

L'AMMINISTRAZIONE REGIONALE

Luca Castelli

SOMMARIO: 1. La legislazione regionale di conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli enti locali. – 2. Gli apparati e gli enti dipendenti delle Regioni. – 3. L'ordinamento degli uffici ed il personale regionale. – 4. L'amministrazione regionale nei nuovi statuti. – 5. L'amministrazione regionale nelle Regioni a statuto speciale. – 6. Conclusioni.

1. La legislazione regionale di conferimento di funzioni e compiti amministrativi agli enti locali

Nel riprendere il monitoraggio per gli anni 2008 e 2009 del processo di conformazione delle Regioni al modello di “amministrazione capovolta”¹ prefigurato dal novellato articolo 118 della Costituzione, è opportuno dar conto in premessa di alcune scelte di metodo che hanno orientato lo svolgimento dell'indagine.

La prima concerne l'architettura complessiva del presente capitolo che, per gli oggetti presi in esame, riproduce (volutamente) quella adottata nei precedenti *Rapporti*. E ciò non tanto per un formale ossequio al “precedente”, quanto per far emergere – anno dopo anno – le principali linee di tendenza che descrivono l'evoluzione (o l'involuzione) dell'organizzazione amministrativa nelle diverse Regioni, in un ideale *continuum* con quanto già evidenziato in passato.

La seconda precisazione riguarda i motivi che hanno portato all'inserimento – in una sede apparentemente eccentrica – di un paragrafo sulla legislazione di conferimento delle funzioni amministrative agli enti locali. A prima vista, infatti, una trattazione del genere sembrerebbe concernere più la sfera dei rapporti tra Regione ed enti locali che non quella dell'amministrazione in senso stretto.

Sin dall'inizio, tuttavia, il proposito di aprire una “finestra” sulle leggi regionali di attuazione del decreto legislativo n. 112 del 1998 all'interno del capitolo sull'amministrazione regionale era stato giustificato dalla determinante considerazione che molte di quelle normative, nel mentre distribuivano funzioni e compiti agli enti locali, prevedevano contestualmente l'istituzione di enti dipendenti della Regione chiamati ad esercitare – in via indiretta – una porzione dell'ampio corredo funzionale (impropriamente) trattenuto a livello

¹ G. C. DE MARTIN (a cura di), *L'amministrazione capovolta Studi sull'opera di Giorgio Berti*, Cedam, 2007.

regionale. Limitatamente a questa parte, dunque, il baricentro dell'analisi finiva giocoforza per spostarsi sul terreno qui considerato.

E poiché la legislazione passata in rassegna presenta tuttora talune (interminabili) “code” del processo di adeguamento regionale al decreto n. 112, ragioni di coerenza sistematica con l'impostazione appena richiamata consigliano di continuarne l'esame in questa sede.

Ciò premesso, si tratta di interventi piuttosto marginali con i quali il legislatore toscano² e quello veneto³, utilizzando la tecnica della novella legislativa, non fanno altro che introdurre alcune circostanziate modifiche nelle proprie leggi generali di conferimento delle funzioni agli enti locali.

2. Gli apparati e gli enti dipendenti delle Regioni

La legislazione monitorata offre invece risultanze più significative e diversificate sul versante degli enti dipendenti delle Regioni, che rappresenta – ad avviso di chi scrive – un campo di osservazione privilegiato, sebbene non l'unico, per misurare lo scarto tra la (effettiva) realtà dell'amministrazione regionale ed il modello delineato in Costituzione.

Un modello – giova subito ricordare – articolato, da un lato, su due livelli di potestà legislativa (Stato e Regioni); dall'altro, su due livelli di amministrazione operativa (Comuni e Unioni di comuni; Province o Città metropolitane). Di modo che la Regione vede rinforzato il suo ruolo di ente politico, con compiti eminentemente legislativi, programmatori e di coordinamento, mentre la maggior parte delle funzioni amministrative dovrebbe essere attribuita agli enti locali – di base e di area vasta – con il conseguente ridimensionamento

² *Legge regionale Toscana 21 febbraio 2008, n. 11*, “Modifiche alla legge regionale 1 dicembre 1998, n. 88 (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112)”; *legge regionale Toscana 9 novembre 2009, n. 66*, “Modifiche alla legge regionale 1 dicembre 1998, n. 88 (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112), alla legge regionale 11 dicembre 1998, n. 91 (Norme per la difesa del suolo) e alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), in materia di porti di interesse regionale, navigazione interna, controlli sulla sicurezza sismica delle opere e delle infrastrutture di competenza statale”.

³ *Legge regionale Veneto 25 luglio 2008, n. 10*, “Modifica dell'articolo 87 della legge regionale 13 aprile 2001, n. 11, «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi delle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112» e successive modifiche ed integrazioni”; *legge regionale Veneto 13 marzo 2009, n. 5*, “Modifiche alla legge regionale 13 aprile 2001, n. 11 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112) in materia di autorizzazione dei gasdotti di interesse regionale”.

della pletera di enti, aziende, società, agenzie, istituzioni ed organismi operanti a livello regionale⁴.

In altri termini, dopo la riforma del Titolo V, la questione tanto lungamente agitata in dottrina – quanto mai del tutto sopita – sulla configurazione dell'ente regionale, se cioè debba intendersi come soggetto politico di governo, ovvero come uno dei livelli del sistema amministrativo, sembra ormai chiaramente risolta a vantaggio della prima configurazione⁵. I riscontri forniti dalla prassi, tuttavia, evidenziano ancora vistose oscillazioni tra i due poli del dilemma.

Perdura infatti la tendenza alla proliferazione di strutture ed apparati di vario tipo, ora con la loro costituzione⁶; ora con la proroga⁷ o la modifica⁸ di quelli esistenti; ora con l'acquisizione da parte della Regione di nuove partecipazioni in società di capitali⁹.

⁴ Il fine della semplificazione dell'ordinamento regionale e locale e della soppressione di organismi ed enti strumentali ispira il disegno di legge sulla cosiddetta “Carta delle Autonomie”, anche se si apprezza in misura via via più attenuata nelle diverse versioni del testo che si sono succedute prima dell'approvazione definitiva da parte del Consiglio dei ministri il 19 novembre 2009. Le varie bozze del ddl possono essere consultate in www.astrid-online.it.

⁵ Sul ruolo della Regione dopo la riforma del Titolo V si veda, fra gli altri, F. MERLONI, *La Regione nella semplificazione delle istituzioni territoriali*, in ASTRID, *Semplificare l'Italia Stato, Regioni, Enti locali*, a cura di F. BASSANINI e L. CASTELLI, Passigli, 2008, p. 99 ss.

⁶ *Legge regionale Liguria 28 ottobre 2008, n. 39*, “Istituzione delle Autorità d'ambito per l'esercizio delle funzioni degli enti locali in materia di risorse idriche e gestione rifiuti ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale)”; *legge regionale Umbria 23 dicembre 2008, n. 24*, “Costituzione del Consorzio «Scuola Umbra di Amministrazione Pubblica»”; *legge regionale Calabria 15 gennaio 2009, n. 2*, “Norme per la istituzione di un Parco storico rievocativo del decennio francese in Calabria”; *legge regionale Lombardia 30 marzo 2009, n. 6*, “Istituzione della figura e dell'ufficio del Garante per l'infanzia e l'adolescenza”; *legge regionale Umbria 15 aprile 2009, n. 6*, “Istituzione del Centro per le pari opportunità e attuazione delle politiche di genere nella Regione Umbria”; *legge regionale Basilicata 29 giugno 2009, n. 18*, “Istituzione del Garante regionale dell'Infanzia e dell'Adolescenza”; *legge regionale Basilicata 27 luglio 2009, n. 23*, “Istituzione dell'Osservatorio Scientifico Regionale per la salvaguardia del patrimonio ambientale del Vulture”; *legge regionale Umbria 29 luglio 2009, n. 18*, “Istituzione del Garante regionale per l'infanzia e l'adolescenza”; *legge regionale Lazio 20 ottobre 2009, n. 24*, “Disposizioni per favorire l'uso sociale dei beni immobili confiscati alla criminalità organizzata. Istituzione dell'Agenzia regionale”; *legge regionale Emilia-Romagna 4 novembre 2009, n. 19*, “Istituzione del parco regionale fluviale del Trebbia”.

⁷ *Legge regionale Marche 29 aprile 2008, n. 6*, “Proroga delle funzioni del Garante per l'infanzia e l'adolescenza”; *legge regionale Molise 18 luglio 2008, n. 21*, “Proroga delle gestioni liquidatorie delle disciolte Aziende sanitarie regionali”; *legge regionale Puglia 1 agosto 2008, n. 22*, “Proroga degli organi amministrativi delle Aziende di promozione turistica”; *legge regionale Molise 27 luglio 2009, n. 20*, “Proroga della Commissione per la cooperazione interregionale nell'area adriatica”; *legge regionale Basilicata 19 ottobre 2009, n. 32*, “Gestione Commissariale dei Consorzi per lo Sviluppo Industriale”; *legge regionale Puglia 30 luglio 2009, n. 13*, “Proroga degli organi amministrativi delle aziende di promozione turistica (APT)”; *legge regionale Toscana 5 agosto 2009, n. 47*, “Sospensione delle procedure elettorali dei consorzi di bonifica”; *legge regionale Molise 28 settembre 2009, n. 25*, “Proroga della Commissione consiliare speciale per gli affari comunitari”.

⁸ *Legge regionale Lazio 3 marzo 2009, n. 3*, “Modifiche alla legge regionale 25 novembre 1976, n. 58 (Istituzione della consulta femminile regionale) e successive modifiche”; *legge regionale Liguria 6 ottobre 2009, n. 38*, “Ulteriori modifiche alla legge regionale 16 marzo 2007, n. 9 (Disciplina dell'ufficio del Garante regionale dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza) e modifiche alla legge regionale 5 agosto 1986, n. 17 (Modifiche alla legge regionale 6 giugno 1974, n. 17 istitutiva del Difensore civico) e alla legge regionale 9 aprile 2009, n. 6 (Promozione delle politiche per i minori ed i giovani)”; *legge regionale Puglia 7 ottobre 2009, n. 18*, “Modifica della composizione del Comitato urbanistico regionale di cui al comma 1 dell'articolo 3 della legge regionale 17 gennaio 1980, n. 8 (Istituzione del Comitato urbanistico regionale), come sostituito dal comma 3 dell'articolo 52

In alcuni casi, peraltro, della reale utilità di organismi siffatti sembra persino lecito nutrire qualche dubbio. La Regione Calabria, ad esempio, ha istituito l'ufficio del Garante della Salute, con il compito di verificare la piena attuazione nel proprio territorio dei diritti di tutte le persone in materia di assistenza sanitaria e socio-sanitaria. Il Garante presenta ogni sei mesi una relazione al Consiglio regionale che può adottare, se del caso, tutte le misure necessarie¹⁰.

Al di là dell'obiettivo di tutto rispetto perseguito dalla legge, in questa sede non si può fare a meno di rilevare come le modalità prescelte per realizzarlo – la creazione di un nuovo ufficio – comportino il rischio di possibili sovrapposizioni di funzioni e duplicazioni di ruoli con altre autorità già attive nel settore, come il Tribunale dei diritti del malato o il Difensore civico.

Rischio di cui evidentemente è sembrata consapevole la Regione Marche, la quale, nel momento in cui ha dato vita ad una (nuova) Autorità di garanzia per il rispetto dei diritti di adulti e bambini¹¹, ha disposto contestualmente l'abrogazione delle leggi istitutive del Difensore civico e del Garante per l'infanzia e l'adolescenza, concentrando in un solo soggetto i compiti relativi a tali uffici (e a quello del Garante dei diritti dei detenuti), con un'opportuna applicazione del principio secondo il quale per ogni funzione deve essere individuato un unico centro di imputazione della responsabilità.

La propensione alla soppressione di enti inutili appare, invece, marginale. Solo poche Regioni hanno adottato leggi in tal senso¹². Si apprezza piuttosto – seppur ancora troppo timidamente – una più tenue tendenza a razionalizzare l'ordinamento amministrativo regionale

della legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio)"; *legge regionale Marche 12 ottobre 2009, n. 23*, "Modifica alla legge regionale 2 settembre 1997, n. 60, Istituzione dell'agenzia regionale per la protezione ambientale delle Marche (ARPAM)".

⁹ *Legge regionale Toscana 21 maggio 2008, n. 28*, "Acquisizione della partecipazione azionaria nella società Sviluppo Italia Toscana s.c.p.a. e trasformazione nella società Sviluppo Toscana s.p.a."; *legge regionale Puglia 21 ottobre 2008, n. 29*, "Acquisizione della quota di partecipazione della società pubblica Acqua s.p.a."; *legge regionale Emilia-Romagna 2 marzo 2009, n. 3*, "Partecipazione della Regione Emilia-Romagna all'associazione per lo sviluppo del polo di Piacenza del Politecnico di Milano-Polipiaccenza"; *legge regionale Basilicata 9 marzo 2009, n. 8*, "Partecipazione della Regione Basilicata alla Fondazione Francesco Saverio Nitti"; *legge regionale Basilicata 24 aprile 2009, n. 10*, "Partecipazione della Regione Basilicata alla Fondazione Città della Pace per i Bambini Basilicata ONLUS".

¹⁰ *Legge regionale Calabria 10 luglio 2008, n. 22*, "Istituzione del Garante della salute della Regione Calabria".

¹¹ *Legge regionale Marche 28 luglio 2008, n. 23*, "Autorità di garanzia per il rispetto dei diritti di adulti e bambini - Ombudsman regionale".

¹² *Legge regionale Piemonte 4 febbraio 2008, n. 6*, "Soppressione del Comitato regionale per le opere pubbliche"; *legge regionale Umbria 18 giugno 2008, n. 11*, "Estinzione della Fondazione Umbria Spettacolo". Il Molise con la *legge regionale 3 marzo 2009, n. 8*, "Nuova disciplina in materia di organizzazione del servizio idrico integrato", ha soppresso l'Autorità d'ambito per la gestione del servizio trasferendone le funzioni alla Regione, ma ha istituito un Comitato d'ambito per garantire la partecipazione degli enti locali all'esercizio delle funzioni in materia.

attraverso il complessivo riordino di agenzie ed enti dipendenti, cui non fa necessariamente seguito la loro estinzione.

E' la prospettiva adottata, ad esempio, dalla Regione Lazio, che ha varato una disciplina di carattere generale valida per tutte le agenzie regionali¹³ stabilendo, tra le altre cose, che alcuni enti dipendenti siano confermati¹⁴; altri vengano trasformati in agenzie¹⁵; uno sia riorganizzato¹⁶ e due (soli) vengano soppressi¹⁷.

La stessa visione d'insieme ha ispirato il legislatore abruzzese, che tuttavia si è limitato a dettare una disciplina di principio per indirizzare le successive leggi di riordino¹⁸. In Toscana, invece, si apprezza una tendenza opposta, che sembra prediligere singoli interventi *ad hoc*¹⁹.

Una finalità di razionalizzazione, seppur circoscritta al più ristretto *genus* delle autorità “indipendenti” regionali, è quella perseguita dalla Regione Marche, che ha dettato norme comuni sul funzionamento del Difensore civico, della Commissione regionale per le pari opportunità tra uomo e donna, del Comitato regionale per le comunicazioni (CORECOM), del Garante per l'infanzia e l'adolescenza, nonché di ogni altro organismo di garanzia istituito con legge presso il Consiglio regionale²⁰.

Sempre nelle Marche, Regione che è risultata particolarmente attiva in questo settore, si è anche provveduto al riordino del Consorzio di sviluppo industriale delle Valli del Tronto, dell'Aso e del Tesino²¹; nonché delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza

¹³ *Legge regionale Lazio 1 febbraio 2008, n. 1*, “Norme generali relative alle agenzie regionali istituite ai sensi dell'articolo 54 dello Statuto. Disposizioni transitorie relative al riordino degli enti pubblici dipendenti”.

¹⁴ Si tratta dell'Agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione dell'agricoltura del Lazio (ARSIAL); dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale del Lazio (ARPA); dell'Agenzia per il diritto agli studi universitari nel Lazio (LAZIODISU); di Laziosanità-Agenzia di sanità pubblica (ASP); dell'Agenzia regionale per i trapianti e le patologie connesse del Lazio; dell'Agenzia regionale per la mobilità (AREMOL); degli enti di gestione delle aree naturali protette di interesse regionale.

¹⁵ L'Agenzia Lazio lavoro; l'Agenzia regionale per la difesa del suolo (ARDIS); l'Agenzia regionale per i parchi (ARP); l'Agenzia regionale per lo sport (AGENSPO); l'Ente regionale per la comunicazione “Istituto Montecelio”.

¹⁶ L'Istituto Jemolo.

¹⁷ L'Istituto regionale per le Ville Tuscolane (IRVIT) e il “Consorzio polifunzionale Pegaso”.

¹⁸ Si tratta della *legge regionale Abruzzo 19 marzo 2009, n. 3*, “Principi generali in materia di riordino degli Enti regionali”.

¹⁹ *Legge regionale Toscana 9 gennaio 2009, n. 2*, “Nuova disciplina dell'organizzazione e del funzionamento dell'Agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione nel settore agricolo forestale (ARSIA)”; *legge regionale Toscana 22 giugno 2009, n. 30*, “Nuova disciplina dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana (ARPAT)”.

²⁰ *Legge regionale Marche 26 febbraio 2008, n. 3*, “Norme sull'organizzazione e il finanziamento delle Autorità di garanzia indipendenti e modifiche alle leggi regionali 14 ottobre 1981, n. 29, 18 aprile 1986, n. 9, 27 marzo 2001, n. 8, 15 ottobre 2002, n. 18”. Una nuova disciplina del Difensore civico è stata dettata anche dalla Toscana con la *legge regionale 27 aprile 2009, n. 19*, “Disciplina del Difensore civico regionale”.

²¹ *Legge regionale Marche 4 dicembre 2008, n. 35*, “Riordino del Consorzio di sviluppo industriale delle Valli del Tronto, dell'Aso e del Tesino”.

(IPAB)²², prevedendone la trasformazione in aziende pubbliche di servizi alla persona o in persone giuridiche di diritto privato senza scopo di lucro; ovvero disponendone l'estinzione in caso di accertata impossibilità ad operare la trasformazione. L'Emilia-Romagna, invece, ha riordinato i consorzi di bonifica in seguito ad una nuova delimitazione dei rispettivi comprensori²³.

Esulano da finalità di semplificazione istituzionale le leggi con cui la Regione Basilicata ha disposto l'approvazione dei bilanci dei suoi enti dipendenti²⁴. Tale normativa sembra piuttosto rispondere ad esigenze – comunque apprezzabili – di trasparenza e di pubblicità nella gestione delle risorse pubbliche, sol che si consideri come risultati tutt'altro che agevole recuperare dai bilanci regionali le informazioni relative alle entrate e alle spese degli enti dipendenti.

La tendenza alla riorganizzazione fin qui emersa non riguarda soltanto il campo degli enti strumentali in senso stretto, ma investe anche la variegata costellazione delle partecipazioni societarie della Regione e si traduce in previsioni legislative che autorizzano la

²² *Legge regionale Marche 26 febbraio 2008, n. 5*, “Riordino delle Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) e disciplina delle Aziende pubbliche di servizi alla persona”.

²³ *Legge regionale Emilia-Romagna 24 aprile 2009, n. 5*, “Ridelimitazione dei comprensori di bonifica e riordino dei consorzi”.

²⁴ *Legge regionale Basilicata 5 agosto 2008, n. 17*, “Rendiconti dell'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale – Potenza – Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale – Matera – Azienda di Promozione Turistica della Basilicata (APT) – Ente Parco Gallipoli Cognato – Piccole Dolomiti Lucane – Ente Parco Archeologico Storico Naturale delle Chiese Rupestri del Materano – Agenzia Lucana di Sviluppo di Innovazione in Agricoltura (ALSIA) – Azienda Regionale per le Erogazioni in Agricoltura (ARBEA) per l'Esercizio Finanziario 2007”; *legge regionale Basilicata 14 ottobre 2008, n. 24*, “Rendiconto dell'Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente della Basilicata (ARPAB) per l'esercizio finanziario 2007”; *legge regionale Basilicata 16 febbraio 2009, n. 2*, “Bilanci di Previsione per l'Esercizio Finanziario 2009 degli Enti ed Organismi comunque costituiti dipendenti dalla Regione; *legge regionale Basilicata 9 marzo 2009, n. 4*, “Bilancio di Previsione per l'Esercizio Finanziario 2009 dell'Agenzia Regionale per le Erogazioni in Agricoltura (A.R.B.E.A.)”; *legge regionale Basilicata 9 marzo 2009, n. 5*, “Autorizzazione all'Esercizio Provvisorio del Bilancio di Previsione dell'Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario della Basilicata (A.R.D.S.U.) per l'anno 2009”; *legge regionale Basilicata 28 aprile 2009, n. 12*, “Rendiconto per l'esercizio finanziario 2007 dell'Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario della Basilicata (ARDSU)”; *legge regionale Basilicata 7 agosto 2009, n. 28*, “Bilancio di Previsione per l'Esercizio Finanziario 2009 dell'Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario della Basilicata (A.R.D.S.U.)”; *legge regionale Basilicata 5 ottobre 2009, n. 30*, “Rendiconti per l'esercizio finanziario 2008 dell'Azienda di Promozione Turistica della Basilicata (A.P.T.) – Ente Parco Gallipoli Cognato e Piccole Dolomiti Lucane – Agenzia della Regione Basilicata per le Erogazioni in Agricoltura (ARBEA) - Agenzia Lucana di Sviluppo ed Innovazione in Agricoltura (ALSIA) – Parco Archeologico Storico”. Con la *legge regionale 28 aprile 2009, n. 11*, “Modifiche ed integrazioni alla L.R. 14 luglio 2006, n.11 - Riforma e riordino degli Enti ed Organismi sub regionali”, la Regione Basilicata ha tuttavia disposto che “i bilanci di previsione ed i rendiconti dell'Agenzia di Promozione Territoriale (A.P.T.), Agenzia Lucana di Sviluppo e Innovazione in Agricoltura (A.L.S.I.A.), Azienda Regionale per le Erogazioni in Agricoltura (A.R.B.E.A.), Azienda Regionale per il Diritto allo Studio Universitario (A.R.D.S.U.), Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente (A.R.P.A.B.), Ente Parco Archeologico Storico Naturale delle Chiese Rupestri del Materano ed Ente Parco Gallipoli Cognato – Piccole Dolomiti Lucane sono approvati con legge unitamente al bilancio regionale e pubblicati sul Bollettino Ufficiale della Regione; i relativi assestamenti e variazioni degli Enti sopra menzionati nonché i bilanci di previsione, i rendiconti, gli assestamenti e le variazioni di bilancio delle Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale (A.T.E.R.) di Potenza e Matera sono approvati con provvedimenti amministrativi”.

fusione tra preesistenti società regionali²⁵; sostengono operazioni di questo²⁶ o di altro genere²⁷ attraverso l'erogazione di contributi; ridisciplinano l'organizzazione ed il funzionamento delle società regionali²⁸.

Si segnala, in particolare, il caso della Regione Toscana, che si è dotata di un organico *corpus* normativo volto a definire in via generale le condizioni e le modalità della partecipazione regionale a soggetti di diritto privato²⁹.

Per ogni tipologia di soggetto (associazione, fondazione, società), sono specificate le diverse modalità con cui può avvenire la partecipazione della Regione; sono precisate le competenze degli organi regionali a riguardo; sono chiarite le prerogative connesse alla qualità di socio.

Vengono inoltre dettate norme sul numero e sui compensi dei componenti degli organi amministrativi delle società partecipate, in attuazione dell'art. 1, comma 730, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Legge finanziaria 2007), che impone ai legislatori regionali l'adozione di una serie di misure per il contenimento della spesa pubblica in questo specifico settore.

La disposizione in discorso è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte perché, quantunque sia ascrivibile alla materia del “coordinamento della finanza pubblica”, è lesiva dell'art. 117, comma 3, in quanto non si limita a formulare un principio fondamentale, ma vincola le Regioni con misure analitiche e di dettaglio che ne comprimono illegittimamente l'autonomia finanziaria³⁰.

La pronuncia si segnala – per quel che qui più interessa più da vicino – sotto due profili. Per un verso, la Corte nega che sia configurabile una materia di competenza residuale regionale definita “società partecipate dalle Regioni”, come invece la ricorrente deduceva,

²⁵ *Legge regionale Puglia 21 maggio 2008, n. 7*, “Interventi in materia di riorganizzazione delle società partecipate regionali”.

²⁶ *Legge regionale Toscana 31 luglio 2008, n. 42*, “Riorganizzazione degli enti dipendenti e delle partecipazioni della Regione Toscana. Sostegno alla fusione della Fondazione Mediateca regionale toscana con la Fondazione Sistema Toscana. Modifiche alla legge regionale 31 dicembre 1984, n. 75 (Contributi alle fondazioni Orchestra regionale Toscana, Toscana spettacolo e Mediateca regionale toscana). Abrogazione della legge regionale 2 maggio 1983, n. 20 (Costituzione della Mediateca regionale toscana)”.

²⁷ *Legge regionale Campania 14 aprile 2009, n. 5*, “Intervento straordinario società ASTIR S.p.A.”; *legge regionale Toscana 17 luglio 2009, n. 37*, “Sostegno della Regione Toscana alla trasformazione in banca di Fidi Toscana s.p.a.”.

²⁸ *Legge regionale Umbria 27 gennaio 2009, n. 1*, “Società Regionale per lo Sviluppo Economico dell'Umbria - Sviluppumbria S.p.A.”; *legge regionale Molise, 26 ottobre 2009, n. 27*, “Assestamento del bilancio di previsione della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2009 e nuova disciplina della “Finanziaria regionale per lo sviluppo del Molise - Finmolise - S.p.A.”.

²⁹ *Legge regionale Toscana 28 aprile 2008, n. 20*, “Disciplina della partecipazione regionale a società, associazioni, fondazioni e altri organismi di diritto privato, ai sensi dell'articolo 51, comma 1 dello Statuto. Norme in materia di componenti degli organi amministrativi delle società a partecipazione regionale”.

³⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 159 del 2008.

ritenendo piuttosto che la disciplina dei compensi e del numero massimo degli amministratori delle società regionali rientri all'interno della più ampia materia dell'organizzazione e funzionamento della Regione, anch'essa riconducibile al quarto comma dell'art. 117 Costituzione, salve le competenze che l'art. 123 della Costituzione riserva alla fonte statutaria³¹.

Per altro verso, ribadisce che una disposizione statale di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica – ove sia costituzionalmente legittima – ben può interferire su una materia regionale come l'organizzazione ed il funzionamento amministrativo.

In tal modo il coordinamento della finanza pubblica si presta ad essere utilizzato come una sorta di “principio valvola” e concorre a legittimare la ben nota tendenza, avallata dalla Corte costituzionale, a dare un'interpretazione espansiva della competenza statale. La qual cosa, ad avviso di chi scrive, può avere un risvolto positivo. Di fronte alla timidezza esibita dalle Regioni nel ripensare *funditus* il loro modello di organizzazione, lo Stato viene a disporre di uno strumento senz'altro utile per “sollecitarle” in questa direzione.

Ma presenta, soprattutto, una controindicazione di non poco momento. Non può essere sottaciuto, infatti, il rischio di una complessiva svalutazione dell'autonomia che deriva dal ricondurre ogni tipo di intervento dello Stato in materia di organizzazione (regionale e locale) al perseguimento di (superiori) esigenze di finanza pubblica. E dunque la Corte è chiamata a prudenti bilanciamenti affinché il principio fondamentale dell'autonomia non abbia ad essere sacrificato oltremisura.

Un ultimo accenno merita la legge pugliese che definisce i principi e le linee guida per assicurare la trasparenza e la massima conoscibilità dell'azione amministrativa³², in quanto si tratta di misure che si applicano anche all'attività degli enti dipendenti della Regione.

In particolare, sono dettate norme per la tutela della trasparenza negli appalti pubblici regionali, nelle procedure concorsuali e selettive per l'assunzione di personale, nel conferimento di incarichi esterni e nella concessione dei benefici economici.

La Regione persegue la semplificazione del linguaggio dei testi amministrativi; predispose un codice etico condiviso cui improntare i comportamenti di enti e organizzazioni pubbliche; pubblica tutti gli atti e i provvedimenti a rilevanza esterna sul portale istituzionale, che deve contenere anche l'indicazione precisa del trattamento economico degli organi di

³¹ *Ex plurimis*, sentenza n. 387 e n. 188 del 2007; n. 233 del 2006.

³² *Legge regionale Puglia 20 giugno 2008, n. 15*, “Principi e linee guida in materia di trasparenza dell'attività amministrativa nella Regione Puglia”.

indirizzo politico-amministrativo, dei dirigenti, dei consulenti, dei membri di commissioni e collegi comunque denominati; garantisce alle persone fisiche o giuridiche il più ampio diritto di accesso ad atti, documenti e informazioni, previa motivazione, anche non connessa a un interesse diretto.

3. L'ordinamento degli uffici ed il personale regionale

In materia di personale regionale sembra anzitutto possibile una notazione di carattere “topografico”: mentre alcune Regioni dedicano al tema apposite discipline – ora di più ampia portata³³, ora riguardanti singoli aspetti³⁴ – altre lo collocano in leggi *omnibus* nelle quali le disposizioni sul personale si confondono all'interno di una serie di norme dal contenuto più eterogeneo³⁵.

A parte le normative più organiche³⁶, le altre perseguono sostanzialmente due principali obiettivi: da un lato, la stabilizzazione³⁷ o la proroga³⁸ del personale a termine alle dipendenze della Regione o dei suoi enti strumentali³⁹, che vengono anche autorizzati – a determinate condizioni – ad assumere nuovo personale⁴⁰.

Dall'altro, il contenimento della spesa corrente, in vista del quale la Puglia dispone che per il triennio 2009-2011 il personale in servizio presso la Regione, o presso i suoi enti

³³ Come la *legge regionale Lombardia 7 luglio 2008, n. 20*, recante “Testo unico delle leggi regionali in materia di organizzazione e personale”.

³⁴ Come la *legge regionale Calabria 29 dicembre 2008, n. 43*, “Trasformazione a tempo indeterminato del rapporto di lavoro degli operai del comparto agricolo dell'ARSSA”.

³⁵ E' il caso della *legge regionale Abruzzo 24 novembre 2008, n. 17*, “Norme regionali contenenti l'attuazione della Parte Terza del D.Lgs 152/06 e s.m.i. e disposizioni in materia di personale” e della *legge regionale Liguria 24 novembre 2008, n. 42*, “Norme urgenti in materia di personale, certificazione energetica, comunità montane e disposizioni diverse”.

³⁶ Tra le quali vanno annoverate le leggi con cui la Lombardia e la Toscana hanno riordinato e razionalizzato la normativa regionale in materia di personale e organizzazione accorpandola in un testo unico. Si tratta della *legge regionale Lombardia 7 luglio 2008, n. 20*, “Testo unico delle leggi regionali in materia di organizzazione e personale” e della *legge regionale Toscana 8 gennaio 2009, n. 1*, “Testo unico in materia di organizzazione e ordinamento del personale”.

³⁷ *Legge regionale Abruzzo 24 novembre 2008, n. 11*, “Norme regionali contenenti l'attuazione della Parte Terza del D.Lgs 152/06 e s.m.i. e disposizioni in materia di personale”. La Calabria, con la *legge regionale 29 ottobre 2010, n. 39*, “Misure urgenti in materia di personale regionale”, dispone la

³⁸ *Legge regionale Calabria 29 ottobre 2010, n. 39*, “Misure urgenti in materia di personale regionale”.

³⁹ *Legge regionale Calabria 29 dicembre 2008, n. 43*, “Trasformazione a tempo indeterminato del rapporto di lavoro degli operai del comparto agricolo dell'ARSSA”.

⁴⁰ *Legge regionale Toscana 4 dicembre 2008, n. 64*, “Disposizioni in materia di personale degli enti e organismi dipendenti”; *legge regionale Liguria 28 aprile 2009, n. 12*, “Disposizioni relative all'assunzione di personale del servizio sanitario regionale e di personale della ricerca in servizio presso gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e le aziende ed enti del servizio sanitario regionale”; *legge regionale Calabria 19 ottobre 2009, n. 31*, “Norme per il reclutamento del personale – Presidi idraulici”.

dipendenti, possa chiedere di essere esonerato dal servizio nel corso del quinquennio antecedente la data di maturazione dell'anzianità massima contributiva di quarant'anni⁴¹.

La Regione Umbria si prefigge la medesima finalità favorendo, invece, la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro del personale regionale di qualifica non dirigenziale attraverso la corresponsione di un incentivo di natura economica⁴². La risoluzione consensuale del rapporto di lavoro può riguardare anche il personale degli enti dipendenti ed i posti così resi vacanti sono soppressi dalla rispettiva dotazione organica. E' inoltre previsto che il personale dirigenziale possa essere collocato a riposo al compimento dell'anzianità massima contributiva di quaranta anni.

Anche l'Emilia-Romagna, nel perseguire una complessiva riorganizzazione dell'amministrazione regionale, in particolare attraverso la riqualificazione della propria dotazione organica, favorisce la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro dei dipendenti di livello non dirigenziale in servizio a tempo indeterminato (anche negli enti e nelle aziende del servizio sanitario) mediante la corresponsione di un incentivo.

Provvede inoltre alla stabilizzazione del personale non dirigenziale a tempo determinato che abbia maturato almeno tre anni (anche non continuativi) di servizio; detta norme specifiche sul personale delle strutture speciali e su quello addetto ad attività idraulico-forestali; introduce una serie di modifiche nella disciplina di alcuni enti dipendenti⁴³.

La Regione Piemonte si segnala per l'adozione di un'articolata disciplina sull'organizzazione degli uffici della Giunta e del Consiglio regionale⁴⁴ che stabilisce, tra le altre cose, i principi generali che presiedono alla materia; l'assetto complessivo delle strutture; le diverse tipologie di incarichi dirigenziali e le regole per il loro conferimento e per la revoca; la disciplina generale concernente gli incarichi non dirigenziali e quella riguardante l'impiego delle risorse umane nelle strutture organizzative; la disciplina generale delle modalità di accesso alla dirigenza, di valutazione dei risultati conseguiti dai dirigenti, nonché di accertamento delle loro responsabilità.

⁴¹ *Legge regionale Puglia 7 ottobre 2009, n. 17*, "Estensione al personale della Regione Puglia dei benefici rivenienti dall'articolo 72 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, relativo alla disciplina dell'esonero dal servizio".

⁴² *Legge regionale Umbria 16 ottobre 2008, n. 14*, "Misure di razionalizzazione delle spese per il personale e disciplina della risoluzione consensuale del rapporto di lavoro del personale delle categorie professionali. Collocamento a riposo del personale dipendente".

⁴³ *Legge regionale Emilia-Romagna 29 ottobre 2008, n. 17*, "Misure straordinarie in materia di organizzazione".

⁴⁴ *Legge regionale 28 luglio 2008, n. 23*, "Disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e disposizioni concernenti la dirigenza ed il personale".

In tema di valutazione della dirigenza ha legiferato anche la Liguria, seppur con modalità discutibili in ordine alla *sedes materiae* prescelta⁴⁵, stabilendo che per l'anno 2009 la verifica dei risultati e la valutazione della dirigenza siano svolti secondo criteri e modalità definiti con apposito provvedimento emanato dalla Giunta.

4. L'amministrazione regionale nei nuovi statuti

A dieci anni di distanza dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, che ha avviato la nuova fase statutaria delle Regioni ordinarie⁴⁶ tra incertezze ed ambiguità del dettato costituzionale⁴⁷, prolungati ritardi ed inerzie da parte legislatori locali ed orientamenti – non sempre condivisibili – della Corte costituzionale⁴⁸, anche la Lombardia e la Campania hanno finalmente portato a compimento il procedimento di approvazione del nuovo Statuto⁴⁹. Mancano tuttora all'appello Basilicata, Molise e Veneto.

Lo Statuto lombardo si compone di nove Titoli per un totale di 65 articoli⁵⁰. All'amministrazione regionale è dedicato il Titolo IV, che comprende gli articoli da 46 a 49⁵¹. L'articolo 46 detta i principi generali dell'azione amministrativa: la Regione promuove la semplificazione organizzativa e procedimentale, eliminando duplicazioni e sovrapposizioni; individua nella programmazione il metodo dell'attività regionale; garantisce la conclusione dei procedimenti amministrativi entro un termine certo; assicura nell'ordinamento dei servizi che dipendono da essa la libertà di scelta del cittadino a parità di condizioni di accesso nel caso dei servizi essenziali.

L'articolo 47 affida all'amministrazione regionale la raccolta e l'elaborazione di dati e informazioni utili all'esercizio delle attività di governo dell'ente e prevede che Giunta e Consiglio possano anche avvalersi di organismi autonomi a partecipazione regionale per le

⁴⁵ Legge regionale Liguria 24 novembre 2008, n. 42, “Norme urgenti in materia di personale, certificazione energetica, comunità montane e disposizioni diverse”.

⁴⁶ Cfr. A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in ID, *L'Italia verso il “federalismo” Taccuini di viaggio*, Giuffrè, 2001, p. 175 ss. Sul tema si veda G. D'ALESSANDRO, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Cedam, 2008.

⁴⁷ Rilevate, tra gli altri, da R. TOSI, *Incetuzze e ambiguità della nuova autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, 1999, p. 527 ss.

⁴⁸ Su cui diffusamente (e criticamente) M. RAVERAIRA, *Gli statuti delle Regioni di diritto comune nella giurisprudenza costituzionale: quale autonomia?*, in M. RUOTOLO (a cura di), *La funzione legislativa, oggi*, ES, Napoli, 2007, p. 131 ss.

⁴⁹ Legge regionale statutaria 30 agosto 2008, n. 1, “Statuto d'autonomia della Lombardia”; legge regionale Campania 28 maggio 2009, n. 6, “Statuto della Regione Campania”.

⁵⁰ Per un inquadramento generale si veda S. TROILO e M. GORLANI (a cura di), *Il nuovo Statuto d'autonomia della Regione Lombardia: prime riflessioni*, Giuffrè, 2008.

⁵¹ Cfr. *amplius* S. MONZANI, *L'assetto dell'amministrazione regionale lombarda nel quadro del rinnovato principio di legalità*, in S. TROILO e M. GORLANI (a cura di), *Il nuovo Statuto d'autonomia della Regione Lombardia: prime riflessioni*, op. cit., p. 273 ss.

ricerche e la raccolta dei dati necessari all'esercizio delle rispettive funzioni ed alla formazione degli atti di programmazione.

L'articolo 48 stabilisce che le funzioni amministrative della Regione possano essere esercitate anche tramite enti dipendenti, aziende, agenzie e altri organismi, che devono essere istituiti con legge regionale e sottoposti al controllo e alla vigilanza della Regione. Tali enti dispongono di risorse organizzative ed economiche per lo svolgimento delle proprie attività, che dirigono autonomamente e di cui sono responsabili nell'ambito degli indirizzi assegnati. I loro bilanci sono sottoposti al Consiglio regionale, che viene anche periodicamente informato dell'attività svolta e dello stato di attuazione degli indirizzi.

Ai sensi dell'articolo 49, infine, spetta alla legge stabilire i principi dell'ordinamento degli uffici regionali, la disciplina dell'esercizio delle funzioni dei dirigenti, i requisiti professionali necessari, le modalità per il conferimento e la revoca degli incarichi, le responsabilità per i risultati della gestione. I dipendenti della Regione sono inquadrati in due ruoli distinti, che fanno capo rispettivamente al Consiglio regionale ed alla Giunta ed è sancito il principio della distinzione tra i compiti di indirizzo degli organi di direzione politica e i compiti di gestione amministrativa dei dirigenti⁵².

L'ordinamento amministrativo della Regione Campania, invece, è disciplinato dal Titolo IX dello Statuto, suddiviso in due Capi. Il primo reca i principi dell'attività amministrativa ed il secondo i principi di organizzazione.

Secondo l'articolo 64 la Regione esercita le funzioni amministrative di cui va assicurato l'esercizio unitario a livello regionale nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. L'attività amministrativa si conforma ai principi di legalità, buon andamento e imparzialità ed è soggetta al controllo di gestione. La legge regionale attua la semplificazione dei procedimenti amministrativi e determina strumenti e procedure per la valutazione del rendimento e dei risultati dell'azione amministrativa.

L'articolo 65 detta i principi in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso, stabilendo che la legge regionale disciplini il procedimento amministrativo nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento. Gli atti amministrativi regionali sono pubblici e motivati ed i cittadini hanno diritto di prenderne visione ed estrarne copia secondo le modalità previste dalla legge.

⁵² Sui rapporti tra politica e amministrazione negli ordinamenti regionali si veda di recente P. GIANGASPERO, *Alcune riflessioni sull'evoluzione recente dell'organizzazione amministrativa regionale, con riguardo al rapporto tra politica e amministrazione*, in *Le Regioni*, 1, 2009, p. 3 ss.

L'articolo 66 sancisce il principio di separazione tra politica e amministrazione. Le funzioni di indirizzo politico e amministrativo spettano agli organi di direzione politica, mentre i dirigenti sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.

L'articolo 67 sancisce il principio del concorso pubblico per l'accesso agli uffici regionali e prevede che i dirigenti della Giunta regionale appartengano ad un ruolo unico, mentre il personale del Consiglio è inquadrato in un ruolo organico distinto.

5. L'amministrazione regionale nelle Regioni a statuto speciale

Per le Regioni speciali si possono richiamare considerazioni sostanzialmente analoghe a quelle svolte in riferimento alle Regioni ordinarie. Si registra, in effetti, una prevalenza di leggi che istituiscono nuovi organismi⁵³ e che disciplinano – o modificano⁵⁴ – l'attività di quelli già operanti sul territorio regionale⁵⁵. La propensione al riordino degli apparati⁵⁶ od alla loro soppressione⁵⁷ appare, invece, decisamente più sporadica.

Si segnala, tuttavia, l'intervento della Regione Sicilia, la quale, nell'ambito di una complessiva riorganizzazione dell'amministrazione regionale, dispone l'abrogazione della

⁵³ *Legge regionale Sardegna 30 maggio 2008, n. 7*, “Istituzione della consulta regionale della disabilità”; *Legge regionale Sardegna 28 luglio 2008, n. 11*, “Istituzione del Comitato regionale per le comunicazioni (CORECOM) della Regione Autonoma della Sardegna”; *legge regionale Sicilia 9 ottobre 2008, n. 10*, “Istituzione della Conferenza permanente per la programmazione sanitaria e socio-sanitaria regionale”; *legge regionale Sicilia 20 dicembre 2008, n. 20*, “Norme in materia di gestione del Servizio idrico integrato e di personale”; *legge regionale Valle d'Aosta 26 maggio 2009, n. 9*, “Nuove disposizioni in materia di organizzazione dei servizi di informazione, accoglienza ed assistenza turistica ed istituzione dell'Office régional du tourisme - Ufficio regionale del turismo”; *legge provinciale Trento 28 maggio 2009, n. 5*, “Istituzione del Consiglio provinciale dei giovani”; *legge provinciale Bolzano 26 giugno 2009, n. 3*, “Garante per l'infanzia e l'adolescenza”.

⁵⁴ *Legge provinciale Trento 11 febbraio 2009, n. 1*, “Modifiche della legge provinciale sul difensore civico - compiti del difensore civico in materia di infanzia ed adolescenza”; *legge regionale Valle d'Aosta 17 aprile 2009, n. 7*, “Modificazioni alla legge regionale 16 marzo 2006, n. 7 (Nuove disposizioni concernenti la società finanziaria regionale FINAOSTA S.p.A. Abrogazione della legge regionale 28 giugno 1982, n. 16)”.

⁵⁵ *Legge regionale Sardegna 23 maggio 2008, n. 6*, “Legge quadro in materia di consorzi di bonifica”; *legge regionale Sicilia 4 dicembre 2008, n. 18*, “Disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico”; *legge regionale Friuli-Venezia Giulia 12 marzo 2009, n. 3*, “Disposizioni urgenti in materia di Autorità di bacino regionale”.

⁵⁶ *Legge regionale Sardegna 4 agosto 2008, n. 12*, “Riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sardegna “Giuseppe Pegreff”, ai sensi del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270, e abrogazione della legge regionale 22 gennaio 1986, n. 15”; *legge regionale Sicilia 14 aprile 2009, n. 5*, “Norme per il riordino del Servizio sanitario regionale”.

⁵⁷ *Legge regionale Valle d'Aosta 21 luglio 2009, n. 22*, “Soppressione dell'Istituto regionale di ricerca educativa della Valle d'Aosta (IRRE-VDA), abrogazione della legge regionale 27 luglio 2001, n. 12 “Trasformazione dell'Istituto regionale di ricerca, sperimentazione ed aggiornamento educativi per la Valle d'Aosta (IRRSAE) in Istituto regionale di ricerca educativa della Valle d'Aosta (IRRE-VDA). Abrogazioni di leggi regionali concernenti l'IRRSAE” e modificazione di leggi in materia di istruzione”.

norma istitutiva dell’Agenzia regionale dei rifiuti e delle acque e ne trasferisce le funzioni ed il personale al competente assessorato regionale⁵⁸.

Tale previsione si colloca all’interno di un disegno più generale, che mira a realizzare una nuova articolazione dei dipartimenti e degli uffici regionali; a disciplinare le modalità di conferimento degli incarichi di direzione delle strutture così riorganizzate; a rideterminare le attribuzioni della Presidenza e degli assessorati.

Anche sul versante della disciplina del personale regionale si ripropongono tendenze già osservate in precedenza, come quella di collocare le norme in materia all’interno di provvedimenti *omnibus*⁵⁹, oppure di disporre il collocamento a riposo dei dipendenti regionali in vista del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica⁶⁰.

Spostando invece l’analisi sul terreno delle disposizioni statutarie si deve rilevare come il processo di adeguamento degli statuti speciali alla riforma del Titolo V, prefigurato dall’articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, sia ancora al palo. Nessuna Regione speciale, infatti, ha dato seguito a questa previsione costituzionale⁶¹.

In Sardegna, però, si segnala l’approvazione della legge statutaria con cui la Regione ha provveduto a disciplinare la propria forma di governo, ai sensi della legge costituzionale n. 2 del 2001 che, tra le altre cose, aveva decostituzionalizzato la materia rimettendola alla competenza dei legislatori speciali.

La legge statutaria detta anche i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della Regione; disciplina l’esercizio del diritto di iniziativa legislativa popolare e dei referendum regionali, nonché i casi di ineleggibilità e incompatibilità alla carica di Presidente, consigliere e assessore⁶².

Soprattutto – per quel che più interessa in questa sede – contiene una previsione sul controllo della spesa (art. 9) che riguarda anche gli enti, le agenzie e le aziende regionali, i quali sono tenuti a perseguire il rigore della spesa per il loro funzionamento e per lo

⁵⁸ *Legge regionale Sicilia 16 dicembre 2008, n. 19*, “Norme per la riorganizzazione dei dipartimenti regionali. Ordinamento del Governo e dell’Amministrazione della Regione”.

⁵⁹ *Legge regionale Friuli-Venezia Giulia 12 marzo 2009, n. 4*, “Disposizioni urgenti in materia di personale, di conferimento di funzioni agli enti locali e di imposta regionale sulle attività produttive”; *legge provinciale Bolzano 16 ottobre 2009, n. 6*, “Norme in materia di uffici provinciali e personale nonché istruzione”.

⁶⁰ *Legge regionale Valle d’Aosta 2 febbraio 2009, n. 5*, “Disposizioni urgenti in materia di pubblico impiego regionale”.

⁶¹ Sui diversi profili connessi all’adeguamento degli statuti speciali si veda R. BIN e L. COEN (a cura di), *I nodi tecnici della revisione degli statuti speciali*, Padova, 2008.

⁶² *Legge regionale statutaria 10 luglio 2008, n. 1*, “Legge statutaria della Regione Autonoma della Sardegna”. Cfr. O. CHESSA e P. PINNA (a cura di), *La riforma della Regione: dalla legge statutaria al nuovo statuto speciale*, Cagliari, 2008.

svolgimento della propria attività e a rendere pubblici i contributi e i compensi erogati a qualunque titolo.

6. Conclusioni

Giunti al termine della presente indagine, la scadenza della ottava consiliatura regionale offre il pretesto per svolgere alcune osservazioni di sintesi che non si limitino a quanto accaduto nell'intervallo di tempo qui considerato, ma si estendano – con una visione d'insieme – all'intero arco del quinquennio appena trascorso, in modo che dell'amministrazione regionale si possa provare a tracciare un bilancio “di legislatura”.

Va subito detto, però, che anche assumendo questa prospettiva di più ampio respiro, non sembra possibile discostarsi di molto dalle prime – parziali – conclusioni che si erano già raggiunte nei precedenti *Rapporti*.

Al di là di talune, episodiche, iniziative intraprese da qualche Regione in vista dello snellimento dei propri apparati ed aventi prevalentemente ad oggetto il riordino delle strutture esistenti, piuttosto che la loro eliminazione *tout court*, non si può dire che sia in atto a livello regionale un organico processo di revisione dell'organizzazione amministrativa coerente con il nuovo disegno costituzionale.

Esistono tentativi isolati, che tuttavia non sembrano sufficienti a delineare una netta inversione di tendenza rispetto al passato ed anzi rischiano di essere vanificati dalla perdurante propensione delle Regioni ad istituire gli organismi della più diversa specie.

Di certo non sfugge che i legislatori regionali si trovino a dover operare in condizioni di contesto non favorevoli, soprattutto per l'inerzia del legislatore statale che non ha ancora proceduto alla definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. p)⁶³, ciò che rappresenta il presupposto indispensabile ai fini della complessiva riallocazione delle funzioni amministrative secondo quanto previsto dal nuovo articolo 118⁶⁴.

La prima rilevante semplificazione, infatti, è quella che deriva dalla chiarificazione delle funzioni dei diversi livelli di governo – del chi fa che cosa – e deve essere perseguita concentrando in un solo ente la responsabilità dell'esercizio di ogni funzione; individuando

⁶³ Nel momento in cui si scrive, però, risulta pendente alla Camera dei deputati il ddl n. 3118, recante “Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento delle funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli Uffici territoriali del Governo. Riordino di enti ed organismi decentrati”.

⁶⁴ Cfr. G. C. DE MARTIN, *I nodi pendenti per attuare (correttamente) una riforma di sistema incompiuta*, in *Amministrazione in cammino*, 30 luglio 2009.

tali enti in quelli direttamente rappresentativi della sovranità popolare, soprattutto Comuni e Province, ai quali vanno trasferite tutte le funzioni che non necessitano di esercizio unitario a livello regionale; assicurando che ad ogni funzione conferita corrisponda un'effettiva devoluzione di risorse e di personale.

Ma anche tenendo conto di queste attenuanti, il quadro che sembra emergere è quello di Regioni tuttora caratterizzate da un modello di amministrazione marcatamente accentrato e fondato essenzialmente su poteri di gestione attiva, con una scarsa attitudine a retrocedere dall'esercizio (diretto e soprattutto indiretto) di funzioni amministrative e con una certa riluttanza a cogliere appieno le opportunità derivanti dalla trasformazione, in senso ad esse più favorevole, dei criteri di competenza in materia di organizzazione interna. Sicché, in ultima analisi, i risultati fin qui ottenuti dai legislatori regionali si rivelano generalmente al di sotto delle aspettative suscitate dalla riforma del Titolo V.