a concorrenza dell'importo precedentemente destinato alla complessiva remunerazione dell'organo amministrativo.

La già citata affermazione della Corte, secondo la quale "l'obiettivo di realizzare il disegno di coordinamento della finanza pubblica non sarebbe altrimenti raggiungibile ove si lasciasse alla Regione la facoltà di scegliere il numero dei componenti dei predetti organismi, senza determinazione del loro numero minimo e massimo", omette di evidenziare l'altro elemento mancante ai fini del raggiungimento del predetto obiettivo, e cioè l'intervento sui compensi. Che poi, a ben vedere, rappresenta l'unico elemento imprescindibile, perché – con il limite della previsione di un compenso adeguato alla funzione in termini di "equa retribuzione" ex art. 36 Cost. – il legislatore avrebbe potuto contenere i costi degli organi amministrativi qui considerati semplicemente fissando un tetto massimo complessivo ai compensi erogabili, prescindendo dal numero dei componenti¹⁵.

¹⁴ Non è un caso se le leggi delle Regioni Emilia-Romagna e Veneto, citate *sub* nota 11, non dedichino alcuna disposizione alla determinazione dei compensi degli amministratori.

¹⁵ Non è questa la sede più idonea per una valutazione sulla disciplina introdotta dal legislatore; ci si limiterà a chiedersi quanto possa giovare la presenza di soggetti non retribuiti negli organi amministrativi, e quante applicazioni potrà trovare la formula delle compagini miste (amministratori retribuiti e non): l'esigenza del contenimento dei c.d. "costi della politica" fa evidentemente premio sulla funzionalità e sulla efficienza di organi amministrativi, ma a tali organi sono affidate responsabilità non marginali; e proprio il regime delle responsabilità non potrà che disincentivare la partecipazione a titolo gratuito.

5. Da ultimo, un breve spunto di riflessione sulla problematica del titolo competenziale che è venuto in rilievo nella fattispecie considerata dalla Corte. E' pur vero che la Regione ricorrente aveva inteso ricondurre l'attività dei consorzi di bonifica e dei bacini imbriferi, e di riflesso la disciplina di tali enti, nella materia "agricoltura e foreste", avente un carattere sicuramente "residuale"¹⁶. La parte ricorrente, tuttavia, ricordava anche la qualificazione dei consorzi quali enti dipendenti dalla Regione, e la stessa Corte – costretta a ciò anche dal richiamo al precedente del 2008 - ha dovuto distinguere tra esigenze "ordinamentali" ed esigenze di contenimento della spesa pubblica, in un giudizio di prevalenza di queste ultime ai fini della riconducibilità delle disposizioni censurate all'esercizio della potestà legislativa statale in tema di coordinamento della finanza pubblica. E' pertanto venuta in rilievo anche la competenza residuale in tema di "ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione"; espressione alla quale, soprattutto all'esito della riforma del Titolo V, si tende spesso a sostituire l'accezione "organizzazione amministrativa regionale"¹⁷.

In proposito, non pare esservi dubbio che la disciplina degli organi amministrativi o, più genericamente, "di vertice" di un ente dipendente dalla regione rappresenti una delle più sicure estrinsecazioni della potestà organizzativa (o ordinamentale) di cui si discute; dunque, l'intervento del legislatore statale, ascritto all'esercizio della competenza in materia di

¹⁶ Anche argomentando, si desume, dalla riconducibilità della materia della "bonifica integrale e montana" in quella della "agricoltura e foreste", come individuata dal d.lgs. n. 11 del 1972 e dall'art. 66, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, come ribadito dalla già citata Corte cost. 326/1998. Sul punto v. A. MASI, *Bonifica* cit., 117-118, il quale ricorda come questa soluzione non sia l'unica configurabile, posto che negli statuti speciali la competenza regionale in materia di bonifica è enunciata in aggiunta alla competenza in materia di agricoltura. V. anche E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, Milano, 1986, 486 ss. Nella giurisprudenza successiva alla riforma del Titolo V, sulla competenza regionale in materia di "boschi e foreste", che viene in rilievo distinguendosi dalla materia "agricoltura", ma che deve essere coordinata con i poteri riservati all'Stato in materia di tutela dell'ambiente, cfr. ad esempio Corte cost. 105/2008. Sulla materia "agricoltura", e sulla attuale attribuzione della disciplina di questa alle Regioni ex art. 117, quarto comma, Cost., v., ad esempio, Corte cost. 12/2004, 339/2007.

¹⁷ Espressione, peraltro, già nota alla giurisprudenza anteriore alla riforma del Titolo V (v. ad esempio Corte cost. 141/1999), e comune anche agli statuti ante-riforma, come testimonia, a titolo esemplificativo, l'art. 48 dello Statuto della Regione Veneto. Scomparso, nell'art. 117 Cost., il riferimento all'ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione, l'utilizzazione dell'espressione "organizzazione amministrativa" pare testimoniare l'intento di configurare una sfera di competenza più ampia, nella logica della potestà legislativa residuale. Per vero, se fosse possibile ricavare un qualche ausilio interpretativo dalla formulazione prescelta dal legislatore costituente del 2001, si dovrebbero considerare distintamente l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa (menzionati separatamente dall'art. 117, comma secondo, lett. g) Cost.). Nella giurisprudenza costituzionale una questione terminologica di tal genere si è posta, ma sotto profili ben diversi e affatto specifici, nel caso deciso da Corte cost. 135/1984 con riguardo alla disciplina degli istituti di credito. Il Tribunale di Trento dubitava che l'attribuzione alla Regione Trentino-Alto Adige dei poteri di controllo sulla approvazione delle modifiche statutarie degli enti creditizi eccedesse la competenza legislativa in tema di "ordinamento" di tali enti, che ad avviso del giudice sarebbe stata riferibile soltanto alla "organizzazione interna" degli stessi. Disattendendo tale impostazione, la Corte aveva escluso, con riferimento alle disposizioni dello Statuto di autonomia, una interpretazione restrittiva del termine "ordinamento", da intendersi invece come estensibile "alla sfera delle attività" degli istituti di credito.

coordinamento della finanza pubblica, produce significative ripercussioni sulla autonomia legislativa in tema di organizzazione amministrativa regionale.

Sarebbe errato sostenere che per la prima volta un intervento legislativo statale volto ad introdurre misure di coordinamento finanziario vada a comprimere la potestà di organizzazione dell'amministrazione regionale: e ciò non soltanto per l'ovvia considerazione per la quale ogni vincolo di carattere finanziario condiziona qualunque legislatore, ma anche perché, nel concreto, già in passato la legge statale ha ad esempio previsto alcuni vincoli ed adempimenti nei confronti delle amministrazioni territoriali e locali, ad esempio al fine di assicurare un più efficace esercizio delle funzioni di controllo da parte della Corte dei conti¹⁸. Nel caso che qui si esamina, tuttavia, il carattere invasivo della disciplina statale è ben più marcato: essa non si limita, come si è visto, a prescrivere adempimenti particolari in capo alle amministrazioni regionali, ma interviene sulla struttura organizzativa degli enti dipendenti, comprimendo la libertà del legislatore statale di determinare il numero dei componenti degli organi amministrativi.

Viene da chiedersi, a questo punto, quanto concreto sia il rischio che l'organizzazione amministrativa si tramuti da materia residuale a disciplina a sua volta strumentale, nella misura in cui la competenza legislativa regionale venga a tal punto erosa da trovare spazio solo se, ed in quanto, connessa ad altri titoli di intervento. Al riguardo, la disomogeneità degli interventi legislativi e dei settori riconducibili al profilo organizzativo rende difficile una risposta di carattere complessivo, ancorché, allo stato, prevalgano elementi tali da far propendere per la sopravvivenza di discreti margini di azione per il legislatore regionale, tali da far conservare una propria autonomia alla materia di cui si discute.

Non mancano, anzitutto, pronunce giurisprudenziali inclini a valorizzare la potestà organizzativa interna degli enti territoriali, anche se talvolta tali decisioni attengono a fattispecie nelle quali l'ingerenza del legislatore statale era davvero eclatante: come quando, ad esempio, esso pretendeva di individuare l'organo che, in ambito regionale, avrebbe dovuto determinare i criteri di ripartizione dei proventi di erogazioni liberali¹⁹. Più significativa, e condivisibile, è l'idea per la quale, con particolare riferimento alla definizione dei rapporti tra politica ed amministrazione, l'intervento del legislatore regionale nel settore dell'organizzazione regionale sia addirittura necessario, stante l'evoluzione della forma di governo degli enti territoriali e la nuova allocazione delle attribuzioni amministrative in ossequio al principio di sussidiarietà²⁰. Non a caso, le pronunce più favorevoli al riconoscimento di uno spazio di intervento per il legislatore regionale, pur nel doveroso rispetto dei canoni di cui all'art. 97 Cost., riguardano la problematica dello spoils system, emblematico terreno di incrocio tra politica e amministrazione²¹.

¹⁸ Il riferimento è soprattutto alle note pronunce Corte cost, 36/2004 e 417/2005.

¹⁹ Si tratta del caso deciso da Corte cost. 387/2007.

²⁰ In questi termini v. P. GIANGASPERO, *Alcune riflessioni sull'evoluzione recente dell'organizzazione amministrativa regionale, con riguardo al rapporto tra politica e amministrazione negli ordinamenti regionali*, in questa *Rivista* 2009, 3-4.

²¹ V., ad esempio, Corte cost. 233/2006, con nota di F. MERLONI, *Primi incerti tentativi di arginare lo spoils system nelle Regioni*, in questa *Rivista* 2007, 137 ss., ed anche le più

Quando si passa, però, all'esame dei principali settori nei quali si articola la disciplina del diritto amministrativo regionale, non mancano gli indizi di ridimensionamento della potestà legislativa degli enti territoriali. Così, anche volendo sospendere ogni giudizio sulla disciplina della finanza regionale in attesa della attuazione della legge di delega sul c.d. federalismo fiscale, i riscontri relativi alla disciplina dei procedimenti amministrativi, dei controlli esterni (ed interni, anch'essi oggetto di intervento del legislatore statale), del personale, testimoniano una consistente erosione della potestà legislativa regionale in quest'ultima materia, beninteso in ragione di esigenze di uniformità della disciplina a livello statale, o di tutela di standard minimi, che secondo il caso si appalesano più o meno evidenti. Basti pensare – rinviando alla dottrina che sul tema si è soffermata – alla disciplina del pubblico impiego, sempre più attratta nella sfera di competenza statale in tema di ordinamento civile²². Ancora, si potrebbero citare le discipline c.d. strumentali, in quanto non riconducibili ad un preciso ambito materiale: laddove il riferimento è da un lato alla disciplina dei contratti pubblici (nella quale si intersecano competenza statali in tema di tutela della concorrenza e di ordinamento civile), e d'altro lato alla disciplina del procedimento amministrativo, in ordine alla quale si è dapprima sostenuto che numerose disposizioni incluse nella legge n. 241 del 1990 altro non rappresentano se non la traduzione vincolata dei principi espressi dall'art. 97 Cost., e con la recentissima legge n. 69 del 2009 si è proceduto ad una esplicitazione dei livelli essenziali garantiti da numerose disposizioni della l. n. 241 cit., con ciò diminuendo notevolmente le possibilità per gli enti territoriali di dettare una disciplina difforme²³.

recenti Corte cost. 104/2007, con note di F. MERLONI, *Lo spoils system è inapplicabile alla dirigenza professionale: dalla Corte nuovi passi nella giusta direzione*, in questa *Rivista* 2007, 836, e S. DE GOTZEN, *Il bilanciamento tra spoils system e principio di distinzione tra politica e amministrazione nella dirigenza regionale*, in questa *Rivista* 2007, 848, e Corte cost. 351/2008, con nota di F. CORTESE, *Spoils System e illegittima rimozione di dipendenti pubblici: la Corte costituzionale afferma l'inderogabilità della reintegrazione nel posto di lavoro*, in questa *Rivista* 2009, 114.

²² Sul punto si può rinviare alla approfondita analisi di A. TROISI, *Il riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni in materia di impiego pubblico regionale*, in corso di pubblicazione su questa *Rivista*, *passim*. Sulla disciplina dell'impiego pubblico regionale ante riforma costituzionale v. S. BARTOLE, *Le Regioni*, Bologna, 1997, 220-222; E. GIZZI, *Manuale di diritto regionale*, cit., 232-240. Sulle possibili innovazioni introdotte della recente legge n. 15 del 2009 in ordine alle competenze degli enti territoriali (e locali) in tema di pubblico impiego v. G. D'AURIA, *La nuova riforma del lavoro pubblico e le autonomie regionali e locali*, in *Giorn. dir. amm.* 2009, 484 ss.

²³ Sulla disciplina dei contratti pubblici è doveroso citare almeno la sentenza n. 401/2007, dedicata proprio al c.d. codice degli appalti (d.lgs. n. 163/2006), ma la concezione delle norme in tema di lavori pubblici come aventi carattere strumentale all'esercizio delle competenze riconosciute alle regioni, e non come ambito sul quale possa esplicarsi una autonoma competenza regionale per materia, si rinviene già nella fondamentale sentenza 303/2003. Sul procedimento amministrativo e sulla problematica estensione al legislatore regionale di alcuni principi contenuti nella legge n. 241 /1990, prima delle modifiche introdotte con legge n. 69/2009, v. Corte cost. 372/2004 e 379/2004; in dottrina, cfr. A. CELOTTO-A.M. SANDULLI, *Legge n. 241 del 1990 e competenze regionali: un "nodo di gordio"*, in www.federalismi.it; A. ROMANO TASSONE, *Legge n. 241 del 1990 e competenze regionali: osservazioni sulla posizione di A. Celotto-A.M. Sandulli*, sempre in www.federalismi.it; nonché, volendo, D. GIROTTI, *Il procedimento amministrativo nelle regioni ordinarie e speciali dopo le riforme costituzionali e le modifiche alla legge n. 241 del 1990*, in *L'amministratore*

Non da ultimo, la competenza in materia di ordinamento civile ha giustificato l'intervento del legislatore statale anche in tema di disciplina delle attività privatistiche delle c.d. società controllate dagli enti territoriali e locali²⁴; e senza pretesa di completezza, occorrerebbe ricordare le intersezioni con la materia organizzativa della competenza statale in tema di coordinamento informatico e statistico²⁵, di diritto processuale²⁶, di disciplina della responsabilità amministrativa²⁷.

Insomma, salva la competenza statutaria in punto di individuazione dei principi generali di organizzazione e funzionamento (garantita dall'art. 123 Cost.), al riparo da possibili collisioni con la legislazione statale sembrerebbe essere soltanto il profilo *stricto sensu* organizzativo delle strutture amministrative: articolazione degli uffici; loro competenze; accesso agli impieghi regionali; ruolo e competenze dirigenziali. La sentenza che si commenta, però, potrebbe "amputare" la classica e consolidata accezione della materia "ordinamento degli uffici". Si tratta di una estemporanea ed isolata presa di posizione, non facilmente suscettibile di trovare replica, oppure vi è da attendersi che, aperto un varco, i vincoli oggi applicati alla organizzazione degli enti dipendenti dalla Regione (ammesso che i consorzi di cui si discute possano essere con sicurezza ascritti a tale categoria di enti) possano essere estesi alla stessa organizzazione interna degli enti territoriali?²⁸

locale, 2/08, 12 ss.

²⁴ Corte cost. 326/2008, con la quale il giudice costituzionale ha escluso che una norma (art. 13) contenuta nel c.d. "d.l. Bersani", che pone limiti alle attività delle società a capitale interamente pubblico o misto (anche partecipate dalle Regioni) possa rientrare nella materia dell'organizzazione amministrativa regionale, in quanto non finalizzata a disciplinare lo svolgimento di attività amministrative.

²⁵ Corte cost. 133/2008, relativa all'intervento statale in sede di finanziamento di progetti per la digitalizzazione dell'attività amministrativa.

²⁶ V. Corte cost. 25/2007, in tema di liquidazione coatta delle gestioni liquidatorie delle aziende sanitarie della Regione Puglia.

²⁷ Corte cost. 345 /2004, ove si afferma (punto 7 del *Considerato in diritto*) che «la potestà legislativa residuale delle Regioni a statuto ordinario in materia di ordinamento dei propri uffici (art. 117, quarto comma, della Costituzione), se può esplicarsi nel senso di disciplinare il rapporto di impiego o di servizio dei propri dipendenti, prevedendo obblighi la cui violazione comporti responsabilità amministrativa, non può tuttavia incidere sul regime della stessa».

²⁸ Dubitava fortemente della appartenenza dei consorzi di bonifica agli enti dipendenti dalla Regione F. MODUGNO, *La posizione dei consorzi di bonifica nell'ordinamento vigente*, cit., 2234-2235. Sulla natura dei consorzi di bonifica v. anche A. CLARIZIA, *Bonifica* cit., 3-4.