

## **Gli enti strumentali delle regioni\***

*di Luca Castelli*

Dal monitoraggio della legislazione regionale successiva alla modifica del Titolo V, sembra possibile segnalare alcune tendenze in materia di enti strumentali regionali, anche nella prospettiva – più volte auspicata da Bassanini – di fornire qualche dato esemplificativo a sostegno delle riflessioni del gruppo di lavoro.

La prima tendenza, di tipo quantitativo, è quella ben nota della costante proliferazione di apparati ed enti strumentali, soprattutto agenzie. Tale tendenza riguarda in modo generalizzato tutte le regioni, comprese le speciali, nelle quali si registra – solo per restare ai casi più recenti – la creazione di un’Agenzia delle entrate e di un’Agenzia regionale di promozione economica in Sardegna (l. r. n. 4/06), nonché di un’Agenzia provinciale per l’energia in Trentino (l. r. n. 3/06); e riguarda, in particolare, alcuni ambiti materiali (agricoltura, ambiente, lavoro, sanità, per citare quelli più ricorrenti).

Come è emerso, in alcuni di questi settori la presenza di tali enti impatta, o può impattare, con funzioni che si sono storicamente radicate in capo all’amministrazione provinciale. Due esempi rendono più tangibile questa circostanza: in una materia tipicamente provinciale – come quella della viabilità e trasporti – il Piemonte ha istituito l’Agenzia regionale delle strade del Piemonte (l. r. 19/01); il Lazio l’Azienda strade Lazio (l. r. 12/02) e l’Agenzia regionale per la mobilità (l. r. 9/03).

In un’altra materia – mercato del lavoro – dove pure le province hanno acquisito funzioni rilevanti ai sensi del d. lgs. n. 468/97, tutte le leggi regionali che hanno riformato il settore dopo il Titolo V hanno istituito Agenzie regionali del lavoro e della formazione professionale (E.R. l. r. n. 17/05, FVG l. r. n. 18/05, Marche l. r. n. 2/05, Sardegna l. r. n. 20/05, Lombardia l. r. n. 22/06).

Davanti ad un simile scenario, si può da una parte rilevare come “l’ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti delle regioni”, non sia più materia di legislazione concorrente, ma come ha ricordato la Corte (da ultimo nella sentenza 233/06 sullo *spoils system* regionale) rientra ormai nelle competenze generali residuali del quarto comma dell’art. 117.

---

\* Il presente scritto riproduce il testo di una nota elaborata per il gruppo di lavoro di ASTRID su “La semplificazione del sistema delle istituzioni territoriali”.

Di conseguenza, l'autonomia organizzativa delle regioni si è indubbiamente rafforzata, in ragione dei minori limiti che circondano la potestà legislativa in materia, e dunque ciascuna regione, nel rispetto del quadro costituzionale, potrebbe ritenersi libera di adottare il modello e le regole di organizzazione amministrativa che preferisce.

Anzi, sotto questo profilo, si può constatare come il dato della proliferazione dilagante degli apparati, stia semmai ad evidenziare che le regioni – malgrado la potestà residuale – si siano ancora una volta appiattite sulla scelta dell'uniformità, anziché della differenziazione dei loro assetti organizzativi.

D'altra parte, nell'esercizio di questa potestà organizzatoria, devono considerarsi vincolate dal principio del decentramento di cui all'art. 5, che rinviene ora un'esplicita proiezione nel primo comma dell'art. 118.

Viene allora da chiedersi se non si possa immaginare – per riprendere stavolta l'accento posto da De Martin sulla leale collaborazione – che ogniqualvolta la scelta organizzativa di una regione si traduca nell'istituzione di un nuovo ente regionale, soprattutto in quelle materie in cui si sia consolidato un *corpus* di funzioni tipicamente provinciali, il conflitto che si profila tra il principio dell'autonomia organizzativa regionale e quello del decentramento, non possa essere bilanciato proprio alla luce del principio di leale collaborazione, in modo tale che la ripartizione delle funzioni avvenga – in questi casi – sulla base di un'intesa tra la regione e gli enti locali interessati, magari propiziata nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali.

In questo modo si perseguirebbero due obiettivi di non poco momento: si valorizzerebbe una lettura del Titolo V in termini di “federalismo cooperativo” e non di “federalismo competitivo”; si rafforzerebbe il ruolo del Consiglio delle autonomie locali, come sede paritaria di concertazione endoregionale.

Una seconda indicazione che si desume – in via di prima approssimazione – dalla legislazione monitorata, riguarda il fatto che le regioni, nel momento in cui procedono alla riallocazione delle funzioni ai diversi livelli territoriali, in attuazione dei nuovi parametri costituzionali, provvedono contestualmente all'istituzione – altre volte al riordino – di aziende o agenzie (questa tendenza si apprezza soprattutto in materia di lavoro e di istruzione-diritto allo studio).

La regione, cioè, nel ridisciplinare *ex professo* interi settori materiali, da una parte sembra rafforzare il corredo funzionale degli enti locali; dall'altra, sembra accentuare il proprio ruolo in termini di programmazione, coordinamento, indirizzo e controllo; al tempo stesso, però, mantiene accentrata una quota di funzioni operative, che non vengono esercitate direttamente, ma per il tramite di un ente strumentale appositamente costituito.

Rispetto a questa tendenza, c'è da chiedersi se non si possa prevedere un qualche meccanismo disincentivante che spezzi questo circolo vizioso e faccia sì che la regione, nel momento in cui trattiene per sé funzioni che necessitano di esercizio unitario a livello regionale, possa essere sollecitata, se non obbligata *tout court*, ad esercitarle direttamente e non attraverso una struttura *ad hoc*.

Una terza tendenza che in minima parte comincia solo ora ad apprezzarsi, è quella relativa al processo di riordino degli enti strumentali, che vede in alcuni casi la loro definitiva soppressione.

Si può segnalare in proposito il significativo esempio della Basilicata, unica regione ad aver finora emanato una disciplina organica di riforma degli enti ed organismi sub-regionali (l. r. 11/06), ma tale tendenza sembra affacciarsi, seppur in chiaroscuro, anche in Sardegna.

La provincia di Trento, nella legge organica di riordino del sistema delle autonomie, ha invece provveduto ad enumerare tutti gli enti strumentali della provincia, indicandone il dipartimento di appartenenza, con una scelta di cui sembra possibile apprezzare almeno la trasparenza.

Meno innovativa l'opzione dell'Umbria che, in una recente proposta di legge che adegua l'ordinamento regionale al Titolo V, prevede, fra le altre cose, la soppressione delle strutture regionali che esercitano funzioni conferite ad altro livello di governo: simili previsioni, infatti, erano già contenute nelle leggi regionali di attuazione del decreto 112, senza che questo abbia minimamente contribuito ad impedire il dilagare degli apparati regionali.

Fuorviante e per nulla in sintonia con la prospettiva di concentrare nei due livelli di governo locale (di base e di area vasta) la maggior parte delle funzioni operative regionali, appare invece – sempre in Umbria – la creazione di Ambiti territoriali integrati (A.T.I.), che pur non essendo enti strumentali in senso stretto, rappresentano la solita ricerca di ambiti di cooperazione intercomunale per la gestione di funzioni di area vasta e rischiano seriamente di porsi in concorrenza con la provincia, creando i presupposti per ulteriori duplicazioni e sovrapposizioni di ruoli.