

La Collana di *Diritto costituzionale regionale* intende ospitare, e rinnovare nel tempo, studi dedicati agli ordinamenti delle singole Regioni italiane: in ciò, peraltro, rifuggendo da localismi alla moda o, comunque, asintotici rispetto al disegno costituzionale repubblicano, pur dopo le profonde riforme legislative e costituzionali avutesi a cavallo tra il secolo passato e quello presente, e, tuttavia, con la convinzione che, al di là delle linee generali comuni, i valori attribuiti e riconosciuti all'autonomia territoriale, soprattutto nei termini di una più efficiente organizzazione dell'apparato pubblico e di una miglior tutela dei diritti e delle aspettative individuali e collettive, possano trovare realizzazione solo nel concreto e virtuoso operare degli istituti e delle procedure della democrazia locale e partecipativa.

Marco Ruotolo è professore ordinario di Diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre, ove insegna, altresì, Diritto processuale costituzionale. Presso l'Università di Camerino è stato per diversi anni docente di Diritto regionale. È autore di numerose pubblicazioni scientifiche, riguardanti, in particolare, le fonti del diritto, la giustizia costituzionale e i diritti fondamentali.

Giovanni Serges è professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre, ove insegna, altresì, Diritto costituzionale regionale. È stato docente di Diritto regionale anche presso le Università di Catania, Perugia e Roma "La Sapienza". È autore di numerose pubblicazioni scientifiche, riguardanti temi vari di giustizia costituzionale, sistema delle fonti, principio di eguaglianza, funzione giurisdizionale.

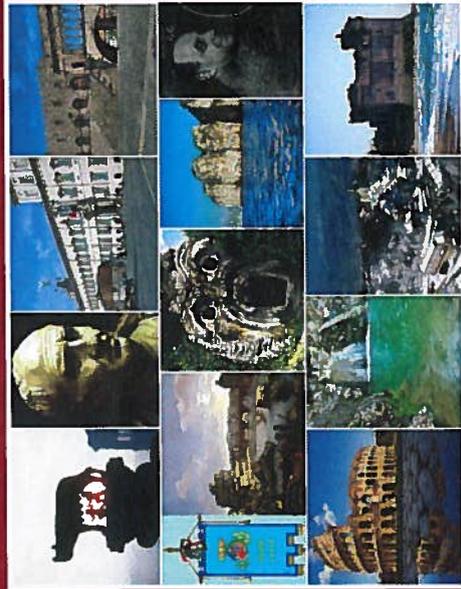
DIRITTO COSTITUZIONALE REGIONALE

Collana diretta da Pasquale Costanzo e Antonio Ruggieri

LINEAMENTI DI DIRITTO COSTITUZIONALE DELLA REGIONE LAZIO

a cura di

MARCO RUOTOLO - GIOVANNI SERGES



LINEAMENTI DI DIRITTO COSTITUZIONALE
DELLA REGIONE LAZIO

M. RUOTOLO - G. SERGES
(a cura di)



€ 35,00

G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

DIRITTO COSTITUZIONALE REGIONALE
Collana diretta da Pasquale Costanzo e Antonio Ruggeri

La collana “Diritto costituzionale regionale” diretta da Pasquale Costanzo e Antonio Ruggeri adotta una politica di scelta dei volumi da pubblicare basata sul metodo del *peer review*. I testi devono essere inviati ai direttori della collana e, se il tema rientra tra quelli di interesse per la collana stessa, il contributo, in forma anonima, verrà sottoposto ad un processo di doppia valutazione esterna da parte di pari.

The books published in the “Diritto costituzionale regionale” series, edited by Pasquale Costanzo and Antonio Ruggeri, are selected on the basis of the peer-review method. The files of the books ought to be sent to series’ directors. If the subject matter meets the scope of the series’ directors, the book will be submitted to a double external peer-review process.

INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Introduzione</i>	XI
<i>Capitolo I</i>	
INTRODUZIONE STORICO-ISTITUZIONALE DAGLI ORDINAMENTI PONTIFICI ALLA COSTITUENTE	1
<i>Capitolo II</i>	
LE DUE STAGIONI STATUTARIE DELLA REGIONE LAZIO	17
<i>Sezione I</i>	
DALLA COSTITUZIONE AL NUOVO STATUTO DEL 2004: IL LAZIO NELLE VICENDE DEL REGIONALISMO ITALIANO	17
<i>Sezione II</i>	
LO STATUTO DELLA REGIONE LAZIO	28
<i>Capitolo III</i>	
LE FONTI DEL DIRITTO	49
<i>Sezione I</i>	
LA LEGGE REGIONALE	49
<i>Sezione II</i>	
LE "ALTRE" FONTI REGIONALI	75

	<i>pag.</i>
<i>Capitolo IV</i> LA FORMA DI GOVERNO E LA LEGGE ELETTORALE	97
<i>Capitolo V</i> IL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI E GLI ORGANI REGIONALI DI RILEVANZA STATUTARIA	139
<i>Capitolo VI</i> LE FUNZIONI AMMINISTRATIVE	171
<i>Sezione I</i> L'ALLOCAZIONE DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE	171
<i>Sezione II</i> L'ORGANIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE REGIONALE	192
<i>Sezione III</i> L'ATTIVITÀ	202
<i>Sezione IV</i> LA DISCIPLINA STATUTARIA DEI POTERI SOSTITUTIVI	208
<i>Capitolo VII</i> LA RIFORMA DI ROMA CAPITALE	217
<i>Capitolo VIII</i> LA FINANZA REGIONALE	247
<i>Capitolo IX</i> LA PARTECIPAZIONE POPOLARE	277

	<i>pag.</i>
<i>Capitolo X</i>	
LE RELAZIONI ESTERNE	293
<i>Statuto della regione Lazio</i>	333
<i>Notizie sugli Autori</i>	363
<i>Indice sistematico</i>	365

Capitolo VI

LE FUNZIONI AMMINISTRATIVE

Sezione I

L'ALLOCAZIONE DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE *

SOMMARIO: 1. La disciplina statutaria della potestà amministrativa. – 2. La ripartizione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo. Il precedente assetto. – 3. I principi dell'attuale Statuto. – 4. I criteri di ripartizione. Il problema della delega. – 5. Le funzioni conferite dallo Stato e le funzioni fondamentali degli ee.ll. – 6. La controversa riforma statale del ruolo delle Province nel d.l. n. 201 del 2011 e nel d.l. n. 95 del 2012. – 7. L'attuazione della sussidiarietà ed il difficile superamento dell'impostazione "regionocentrica". – 8. L'esercizio associato da parte dei Comuni. Le Comunità montane. – 9. La sussidiarietà orizzontale e le autonomie funzionali.

1. La disciplina statutaria della potestà amministrativa

La disciplina delle funzioni amministrative, all'interno dello Statuto della Regione Lazio, è sparsa in varie norme, collocate in parti diverse.

Se, infatti, vi è uno specifico Titolo, il V, dedicato a "organizzazione e attività amministrativa della Regione", nel quale sono contenute alcune delle norme rilevanti in materia, altre disposizioni – di importanza non certo minore e, anzi, almeno altrettanto significative per la comprensione dell'assetto complessivo delle funzioni amministrative nella Regione – sono collocate nel Titolo III dedicato a "l'autonomia della Regione" (v. art. 16, intitolato appunto "potestà amministrativa") e nel Titolo IV, sugli organi costituzionali della Regione, sia nel Capo che si occupa del Presidente della Regione (art. 41), sia, soprattutto, in quello sulla Giunta Regionale (art. 48 s.).

Lo svolgimento di funzioni amministrative è, in effetti, un aspetto di enorme rilievo nell'esperienza concreta delle attività della Regione, tanto che, non a caso, l'art. 13 St. contempla espressamente l'esercizio della potestà amministrativa tra le espressioni essenziali dell'autonomia della Regione.

Risponde, quindi, ad una esigenza ben comprensibile la scelta di dedicare esplicitamente diverse norme nell'interno dello Statuto alla disciplina delle funzioni amministrati-

* Di Marta Mengozzi.

ve, sia sotto il profilo organizzativo sia sotto quello delle modalità di svolgimento dell'attività. I due profili organizzazione/attività, peraltro, benché strettamente intrecciati tra loro, mantengono tradizionalmente una certa distinzione concettuale: non a caso l'intitolazione del Titolo V mette insieme "organizzazione e attività amministrativa della Regione", ma distingue, poi, i due aspetti, all'interno del Titolo stesso, nelle rubriche dei diversi articoli.

Si tratta di una normativa che, nel suo complesso, risulta ampia e articolata, pur limitandosi, coerentemente con le indicazioni dell'art. 123 Cost., a dettare i "principi fondamentali di organizzazione e funzionamento". Ciò corrisponde, del resto, all'idea, più volte sottolineata anche in sede dottrinale, che la previsione della competenza statutaria su tale ambito costituisca non soltanto un contenuto obbligatorio dello Statuto, ma al tempo stesso pure un limite fissato a tale competenza, che renderebbe illegittima una normativa troppo dettagliata, la quale correrebbe il rischio di privare la legge regionale nonché le fonti regolamentari, di cui sono titolari anche gli enti locali, di uno spazio di disciplina (D'ATENA, 2006, 104; DE MARTIN, 2005).

Peraltro, non si deve dimenticare che, accanto alle numerose norme del nuovo Statuto già sopra indicate, non possono non assumere rilievo ai fini della completa ricostruzione del quadro anche molte altre disposizioni statutarie intitolate ad altri temi che, però, indirettamente, coinvolgono l'esercizio della potestà amministrativa. Potrebbe, cioè, dirsi – riecheggiando l'insegnamento di Carlo Esposito a proposito delle norme costituzionali sull'amministrazione (ESPOSITO, 1954, 247 s.) – che chi voglia sapere com'è disciplinata l'amministrazione nella Regione non deve leggere soltanto gli articoli espressamente dedicati ad essa, ma tutto lo Statuto, poiché esso conforma e condiziona l'esercizio di tale potestà anche quando detta i principi fondamentali, indicando alcuni specifici obiettivi dell'azione della Regione (v., ad esempio, artt. 7, 8 e 9), quando delinea in via generale il rapporto della medesima con gli enti locali (v. artt. 4 e 5), definisce le relazioni tra i diversi organi di governo regionali (v. tutto il Titolo IV), disciplina la finanza regionale (Titolo VI), o prevede gli organi di raccordo istituzionale, di garanzia, controllo e consultazione (Titolo VIII).

In questa sede, comunque, si dovrà inevitabilmente concentrare l'attenzione sulle norme che più esplicitamente si riferiscono alla funzione amministrativa, rinviando, per il resto, agli altri capitoli.

Occorre anche ricordare che le norme statutarie in materia devono, comunque, operare nell'ambito dei limiti fissati, a vario titolo, dalle disposizioni costituzionali.

Innanzitutto, vi è il vincolo derivante dai principi dettati direttamente dalla Costituzione in materia di organizzazione ed attività amministrativa (si pensi, soprattutto, agli artt. 97 e 98, ma anche a tutti i principi desumibili da altre norme costituzionali, tra le quali basti citare l'art. 28 o l'art. 113 Cost.). La conformità dei principi statutarî a tali norme è senz'altro imposta, infatti, dallo stesso sistema delle fonti e dal rapporto tra Statuti ordinari e Costituzione, chiarito dallo stesso art. 123, II c., Cost., che prevede il possibile promuovimento della "questione di legittimità costituzionale" dello Statuto davanti alla Corte Costituzionale, ed anche indipendentemente, quindi, dal vincolo di "armonia" con la Costituzione previsto dall'art. 123, I c. (sulla cui interpretazione, tra i molti, v. SORRENTINO, 1971, 441 s.; D'ATENA, 2010, 114).

Altri vincoli costituzionali riguardano, poi, la distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli decisionali.

Il riferimento più ovvio è alla disciplina dettata dall'art. 118 Cost., il quale, peraltro, accogliendo il principio di sussidiarietà in tutta la sua ricchezza assiologica, è ricco di implicazioni in diversi ambiti. Ma, nella definizione del riparto delle funzioni amministrative, non può non assumere un grande rilievo anche la circostanza che la determinazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane sia attribuita dalla Costituzione alla competenza esclusiva della legge statale (art. 117, II c., lett. p), Cost.). I disordinati e, per molti versi, insoddisfacenti tentativi di attuazione di tale competenza creano più di un problema ai fini della corretta ricostruzione del quadro complessivo delle competenze amministrative degli enti territoriali. Sul punto, comunque, si avrà modo di ritornare.

2. La ripartizione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo. Il precedente assetto

È proprio la ripartizione delle competenze tra i diversi livelli territoriali ad occupare un ruolo centrale nella disciplina statutaria; a tale tema, infatti, è dedicata la prima delle norme in materia di potestà amministrativa (art. 16 St.).

Sul punto, invero, la Costituzione è già piuttosto precisa nelle indicazioni.

Com'è noto, infatti, la riscrittura dell'art. 118 Cost. operata nel 2001 ha profondamente mutato l'impostazione di fondo di tale riparto, passando dal c.d. principio del parallelismo – in virtù del quale spettavano alla Regione le funzioni amministrative per le materie cui era loro attribuita la potestà legislativa, “salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali” e fatta salva la possibilità di delega da parte dello Stato di ulteriori funzioni amministrative – a quello c.d. della dissociazione, con l'attribuzione della competenza amministrativa generale ai Comuni, “salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”.

Tale passaggio ha comportato, in sostanza, un'opzione decisa verso una concezione ben definita dei rapporti tra Regione ed enti locali, sulla base della quale la prima dovrebbe limitare al minimo lo svolgimento diretto di compiti amministrativi veri e propri, assumendo, piuttosto, un ruolo programmatico e di coordinamento rispetto all'azione degli enti territoriali minori.

Se la scelta netta a favore di tale modello costituisce un importante cambiamento sul piano culturale e valoriale, non privo di conseguenze giuridiche, deve però riconoscersi che l'idea di un'amministrazione regionale impegnata più sul piano politico-programmatico che su quello dello svolgimento effettivo dell'attività amministrativa in senso stretto – concezione riassunta dalla dottrina nella dicotomia “governo regionale/amministrazione locale” (DE MARTIN, 2007, 281) – non rappresenta una novità assoluta rispetto al sistema previgente, essendo essa in qualche modo già presente nel testo originario della Costituzione. Pur accogliendo il principio del parallelismo, infatti, esso prefigurava la Regione come un ente privo di un proprio apparato burocratico sviluppato, prevedendo che

essa, esercitasse “normalmente” le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici. Non a caso, una dottrina risalente ed autorevole definiva le Regioni “enti ad amministrazione indiretta necessaria” (GIANNINI, 1962).

Tale concezione, tuttavia, è rimasta soffocata da un modo di intendere il principio del parallelismo tendente a valorizzare il ruolo operativo della Regione e non ha, dunque, trovato alcuno sviluppo nella concreta esperienza né dei primi Statuti regionali, né della legislazione di trasferimento delle funzioni. Il modello organizzativo in questione, in sostanza, non si è storicamente inverato. Piuttosto, si è ritenuto che la previsione del “normale” svolgimento delle funzioni tramite gli enti locali rimettesse al legislatore regionale una scelta dotata dei più ampi margini di discrezionalità.

Così, i vecchi statuti regionali si limitavano a generiche previsioni di “decentramento” delle funzioni, lasciando alla legislazione ordinaria qualsiasi determinazione con riguardo alla concreta distribuzione dei compiti (v., ad esempio, i vecchi Statuti di Lombardia, Campania, Emilia-Romagna, Calabria, Toscana). Anche lo Statuto della Regione Lazio del 1971 si limitava a riprendere e ribadire i principi costituzionali in materia (all’art. 4), rimettendo ogni reale scelta in materia al livello legislativo, sia statale che regionale (anche per la delega, infatti, era prevista espressamente una riserva di legge regionale: v. art. 42 vecchio St.).

E i relativi atti normativi primari, sia statali che regionali, coerentemente con la sopra ricordata idea del parallelismo, hanno avuto quale punto di riferimento per l’attribuzione delle funzioni amministrative soprattutto le Regioni, finendo per creare una struttura amministrativa “regionocentrica” (DE MARTIN, 2005). Da un lato, infatti, i trasferimenti statali – sia quelli del 1972 che quelli di cui al d.lgs. n. 616 del 1977 – sono stati, per lo più, rivolti all’attribuzione alle Regioni di compiti amministrativi operativi, considerando tale livello territoriale come naturale destinatario dei trasferimenti stessi e rinunciando a valorizzare il potere statale di individuare funzioni di interesse esclusivamente locale. Dall’altro lato, anche la legislazione regionale non ha provveduto a cedere in modo significativo agli uffici degli enti territoriali, nemmeno nella forma della delega o dell’avvalimento, i compiti di amministrazione in senso stretto, preferendo conservare alla Regione un ruolo di gestione diretta delle relative funzioni (DE MARTIN, 2007, 282 ss.).

Le regioni, insomma, hanno dato vita – e la Regione Lazio non fa eccezione – ad un’organizzazione di uffici ed enti molto sviluppata, certamente non coerente con l’idea che i processi regionali dovessero costituire un momento di programmazione e coordinamento, ma piuttosto pensata in funzione dell’intervento attivo della Regione stessa nei compiti di amministrazione.

L’impulso nella direzione di un cambiamento è giunto, solo molti anni dopo, dal livello legislativo statale. Su tale quadro, infatti, alla fine degli anni ’90, si sono proposte di intervenire le leggi Bassanini ed i relativi decreti legislativi; in particolare, ci si riferisce alla l. n. 59 del 1997 ed al d.lgs. n. 112 del 1998, i quali, perseguendo l’obiettivo della semplificazione, del riassetto e del massimo decentramento possibile delle funzioni, hanno introdotto nel nostro ordinamento l’espresso riferimento al principio di sussidiarietà e compiuto qualche tentativo di riallocazione più razionale delle funzioni amministrative, concentrando in capo ai Comuni i compiti operativi.

L'opera, assai ardua, non può dirsi coronata da successo: essa, infatti, tra le altre cose, si è dovuta necessariamente confrontare con il fitto intreccio che esiste in materia tra le norme statali e le competenze regionali, le quali in molti casi hanno finito per ostacolare il processo di riallocazione; significativa, al riguardo, appare la vicenda della disciplina relativa allo sportello unico per le attività produttive dettata dal d.lgs. n. 112 del 1998, il cui disegno originario è stato stravolto da alcune decisioni della Corte costituzionale, come la n. 206 del 2001 e la n. 376 del 2002, le quali, adottate su ricorsi presentati da alcune regioni per difendere le proprie sfere di competenza, hanno finito per ridefinire il contenuto delle norme statali nel senso meno innovativo e maggiormente conservativo del previgente assetto delle competenze amministrative (come ha lamentato lo stesso BASSANINI, 2008, 24 ss.). Le Regioni hanno mostrato, cioè, in generale, un atteggiamento riluttante a procedere alla riallocazione verso il basso.

Nella Regione Lazio, invero, il processo di decentramento delineato a livello statale ha condotto all'approvazione di una generale legge regionale di riorganizzazione delle funzioni e compiti amministrativi ispirata ai medesimi principi, la 6 agosto 1999, n. 14. La legge regionale in questione è stata emanata in dichiarata attuazione della l. n. 59 del 1997, provvedendo alla disciplina delle funzioni ed alla distribuzione delle competenze amministrative tra Regione ed enti locali nel rispetto dei principi di sussidiarietà, completezza, efficienza ed economicità, cooperazione, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, omogeneità, adeguatezza, differenziazione, copertura finanziaria e patrimoniale dei costi, autonomia organizzativa e responsabilità degli enti locali (art. 1, I e III c.).

Tuttavia, al di là delle norme più generali che sembrano affidare la competenza generale ai Comuni, delineando per le Regioni un ruolo di programmazione, indirizzo, coordinamento, direttiva e controllo (v. artt. 3 e 5), le concrete scelte effettuate dalla medesima legge regionale nei diversi ambiti di azione dell'amministrazione territoriale non sembrano poi corrispondere a tali indicazioni, giungendo solo molto raramente ad un effettivo decentramento e conservando nella maggior parte dei settori le più rilevanti competenze operative alla Regione (si veda, ad esempio, la disciplina del settore della tutela della salute; sul punto, comunque, si tornerà più diffusamente in seguito).

Il riassetto, del resto, era dettato soltanto dalla necessità di uniformarsi al nuovo impianto legislativo statale, ma non corrispondeva ad esigenze dettate né dalla Costituzione né dallo Statuto regionale, entrambi immutati, i quali continuavano a prescrivere il modello originario di distribuzione delle competenze, connotato da tutte le ambiguità di cui si è detto.

3. I principi dell'attuale Statuto

La riforma costituzionale del 2001 ha imposto, come si è già accennato, un cambiamento di prospettiva, codificando nel testo costituzionale i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza ed ha determinato anche nello Statuto del 2004 della Regione Lazio un corrispondente radicale mutamento dei principi che regolano la distribuzione delle funzioni. Le norme che disciplinano la materia all'intero dello Statuto, sono state, infatti, completamente riformulate, seguendo la diversa impostazione voluta a livello costituzionale.

Resta, tuttavia, una certa riluttanza dello Statuto regionale ad offrire uno svolgimento ulteriore delle norme costituzionali che dica qualcosa di più ed offra qualche più preciso punto di riferimento rispetto a quanto deriva direttamente dalla Costituzione.

L'art. 16, in particolare, richiama i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, precisando che le funzioni amministrative relative alle materie oggetto di potestà legislativa regionale sono, con legge regionale, attribuite "di norma" ai Comuni, ovvero conferite alla Provincia ed agli altri enti locali o riservate alla regione medesima "qualora ciò sia necessario per garantirne l'esercizio unitario ai fini dell'efficace tutela degli interessi dei cittadini e della collettività" (I c.). Tale previsione è completata da quella secondo cui la ripartizione deve essere ispirata al criterio dell'indicazione "tassativa" delle funzioni riservate alla Regione "in quanto attengano ad esigenze di carattere unitario" (II c., lett. a)) ed a quello dell'attribuzione ai Comuni "della generalità delle funzioni non riservate alla Regione e non conferite espressamente" ad altri enti ai sensi della stessa disciplina statutaria.

Tali formule recepiscono pienamente i principi introdotti dalla nuova disciplina costituzionale e mostrano anche il tentativo di dare loro una qualche specificità e concretezza.

Tale tentativo, però, è appena abbozzato e consiste soltanto in una descrizione più puntuale dei principi stessi. Ad esso, invece, non fa riscontro una profonda assimilazione dei nuovi criteri di redistribuzione, tale da condurre a elaborazioni del tema nuove o originali, né a tentativi più specifici di attuazione o alla sperimentazione di soluzioni ai problemi applicativi che essi inevitabilmente pongono. La disciplina statutaria si limita, in sostanza, a ripercorrere quasi pedissequamente le norme costituzionali in materia, senza azzardare a trarne spunti originali.

Del resto, la ricerca di soluzioni innovative in materia di applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza non sembra caratterizzare la maggior parte degli Statuti post-riforma, i quali, per lo più, si riferiscono a tali principi in termini ancora più generici di quelli utilizzati dalla Regione Lazio (abbastanza articolati, invece, in materia, oltre a quello laziale, sono gli Statuti di Abruzzo, Toscana e Umbria: v. DE MARTIN, 2005). Un'eccezione in questo senso può forse essere rappresentata dalla previsione dello Statuto della Regione Toscana dell'obbligo di motivazione di tutti gli atti normativi, ivi compresi quelli legislativi (art. 39, II c., St. Toscana): si tratta, infatti, di un istituto che, benché non formalmente e direttamente collegato con il principio di sussidiarietà, può costituire uno strumento di grande rilievo nella sua applicazione, aprendo importanti possibilità di sindacato proprio su tale fronte.

Inoltre, nello Statuto del Lazio – analogamente a quanto avviene negli altri – non emerge, in connessione con i nuovi principi costituzionali, un ripensamento del ruolo dell'amministrazione regionale, come titolare di funzioni prioritariamente programmatiche e di coordinamento piuttosto che operative. Tali funzioni di amministrazione "alta" sono considerate solo alcune tra le tante funzioni, anche operative, che la Regione è chiamata a svolgere ed è semmai la Giunta a vedersi riservare siffatti compiti di governo (v. art. 48 St.), implicitamente riconoscendo, però, che molti altri compiti, anche attuativi, spettano al complesso dell'organizzazione burocratica regionale. Sul punto, comunque, di avrà modo di ritornare.

4. I criteri di ripartizione. Il problema della delega

L'elenco dei criteri in base ai quali, secondo lo Statuto, debbono essere ripartite le funzioni amministrative, pur se inevitabilmente complicato dall'intreccio dei piani normativi in grado di influire sull'allocazione delle funzioni (vedi quanto si dirà nel successivo paragrafo), tenta comunque di fornire un quadro complessivo.

Il modello prefigurato dallo Statuto, all'art. 16, II c., sembrerebbe essere quello dell'indicazione tassativa delle funzioni riservate alla Regione in quanto attinenti ad esigenze di carattere unitario (lett. a)); il conferimento "mediante attribuzione o delega" delle altre funzioni a Province, Comuni e loro forme associative "in rapporto al ruolo che tali enti sono tenuti rispettivamente svolgere nonché alle dimensioni territoriali, all'idoneità organizzativa ed alle diverse caratteristiche demografiche e strutturali" (lett. b)); l'attribuzione, in via residuale, ai Comuni della "generalità delle funzioni" non riservate alla Regione né espressamente conferite (lett. c)). Tali indicazioni sono completate dall'ulteriore criterio del trasferimento agli enti destinatari di funzioni conferite delle risorse umane, finanziarie e strumentali necessarie (lett. d)).

Le norme statutarie evitano il riferimento alle funzioni "proprie" degli enti locali – che nella formulazione dell'art. 118, II c., Cost. ha creato notevoli problemi di interpretazione e di coordinamento con il primo comma (sui quali, v. D'ATENA, 2010, 176; MARINI, 2002, 401 ss.; nonché, raggiungendo altre conclusioni, BIN, 2002, 369 s.; FALCON, 2002, 385 ss.; LOPILATO, 2006, 257 s.) – preferendo parlare sempre, per quanto riguarda gli enti locali, di "conferimento" o "attribuzione". L'uso di questi termini, comunque, può essere giustificato – rispetto alle previsioni costituzionali che proclamano la generale titolarità di tutte le funzioni amministrative in capo al Comune, salvo eccezioni – dalla considerazione che l'intermediazione legislativa appare comunque necessaria, anche per il riconoscimento ai Comuni di funzioni proprie, sia in relazione alla generale riserva di legge in materia di organizzazione amministrativa di cui all'art. 97, II c., Cost., sia dall'esigenza pratica dell'assegnazione agli enti di risorse finanziarie, organizzative ed umane per lo svolgimento delle funzioni (D'ATENA, 2010, 177; Corte cost., sent. n. 43 del 2004). Sarebbe potuto forse risultare più appropriato l'utilizzazione del termine "riconoscere" riferito alle funzioni dei Comuni (come fa soltanto lo Statuto della Regione Toscana: DE MARTIN, 2005), ma si tratta di un rilievo meramente lessicale.

Maggiori perplessità può destare la previsione di cui alla lett. c) dell'attribuzione ai Comuni della generalità delle funzioni non riservate alla Regione e non conferite espressamente ai sensi, rispettivamente, delle lett. a) e b), con una sorta di "clausola residuale". È, infatti, piuttosto difficile attribuire un qualche significato effettivo a siffatta clausola, atteso che, come si è detto sopra, il principio del previo trasferimento espresso delle funzioni amministrative deve essere considerato valido anche per i Comuni. Sembra, quindi, trattarsi di una disposizione "manifesto", priva di possibili effetti giuridici diretti, in mancanza di apposite norme di attribuzione.

Lo Statuto, inoltre, prefigura espressamente, alla lett. b), la possibilità di funzioni amministrative "delegate" agli enti locali. Si tratta di un aspetto di un certo rilievo, poiché la sopravvivenza dell'istituto della delega è stata messa in dubbio all'indomani della riforma del 2001 da una parte della dottrina (BIN, 2002, 369; FALCON, 2002, 392), ritenendo che

l'utilizzazione di tale strumento non sia compatibile con la previsione del nuovo testo dell'art. 118 Cost. che il conferimento di funzioni a livelli territoriali più estesi di quello comunale debba essere giustificato dall'esigenza di garantirne l'esercizio unitario. La tesi si trova comunque a dover fare i conti con la difficoltà di conciliare tale ricostruzione con il disposto dell'art. 121, IV c., Cost. che prevede che il Presidente della Giunta regionale dirige le funzioni amministrative "delegate dallo Stato alla Regione", conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica; un simile riferimento sarebbe, dunque, da considerare come un difetto di mancato coordinamento tra la riforma costituzionale del 1999 in materia di Statuti regionali ordinari, che ha modificato l'art. 121, e quella del 2001, che ha riformato l'art. 118 Cost. (v. FALCON, 2002, 393). Per dare ragione di tale apparente contraddittorietà, altra dottrina ha, però, osservato che l'affermato contrasto, in realtà, non sussiste: è, anzi, lo stesso principio di sussidiarietà ad imporre che lo Stato, quando sia sufficiente assumere soltanto funzioni di indirizzo per salvaguardare le esigenze unitarie, proceda ad attribuirsi la funzione per poi delegare i compiti di gestione (D'ATENA, 2010, 175).

Tale riflessione, invero, non può che avere una portata generale, conducendo a riconoscere, anche al di là della previsione dell'art. 121, IV c., Cost., la compatibilità dell'istituto della delega di funzioni con il nuovo testo dell'art. 118 Cost. (in questo senso, v. anche MELONI, 2005, 216 ss.).

Così, la previsione espressa da parte dello Statuto della possibilità, per la Regione, di conferire anche mediante delega le funzioni a Province, Comuni e loro forme associate non deve stupire e, anzi, costituisce un utile chiarimento circa la persistente utilizzabilità di tale strumento, anche a livello regionale.

Siffatta ricostruzione se, da un lato, induce a ritenere che alla delega si debba ricorrere soltanto quando non sia possibile, in ragione delle dimensioni degli interessi coinvolti, attribuire interamente la funzione agli enti minori (per l'indicazione della delega come *extrema ratio*, v. MELONI, 2005, 217), dall'altro, comporta anche che tale strumento debba comunque essere preferito rispetto ad una avocazione *tout court* dell'intera funzione in capo all'ente superiore. E, considerate le concrete resistenze dimostrate da molte regioni (ivi compresa la Regione Lazio; v. quanto si dirà in seguito) rispetto alla riallocazione delle funzioni a favore degli enti locali minori, un più frequente impiego almeno dell'istituto in questione potrebbe risultare funzionale ad una più completa attuazione del principio di sussidiarietà.

Invece, nonostante l'espressa previsione statutaria e la sua rispondenza ai principi costituzionali, si deve constatare che l'istituto non è stato molto utilizzato negli ultimi anni da parte della Regione: nelle leggi più recenti – approvate nel periodo post-statutario – risulta un limitatissimo ricorso a tale strumento, presente nella l. reg. n. 18 del 2006, in materia di energia, nella quale una funzione è stata oggetto di delega alle province, e nella l. reg. n. 23 del 2006, che ha aggiunto un'ulteriore delega ai comuni rispetto a quelle già previste dalla l. reg. n. 2 del 1998. L'istituto è, invece, previsto, per diverse funzioni, dalla precedente l. reg. n. 14 del 1999 e, come tale, è tuttora operante. Recentemente, poi, un impiego di un certo rilievo della delega è stato fatto con la l. reg. n. 8 del 2012 per il passaggio ai Comuni delle funzioni amministrative in materia paesaggistica.

5. *Le funzioni conferite dallo Stato e le funzioni fondamentali degli ee.ll.*

Le previsioni statutarie finora considerate regolano l'attribuzione delle funzioni amministrative ai diversi livelli territoriali da parte della Regione, nelle materie di sua competenza legislativa. Esse, poi, si intrecciano, come si è anticipato, con le competenze statali in materia di distribuzione delle competenze amministrative.

Così, lo Statuto dispone che la Regione esercita altresì le funzioni amministrative ad essa espressamente conferite dallo Stato nelle materie rientranti nella legislazione esclusiva statale (art. 16, III c., St.). La precisazione che il conferimento delle funzioni amministrative da parte dello Stato alle Regioni avvenga soltanto nelle materie di legislazione esclusiva statale sembrerebbe trovare riscontro nel sistema costituzionale: se, infatti, è pacifico che spetti alla Regione il potere di allocazione nelle materie di competenza regionale residuale, anche per quanto riguarda le materie di competenza concorrente è coerente con il riparto verticale che le caratterizza affermare che, in quel caso, lo Stato non possa procedere direttamente all'allocazione delle funzioni amministrative individuando uno specifico livello di governo, dovendosi limitare alla determinazione dei principi fondamentali (D'ATENA, 2010, 179; LOPILATO, 2006, 269). Anche la giurisprudenza costituzionale sembra legittimare tale conclusione, sia pure in modo non sempre completamente perspicuo né univoco (v., soprattutto, sent. n. 50 del 2005, nella quale si afferma che l'allocazione delle funzioni amministrative in materie concorrenti "non spetta, in linea di principio, allo Stato"; sent. n. 336 del 2005; ma anche sent. n. 378 del 2005, che sembra andare in altra direzione: sul punto, v. LOPILATO, 2006, 266 ss.).

La regola, però, potrebbe rivelarsi inoperante in sede di prima attuazione, laddove si debbano riallocare funzioni rientranti nella competenza regionale esclusiva o concorrente, ma già esercitate dallo Stato: in questo caso, infatti, sembra spettare comunque allo Stato la disciplina relativa alla loro attribuzione anche in ragione di quanto disposto dalla VIII disp. trans. fin. Cost. (in questo senso, v. anche art. 7, I c., l. La Loggia n. 131 del 2003 il quale prevede che Stato e Regioni, in applicazione dei principi costituzionali, provvedano a conferire le funzioni amministrative "da loro esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge" attribuendo al livello sovracomunale solo quelle che richiedano un esercizio unitario; sul punto v. D'ATENA, 2010, 178 s.; LOPILATO, 2006, 271 s.; MARINI, 2002, 401).

Di estremo rilievo, per la comprensione complessiva del sistema, è poi un altro elemento, che discende direttamente dalla disciplina costituzionale ed al quale lo Statuto, invece, non fa alcun riferimento. Per quanto riguarda le funzioni degli enti locali, cioè, le previsioni statutarie dovrebbero essere integrate dalle norme statali di definizione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, dettate in attuazione dell'art. 117, II c., lett. p), che attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia. Si tratta di una competenza la cui esatta definizione, invero, lascia più di un dubbio, con riguardo alla sua natura ed estensione, ed è per questo oggetto di un complesso dibattito dottrinale (per la cui ricostruzione, v. DI FOLCO, 2011, 503). Per quanto rileva in questa sede, si può comunque constatare che i primi tentativi di attuazione la configurano secondo un modello in qualche modo ibrido (DI FOLCO, 2011, 506), ma mostrano di ritenere che essa comprenda – pur non esaurendosi in ciò – la determinazione di una "soglia minima e indefettibile" (MERLONI, 2002, 415) di funzioni amministrative attribuite a tut-

ti gli enti locali italiani, indipendentemente dalla titolarità delle competenze legislative nelle varie materie (D'ATENA, 2002, 309; FALCON, 2002, 396).

Si può parlare soltanto di "tentativi" di attuazione, poiché la normativa in materia sembra ben lontana dall'aver trovato un assetto stabile, completo e definito. Gli sforzi per delineare un quadro di riferimento, tuttavia, si sono moltiplicati – sia pure in modo non molto ordinato – negli ultimi anni della legislatura in corso, imprimendo una forte accelerazione alla relativa produzione normativa statale, legata soprattutto alle esigenze economiche di tagli alla spesa pubblica: le norme di maggiore rilievo sul tema sono, infatti, senz'altro quelle poste nel d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (convertito in l. 7 agosto 2012, n. 135), in occasione della c.d. *spending review*.

Giova ricostruire brevemente il relativo percorso. Per molti anni, in effetti, il tema era stato solo formalmente "tenuto in agenda", senza alcun esito concreto. La l. La Loggia n. 131 del 2003 già conteneva, all'art. 2, una delega per l'attuazione del 117, II c., lett. p), Cost., ma il Governo ha lasciato trascorrere il relativo termine senza emanare i relativi decreti legislativi. Poi, ancora, nel corso della XV legislatura, è stato presentato un disegno di legge contenente una nuova delega per l'attuazione della medesima competenza (S 1464), ma esso non ha completato l'*iter* di approvazione.

Nel corso della XVI legislatura (quella attualmente in corso), invece, si è assistito a diversi successivi cambi di metodo.

Innanzitutto, è stato messo in cantiere un ulteriore tentativo di attuazione della competenza in parola, rinunciando, però, allo schema della delegazione legislativa e ricorrendo alla presentazione di un disegno di legge (c.d. Carta delle Autonomie) contenente la determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali. L'esame del progetto in sede parlamentare, però, si è rivelato lungo e complesso: il ddl C-3118 è stato definitivamente approvato alla Camera in data 30 giugno 2010, ed è quindi passato al Senato, prendendo il n. S-2259, dove, però, sembra essersi "fermato", essendo tuttora all'esame della Commissione. Del resto, il suo contenuto risulta frattanto svuotato, almeno sul punto, dai successivi atti normativi intervenuti, che hanno provveduto diversamente a tale adempimento, mostrando una (improvvisa) presa d'atto della sua urgenza.

Già, infatti, nel 2009, in corrispondenza con la decisione di dare intanto attuazione all'art. 119 Cost., con la legge sul c.d. federalismo fiscale (l. n. 42 del 2009), si è manifestata l'impellente necessità di dare attuazione all'art. 117, II c., lett. p), poiché l'assetto previsto per i finanziamenti degli enti locali presupponeva la distinzione tra funzioni fondamentali e non (v. artt. 11 e 13 della legge stessa). Così, in via transitoria e "ai soli fini" di quella disciplina (art. 21, II c.), la l. n. 42 del 2009 ha elaborato degli elenchi di funzioni considerate fondamentali per i comuni (art. 21, III c.), per le province (IV c.) e per le città metropolitane (art. 23, VI c., lett. e) ed f)). Per quanto riguarda Comuni e Province, tali elenchi sono stati integralmente ripresi, senza alcuna integrazione o modifica, dall'art. 3 del d.lgs. n. 216 del 2010, emanato in attuazione della delega di cui alla l. n. 42 del 2009.

Si tratta di elenchi piuttosto scarni, che appaiono molto generali e pieni di sovrapposizioni, ma che acquistano una maggiore specificità, se letti in combinazione con le voci di spesa indicate per i bilanci degli enti locali dall'art. 2 del d.p.r. 31 gennaio 1996, n. 194 (recante "Regolamento per l'approvazione dei modelli di cui all'art. 114 del d.lgs. 25 feb-

braio 1995, n. 77, concernente l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali"), cui fa rinvio il II c. dello stesso art. 21 della l. n. 42 del 2009.

Ciò ha rappresentato un primo rilevante passaggio. La l. n. 42 del 2009, invero, come si è già detto, precisa espressamente che tali indicazioni sono provvisorie e valgono soltanto ai fini dell'applicazione delle norme in essa contenute, ma esse sono rimaste per qualche tempo l'unico riferimento normativo esistente in materia (cui anche altri testi normativi hanno fatto riferimento: v. ad esempio, l'art. 14, XXVII c., d.l. n. 78 del 2010 conv. in l. n. 122 del 2010, nella sua originaria formulazione). Si tratta, peraltro, di una forma di attuazione della competenza statale che non poteva dirsi soddisfacente né piena sotto vari profili. Innanzitutto, la l. n. 42, coerentemente con il suo scopo complessivo, segue un'impostazione strettamente legata alle finalità di distribuzione delle risorse, per cui, ad esempio, le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo sono indicate tra le funzioni fondamentali solo nella misura del 70% delle spese; inoltre, essa non compie alcuna riallocazione delle funzioni, ma procede soltanto all'individuazione, tra le funzioni amministrative di cui sono già titolari Comuni, Province e Città metropolitane, e già inserite nei relativi bilanci (vedi appunto il riferimento al d.p.r. n. 194 del 1996), quelle da considerare come "fondamentali".

A tale primo e parziale tentativo di attuazione, si è affiancata, qualche tempo dopo, la riforma delle Province attuata con d.l. n. 201 del 2011, sulla quale si tornerà più diffusamente nel paragrafo successivo (cui si rinvia). In tale ambito, sono state definite *ex novo* le funzioni delle Province, in una prospettiva che, però, sembra essere non quella di definire le funzioni fondamentali, ma piuttosto quella (che non può non suscitare qualche perplessità) di determinare a livello statale tutto il complesso delle funzioni spettanti a tale ente territoriale.

In tale quadro, giunge infine il d.l. sulla *spending review* (n. 95 del 2012, conv. in l. n. 135 del 2012), il quale provvede direttamente a determinare le funzioni fondamentali dei Comuni (art. 19, che modifica l'art. 14, XXVII c., d.l. n. 78 del 2010 e s.m.i.), delle Città metropolitane (art. 18, VII c., lett. a) e b)), nonché delle Province (in questo caso senza definirle "funzioni fondamentali", ma facendo esplicito riferimento all'art. 117, II c., lett. p): v. art. 17, X c.).

Si tratta di una individuazione compiuta sempre in termini piuttosto generali, ma che costituisce comunque un primo tentativo di dare attuazione alla competenza statale in modo organico. Tuttavia, almeno per quanto riguarda i Comuni, l'elenco delle funzioni fondamentali, pur non coincidendo del tutto con quello contenuto nel ddl sulla Carta delle Autonomie, pare muoversi nella stessa ottica nella quale si collocava tale disegno di legge: quella, cioè, di recupero e riorganizzazione dell'esistente, senza un reale ripensamento dell'attuale allocazione delle funzioni amministrative che comprenda anche un ridimensionamento del ruolo delle Regioni (sul punto, con riferimento alla Carta delle Autonomie, v. DE MARTIN, 2010, 17). Anzi, rispetto al disegno di legge ancora formalmente in corso di approvazione, l'elenco delle funzioni comunali inserito nel più recente decreto legge risulta meno esteso e delineato in modo più sintetico, finendo con l'assegnare all'ente di base un ruolo meno garantito, anche con riguardo alla legislazione regionale, almeno per quanto riguarda le "funzioni fondamentali", che dovrebbero costituire, come si è visto, una sorta di soglia minima delle funzioni attribuite agli enti locali.

Profondamente rivisto risulta, invece, il ruolo delle Province, saldandosi il d.l. n. 95 del 2012 con la precedente riforma attuata con d.l. n. 201 del 2011, che ne ha fatto degli enti con funzioni di mero di indirizzo e coordinamento dell'attività dei comuni. Sul punto, come detto, si tornerà più diffusamente nel prossimo paragrafo.

Non si può fare a meno, tuttavia, di rilevare fin d'ora, ed anche a prescindere dai problemi legati al profilo competenziale di un simile intervento statale, un possibile contrasto tra il meccanismo ascensionale "per gradini successivi" delineato dal principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost. e la configurazione delle Province come enti di solo coordinamento, laddove il livello immediatamente più alto, quello regionale, mantiene, invece, compiti di amministrazione diretta. Resta, peraltro, poco chiaro il rapporto tra le funzioni provinciali indicate nel d.l. n. 201 del 2011 e quelle indicate dall'art. 17, X c., d.l. n. 95 del 2012 come "funzioni delle province quali enti con funzioni di area vasta, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p, della Costituzione".

Nel complesso, la prima impressione che si ricava da tali recenti interventi statali è che essi siano mirati non tanto a dare attuazione al quadro costituzionale delle autonomie, valorizzando il ruolo degli enti locali e ridimensionando gli apparati amministrativi regionali (e pararegionali), secondo quanto il testo dell'art. 118 Cost. oggi richiederebbe, ma piuttosto a modificare il sistema delle autonomie locali nel senso di un radicale ripensamento, legato ad esigenze di carattere prevalentemente economico e finanziario, del ruolo delle Province, lasciando, invece, pressoché inalterata la rispettiva configurazione di Comuni e Regioni. Si tratta di un'operazione la cui realizzazione per via legislativa, a Costituzione invariata, non può non suscitare diverse perplessità: ad alcune si è già accennato e su altre si ritornerà nel prossimo paragrafo.

Per quanto riguarda il territorio della Regione Lazio, occorre infine ricordare che esso comprende anche la città di Roma, per la quale la stessa Costituzione, all'art. 114, prevede un ordinamento a sé, affidandone la disciplina a norme statali. La l. n. 42 del 2009, all'art. 24, ha dettato anche un ordinamento transitorio di Roma Capitale, attribuendole funzioni amministrative ulteriori rispetto a quelle già spettanti al Comune di Roma. Sul punto, si deve, però, fare rinvio al capitolo dedicato specificamente a questo tema.

6. La controversa riforma statale del ruolo delle Province nel d.l. n. 201 del 2011 e nel d.l. n. 95 del 2012

Come si è già anticipato, il quadro sin qui delineato deve essere integrato da un più preciso riferimento al d.l. n. 201 del 2011 – noto come decreto "Salva Italia", convertito con modificazioni dalla l. n. 214 del 2011 – il quale ha avviato la profonda riforma delle Province poi portata avanti dal d.l. n. 95 del 2012, in vista di una loro revisione attraverso una riforma costituzionale.

Oltre agli interventi sui relativi organi di governo (ridotti al solo Consiglio provinciale e Presidente della Provincia e privati del loro carattere direttamente rappresentativo del corpo elettorale), il decreto ha inciso profondamente anche sul tema delle funzioni amministrative, prevedendo che alle province spettino soltanto funzioni di indirizzo e coordi-

namento della attività dei comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale e regionale secondo le rispettive competenze (art. 23, XIV c.).

Entro il 31 dicembre 2012, lo Stato e le Regioni, con propria legge, secondo le rispettive competenze, dovranno provvedere a trasferire ai Comuni le funzioni attualmente conferite alle Province e diverse da quelle di indirizzo e coordinamento dell'attività dei Comuni di cui al comma 14, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano acquisite dalle Regioni, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. In caso di mancato trasferimento delle funzioni da parte delle Regioni entro il 31 dicembre 2012, è previsto l'intervento in via sostitutiva dello Stato, ai sensi dell'art. 8 della l. n. 131 del 2003 (XVIII c.). Lo Stato e le Regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono altresì al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali per l'esercizio delle funzioni trasferite, assicurando nell'ambito delle medesime risorse il necessario supporto di segreteria per l'operatività degli organi della provincia (XIX c.).

Sul punto, il recente d.l. n. 95 del 2012 (art. 17, VI c.) si è mantenuto coerente con tale impostazione, prevedendo, ai sensi del citato XVIII c. dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011, ferme le funzioni di indirizzo e coordinamento assegnate alle Province da tale decreto, il trasferimento ai Comuni delle funzioni amministrative conferite alle Province con legge dello Stato fino alla data di entrata in vigore del decreto stesso e rientranti tra le materie di competenza legislativa esclusiva statale. A tale fine, l'individuazione di tali funzioni è affidata ad un d.p.c.m. da adottare entro sessanta giorni (su proposta del Ministro dell'interno e di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e finanze, previa intesa con la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali: VII c.); ad altri successivi decreti dell'esecutivo sono poi rimessi l'individuazione dei beni e risorse connessi all'esercizio delle funzioni stesse ed il loro trasferimento ai comuni (VIII c.). A tale ultimo passaggio è naturalmente subordinata la decorrenza dell'esercizio delle funzioni trasferite (v. IX c.).

Null'altro si dice, invece, nell'ultimo decreto con riguardo ai trasferimenti imposti – con norma di dubbia legittimità – alle Regioni.

La riforma, dunque, a Costituzione invariata, ha sostanzialmente privato del tutto le province di qualsiasi funzione amministrativa operativa e diretta, peraltro superando e contraddicendo, dopo solo pochi mesi, le indicazioni sulle funzioni fondamentali delle Province contenute nella l. n. 42 del 2009 e nel relativo d.lgs. n. 216 del 2010.

Tale intervento legislativo statale – giustificato, come si desume dalla rubrica dell'art. 23 del d.l. n. 201 del 2011, da un'esigenza di riduzione dei costi di funzionamento degli enti in questione – ha suscitato numerosi e consistenti dubbi di legittimità costituzionale, riferiti sia all'utilizzazione dello strumento della decretazione d'urgenza, sia al principio di pariordeinazione degli enti territoriali di cui all'art. 114 Cost., sia al titolo competenziale che legittimerebbe lo Stato a legiferare in materia, andando esso ben oltre la determinazione delle funzioni fondamentali affidata allo Stato dall'art. 117, II c., lett. p), Cost., dal momento che le relative norme sembrano fissare una soglia "massima" piuttosto che "minima" delle funzioni attribuibili alle Province dalla legislazione regionale (e potendosi manifestare qualche dubbio sull'idoneità della competenza concorrente statale in materia di coordinamento della finanza pubblica a giustificare interamente un simile intervento); sia, soprattutto, con riferimento al principio di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazio-

ne (sul punto, v. quanto si è già illustrato più diffusamente nel paragrafo precedente, nonché PASTORE, 2012, 7 s.).

La Regione Lazio, come diverse altre Regioni, ha provveduto ad impugnare davanti alla Consulta la norma del decreto l. n. 201, specificando di essere legittimata a ciò sia per la lesione diretta alle proprie competenze che deriva dalla disposizione in parola, sia a difesa delle prerogative costituzionali delle Province. Il ricorso argomenta diversi profili di illegittimità della norma, pur non sviluppando particolarmente l'aspetto relativo al principio di sussidiarietà. Il relativo giudizio, insieme ad altri analoghi, è tuttora pendente davanti alla Corte costituzionale, con il n. 44 del 2012, ed è in attesa di essere fissato.

Né la Regione, *medio tempore*, sembra intenzionata ad adeguare la propria legislazione: non soltanto non ha in alcun modo provveduto ai trasferimenti che la legge statale prefigurerebbe, ma continua a legiferare senza considerare in alcun modo il nuovo ruolo delle Province: si veda, ad esempio, la recente l. n. 2 del 2012, recante "Interventi regionali per lo sviluppo del cinema e dell'audiovisivo", nella quale la Regione ripartisce i compiti amministrativi tra i vari enti territoriali ispirandosi al modello già da essa prefigurato nella l. reg. n. 14 del 1999 e delineando un ruolo della Provincia che non è riconducibile ad un mero indirizzo e coordinamento delle attività dei Comuni, ma comprende l'attribuzione di alcune funzioni specifiche, anche da svolgere "in concorso" con gli altri enti locali, senza evitare possibili sovrapposizioni (v. art. 4, l. reg. n. 14 del 1999).

Non si può fare a meno di segnalare, poi, l'intervento di razionalizzazione territoriale delle Province, attuato dal d.l. n. 95 del 2012, che prevede il loro "riordino" sulla base di criteri relativi alla dimensione territoriale o alla popolazione residente, da determinarsi con deliberazione governativa, attraverso un *iter* che affida ai Cal il compito di deliberare una ipotesi di riordino da inviare alla Regione (che, poi, trasmette la proposta al Governo), al termine del quale il riordino dovrebbe essere disposto con atto legislativo di iniziativa governativa. Il raffronto tra tale procedimento e quello previsto dall'art. 133 Cost. solleva innegabilmente qualche dubbio (sul quale in questa sede non ci si può ulteriormente soffermare).

Alcune Province (ne sono indicate 10, aventi come capoluogo città di particolare peso demografico) sono sostituite dalle rispettive Città metropolitane, a partire dal 1° gennaio 2014 (art. 18, d.l. n. 95 del 2012); tale norma si applica, nel Lazio, alla Provincia di Roma.

7. L'attuazione della sussidiarietà ed il difficile superamento dell'impostazione "regionocentrica"

Per completare il quadro relativo alla distribuzione, nella Regione Lazio, delle funzioni amministrative, resta da verificare in che modo i principi statutari sin qui analizzati e le previsioni costituzionali che li completano operino nell'esperienza concreta ed abbiano ricevuto attuazione a livello legislativo.

Un primo dato è di grande evidenza. Dopo la riforma costituzionale del 2001 e l'approvazione del nuovo Statuto nel 2004, non vi è stata alcuna legge regionale di complessiva riforma o riallocazione delle funzioni amministrative secondo i nuovi principi.

Il punto di riferimento sull'organizzazione di funzioni e compiti amministrativi a livello regionale e locale resta la l. reg. n. 14 del 1999, approvata prima delle riforme costitu-

zionale e statutaria, in attuazione della l. Bassanini n. 57 del 1997. Si tratta, come si è già accennato nel § 2, di un'ampia legge di riassetto, che provvede a distribuire funzioni e compiti amministrativi tra Regione, enti locali ed autonomie funzionali in diversi settori organici di materie di competenza regionale (che la legge stessa provvede a definire), nel rispetto, tra gli altri, anche dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (art. 1, I co.).

Tale legge regionale, dunque, ha provveduto ad attribuire ai Comuni, alle Province, ed in alcuni casi anche alle Comunità montane, una serie di compiti operativi di un certo rilievo; agli enti comunali vengono riconosciute specifiche funzioni amministrative in tutti i settori considerati. A tale operazione, però, non corrisponde una abdicazione della Regione ad un ruolo di amministrazione attiva e concreta, ma piuttosto il mantenimento in capo ad essa di un consistente numero di funzioni operative in molti ambiti (solo per fare qualche esempio, si considerino i settori dell'energia, della viabilità, dei trasporti, dell'industria, delle professioni, della tutela della salute, ecc.).

Il tentativo di realizzazione della sussidiarietà "a costituzione invariata", dunque, è valso senz'altro a potenziare il ruolo dei Comuni, ma non a far realmente penetrare nel tessuto organizzativo regionale quella decisione di preferenza che costituisce il vero nucleo del principio stesso; l'attuazione regionale delle leggi Bassanini, in altri termini, non è parsa in grado di rinnovare profondamente la distribuzione delle funzioni e di determinare un reale rovesciamento della prospettiva, mantenendo agli enti territoriali più elevati soltanto quelle funzioni che richiedano un esercizio unitario.

L'assunzione della decisione di preferenza per il livello decisionale più basso a principio costituzionale e statutario di riparto delle funzioni avrebbe, quindi, richiesto un ulteriore ripensamento della normativa che, invece, non vi è stato. Probabilmente, l'operazione di riassetto compiuta in occasione della l. reg. n. 14 del 1999 ha in qualche modo contribuito a giustificare l'inerzia del legislatore regionale, portandolo a ritenere di aver già assolto alle esigenze redistributive che tali riforme recavano con sé.

La Regione ha quindi ritenuto di poter prescindere da un nuovo ripensamento dell'allocazione delle funzioni, procedendo, piuttosto, a singoli interventi modificativi relativi ad alcuni settori, che solo raramente hanno veramente inciso sulla distribuzione delle funzioni in senso attuativo del principio di sussidiarietà: è, quest'ultimo, il caso della l. reg. n. 14 del 2006, in materia di agriturismo, che ha riconosciuto ai Comuni una serie di funzioni relative alla dichiarazione di inizio attività e ad altre forme di autorizzazione all'esercizio delle relative attività nonché la definizione dei periodi di apertura e delle tariffe (attribuendo, peraltro, ulteriori funzioni in materia di agriturismo anche alle Regioni). Un altro passo nella direzione indicata dall'art. 118 Cost. è stato realizzato con la recente l. reg. n. 8 del 2012, la quale ha delegato ai Comuni importanti funzioni amministrative in materia di paesaggio ai sensi del d.lgs. n. 42 del 2004 (ivi compreso il rilascio delle relative autorizzazioni), lasciando alla Regione il potere di direttiva, vigilanza e controllo sul corretto svolgimento delle funzioni delegate e prevedendo in capo ad essa poteri sostitutivi.

In altri casi, l'attuazione della sussidiarietà realizzata attraverso tali interventi puntuali si è dimostrata assai fragile e facilmente "reversibile": così, nel settore del turismo, era intervenuta la l. reg. n. 13 del 2007 a modificare il precedente assetto in senso sussidiario, non tanto a favore dei Comuni, ma piuttosto con una consistente riallocazione a favore

delle province, cui erano state attribuite le funzioni precedentemente affidate alle aziende di promozione turistica (enti tecnico-operativi della Regione); tale scelta, però, ha avuto breve vita e la Regione è tornata presto sui suoi passi, provvedendo, con la successiva l. reg. n. 12 del 2011, a sottrarre nuovamente alle province le funzioni in questione, attribuendole, invece, all'Agenzia regionale del turismo.

Tali singoli interventi (che spesso operano sul testo della l. reg. n. 14 del 1999), pur dimostrando una certa consapevolezza da parte della Regione Lazio di dover ancora procedere a dare piena attuazione alla riforma costituzionale, non sono certo in grado di mutare la valutazione complessiva di un'organizzazione delle funzioni amministrative che vede ancora l'ente regionale in posizione centrale nello svolgimento di tutti i compiti, anche operativi.

Gli stessi dati economici sui trasferimenti delle risorse indicano una scarsa propensione della Regione Lazio rispetto alla sussidiarietà verticale, attraverso l'attribuzione di funzioni agli enti locali, ed una più accentuata tendenza, semmai, all'utilizzazione del modello aziende/enti controllati (ma sul punto si tornerà in seguito; per i dati cui si fa riferimento, v. BUGLIONE, 2011, 245 ss.).

In effetti, la necessaria intermediazione legislativa rende la piena realizzazione della sussidiarietà piuttosto difficile, poiché è la stessa Regione che è chiamata a rinunciare all'esercizio diretto di molte funzioni, a favore degli enti locali: e la Regione Lazio, come molte altre, si mostra riluttante a cedere le proprie competenze. Il rischio, cioè, è sempre quello che la sussidiarietà venga intesa ed utilizzata più come meccanismo ascensionale che come reale tutela a favore del livello decisionale più vicino ai destinatari.

A tali difficoltà, connaturate all'applicazione del principio di sussidiarietà in tutte le esperienze, se ne aggiungono altre legate ai problemi che la valorizzazione del ruolo degli enti locali incontra anche a livello statale, ben esemplificati sia dalla non del tutto soddisfacente attuazione della competenza in materia di funzioni fondamentali degli enti locali, sia dalle decisioni della giurisprudenza costituzionale che hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme statali attributive di funzioni amministrative ai Comuni per violazione delle competenze regionali (v., tra le altre, sent. n. 166 del 2008).

Vi è, inoltre, più in generale, un innegabile ed obiettivo problema di adeguatezza, per quanto riguarda i Comuni con dimensioni molto ridotte, al quale si è ancora lontani dall'aver trovato una soluzione soddisfacente: la Regione Lazio, nei pochi casi in cui ha ceduto alcune competenze al livello comunale, si è trovata in effetti ad affrontare tale difficoltà, tentando, per lo più, di promuoverne lo svolgimento associato da parte degli enti di dimensioni più ridotte (v. la l. reg. n. 8 del 2012, art. 2; in questo caso, poi, un'ulteriore soluzione è offerta, conformemente alla normativa statale di cui all'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, dalla previsione dell'art. 5 per cui il conferimento opera soltanto nei confronti dei Comuni per i quali la Regione abbia verificato la sussistenza dei requisiti di adeguata competenza tecnico-scientifica e di differenziazione organizzativa tra attività amministrative di tutela paesaggistica e quelle in materia urbanistico-edilizia). Sul tema si avrà modo di ritornare nel prossimo paragrafo.

Un certo concreto riscontro ha trovato, comunque, nell'esperienza della legislazione regionale del Lazio, il principio di differenziazione, in ragione della presenza del Comune di Roma, ente dotato di caratteristiche dimensionali ed organizzative senz'altro peculiari

rispetto a tutti gli altri comuni laziali. Ad esso, già prima dell'istituzione di Roma Capitale, sono state attribuite in alcuni settori competenze differenziate da quelle genericamente affidate ai Comuni: così, per citare alcuni casi, in materia di lavori pubblici (art. 122, l. reg. n. 14 del 1999), di beni culturali (art. 166, l. reg. n. 14 del 1999), di attività di somministrazione di alimenti e bevande (art. 5, l. reg. n. 21 del 2006), di turismo (art. 6, l. reg. n. 13 del 2007).

8. L'esercizio associato da parte dei Comuni. Le Comunità montane

L'art. 16 dello Statuto prevede, poi, che la Regione "promuove l'esercizio associato delle funzioni amministrative da parte dei Comuni, in particolare attraverso le unioni di Comuni, le comunità montane e le comunità di arcipelago".

La proclamata attenzione al fenomeno delle unioni di Comuni costituisce un tentativo di trovare risposta ad un problema concreto del nostro ordinamento, nel quale sono oggi presenti oltre 8.000 comuni di quali circa la metà con meno di 3.000 abitanti (PASTORE, 2012, 2), e fortemente avvertito anche nella Regione Lazio, nel cui territorio ben 252 Comuni su 378 hanno meno di 5.000 abitanti e soltanto 5 Comuni hanno una popolazione superiore ai 65.000 (STERPA-DE NIRO, 2011, 137). Una polverizzazione che determina una grossa disomogeneità tra queste realtà e le grandi città: si consideri che, nel Lazio, il 73,1% dei residenti è concentrata nella Provincia di Roma ed il solo Comune di Roma rappresenta il 50% della popolazione regionale (STERPA-DE NIRO, 2011, 137).

Tale disomogeneità si esprime, inevitabilmente, in termini non soltanto demografici, ma anche, e soprattutto, organizzativi e strutturali e non può non creare difficoltà nell'allocatione delle funzioni amministrative, anche in relazione al principio di adeguatezza.

Qualche soluzione potrebbe venire da un'applicazione più ampia del principio di differenziazione, il quale, invece, è stato finora assai poco valorizzato, pur trovando una significativa concretizzazione proprio nel territorio della Regione Lazio per il caso del Comune di Roma (che è, però, del tutto peculiare, essendo addirittura oggetto di una specifica previsione costituzionale all'art. 114, III c., Cost.).

Il problema – nei suoi termini più generali – viene, piuttosto, affrontato nella Regione Lazio cercando di favorire la gestione associata delle funzioni amministrative da parte dei comuni di dimensioni più ridotte, come appunto previsto programmaticamente dallo Statuto. Si tratta, però, di un tema non certo nuovo e ben presente al legislatore regionale già sotto la vigenza del vecchio Statuto.

Già la l. reg. n. 14 del 1999 (v. art. 10, come modificato dalle successive ll.rr. n. 2 del 2001 e n. 10 del 2001) prevede, infatti, che l'esercizio effettivo di funzioni e compiti amministrativi da parte dei comuni di dimensione minore e, di norma, con popolazione inferiore a 10.000 abitanti sia affidata, per specifiche materie, alla gestione associata in ambiti territoriali ottimali individuati per alcune materie dal Consiglio regionale, attraverso un procedimento che tiene conto di vari elementi. Il sistema, però, non ha avuto attuazione, se non per alcuni servizi per i quali tale scelta era imposta da leggi statali (servizio idrico e di gestione rifiuti).

Nella fase post-statutaria l'attenzione si è, invece, spostata sulla possibilità di favorire la decisione spontanea della gestione associata tra comuni attraverso l'incentivazione e l'erogazione di contributi. Così, la l. reg. n. 26 del 2007 è intervenuta (modificando l'art. 12 della l. reg. n. 14 del 1999) a prevedere tali misure "nelle more di una disciplina organica tesa a promuovere la riorganizzazione sovracomunale". Sono previsti altresì specifici contributi volti a favorire la fusione di Comuni al di sotto dei 1.500 abitanti.

L'esigenza di razionalizzazione del sistema degli ee.ll. è, comunque, molto avvertita anche a livello statale – soprattutto per ragioni legate alla riduzione dei costi – ed ha indotto il legislatore nazionale ad intervenire "con metodi forti", attraverso una serie di atti normativi, in sequenza piuttosto ravvicinata negli ultimi due anni, che hanno di volta in volta modificato la disciplina, alla ricerca di un assetto definito dei relativi istituti associativi che non sembra ancora raggiunto. Tali interventi, peraltro, hanno suscitato più di un dubbio, sia con riferimento al titolo competenziale che li potrebbe giustificare (v. anche quanto illustrato nel capitolo sulla legge regionale), sia con riferimento alle garanzie costituzionali di autonomia di cui godono i Comuni *ex artt.* 114 e 118 Cost. (sul tema, con particolare riguardo all'intervento posto in essere con d.l. n. 138 del 2011, nel suo testo originario, v. PASTORE, 2012; TONDI DELLA MURA, 2012, 9 ss.).

L'attuale quadro è piuttosto complesso.

Il modello generale dell'Unione di Comuni è posto dall'art. 32 del T.U. enti locali (d.lgs. n. 267 del 2000), oggi modificato dal d.l. n. 95 del 2012. Tale ultimo decreto legge è poi intervenuto a disciplinare diverse ipotesi.

Per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti (o a 3.000, se appartengono o sono appartenuti a comunità montane), è posto l'obbligo di esercizio in forma associata delle sole funzioni fondamentali (escluse quelle relative alla "tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale"), mediante un'unione di comuni configurata secondo il modello generale, oppure mediante convenzioni, almeno triennali (cui si applica, per quanto compatibile, la disciplina dell'art. 30 del T.U. enti locali); in tale ultimo caso, il successo della convenzione in termini di conseguimento di "significativi livelli di efficacia ed efficienza della gestione" è valutato dopo la scadenza e, laddove non venga raggiunto, i Comuni sono obbligati a ricorrere all'Unione (art. 19, I c., d.l. n. 95 del 2012, che modifica l'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010). Per le funzioni fondamentali che ricadano nelle materie di competenza regionale, esclusiva o concorrente, è affidato alle Regioni il compito di individuare – previa concertazione con i Comuni interessati nell'ambito dei CAL – la dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per il loro svolgimento in forma obbligatoriamente associata.

Per i Comuni più piccoli – con popolazione fino a 1.000 abitanti – è prevista la possibilità di optare per un modello di unione alternativo a quello generale che conduca all'esercizio in forma associata di tutte le funzioni e tutti i servizi pubblici, disciplinata in deroga all'art. 32 T.U. enti locali (v. art. 19, II c., d.l. n. 95 del 2012, che modifica l'art. 16, d.l. n. 138 del 2011). L'esercizio associato può essere assicurato anche con convenzioni triennali, cui si applica lo stesso meccanismo di valutazione già sopra indicato (disciplinato dall'art. 14, XXXI-*bis* c., d.l. n. 78 del 2010, nel testo risultante dopo le modifiche introdotte dal d.l. n. 95 del 2012).

Sono stati previsti, inoltre, dallo stesso d.l. n. 95 del 2012 nuovi incentivi per la fusione dei Comuni.

Il panorama delle Unioni, dunque, appare oggi piuttosto variegato e la loro obbligatorietà è limitata all'esercizio delle funzioni fondamentali; il che sembra contribuire ad attenuare alcuni dei dubbi di costituzionalità che i precedenti interventi avevano suscitato.

Una disciplina a sé è riservata alle Comunità montane, pur trattandosi sempre di forme associative tra Comuni, come l'art. 16 dello Statuto, in qualche modo, torna a chiarire, in linea con la loro tradizionale configurazione (v. art. 27 del d.lgs. n. 267 del 2000, nonché Corte cost., sentt. 244 e 456 del 2005 e, in dottrina, DE MARTIN, 1989, 267 ss.).

Tali enti, secondo una consolidata giurisprudenza costituzionale, non sono dotati di un'autonomia costituzionalmente garantita, in quanto non menzionati dagli artt. 114 e 118 Cost. (v., tra le altre, sentt. nn. 244 e 456 del 2005, 397 del 2006, 237 del 2009; in dottrina, però, *contra* v. DE MARTIN-DI FOLCO, 2009, 2970, i quali ritengono che le forme associative dei Comuni trovino un loro fondamento costituzionale nelle stesse norme che riconoscono l'autonomia dei Comuni, in quanto strumenti imprescindibili per l'attuazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione e, dunque, funzionali proprio all'effettività realizzazione di tale autonomia).

L'impostazione data al problema dalla giurisprudenza costituzionale sembra, peraltro, comportare che si debba ritenere illegittima la previsione della costituzione obbligatoria di tali enti (RESCIGNO, 2005, 2120), così come di altre forme associative dei Comuni; si tratta, però, di un punto sul quale la Consulta non ha finora espresso alcuna posizione.

Ha, invece, in diverse occasioni affermato, con riferimento alle comunità montane, che la loro disciplina rientra nella potestà legislativa esclusiva residuale delle Regioni, pur potendo essa essere condizionata in vario modo dall'esercizio della competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica (sentt. n. 237 del 2009 e n. 326 del 2010). Sembrerebbe, peraltro, che tale ricostruzione del quadro competenziale debba valere anche per la disciplina delle altre forme associative dei Comuni (rispetto alle quali, però, potrebbe venire in gioco anche l'ulteriore competenza statale di cui all'art. 117, II c., lett. p); ma sul punto, come si è già detto, non resta che fare rinvio al capitolo dedicato alla legislazione regionale).

La disciplina regionale delle comunità montane è contenuta essenzialmente nella l. reg. n. 9 del 1999 e s.m.i. e nella successiva l. reg. 20 del 2008 recante normativa di riordino, in attuazione di quanto imposto a livello statale dall'art. 2, XVII c., l. n. 24 del 2007, al fine della riduzione a regime della spesa corrente per il loro funzionamento.

In alcuni casi, la Regione Lazio ha utilizzato tali organismi per l'assolvimento di specifici compiti legati alle esigenze di un particolare territorio (v. l. reg. n. 18 del 2007, recante un programma straordinario di interventi urgenti per la tutela e lo sviluppo socio-economico ed occupazionale della valle dell'Aniene).

La mancata previsione costituzionale di tali enti fa sì che essi potrebbero anche essere soppressi dalla legislazione regionale, come più volte affermato dalla Corte costituzionale (sentt. n. 229 del 2001 e n. 237 del 2009). Rispetto a tale conclusione, però, la disciplina statutaria della Regione Lazio potrebbe legittimare qualche dubbio per il territorio regionale di riferimento, poiché l'inserimento nell'art. 16, IV c., di un riferimento esplicito alle comunità montane, all'interno di una norma che impegna la Regione a promuovere

l'utilizzazione di tali forme associative sembra vincolare il legislatore regionale a loro mantenimento. Comunque, anche laddove si ritenesse che tale specifica soluzione organizzativa possa essere abbandonata, certamente la norma statutaria in questione vincola la Regione al mantenimento di organismi associativi tra i Comuni.

La recente presentazione del progetto di legge della Giunta regionale n. 312 del 2012, che prevede la soppressione delle Comunità montane e della Comunità di Arcipelago delle Isole ponziane (sul quale si fa rinvio a quanto illustrato nel capitolo dedicato alla legge regionale, § 5.5), lascia pensare, comunque, che gli organi regionali non ritengano che il vincolo statutario possa riguardare specificamente tali forme associative.

Il quadro va oggi completato dal rilievo che la stessa Unione di comuni configurata secondo il modello generale previsto a livello statale si presta ad assumere la denominazione di "unione di comuni montani" – ove costituita in prevalenza da Comuni montani – e può esercitare specifiche competenze di tutela e promozione della montagna (v. art. 32 T.U. enti locali, come risultante dopo le modifiche apportate dal d.l. n. 95 del 2012).

9. La sussidiarietà orizzontale e le autonomie funzionali

L'art. 16 dello Statuto si occupa, infine, anche della declinazione orizzontale del principio di sussidiarietà, considerandone due distinti profili.

La norma, cioè, accoglie, al VI c., il principio di sussidiarietà orizzontale nella sua accezione più "classica", ricalcando l'ultimo comma dell'art. 118 Cost. ed affermando che la Regione favorisce, sulla base di tale principio, "l'autonoma iniziativa di cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività d'interesse generale".

Accanto a tale previsione, però, lo Statuto, al V c., prevede anche distintamente il caso delle autonomie funzionali, impegnando la Regione a valorizzare il ruolo delle camere di commercio e delle altre autonomie funzionali, rendendole partecipi dell'esercizio di funzioni amministrative attinenti ai rispettivi ambiti di attività.

Si tratta di un tema che è anch'esso riconducibile all'idea della sussidiarietà orizzontale, come ha chiarito da tempo la dottrina più attenta (D'ATENA, 1996; PASTORI, 1998, 175; POGGI, 2001), osservando che la decisione di preferenza tra pubblico e privato che tale principio esprime esige anche che, laddove sia ritenuto necessario l'intervento pubblico, questo sia modulato secondo le modalità organizzative più vicine ai destinatari, mostrando ai cittadini la statualità con il volto "meno 'estraneo' ed intrusivo" (D'ATENA, 2001, 394); tale volto è rappresentato proprio dalle autonomie funzionali (quali appunto le Camere di Commercio, ma anche le Università o gli ordini professionali), trattandosi di organismi pubblici, strutturati in modo da essere in qualche modo espressione del settore di società civile nei confronti del quale sono chiamati ad agire.

Di qui la stretta connessione ideale dei due commi, che esprimono, in modo diverso, il medesimo principio di sussidiarietà orizzontale.

La legislazione regionale mostra, invero, qualche tentativo di attuazione di tale principio, nei suoi due aspetti.

Per quanto riguarda le autonomie funzionali, le leggi regionali già riconoscevano da tempo alle CCIAA un ruolo generale nella promozione dello sviluppo locale (art. 78 ss., l.

reg. n. 14 del 1999), nonché diverse funzioni più specifiche in vari settori, di cui sono presenti diversi esempi nella stessa l. reg. n. 14 del 1999: nel settore artigianato, la tenuta e gestione dell'albo delle imprese artigiane (art. 43); nel settore dell'industria, le funzioni già esercitate dagli uffici metrici provinciali e dagli uffici provinciali per l'industria, il commercio e l'artigianato, ivi comprese quelle relative ai brevetti ed alla tutela della proprietà industriale (art. 48); nel settore dei trasporti, la tenuta e l'aggiornamento del ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea (art. 132). Tali compiti, nel periodo post-statutario, sono stati in alcune occasioni accresciuti e valorizzati: così, ad esempio, con la l. reg. n. 9 del 2007, per quanto riguarda il ruolo dei conducenti dei servizi pubblici non di linea; con la l. reg. n. 13 del 2007, in materia di turismo, optando per un modello collaborativo tra i principali attori del settore; e con la l. reg. n. 8 del 2009, in materia di utilizzazione dei brevetti.

Poco rilevante è, invece, la partecipazione delle autonomie funzionali all'interno del Cal. Ma sul punto si deve fare rinvio al capitolo dedicato a tale tema.

Anche per quanto riguarda le altre forme di sussidiarietà orizzontale, la loro valorizzazione appare spesso più generica, senza l'attribuzione di specifiche funzioni. In alcuni casi, però, sono rintracciabili alcune norme che danno considerazione più puntuale ad organismi ed istituti espressione di tale principio. È il caso del ruolo riconosciuto alle associazioni *pro-loco* dall'art. 15 della l. reg. n. 13 del 2007 di organizzazione del sistema turistico laziale.

Un settore in cui la sussidiarietà orizzontale è piuttosto visibile è quello socio-assistenziale. Nel Lazio ciò avviene attraverso la previsione dell'erogazione di prestazioni di questo tipo da parte di soggetti pubblici, ma anche privati. Le relative strutture sono soggette, però, ad un sistema autorizzatorio (v. l. reg. n. 41 del 2003). Per le strutture sanitarie, la relativa disciplina prevede, invece, il sistema dell'accreditamento istituzionale (l. reg. n. 4 del 2003).

Sezione II

L'ORGANIZZAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE REGIONALE

SOMMARIO: 1. Le funzioni amministrative della Giunta. La distinzione tra i ruoli degli organi di governo e quelli della dirigenza. – 2. Organizzazione e personale delle strutture regionali. Lo *spoils system*. – 3. Le altre strutture amministrative. – 3.1. Le agenzie regionali. – 3.2. Gli enti pubblici dipendenti dalla Regione. – 3.3. Le società e gli altri enti privati a partecipazione regionale.

1. *Le funzioni amministrative della Giunta. La distinzione tra i ruoli degli organi di governo e quelli della dirigenza*

Sul fronte dell'organizzazione dell'amministrazione regionale, la stessa disciplina statutaria sembra rivelare una ancora insufficiente metabolizzazione del principio di sussidiarietà ed una difficoltà sia pratica che culturale a snellire l'imponente apparato burocratico regionale sviluppatosi nel corso degli anni.

Come si è già anticipato, infatti, già la disciplina delle funzioni amministrative della Giunta (art. 48) mostra chiaramente la scelta di non limitare il ruolo della Regione a compiti programmatori e di coordinamento, ma piuttosto di affidarle molteplici compiti di operativi.

Se, infatti, alla Giunta vengono affidati per l'esercizio diretto soltanto funzioni generali di pianificazione, direttiva e verifica (v. art. 48, II c., St.), si riconosce poi che per tutte "le altre funzioni amministrative di competenza della Regione" (III c.) spetta alla stessa Giunta, come organo politico, soltanto la funzione di indirizzo politico-amministrativo e di controllo, mentre i compiti attuativi e di gestione vengono svolti dai dirigenti regionali.

La distinzione tra compiti di indirizzo e controllo, spettanti agli organi politici, e quelli di attuazione e gestione spettanti ai dirigenti trova ampio riscontro nella normativa statale dettata dalle riforme poste in essere a partire dagli anni '90 del secolo scorso (v. d.lgs. n. 165 del 2001 ma, già prima, il d.lgs. n. 29 del 1993; nonché l'art. 107, d.lgs. n. 267 del 2000); tale normativa, peraltro risalente al periodo anteriore alla riforma costituzionale, espressamente dichiarava le relative disposizioni quali principi fondamentali vincolanti per la legislazione regionale in materia, allora solo concorrente (art. 1, III c., d.lgs. n. 165 del 2001).

Oggi tale vincolo non può più essere considerato di per sé esistente, essendo la materia passata alla competenza esclusivo-residuale delle regioni (v. Corte cost., sentt. n. 233 del 2006 e n. 104 del 2007). Tuttavia, come la stessa giurisprudenza costituzionale in diverse occasioni non ha mancato di esplicitare (tra le altre, v. sentt. nn. 103 del 2007 e 304 del 2010), la distinzione in questione deve essere considerata diretta espressione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost. e, dunque,

in questo senso è tuttora direttamente imposta, anche rispetto alla legislazione regionale, dalle norme costituzionali.

La previsione statutaria della separazione tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione sembra, dunque, porsi in tale linea, recependo un assetto già in essere, anche nella relativa legislazione regionale (v. l. reg. n. 6 del 2002). Peraltro, quasi tutti gli Statuti regionali di nuova generazione contengono una previsione in tal senso (con l'eccezione della Puglia: DE MARTIN, 2007, 291; ma da tale mancanza, secondo quanto si è appena argomentato, non potrebbe trarsi la conclusione che la legislazione regionale possa prescindere da tale principio).

Analoghe indicazioni sono ribadite anche all'art. 53 dello Statuto che, nel dettare i criteri di organizzazione delle strutture regionali, include quello dell'attribuzione ai dirigenti delle responsabilità connesse ai loro compiti gestionali "in coerenza con il principio della distinzione tra i ruoli degli organi di governo e della dirigenza" (I c.).

L'articolazione più puntuale dell'organizzazione della Giunta è contenuta nel reg. reg. n. 1 del 2002, sul quale hanno poi operato le numerose modifiche intervenute nel corso degli anni (oltre 50 nei dieci anni trascorsi). Tale regolamento stabilisce le competenze dei vari dipartimenti e direzioni regionali (come previsto dall'art. 11, l. reg. n. 6 del 2002 e s.m.i.). Attualmente, la struttura organizzativa è articolata in due dipartimenti e venti direzioni regionali, oltre ad altre strutture organizzative di base (art. 17, reg. reg. n. 1 del 2002).

Il regolamento specifica altresì che, nell'ambito degli indirizzi politici definiti dalla Giunta, anche i singoli assessori, per le materie relative alla delega politica ricevuta, possono emanare specifiche direttive per indirizzare l'attività amministrativa gestionale (art. 64, II c.). Il potere di indirizzo che lo Statuto riserva alla Giunta deve, quindi, essere riferito non soltanto all'organo collegiale, ma anche ai singoli assessori, pur in assenza di una specifica previsione statutaria in tal senso.

2. Organizzazione e personale delle strutture regionali. Lo spoils system

Lo Statuto, all'art. 53, dedica una disposizione *ad hoc* al tema "organizzazione e personale" delle strutture regionali.

Si tratta di previsioni piuttosto generiche, che fanno rinvio, fatto salvo il potere organizzativo dei dirigenti, ai regolamenti (di organizzazione) adottati dalla Giunta e dall'Ufficio di Presidenza, limitandosi a dettare alcune indicazioni, che, per lo più, come si è già accennato, riprendono i principi che governano la disciplina statale: i criteri ispiratori indicati sono quelli della "flessibilità operativa"; la previsione di formule organizzative che rispondano alle "esigenze di coordinamento e programmazione dell'azione amministrativa della Regione"; "l'attribuzione ai dirigenti della gestione finanziaria, tecnica e amministrativa, con le connesse responsabilità", in coerenza con il già richiamato principio di distinzione tra i diversi ruoli degli organi politici e burocratici (art. 53, I c.).

La disposizione statutaria fa riferimento anche all'esigenza di garantire, con azioni positive, l'effettiva parità tra donne e uomini, anche mediante un apposito comitato regionale (art. 53, IV c.). Sull'attuazione di tale principio si fa rinvio a quanto illustrato nel capitolo dedicato alla legislazione regionale.

Più interessante è l'inserimento nello Statuto del meccanismo dello *spoils system*. Si tratta della previsione che i dirigenti nelle "posizioni di particolare rilievo e responsabilità", nominati a tempo determinato dalla Giunta e dall'Ufficio di Presidenza (nell'ambito delle rispettive competenze), possano essere revocati prima della scadenza per i motivi indicati dalla legge regionale, e cessino comunque di diritto il novantesimo giorno successivo all'insediamento dei nuovi organi di riferimento, salvo conferma da parte degli organi stessi (art. 53, II c.). Vi è anche un più generale rinvio alla legge regionale per la previsione che "gli incarichi di responsabilità delle strutture di supporto all'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo e controllo proprie degli organi di governo" possano essere conferiti e revocati con criterio fiduciario, ferma restando la necessità dei requisiti richiesti per la qualifica (art. 53, II c., secondo periodo).

Inoltre, l'art. 55 prevede che decadano di diritto il novantesimo giorno dall'insediamento dei nuovi organi, salvo conferma, anche i "componenti degli organi istituzionali" degli enti pubblici dipendenti dalla Regione, nonché gli "incarichi di direzione delle strutture di massima dimensione degli enti pubblici dipendenti" (IV e V c.).

Si tratta di un impiego assai ampio del c.d. "sistema delle spoglie", il quale è teso a creare uno stretto coordinamento tra il livello politico e quello amministrativo ed ha avuto larga utilizzazione, nella legislazione degli ultimi anni, anche a livello statale, ritenendosi funzionale al buon andamento dell'amministrazione il fatto che alcuni ruoli dirigenziali di rilievo siano ricoperti da soggetti che intrattengono con gli organi politici un particolare rapporto di fiducia.

Nella Regione Lazio, le previsioni statutarie hanno avuto una immediata attuazione, con l. reg. n. 9 del 2005, la quale, all'art. 71 ha previsto l'adeguamento di diritto ai termini statutari della durata dei contratti di diritto privato per gli organi istituzionali di enti pubblici dipendenti, anche economici (IV c., lett. a)), e per gli incarichi dirigenziali relativi a posizioni di particolare rilievo e responsabilità presso la Regione o relativi alla direzione delle strutture di massima dimensione presso gli enti pubblici dipendenti (IV c., lett. b)). Per quanto riguarda, poi, le aziende unità sanitarie locali e le aziende ospedaliere, quali enti pubblici dipendenti dalla regione, la l. reg. n. 4 del 2006 ha provveduto, in attuazione dell'art. 55, a modificare espressamente la l. reg. n. 18 del 1994, introducendo ipotesi di decadenza automatica per gli organi istituzionali.

Un'applicazione così estesa dell'istituto, anche con riferimento ai ruoli apicali delle AUSL, ha però suscitato rilevanti dubbi di costituzionalità, in consonanza con quelli che, con portata più generale, hanno investito la stessa legislazione statale sul tema, nonché quella di altre regioni.

La Corte, chiamata in molte occasioni a pronunciarsi sul punto, ha dato vita ad una cospicua e complessa giurisprudenza, che è stata inaugurata dalla sent. n. 233 del 2006, ma che si è poi andata assestando nel tempo (subendo significativi aggiustamenti già a partire dalle sentt. nn. 103 e 104 del 2007), ed ha faticosamente trovato un equilibrio tra le ragioni del coordinamento tra politica ed amministrazione e quelle della separazione.

Così, da un lato, la Consulta ha esplicitamente affermato che la separazione tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione è espressione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione e trova la sua ragion d'essere nelle norme costituzionali (sentt. nn. 103 e 104 del 2007) e che risponde a tali principi la configurazione di garanzie in capo ai dirigenti delle amministrazioni volte ad "assicurare la

tendenziale continuità dell'azione amministrativa e una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione" (sent. n. 103 del 2007): essi potranno, dunque, essere rimossi nei casi di accertata responsabilità dirigenziale, per il mancato raggiungimento degli obiettivi o per inosservanza delle direttive, ma soltanto con "adeguate garanzie procedurali nella valutazione dei risultati" (sent. n. 103 del 2007).

D'altro canto, ha riconosciuto che alcuni ruoli dirigenziali implicano una stretta coesione con il potere politico, e ciò può giustificare una decadenza automatica; tale stretta coesione può riguardare, però, soltanto i casi di più stretta vicinanza e collaborazione con gli organi politici, quali i ruoli c.d. "apicali" (ad esempio, a livello statale, quelli di segretario generale, capo dipartimento e altri equivalenti).

Sull'individuazione di cosa rientri in tale categoria si sono mostrate le maggiori difficoltà ed incertezze, di fronte a una legislazione – in molti casi di livello regionale – che applicava il criterio con molta larghezza.

Proprio la Regione Lazio, su questo tema, è stata protagonista di alcune delle più interessanti pronunce (sentt. nn. 104 del 2007; 351 del 2008; 390 del 2008; 224 del 2010); tra queste, assume un ruolo di particolare rilievo la sent. n. 104 del 2007, non soltanto perché si tratta di una delle due decisioni (nn. 103 e 104 del 2007) che, per prime, hanno inaugurato un approccio più rigoroso (dopo la prima, piuttosto benevola, pronuncia sul tema: sent. n. 233 del 2006), ma anche perché la questione di costituzionalità vedeva la disposizione legislativa coinvolta (art. 71, I, III e IV c., lett. a), l. reg. n. 9 del 2005) portata *sub judice* in "combinato disposto" con l'art. 55, IV c., St.

In quell'occasione, la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità della norma nella parte in cui pretendeva di applicare lo *spoils system* ai direttori generali delle AUSL, ritenendo che tali dirigenti siano figure tecnico-professionali, che non operano sulla base di un rapporto fiduciario meramente politico, pur se nominati dal Presidente della Regione. Il criterio adottato in questo caso per giungere a questa conclusione fa leva sulla sussistenza di una molteplicità di livelli intermedi lungo la linea di collegamento che unisce l'organo politico ai direttori generali delle AUSL, per cui il rapporto istituzionale tra questo e quello sarebbe mediato e non diretto. Si tratta di una giustificazione che ha suscitato notevoli dubbi in dottrina (MERLONI, 2007, 844), per la scarsa chiarezza ed una certa debolezza, e che, comunque, in altre successive sentenze, risulta integrata o sostituita dal riferimento al tipo di funzioni che i titolari degli uffici pubblici in questione sono chiamati ad esercitare, rilevando che per i dirigenti che "non collaborano direttamente al processo di formazione dell'indirizzo politico, ma ne devono garantire l'attuazione" non è necessaria "la condivisione degli orientamenti politici della persona fisica che riveste la carica politica o la fedeltà personale nei suoi confronti" e deve, invece, esserne assicurata l'imparzialità (sent. n. 34 del 2010). La decadenza automatica si giustifica, quindi, solo per quegli incarichi nei quali sia prevista la collaborazione alla stessa determinazione dell'indirizzo politico (v. sent. n. 304 del 2010). Su tale criterio sembra, in effetti, essersi assestata la più recente giurisprudenza costituzionale, distinguendo tra compiti di gestione e di esecuzione dell'indirizzo politico, per i quali deve essere garantita l'imparzialità del titolare, e posizioni di supporto allo svolgimento dell'attività di indirizzo politico-amministrativo, per le quali è ammesso un più stretto legame fiduciario con gli organi politici (v. anche sent. n. 124 del 2011).

Le norme statutarie di cui agli artt. 53, II c., e 55, IV e V c., richiedono, dunque, una

lettura costituzionalmente orientata che tenga conto di quanto si è appena ricordato. Così, il riferimento alle “posizioni di particolare rilievo e responsabilità” di cui alla prima parte del II c. dell’art. 53 non può comprendere tutte quelle posizioni che, pur se di grande rilievo e responsabilità, non partecipano alla formazione dell’indirizzo politico, ma sono piuttosto caratterizzate da compiti di attuazione del medesimo. Analogamente, deve dirsi per le previsioni di cui all’art. 55, IV e V c., relative ai “componenti degli organi istituzionali” degli enti pubblici dipendenti e degli incarichi di direzione delle strutture di massima dimensione dei medesimi.

Con riferimento alle aziende sanitarie locali del Lazio, la Corte, oltre a pronunciare l’incostituzionalità delle norme che prevedevano lo *spoils system* per i loro direttori generali, ha anche dichiarato, coerentemente con l’impostazione seguita in quell’occasione, l’illegittimità della norma della stessa l. reg. n. 18 del 1994 che prevedeva la cessazione dall’incarico del direttore amministrativo e del direttore sanitario entro tre mesi dalla data di nomina del nuovo direttore generale (sent. n. 224 del 2010).

L’esigenza di distinzione e autonomia rispetto agli organi politici deve, poi, a maggior ragione, riconoscersi in relazione agli organi di controllo amministrativo e contabile; in questo senso v. Corte cost., sent. n. 390 del 2008, sulla l. reg. Lazio n. 4 del 2006, art. 133, che aveva introdotto ipotesi di decadenza automatica dei componenti degli organi di controllo amministrativo e contabile delle aziende sanitarie locali.

La vicenda della Regione Lazio, peraltro, ha presentato una ulteriore peculiarità degna di nota, avendo dato occasione alla Corte di dare luogo ad una sorta di giudizio “di esecuzione”, nel quale ribadire, a distanza di pochi mesi, le posizioni assunte con la sent. n. 104 del 2007. All’indomani di tale decisione, infatti, la Regione aveva approvato la l. reg. n. 8 del 2007, che disciplinava il caso “dei componenti di organi istituzionali degli enti pubblici dipendenti, i quali siano decaduti dalla carica ai sensi di norme legislative regionali dichiarate illegittime a seguito di sentenze della Corte Costituzionale” autorizzando la Giunta a deliberare in via alternativa o il loro reintegro, oppure il risarcimento del danno. In questo modo, si era finito per creare, nella sostanza, una “forma onerosa di *spoils system*” che la Corte non ha mancato di censurare, dichiarando illegittima la norma ed osservando che il ristoro economico non attenua in alcun modo il pregiudizio arrecato dalla rimozione “all’interesse collettivo all’imparzialità e al buon andamento della pubblica amministrazione”; anzi, semmai lo aggrava, aggiungendo un costo finanziario per la collettività (sent. n. 351 del 2008).

3. Le altre strutture amministrative

Anche sul fronte della disciplina delle altre strutture amministrative regionali, lo Statuto del Lazio rivela una certa resistenza a dare piena attuazione al principio di sussidiarietà ed a scardinare l’assetto “regionocentrico” dell’organizzazione amministrativa, abbandonando nella misura maggiore possibile i compiti ed i ruoli operativi a favore di un ruolo di programmazione e coordinamento.

Le numerose norme relative alle diverse strutture operative regionali testimoniano, infatti, la tendenza della Regione Lazio ad organizzare lo svolgimento delle funzioni amministrative non già riconoscendone la titolarità, per quanto possibile, agli enti territoriali

minori, ma piuttosto assegnandole ad apparati che rispondono a modelli organizzativi certamente più snelli di quelli regionali in senso stretto, ma che sono pur sempre riconducibili al sistema amministrativo regionale, essendo, a vario titolo e con vari gradi, tutti dipendenti dalla Regione.

Così, lo Statuto individua e disciplina le agenzie regionali (art. 54), gli enti pubblici dipendenti (art. 55) e gli altri enti privati a partecipazione regionale (art. 56): tutte strutture che contribuiscono a delineare un sistema organizzativo articolato e complesso, interamente facente capo alla Regione, e che non sembra rompere in alcun modo con la tendenza al sovradimensionamento delle strutture regionali, già in passato segnalata (DE MARTIN, 2007, 285 s.). L'assetto organizzativo regionale resta, dunque, vasto, composito e difficile da snellire.

Peraltro, lo Statuto della Regione Lazio, rispetto agli altri, si segnala per una disciplina piuttosto puntuale delle realtà organizzative in questione, considerate ognuna in un articolo a sé (mentre in molti altri Statuti la disciplina di enti, agenzie, e società regionali è posta in un'unica disposizione; oppure, come accade per la Regione Puglia, non è dettata dallo Statuto).

Essa non contiene, tuttavia, aspetti innovativi, che siano riconducibili all'intenzione di dare attuazione ai nuovi principi costituzionali introdotti con la riforma del Titolo V. Ma, come si è già accennato, è il panorama complessivo dei nuovi statuti a non offrire in materia soluzioni originali: merita di essere segnalata soltanto la previsione dello Statuto della Regione Marche, che subordina la possibile istituzione di enti, aziende o agenzie regionali alla condizione che le relative funzioni non possano essere svolte direttamente dagli uffici regionali "o conferite agli enti locali" (art. 47; sul punto, v. DE MARTIN, 2005). Pur non essendo tale disposizione rivolta soltanto a valorizzare gli enti locali – poiché viene posta come alternativa, senza indicare alcuna preferenza, anche la possibilità dello svolgimento diretto da parte degli uffici regionali – si tratta, quantomeno, di un apprezzabile tentativo di operare uno snellimento ed una razionalizzazione degli apparati regionali, che non trova alcuna corrispondenza, invece, nello Statuto della Regione Lazio.

Le norme statutarie del Lazio, in sostanza, non sembrano in grado di porre alcun freno alla moltiplicazione delle strutture a vario titolo dipendenti dalla regione stessa. Ed in effetti, se si osserva la concreta configurazione dell'amministrazione regionale sembra corretto parlare di una vera e propria proliferazione di tali organismi. Il quadro, peraltro, è estremamente variegato e di non facile ricostruzione, essendo la normativa che istituisce e disciplina le diverse strutture sparsa in numerosi testi legislativi stratificatisi nel tempo. Ma, nel complesso, tra agenzie, enti pubblici dipendenti e società partecipate, sono sicuramente ben più di 40 gli organismi attraverso i quali la Regione svolge indirettamente funzioni amministrative.

Il funzionamento di tali strutture, peraltro, determina costi notevoli, per ridurre i quali la più recente legislazione statale, sempre in occasione della c.d. *spending review* (d.l. n. 95 del 2012), ha imposto – non soltanto alle regioni, ma anche alle province e ai comuni – l'obbligo di sopprimere o accorpare o, in ogni caso, assicurare la riduzione dei relativi oneri finanziari in misura non inferiore al 20% "enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica" che esercitano, anche in via strumentale, funzioni fondamentali ex art. 117, II c., lett. p), Cost. o funzioni amministrative spettanti a comu-

ni, province e città metropolitane ai sensi dell'art. 118 Cost. (art. 9, I c.). Ne sono escluse soltanto le aziende speciali e gli enti e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali, educativi e culturali (*I-bis c.*).

Una apposita ulteriore disposizione prevede che, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, le regioni si adeguino ai principi sopra indicati relativamente agli enti, agenzie ed organismi comunque denominati e di qualsiasi natura, che svolgono, ai sensi dell'art. 118 Cost., funzioni amministrative conferite alle medesime regioni (art. 9 cit., V c.).

Si tratta, comunque, di una previsione che, nella sua versione definitiva approvata in sede di conversione, incide soltanto sul profilo relativo agli oneri finanziari di tali strutture senza impedire o limitare in altro modo l'autonomia organizzativa regionale.

Più incisiva, invece, è rimasta la norma nei confronti degli enti locali, per i quali è previsto, al VI c., il divieto di istituire (nuovi) enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'art. 118 Cost. (invero, almeno con riferimento a tali funzioni non fondamentali, si può manifestare qualche dubbio sulla competenza legislativa statale: ma il punto non può essere certamente approfondito in questa sede; per i Comuni più piccoli, peraltro, ulteriori vincoli sono fissati dall'art. 14, XXXII c., d.l. n. 78 del 2012).

3.1. Le agenzie regionali. – Lo Statuto prevede l'istituzione, con legge, di agenzie regionali per lo svolgimento di compiti specifici. Si tratta di unità amministrative dotate di una certa autonomia ma pur sempre strettamente legate agli organi regionali, essendo caratterizzate dall'assegnazione di risorse organizzative ed economiche "con direzione e responsabilità autonome entro gli indirizzi definiti dalla Giunta regionale"; ad esse è preposto un dirigente regionale.

In attuazione di tali previsioni, poste dall'art. 54 St., è stata approvata la l. reg. n. 1 del 2008, la quale, al fine di procedere alla razionalizzazione dell'ordinamento amministrativo regionale, ivi compreso il riordino del sistema degli enti pubblici dipendenti dalla Regione, detta norme generali relative alle agenzie regionali istituite ai sensi dell'art. 54 St. Per la disciplina più specifica, che tenga conto delle diverse esigenze operative, si fa rinvio alle leggi regionali istitutive delle singole agenzie, da emanare "nel rispetto delle norme generali".

Le agenzie vengono definite "unità amministrative della Regione preposte allo svolgimento di attività tecnico-operative di interesse regionale, che richiedono particolari professionalità, conoscenze specialistiche e specifiche modalità di organizzazione del lavoro" (art. 2, I c.), dotate di autonomia gestionale, organizzativa, finanziaria e contabile nei limiti delle risorse disponibili e in conformità agli atti regionali di definizione delle politiche, degli obiettivi programmatici, degli indirizzi e delle direttive (art. 2, II c.). Tali strutture, nelle materie di propria competenza, possono svolgere le attività tecnico-operative "anche nell'interesse di enti locali e di altri enti pubblici regionali, sulla base di apposite intese tra la Regione e l'ente interessato" (art. 3).

La loro organizzazione è rimessa a regolamenti adottati dalla Giunta regionale, su proposta del direttore dell'Agenzia, nel rispetto della disciplina dettata dalle singole leggi istitutive ed in coerenza con la l. reg. n. 6 del 2002 e s.m.i., recante "Disciplina del sistema organizzativo della Giunta e del Consiglio e disposizioni relative alla dirigenza ed al personale regionale" (art. 5, I c.). Per l'espletamento delle "attività ordinarie", si avvalgono di personale as-

sunto a tempo indeterminato appartenente ai ruoli della Regione (art. 5, IV c.).

In fase di prima applicazione, la l. reg. n. 1 del 2008 provvede a confermare “quali enti pubblici dipendenti dalla Regione” alcuni organismi che, pur essendo denominati “agenzie”, restano strutture di altra natura: così, l’Agenzia regionale per lo sviluppo e l’innovazione dell’agricoltura del Lazio (ARSIAL); l’Agenzia regionale per la protezione ambientale del Lazio (ARPA); l’Agenzia per il diritto agli studi universitari nel Lazio (LAZIODISU); Laziosanità-Agenzia di sanità pubblica (ASP); l’Agenzia regionale per i trapianti e le patologie connesse del Lazio; l’Agenzia regionale per la mobilità (AREMOL) (art. 8, II c.). È confermata la natura giuridica di enti pubblici dipendenti dalla Regione anche per gli enti di gestione delle aree naturali protette di interesse regionale (art. 8, IV c.).

Provvede, invece, a trasformare da enti pubblici dipendenti dalla Regione in “agenzie regionali”, ai sensi dell’art. 54 dello Statuto: 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”.

Si tratta di un elenco che, però, oggi non è più un punto di riferimento esaustivo, poiché, da un lato, alcune delle agenzie ivi menzionate sono state soppresse (Agensport ed Istituto Montecelio, ad opera dell’art. 10 della l. reg. n. 3 del 2010; l’Agenzia Lazio lavoro, dal combinato disposto dell’art. 10, XI c., l. reg. n. 19 del 2011 e dell’art. 3, reg. n. 3 del 2012); dall’altro, invece, ne sono state aggiunte di nuove, quali l’Agenzia regionale del turismo (art. 1 della l. reg. n. 3 del 2010) o l’Agenzia regionale per i beni confiscati alle organizzazioni criminali nel Lazio-ABECOL (l. reg. n. 24 del 2009).

Le Agenzie sono comunque il meno utilizzato, tra i vari modelli organizzativi delle funzioni amministrative regionali; restano, però, una presenza di rilievo nella valutazione complessiva del sistema amministrativo regionale, soprattutto se si considera che esse operano, per lo più, in settori nei quali dovrebbero tradizionalmente trovare spazio gli enti locali. Significativa, a tale riguardo, è la vicenda dell’Agenzia regionale del turismo, che – recentemente istituita – ha riassorbito le funzioni che la legislazione regionale, poco tempo prima, aveva deciso di riallocare alle Province (per indicazioni più precise, si fa rinvio a quanto già detto al § 7, sez. I del presente capitolo).

3.2. Gli enti pubblici dipendenti dalla Regione. – L’ulteriore forma organizzativa prevista dallo Statuto è l’istituzione, sempre con legge regionale, di enti pubblici dipendenti dalla Regione “per l’esercizio di funzioni amministrative, tecniche o specialistiche, di competenza regionale”, nel rispetto di “norme generali stabilite da apposita legge regionale”, la quale preveda i criteri per l’istituzione degli enti, per l’individuazione degli organi istituzionali e delle relative funzioni e indennità di carica, nonché per l’esercizio dei poteri di indirizzo, direttiva, vigilanza e controllo della Giunta regionale. Alla legge regionale si fa rinvio anche per la disciplina dell’apparato organizzativo, garantendo la massima snellezza operativa e l’effettiva autonomia, “in coerenza con il principio della distinzione tra attività di indirizzo e controllo degli organi istituzionali ed attività di gestione ed attuazione dei dirigenti” (art. 55, I c., St.; sul punto si fa rinvio a quanto già illustrato al § 1).

Le leggi regionali istitutive sono chiamate a prevedere modalità di raccordo tra gli enti pubblici dipendenti e gli enti locali in relazione alle funzioni conferite a questi ultimi (art. 55, II c.).

La norma statutaria delinea un forte collegamento tra tali enti e gli organi politici regionali. Il potere di nomina per i componenti degli organi istituzionali viene assegnato al Presidente della Regione, coinvolgendo il Consiglio regionale in misura diversa a seconda del tipo di organo: se si tratta di un organo monocratico o del presidente dell'organo collegiale, occorre acquisire il parere della commissione consiliare permanente competente per materia; se si tratta degli altri componenti dell'organo collegiale (diversi dal presidente), basta la comunicazione al Consiglio (art. 55, III c.); la designazione spetta al Consiglio nei casi in cui la legge regionale istitutiva prescriva la rappresentanza delle opposizioni negli organi di amministrazione. È previsto il meccanismo dello *spoils system* per alcuni ruoli indicati ai IV e V c. dell'art. 55 (sul punto si fa rinvio a quanto già ampiamente esposto al § 2). Spetta poi alla Giunta, che ne riferisce periodicamente alla commissione consiliare competente, un potere di vigilanza e controllo sull'attività e sugli organi degli enti (art. 55, VII c.). È, infine, prevista l'approvazione dei bilanci e rendiconti di tali enti da parte della Regione, con modalità previste dalla legge regionale in materia di bilancio e contabilità, sentito il Comitato contabile regionale. I bilanci sono pubblicati nel bollettino ufficiale della Regione (art. 55, VIII c.).

Per quanto riguarda il personale di tali enti, esso "è equiparato al personale regionale, fermo restando il rispetto dei contratti collettivi di lavoro dello specifico settore e fatta salva diversa disposizione di legge regionale che si renda necessaria per la peculiarità delle funzioni" (art. 55, VI c.).

L'attuazione di tale normativa statutaria non ha condotto ad una legge regionale generale *ad hoc* per la disciplina degli enti pubblici regionali. Le norme di portata più ampia sono state, infatti, collocate nella stessa l. reg. n. 1 del 2008, la quale contiene, oltre alle norme generali sulle agenzie regionali, anche "disposizioni transitorie relative al riordino degli enti pubblici dipendenti".

Per gli enti pubblici dipendenti dalla Regione che risultano "confermati" dalla stessa legge (v. quanto già ricordato paragrafo precedente), è previsto, da parte del Consiglio regionale, su proposta della Giunta, l'adeguamento ai principi determinati dall'art. 55 St. delle rispettive leggi regionali istitutive, con la previsione che, in tali enti, i componenti degli organi del consiglio di amministrazione e del collegio dei revisori contabili (ove previsti) debbano essere designati dal Consiglio regionale con voto limitato per garantire la rappresentanza delle opposizioni.

Per tutto il resto, però, sono essenzialmente le rispettive leggi istitutive a dettare la disciplina dei vari enti pubblici regionali oggi esistenti. Si tratta, peraltro, di una categoria ampia, eterogenea e soggetta a continue evoluzioni, ricomprendendo strutture incaricate dei compiti più diversi: si consideri che, accanto a quelli già citati "confermati" dalla l. reg. n. 1 del 2008, sono da considerare enti pubblici dipendenti dalla Regione organismi che vanno dalle aziende USL al neo-istituito Centro regionale per il cinema e l'audiovisivo (l. reg. n. 2 del 2012).

3.3. Le società e gli altri enti privati a partecipazione regionale. – Lo Statuto prevede, infine, la possibilità per la Regione di partecipare ovvero promuovere la costituzione di società di capitali, associazioni, fondazioni e altri enti privati, "che operino nelle materie di competenza regionale, in conformità alle disposizioni del codice civile e nel rispetto

delle norme generali stabilite da apposita legge regionale” (art. 56, I c.). In questi casi, la Regione è rappresentata nell’assemblea sociale dal Presidente della Regione o dall’assessore competente in materia da lui delegato (III c.).

Sulla base di tale previsione, la Regione Lazio detiene un elevato numero di partecipazioni in società di diritto privato: oltre dieci di queste sono direttamente ed interamente controllate dalla Regione (tra queste Co.Tral. S.p.A.; Lazio Service S.p.A.; Sviluppo Lazio S.p.A.; Astral S.p.A.; LazioMar S.p.A.); altre, invece, hanno una partecipazione di minoranza (tra queste, IMOF S.p.A.; CAR S.C.p.A.; Aeroporti di Roma S.p.A.; Centrale del latte di Roma S.p.A.; Tuscia Expò S.p.A.) o paritaria (Autostrade del Lazio S.p.A.).

Numerose anche le società a partecipazione regionale indiretta, le cui azioni, cioè, sono detenute da società a loro volta partecipate dalla Regione: oltre dieci, ad esempio, sono le società controllate o partecipate dalla Regione attraverso Sviluppo Lazio S.p.A.; tra queste, la Filas S.p.A., posseduta al 100% da Sviluppo Lazio S.p.A. detiene, a sua volta, partecipazioni di minoranza in più di dieci ulteriori società.

Si tratta, nel complesso, di un articolato ed imponente insieme di organismi di diritto privato attraverso i quali la Regione opera, indirettamente, nei settori più disparati dei servizi e delle attività imprenditoriali.

Lo sviluppo di una così estesa rete di interventi regionali in settori di indubbia rilevanza economica quali quelli dei servizi pone certamente qualche dubbio rispetto all’attuazione del principio di sussidiarietà, non soltanto nella sua declinazione verticale – che imporrebbe di preferire, laddove possibile, l’attribuzione dei compiti di amministrazione agli enti locali – ma anche nel suo aspetto orizzontale, che indica una preferenza per la libera iniziativa dei privati, prevedendo l’intervento pubblico soltanto come sussidiario (sulle conseguenze del principio di sussidiarietà orizzontale in materia di gestione dei servizi pubblici, v. D’ATENA, 2010, 186 ss.). Occorrerebbe, naturalmente, una verifica caso per caso che, in questa sede, non è possibile svolgere; ma certamente lo sguardo d’insieme è tale da suscitare qualche perplessità.

Deve altresì segnalarsi che, in alcuni casi, la partecipazione alle stesse società anche delle CCIAA consente una, sia pur limitata, apertura ai settori della società civile coinvolti: è il caso, ad esempio, della società Sviluppo Italia S.p.A., il cui assetto societario vede una partecipazione del 19,50% della Camera di Commercio di Roma.

Per quanto riguarda il rapporto tra l’attività di tali enti privati e le competenze degli enti locali, l’art. 56 si limita a prevedere che i rispettivi statuti degli enti privati o gli accordi parasociali stipulati dalla Regione garantiscano forme e modalità di raccordo con tali enti, in relazione alle funzioni amministrative ad essi conferite (II c.).

Anche nei riguardi di tali società regionali valgono i limiti recentemente introdotti dall’art. 4 del d.l. n. 95 del 2012 sulla “riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche” con riferimento alle società controllate direttamente o indirettamente che abbiano conseguito nel 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90% dell’intero fatturato.

Sezione III

L'ATTIVITÀ

SOMMARIO: 1. Il metodo della programmazione ed il raccordo con gli altri livelli territoriali. – 2. I principi dell'attività amministrativa. – 3. La legislazione regionale.

1. Il metodo della programmazione ed il raccordo con gli altri livelli territoriali

Le norme statutarie che disciplinano l'azione amministrativa della Regione esordiscono con un riferimento al metodo della programmazione, assunto dalla Regione stessa "quale criterio ispiratore della propria attività" (art. 50 St.), analogamente a quanto fanno diversi Statuti di altre regioni (Abruzzo, Basilicata, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Toscana, Umbria; ma anche altri menzionano il principio ed i relativi strumenti pur non assumendolo espressamente quale metodo generale di azione: così quelli di Calabria, Liguria, Puglia).

La programmazione non è ristretta, in questa disposizione, al solo ambito economico-finanziario, ma è estesa a tutti i campi dell'azione regionale. Del resto, l'importanza del momento programmatico per la definizione degli obiettivi e per l'attuazione delle politiche regionali, nonché del coordinamento, in tale fase, con gli altri livelli territoriali di governo, era avvertita da tempo, ed evidenziata già nel vecchio Statuto del Lazio, il quale dedicava diverse norme a tale tema, inserite in un apposito titolo (il VII) dedicato a "La Regione e la programmazione".

La norma contenuta all'art. 50 del nuovo Statuto, poi, non si limita a fare riferimento alle esigenze di predeterminazione degli obiettivi annuali e pluriennali, ma coglie l'occasione – anche per questo aspetto in linea di continuità con l'impostazione del vecchio Statuto (v. art. 46) – per valorizzare il necessario contributo degli enti locali e di formazioni sociali private: specifica, infatti, che la propria azione deve comunque svolgersi nell'ambito "della collaborazione istituzionale tra i diversi livelli di governo presenti nel proprio territorio e della concertazione con le forze sociali ed economiche nonché con le organizzazioni sindacali al fine di consentire l'apporto sinergico di risorse progettuali, organizzative, di capitali e imprenditoriali, pubbliche e private, compatibilmente con le esigenze di salvaguardia del paesaggio e dell'ambiente". Anche nel disporre che la Regione provvede, in armonia con gli indirizzi della programmazione statale, alla formazione dei propri programmi, è ribadita l'esigenza di assicurare la partecipazione degli enti locali e l'acquisizione dei contributi delle categorie interessate (art. 50, II c., lett. d)).

Il metodo della programmazione appare, dunque, strettamente intrecciato con quello del raccordo partecipativo con gli altri livelli territoriali e con la società civile, il quale og-

gi, peraltro, deve essere interpretato alla luce delle indicazioni che provengono dall'art. 118 Cost. e dal principio di sussidiarietà – sia verticale che orizzontale – in esso contenuto.

Per quanto riguarda le sedi del raccordo istituzionale con gli altri enti territoriali cui si fa cenno nell'art. 50, non vi sono specifiche indicazioni: l'art. 67 dello Statuto, però, prevede tra le funzioni del Cal anche il compito di esprimere pareri sul documento di programmazione economico-finanziaria regionale, sugli strumenti di programmazione generale socio-economica e di pianificazione generale territoriale della Regione. Sul punto, si fa rinvio al capitolo dedicato a tale organo.

2. I principi dell'attività amministrativa

Come gran parte degli Statuti, anche quello della Regione Lazio contiene una indicazione dei principi cui si conforma l'attività amministrativa regionale: legalità, imparzialità, buon andamento, trasparenza, efficacia ed efficienza (art. 51, I c.).

Si tratta, invero, di disposizioni non particolarmente significative, perché si limitano a riprendere principi che discendono tutti, direttamente o indirettamente, da norme costituzionali, e che, dunque, vincolano necessariamente l'azione amministrativa regionale, anche a prescindere dalle previsioni statutarie. Ciò è vero, senza alcun dubbio, per i principi più "classici" di legalità, imparzialità e buon andamento: gli ultimi due espressamente contemplati nel testo dell'art. 97 Cost.; l'altro – quello di legalità, in forza del quale (secondo le migliori ricostruzioni) gli atti amministrativi individuali e concreti devono trovare il loro fondamento in norme giuridiche, generali e astratte (CRISAFULLI, 1962, 133; D'ATENA, 2012, 57) – facente parte della tradizione degli ordinamenti liberal-democratici e riconducibile ad una pluralità di norme costituzionali (che vanno dallo stesso art. 97 agli artt. 100, II c., e 113 che lo presuppongono nel prevedere i controlli di legittimità e la sindacabilità giurisdizionale degli atti amministrativi).

Ma anche gli altri principi citati nel I c. dell'art. 51, la cui utilizzazione esplicita nel linguaggio normativo rappresenta un'acquisizione più recente (riferibile alla l. n. 241 del 1990), costituiscono espressione di norme di livello costituzionale: la trasparenza come riflesso dell'imparzialità della p.a.; i principi di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa come "corollari" di quello di buon andamento (ricordiamo che per efficacia si intende il miglior rapporto tra obiettivi e risultati; per efficienza quello tra risorse impiegate e risultati conseguiti).

Sono, invece, stati tralasciati altri principi menzionati nell'art. 1 della l. n. 241 del 1990, quali l'economicità e la pubblicità; ma trattandosi di regole che comunque sono riconducibili a norme costituzionali (ancora una volta, buon andamento ed imparzialità: principi peraltro ribaditi, come si è visto, nello stesso Statuto), la loro mancata menzione esplicita nella disposizione statutaria non ne esclude l'esistenza e la vigenza nell'ordinamento regionale.

Così, devono considerarsi vincolanti per la legislazione e l'amministrazione regionale anche gli ulteriori principi che discendono da altre norme costituzionali in tema di p.a. (quali il principio del pubblico concorso, con le sue possibili deroghe; o il regime di responsabilità dei pubblici dipendenti *ex* art. 28 Cost.; o ancora la disciplina costituzionale

sui pubblici impiegati di cui all'art. 98 Cost.) o quelli comunemente ricondotti all'ordinamento UE (quali il principio di proporzionalità dell'azione amministrativa o il principio di responsabilità).

Lo Statuto, poi, indica espressamente, per la normazione regionale (leggi e regolamenti) gli obiettivi – ritenuti funzionali alla realizzazione dei principi sopra ricordati (v. II c.: “a tale fine”) – della semplificazione e dello snellimento dei procedimenti amministrativi. Si tratta di idee-guida da tempo già fortemente presenti nella legislazione statale degli ultimi venti anni.

Lo Statuto ne prevede anche alcune particolari concretizzazioni, sempre rifacendosi ad istituti e regole ormai da tempo consolidati nell'esperienza della legislazione statale sulla pubblica amministrazione, ed, in particolare, nella l. n. 241 del 1990 e s.m.i.: la previsione di sedi istruttorie e decisioni collegiali; la conclusione dei procedimenti entro termini certi e mediante provvedimenti espressi e motivati; l'individuazione dei dirigenti e funzionari responsabili; la partecipazione al procedimento dei soggetti interessati e l'accesso ai documenti e la relativa pubblicità.

La disciplina di tali più specifiche garanzie procedurali, invero, ben potrebbe trovare posto nello Statuto, in quanto “attinente ai principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della Regione” e, dunque, rientrante “strettamente tra gli oggetti di disciplina statutaria” (Corte cost., sent. n. 372 del 2004).

Deve, peraltro, considerarsi che la Regione sembrerebbe godere, in materia, di competenze di una certa ampiezza: il “procedimento amministrativo” non costituisce, infatti, una materia a sé, e la relativa competenza va individuata sulla base di quella che caratterizza l'ambito materiale di azione della pubblica amministrazione (così, Corte cost., sent. n. 401 del 2007, punto 6.7 della parte in diritto).

Tuttavia, le norme statutarie considerate – anche per il loro tenore piuttosto generico – non soltanto non possono dirsi originali o innovative, ma sembrano dotate di uno scarso valore precettivo, sotto più di un profilo.

In primo luogo, infatti, gli istituti ivi previsti costituiscono essi stessi espressione dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento (per quanto riguarda, ad esempio, la riconducibilità ai suddetti principi della partecipazione al procedimento, v. Corte cost., sentt. n. 240 del 1997 e n. 126 del 1995) nonché dei principi del diritto UE (anche essi richiamati talora dalla Corte cost. a tale proposito: v. sent. n. 372 del 2004, punto 4 del diritto).

Inoltre, in mancanza di una materia “procedimento amministrativo”, si è da tempo affermata nella legislazione statale l'idea che gran parte delle regole poste in materia dalla legislazione statale si impongano comunque all'osservanza delle Regioni, come *standard* minimo di garanzie che occorre riconoscere nei procedimenti amministrativi, essendo le relative norme riconducibili alla competenza statale di cui alla lett. m) del II c. dell'art. 117, sulla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. In questo senso, infatti, dispongono i cc. II-*bis* e II-*quater* dell'art. 29 della l. n. 241 del 1990, i quali menzionano specificamente alcuni istituti: gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato e di assicurare l'accesso alla documentazione am-

ministrativa, nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti. Manca un'espressa menzione dell'obbligo di motivazione, che, però, sembra una stretta conseguenza dei principi costituzionali (ed è esplicitamente previsto come elemento del diritto "ad una buona amministrazione" nell'art. 41 della Carta dei Diritti fondamentali dell'UE, adottata oggi con lo stesso valore giuridico dei Trattati).

Le Regioni, dunque, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza potranno, eventualmente, fissare regole più stringenti per l'amministrazione e più favorevoli al cittadino rispetto a quelle previste nella legislazione statale, ma dovranno comunque prevedere la sussistenza dei diritti riconosciuti dalla l. n. 241 del 1990 ed indicati nel richiamato art. 29 quale soglia minima di garanzie. L'individuazione della "soglia minima" di tutela può risultare, peraltro, problematica nei casi in cui la disciplina legislativa definisca un equilibrio tra posizioni giuridiche contrapposte e facenti capo a diversi soggetti, come nel caso del rapporto tra diritto di accesso e tutela della *privacy* dei terzi: in casi simili non è facile definire quale sia lo *standard* minimo di garanzie per il primo, atteso che è imposto dalla stessa Costituzione anche il suo temperamento con altre esigenze (v. Corte cost., sent. n. 372 del 2004, nella quale la Corte, pur dichiarando legittima una norma dello Statuto della Regione Toscana che tutela il diritto di accesso in modo particolarmente ampio, non richiedendo motivazione per la relativa richiesta, precisa in via interpretativa che, comunque, la disciplina regionale del diritto di accesso dovrà "farsi carico di prefigurare un procedimento che, nell'assicurare la trasparenza e l'imparzialità dell'azione amministrativa, preveda, oltre ad ipotesi di esclusione dell'ostensibilità di documenti amministrativi per ragioni di tutela di situazioni costituzionalmente garantite, anche criteri e modi in base ai quali l'interesse personale e concreto del richiedente si contempererà con l'interesse pubblico al buon andamento dell'Amministrazione, nonché con l'esigenza di non vanificare in concreto la tutela giurisdizionale delle posizioni di eventuali soggetti terzi interessati").

Un discorso diverso può, invece, farsi per la previsione di sedi istruttorie e decisioni collegiali: le relative previsioni statali, infatti, non sono qualificate come livelli essenziali dal sopra richiamato art. 29, l. n. 241 del 1990, e, dunque, non troverebbero applicazione nei procedimenti di competenza regionale. Più significativa delle altre previsioni, appare dunque la scelta statutaria di contemplare espressamente tale istituto, sia pure in modo talmente generico da non creare vincoli particolarmente stringenti per la legislazione regionale.

Sostanzialmente ripetitiva della previsione dell'art. 12 della l. n. 241 del 1990 è anche l'ulteriore disposizione contenuta direttamente nello Statuto, all'art. 51, IV c., che disciplina la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi, aiuti finanziari o vantaggi economici comunque denominati, subordinandola alla previa determinazione dei criteri generali. Lo Statuto laziale, però, richiede anche una "adeguata informazione dei potenziali interessati", che sembra essere qualcosa di più della semplice pubblicazione dei criteri e modalità adottati dalle amministrazioni richiesta dalla normativa statale.

L'unica previsione realmente innovativa rispetto alla disciplina statale sembra essere quella di cui al III c. dell'art. 51 St., in base alla quale nell'esercizio della propria attività amministrativa la Regione assicura l'applicazione "di tutti gli strumenti previsti dalla normativa vigente per prevenire conflitti con i cittadini ovvero per risolverli in via amministrativa".

Il ricorso a strumenti preventivi per la soluzione dei conflitti potrebbe risultare una interessante innovazione nell'ambito dell'attività della pubblica amministrazione, poco incline a farne uso. Manca, però, una normativa attuativa che sia in grado di rendere la previsione in questione realmente operante, trovando mezzi di composizione dei conflitti nuovi e diversi dai tradizionali ricorsi amministrativi, dimostratisi nell'esperienza concreta rimedi non molto efficaci.

Nessuna menzione è fatta, invece, nello Statuto del ricorso, nello svolgimento dell'attività amministrativa, agli strumenti digitali, che hanno invece ricevuto grande attenzione da parte della disciplina statale degli ultimi anni (soprattutto dal 2005; ma sul punto si tornerà più diffusamente nel successivo paragrafo con riferimento al livello legislativo regionale).

Solo con riferimento alla pubblicità degli atti regionali, lo Statuto, all'art. 52, prevede che siano disciplinate dalla legge regionale le forme di pubblicità degli atti amministrativi regionali "anche attraverso sistemi di diffusione telematica". Molto scarna, comunque, l'attuazione legislativa, la quale è contenuta nella l. reg. n. 67 del 1976 (poi modificata con l. reg. n. 4 del 2006), e si limita a prevedere che gli atti amministrativi per i quali è prescritta la pubblicazione siano pubblicati sul Bollettino Ufficiale e le determinazioni dei dirigenti della Giunta regionale attraverso la rete telematica intranet (oltre che periodicamente trasmesse, entro trenta giorni dalla loro adozione, al Consiglio regionale).

3. La legislazione regionale

Anche per quanto riguarda il livello legislativo ed attuativo, non può non osservarsi che alle norme statutarie in materia di attività non ha fatto riscontro l'adozione di una nuova legge sui procedimenti amministrativi regionali. I relativi principi statutari (benché in gran parte siano principi che non si potrebbero definire propriamente "statutari", secondo quanto si è detto al paragrafo precedente) trovano, dunque, svolgimento soltanto nella più risalente ma tuttora vigente l. reg. n. 57 del 1993 e nelle sue successive modifiche (apportate sempre sotto la vigenza del vecchio statuto, poiché esse risalgono, in gran parte, al 2002).

Si tratta di una legge regionale che detta norme generali per lo svolgimento del procedimento amministrativo e l'esercizio del diritto di accesso, "in conformità ai principi fondamentali stabiliti dalla legge 7 agosto 1990 n. 241".

Essa, peraltro, era stata in un primo tempo completamente abrogata dalla l. reg. n. 6 del 2002, recante "Disciplina del sistema organizzativo della Giunta e del Consiglio e disposizioni relative alla dirigenza ed al personale regionale", all'art. 43, I c., lettera oooo), ma poi, poco dopo, fatta "rivivere" ad opera della l. reg. n. 8 del 2002 (la quale, all'art. 18, I c., lett. c), ha abrogato detta lettera oooo) ed ha disposto la reviviscenza della l. reg. n. 57 del 1993). La disciplina ivi posta si colloca, comunque, nel solco della legislazione statale, riprendendo molte norme contenute nella l. n. 241; essa, poi, è stata in gran parte delegificata dalla l. reg. n. 22 del 2002, la quale, all'art. 39 ne ha abrogato diverse norme "dalla data di entrata in vigore dei regolamenti di organizzazione di cui agli articoli 30 e 39 della L.R. n. 6 del 2002".

Nessuna norma regionale ha, invece, introdotto nel relativo ordinamento le regole relative alla c.d. digitalizzazione della pubblica amministrazione, realizzata a livello statale dal codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82 del 2005), il quale, da un lato, pone la generica disposizione secondo cui "lo Stato, le regioni e le autonomie locali assicurano la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale e si organizzano ed agiscono a tale fine utilizzando con le modalità più appropriate le tecnologie dell'informazione e della comunicazione"; dall'altro, qualifica il proprio ambito di applicazione con riferimento all'art. 1, II c., d.lgs. n. 165 del 2001 – comprendendo quindi anche, per quanto qui interessa, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, gli enti pubblici non economici regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale – precisando, però, che tale applicazione avviene "nel rispetto del riparto di competenza di cui all'articolo 117 della Costituzione". Ed, invero, proprio in base alla ripartizione costituzionale delle competenze, sembrerebbe doversi ritenere che debbano essere le regioni – per i procedimenti che rientrano nella loro competenza – a disciplinare i relativi istituti consentendone l'utilizzazione anche attraverso strumenti informatici (v. la normativa statale sulla partecipazione o l'accesso informatici) per realizzare il processo di digitalizzazione (come richiesto dallo stesso d.lgs. n. 82 del 2005, all'art. 14 dedicato a "Rapporti tra Stato, regioni e autonomie locali").

Non risulta, tuttavia, per la Regione Lazio alcun testo normativo che si sia mosso in tale direzione.

Nel complesso, dunque, non si può fare a meno di rilevare che la normazione della Regione Lazio di tutti i livelli, in materia di attività amministrativa, non sembra essersi distaccata molto da quella statale, né mostra di aver ricercato soluzioni originali; anzi, non ha nemmeno seguito le più recenti innovazioni introdotte a livello statale – come nel caso delle norme sulla c.d. amministrazione digitale – dando così l'impressione, pur nell'ambito dei notevoli vincoli che derivano dai principi costituzionali ed europei, di una scarsa vitalità.

Bibliografia

- AMATO G. (1972), *Commento allo Statuto della Regione Lazio*, Giuffrè, Milano.
- ANZON DEMMING A. (2008), *Le funzioni amministrative e l'autonomia finanziaria*, in ID., *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Giappichelli, Torino.
- BASSANINI F. (2008), *Introduzione*, in F. BASSANINI-L. CASTELLI, *Semplificare l'Italia*, Passigli, Bagno a Ripoli, 9 ss.
- BIN R. (2002), *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 365 ss.
- BORSI U. (1916), *Intorno al cosiddetto controllo sostitutivo*, Fratelli Bocca, Torino.
- BUFFONI L. (2007), *La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle Autonomie. Saggio critico sull'art. 120, comma II, della Costituzione*, Giappichelli, Torino.
- BUGLIONE E. (2011), *La sussidiarietà in cifre*, in *Primo rapporto sull'applicazione del principio di sussidiarietà nella Regione Lazio*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 245 ss.
- CAMERLENGO Q. (2006), *Art. 118*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Utet, Torino, 2521 ss.
- CAMERLENGO Q. (2008), *Potere sostitutivo (dir. cost.)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Aggiornamento III, tomo 2, Utet, Torino.
- CATELANI E. (2008), *L'attuazione statutaria delle regioni. Un lungo cammino*, Giappichelli, Torino.
- CAVALERI P. (2003), *Il potere sostitutivo sui Comuni e sulle Province*, in *Le Regioni*, 5, 846.
- CERULLI IRELLI V.-PINELLI C. (a cura di) (2004), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Il Mulino, Bologna.
- CERULLI IRELLI V. (2003), *Art. 8. Attuazione dell'art. 120 della Costituzione sul potere sostitutivo*, in C. CITTADINO (coord.), *Legge La Loggia. Commento alla l. 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Maggioli, Rimini.
- CRISAFULLI V. (1962), *Principio di legalità e "giusto procedimento"*, in *Giur. cost.*, 130 ss.
- D'ATENA A. (1996), *Forma di Stato dalla piramide all'arcipelago*, in *Impresa & Stato*, n. 33.
- D'ATENA A. (2001), *Le Camere di commercio, tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, in ID., *L'Italia verso il federalismo*, Giuffrè, Milano, 391 ss.
- D'ATENA A. (2002), *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 309 ss.
- D'ATENA A. (2010), *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino.
- DE MARTIN G.C. (1989), *Comunità montane*, in *Dig. disc. pubbl.*, Utet, Torino, 267 ss.
- DE MARTIN G.C. (2005), *La funzione amministrativa tra Regioni ed enti locali*, pubblicato sul sito www.issirfa.cnr.it.
- DE MARTIN G.C. (2007), *Le tendenze centralistiche nella organizzazione amministrativa delle regioni prima e dopo le recenti riforme costituzionali*, in *Studi in onore di Leopoldo Mazzaroli*, II, Cedam, Padova, 275 ss.
- DE MARTIN G.C. (2010), *Il problema delle funzioni amministrative delle Regioni e degli Enti locali, alla luce della legge n. 42 del 2009*, in *Atti del Convegno su Il sistema delle autonomie territoriali dopo la legge sul federalismo fiscale*, pubblicati sul sito cal.regione.lazio.it.
- DE MARTIN G.C.-DI FOLCO M. (2009), *Un orientamento opinabile della giurisprudenza costituzionale in materia di comunità montane*, in *Giur. cost.*, 2970 ss.

- DE MICHELE A. (2010), *I poteri sostitutivi statali nel sistema delle relazioni tra Stato, Regioni e Enti locali*, Libreria Bonomo editrice, Bologna.
- DI FOLCO M. (2008), *L'amministrazione regionale*, in A. D'ATENA (a cura di), *Quinto rapporto sullo stato del Regionalismo in Italia*, Giuffrè, Milano, 423 ss.
- DI FOLCO M. (2011), *Regioni ed enti locali*, in A. D'ATENA (a cura di), *Sesto rapporto sullo stato del Regionalismo in Italia*, Giuffrè, Milano, 501 ss.
- DICKMANN R. (2004), *La Corte riconosce la legittimità dei poteri sostitutivi regionali (osservazioni a Corte Cost., 27 gennaio 2004, n. 43)*, in *www.federalismi.it*, 4.
- ESPOSITO C. (1954), *Riforma dell'Amministrazione e diritti costituzionali dei cittadini*, in ESPOSITO C., *La Costituzione Italiana*, Cedam, Padova, 245 ss.
- FALCON G. (2002), *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 383 ss.
- FONTANA G. (2003), *Alla ricerca di uno statuto giuridico dei poteri sostitutivi ex art. 120, comma 3, Cost.*, in F. MODUGNO-P. CARNEVALE (a cura di), *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, I, Giuffrè, Milano.
- FORTI U. (1915), *I controlli dell'amministrazione comunale*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, vol. II, parte 2^a, Società Editrice Libreria, Milano.
- GIANFRANCESCO E. (2003), *Il potere sostitutivo*, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino.
- GIANNINI M.S. (1962), *Il decentramento amministrativo nel quadro dell'ordinamento regionale*, in *Atti del III Convegno di studi giuridici sulla regione*, Giuffrè, Milano.
- GROPPI T., *Nota alla sentenza n. 43 del 2004*, in *www.forumcostituzionale.it*.
- LOPILATO V. (2006), *Le funzioni amministrative*, in G. CORSO-V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Giuffrè, Milano, 178 ss.
- MAINARDIS C. (2007), *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Giuffrè, Milano.
- MANGIAMELI S. (2009), *La questione locale. Le nuove autonomie nell'ordinamento della Repubblica*, Donzelli, Roma.
- MARAZZITA G. (2005), *I poteri sostitutivi fra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, in *Ist. fed.*, 5, 819.
- MARINI F.S. (2002), *Il nuovo Titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocatione delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 2-3, 399.
- MELONI G. (2005), *L'amministrazione locale come amministrazione generale*, Luiss University Press, Roma.
- MENGOZZI M. (2006), *I poteri sostitutivi regionali rispetto agli organi delle Comunità montane*, in *Giur. cost.*, 6, 4197.
- MERLONI F. (2002), *Il destino dell'ordinamento degli enti locali (e del relativo testo unico) nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 409 ss.
- MERLONI F. (2004), *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali*, in *Le Regioni*, 4, 1074.
- MERLONI F. (2007), *Lo spoils system è inapplicabile alla dirigenza professionale: dalla Corte nuovi passi nella giusta direzione*, in *Le Regioni*, 836 ss.
- MERLONI F. (2008), *La regione della semplificazione delle istituzioni territoriali*, in BASSANINI F.-CASTELLI L., *Semplificare l'Italia*, Passigli, Bagno a Ripoli, 99 ss.

- PAJNO S. (2006), *I poteri sostitutivi nei confronti degli enti territoriali*, in G. CORSO-V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Giuffrè, Milano.
- PAPA S. (2008), *La sussidiarietà alla prova: i poteri sostitutivi nel nuovo ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano.
- PASTORE F. (2012), *Dimensione degli interessi pubblici, conferimento delle funzioni amministrative e riordino territoriale*, in *Federalismi.it*, n. 13.
- PASTORI G. (1998), *La sussidiarietà "orizzontale" alla prova dei fatti nelle recenti riforme legislative*, in A. RINELLA-L. COEN-R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Cedam, Padova, 175 ss.
- PICCHI M. (2005), *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, Giuffrè, Milano.
- PIZZI A. (1963), *Osservazioni intorno al c.d. controllo sostitutivo*, in *Foro amm.* – C.d.S., 949 ss.
- POGGI A. (2001), *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Giuffrè, Milano.
- RAFFIOTTA E.C. (2007), *A proposito dei poteri sostitutivi esercitati nei confronti delle Comunità montane: davvero non c'è spazio per la leale collaborazione?*, in *Le Regioni*, 3-4, 577.
- RESCIGNO G.U. (2005), *Sul fondamento (o sulla mancanza di fondamento) costituzionale delle Comunità montane*, in *Giur. cost.*, 2120 ss.
- SANDULLI A.M. (1989), *Manuale di diritto amministrativo*, XV ed., Jovene, Napoli.
- SERGES G. (2006), *Art. 117, 5° co.*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino.
- SORRENTINO F. (1971), *Lo statuto regionale nel sistema delle fonti*, in *Giur. cost.*, 441 ss.
- STAIANO S. (2006), *Le funzioni amministrative nel sistema delle autonomie locali*, Jovene, Napoli.
- STERPA A.-DI NIRO G. (2011), *La potestà regolamentare nel Lazio*, in B. CARAVITA (a cura di), *La potestà regolamentare di Comuni e Province*, Jovene, Napoli, 137 ss.
- TAMBURRINI V. (2012), *I poteri sostitutivi statali. Tra rispetto dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario*, Giuffrè, Milano.
- TONDI DELLA MURA V. (2012), *La riforma delle Unioni di Comuni fra "ingegneria" e "approssimazione" istituzionali*, in *Federalismi.it*, n. 2.