

# *LE TRASFORMAZIONI DELLE ISTITUZIONI SUBREGIONALI: DAGLI ENTI PUBBLICI REGIONALI ALLA SUSSIDIARJETÀ*

M.L. D'Autilia, A. Fioritto, N. Zamaro

## **1. Introduzione**

Molti governi nazionali, soprattutto nel corso degli ultimi trent'anni, hanno cominciato a *cedere spazi di sovranità amministrativa* che, nel corso del secolo precedente, avevano progressivamente ampliato e rafforzato il ruolo delle burocrazie pubbliche. Tale ampliamento era avvenuto in parte sulla base dell'autonoma iniziativa degli esecutivi man mano succedutisi negli anni, in parte e forse più frequentemente, per dare una soluzione pubblica a problemi, soprattutto di natura economica, che le forze private presenti nei sistemi sociali non erano in grado di risolvere spontaneamente. I singoli governi, in tale ambito, hanno perseguito obiettivi, adottato soluzioni ed (effettivamente) raggiunto risultati ancora in gran parte da valutare.

La nozione di *cessione di spazi di sovranità amministrativa* implica che le nuove istituzioni create dai governi nazionali *non* agiscano come semplici "mezzi nelle mani di un altro" e neppure come entità "illimitatamente controllate" da altre unità istituzionali pubbliche, ma come soggetti autonomi di decisione e di azione. In altri termini si assume che la creazione di nuove istituzioni, accanto a quelle tradizionali di governo (ministeri, regioni e comuni), possa essere ricondotta a due modelli fondamentali di organizzazione dell'azione amministrativa: il primo rintracciabile nella nozione di ente pubblico indipendente (dotato di piena autonomia organizzativa e finanziaria) e il secondo in quella di ente pubblico dipendente. Tra gli enti del secondo tipo, è possibile individuare almeno tre ulteriori modelli di organizzazione:

- il primo modello, più tradizionale, consiste nella creazione di enti dipendenti da altri enti (pubblici) che li costituiscono, li finanziano e li controllano;
- il secondo modello, probabilmente il più incerto, prevede che, allo scopo di svolgere una funzione (pubblica) e/o di erogare un servizio, siano costituiti nuovi enti dotati però di un *profilo istituzionale ibrido*, che possono cioè dotarsi di una natura giuridica pubblica, ma anche privata, che operano in esecuzione non di una delega, ma in base a un "contratto" di fornitura e/o di servizi, che *non* possono esser soggetti ad un controllo di tipo gerarchico, ma di meri controlli amministrativi e gestionali;
- il terzo modello, infine, ammette che nel circuito istituzionale possano essere costituite ed affermarsi nuove entità private, destinate a svolgere funzioni di pubblica utilità, promosse da attori privati e/o pubblici, singolarmente o collegati tra loro, ma dotate di piena autonomia organizzativa ed economica, nei confronti, soprattutto, delle burocrazie pubbliche e degli organi di governo (nazionale, regionale e locale).

Perciò, sulla base di questo assunto, può essere interessante cercare di chiarire, seppure in via preliminare ed empirica, in che misura si può distinguere tra il modello di proliferazione istituzionale osservato fino alla fine degli anni '60, quello invalso successivamente, a partire dai

---

<sup>1</sup> Pubblicato in: P.Venturi e N.Montinari, (a cura di), Modelli e forme organizzative del decentramento: ruolo e sviluppo del terzo settore, Aiccon, Forlì, 2005, pp.83-101.

primi anni '70, con l'avvio delle regioni e, infine, quello auspicato (e in minima parte avviato) sulla base della riforma costituzionale approvata nel 2001.

L'ipotesi guida della ricerca è che nel corso degli anni le regioni non sono rimaste alla finestra, ma hanno organizzato la loro azione anche ricorrendo a forme organizzative che, almeno apparentemente, sembrano riconducibili al terzo modello qui presentato. Tale scelta sembrerebbe coerente con l'idea che l'avvio delle regioni avrebbe favorito l'adozione ampia di strumenti di partecipazione amministrativa e di avvicinamento dei cittadini (e delle imprese) alle scelte ed alle iniziative dei governi regionali. Tuttavia, seppure nelle regioni italiane nel corso degli anni che hanno preceduto la Riforma del Titolo V della Costituzione siano stati creati numerosi nuovi enti, il modello prevalentemente adottato è stato quello del primo tipo e, si cercherà di mettere in luce, che anche nei casi in cui si è optato per una forma istituzionale ibrida (del secondo tipo) la soluzione adottata non si è mossa nel senso della sussidiarietà prevista nel terzo modello, ma tende a ricreare le condizioni di dipendenza tipiche del primo modello. Tale paradosso è svelato laddove, per caratterizzare istituzionalmente queste nuove figure, si applichi la nozione comunitaria di "organismo di diritto pubblico". In questo caso infatti si nota che, al di là della forma giuridica adottata, i principali meccanismi per il finanziamento e di controllo amministrativo pubblico vengono riconfermati diffusamente.

Nel contributo che segue nel prossimo paragrafo si presenta un breve inquadramento della vicenda che ha caratterizzato la storia degli enti pubblici italiani; nel paragrafo successivo si illustrerà il metodo di ricerca utilizzato in questo studio; il terzo paragrafo è dedicato alla presentazione dei principali risultati della ricerca e, infine, nell'ultima sezione del contributo si raccolgono alcune considerazioni conclusive.

## **2. Gli enti pubblici regionali e la riforma costituzionale**

Nel settembre del 1946 il democristiano Costantino Mortati e il repubblicano Giovanni Conti, durante i lavori preparatori dell'assemblea costituente, pur argomentando in modo diverso, convergevano sul fatto che qualsiasi schema istituzionale si fosse stabilito di adottare per definire le funzioni, il ruolo e la composizione delle assemblee parlamentari esso si sarebbe dovuto fondare, in ogni caso, sulla scelta della "struttura" da assegnare allo Stato. E le possibilità, in tal senso, si riducevano a due: una struttura statale centralistica oppure una struttura statale autonomistica.

Avvertiva, inoltre, Conti che una volta "costituita la Regione e attribuita a questa la competenza legislativa, il Parlamento non sarebbe stato quello dello Stato unitario, che si è sperimentato con tutti i suoi pesi e con le sue conseguenze" (Atti Costituzionali, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, vol. VII, Roma, Camera dei Deputati, 1972, p.911).

Il dibattito sulla materia, come è noto, impegnò tutte le componenti politiche con grande intensità e alla fine dei lavori, il Costituente, nel definire l'organizzazione della Repubblica assegnò alle regioni una larga autonomia e, soprattutto, il potere legislativo che, tuttavia, queste poterono esercitare dopo circa venti anni dall'entrata in vigore della costituzione.

Quando più tardi nel 1979 Massimo Severo Giannini osservava polemicamente che "i costituenti non ebbero la consapevolezza dei problemi autentici che in quel momento si ponevano per i pubblici poteri" si riferiva al complesso sistema di apparati pubblici che, in particolare a partire dagli anni Venti e Trenta, si era sviluppato parallelamente all'attività delle amministrazioni

tradizionali costituite dai ministeri e aveva, di conseguenza svolto funzioni e attività istituzionali e paraistituzionali di tale rilievo da costituire un complesso “amministrativo” non facilmente ignorabile.

Negli anni del secondo dopoguerra, inoltre, le numerose istituzioni pubbliche che si collocavano tra il centro e la periferia del sistema amministrativo integrando o addirittura svolgendo (talvolta in funzione, si può dire, sostitutiva) le politiche definite dagli organi centrali di governo, hanno assunto, a tutti gli effetti, un ruolo strategico nello sfruttamento e nella distribuzione delle risorse rese disponibili dalla liberalizzazione commerciale del Paese. Tuttavia, la crescita organizzativa nonché finanziaria di questi nuovi soggetti cominciò a complicare l’assetto dell’ordinamento amministrativo del paese a causa dei nuovi e talvolta inconsueti “spazi istituzionali” che tali figure andavano assumendo in settori regolati tradizionalmente dagli organi dell’esecutivo.

Nella grande “famiglia” degli enti pubblici nazionali, infatti, si erano andati via via collocando, nel corso dei decenni, solo per fare qualche esempio, consorzi privati (attivi soprattutto nel settore dell’agricoltura) poi riconosciuti dalla giurisprudenza di natura pubblica; opere pie trasformate in istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza; enti di protezione sociale, enti creditizi, enti economici, enti di carattere culturale come, ad esempio, le accademie nazionali e ancora altri numerosi soggetti ascrivibili, secondo la dottrina, alla specie dell’ente pubblico.

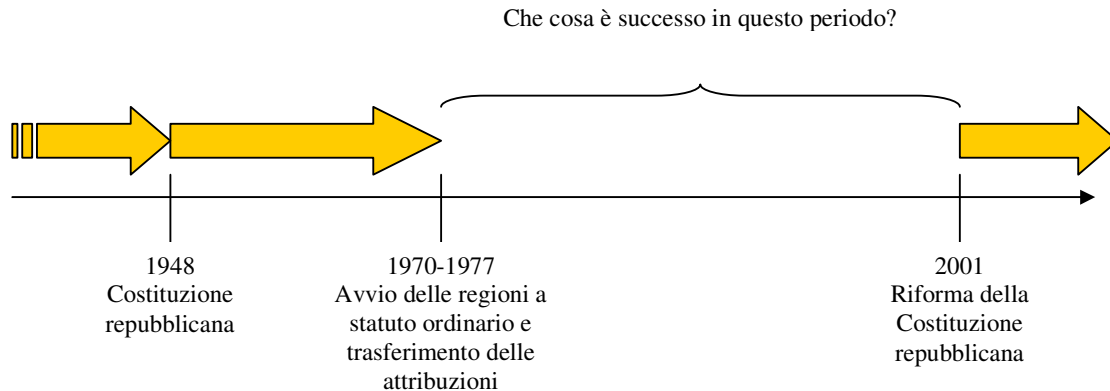
Alla fine degli anni Sessanta, dunque, tali organismi risultavano essere diventati - per effetto dell’elevata numerosità, della varietà delle materie regolate e/o dei servizi erogati, della diffusione sul territorio ma anche dei particolari profili organizzativi assunti - un tratto caratteristico della struttura del sistema amministrativo italiano.

Un’indagine anagrafica condotta nel 1971 ne censiva, a quella data, ben 59.680 mettendo in evidenza quanto fosse divenuto vistoso il fenomeno della loro proliferazione. Si resero necessari, di conseguenza, interventi di riordino e di semplificazione attraverso iniziative legislative volte alla soppressione di gruppi omogenei di enti. A tal fine fu istituita per gli enti dell’amministrazione centrale - con l’emanazione della legge n.70 del 1975 sul parastato - una speciale commissione presso la Presidenza del consiglio dei ministri con lo scopo di valutare la opportunità di mantenere in vita oppure di porre in liquidazione le istituzioni sottoposte all’analisi. Sul versante regionale, invece, fu la legge delegata n.616 del 1977 che dispose la soppressione di tutti gli enti attivi nei settori dell’assistenza, istruzione tecnica, formazione professionale assegnando, nel contempo, alle regioni il controllo di gruppi omogenei di enti statali che si riteneva fossero più idonei a svolgere la loro funzione a livello territoriale. Le leggi di riforma sanitaria (legge 386 del 1974; legge 349 del 1976; legge 833 del 1977), inoltre, provvidero alla soppressione di numerosi enti ospedalieri e/o di assistenza sanitaria operanti sia a livello nazionale che regionale, provvedendo così a ridurre ulteriormente il numero dei soggetti che agivano in un settore particolarmente ricco di figure dal profilo istituzionale non sempre ascrivibile con certezza all’ente pubblico.

Nel 1988 ancora Giannini osservava che, in seguito allo sfolgimento effettuato nel corso degli anni Settanta e sulla base delle fonti ufficiali disponibili, risultavano attivi circa 20.000 enti pubblici statali e regionali. Seppure in misura minore rispetto al 1971, dunque, la presenza di queste amministrazioni si poteva considerare ancora piuttosto consistente e metteva in risalto che tali figure, divenute ormai una parte irrinunciabile del sistema amministrativo italiano, avrebbero continuato a sopravvivere ancora per lungo tempo, magari modificando la forma giuridica oppure allargando il proprio ambito di competenza o, ancora, collocandosi alle dipendenze della regione o

di un ente locale. Ed è proprio su questo ultimo aspetto che può essere utile approfondire l'analisi del fenomeno in considerazione del fatto che la riforma costituzionale varata nel 2001, aumentando lo spazio del potere legislativo delle regioni, sembra aver configurato spazi più ampi sia per lo sviluppo di nuovi soggetti istituzionali sia per una razionalizzazione di quelli già presenti sul territorio regionale.

Figura 1: Fasi della proliferazione istituzionale



E' noto, infatti, che le regioni e i comuni non hanno atteso le riforme per attivarsi e sviluppare una rete di istituzioni locali estesa, robusta e stabile poiché programmi e politiche di attuazione del cosiddetto *federalismo* erano già presenti nelle intenzioni degli amministratori regionali e locali fin dagli anni Ottanta. Dal punto di vista del disegno istituzionale i nuovi soggetti pubblici creati nel corso dell'ultimo decennio, sembrano rispondere - sia per i profili organizzativi adottati, sia per le funzioni svolte - a esigenze e formulare soluzioni piuttosto omogenee tra di loro. Accanto a questi soggetti, inoltre, si sono diffuse diffuse anche tipologie istituzionali (fondazioni, associazioni, società per azioni, consorzi) - talvolta sostitutive, per le funzioni che esercitano, degli enti strumentali di più antica tradizione - create per rispondere a esigenze specifiche di intervento in settori di nuova competenza regionale ai quali la stessa regione partecipa con diversi gradi e modalità di azione.

Gli studi condotti finora su questi temi fanno emergere, per grandi tratti, che esiste da tempo e si sta sviluppando con una certa intensità un settore che potremmo dire "pararegionale" di cui non si conosce adeguatamente il profilo morfologico. Non sappiamo, inoltre, quanto sia presente, nella sua evoluzione, una sorta di dirigismo implicito da parte dell'esecutivo nazionale capace di influenzarne i modelli organizzativi e gestionali. Infine, per comprendere l'ultimo decennio, il ricorso al principio di sussidiarietà potrebbe aiutare a capire o a interpretare più correttamente il profilo e la funzione politica di *sistemi locali* così composti. La ricerca, quindi, cerca di accertare, almeno in questa prima fase, quanti siano, dal 1992 al 2002, gli enti pubblici attivi sul territorio regionale e quali caratteristiche istituzionali possiedano.

### 3. Il modello degli enti dipendenti delle regioni nel decennio 1992-2002

#### 3.1 Il disegno della ricerca

Con la ricerca svolta dall'Istat sono stati rilevati tutti i soggetti amministrativi regionali o a partecipazione regionale istituiti con legge regionale dal 1992 al 2002.

La rilevazione dei soggetti amministrativi regionali è stata effettuata attraverso l'analisi di tutte le leggi regionali (pubblicate sui Bollettini ufficiali delle regioni) per ciascun anno di riferimento. In relazione a ciascuna legge ci si è soffermati principalmente sull'epigrafe e sull'indice, procedendo, successivamente, all'approfondimento degli articoli relativi alla possibile istituzione, trasformazione, e/o soppressione dell'organismo. Sono state, inoltre, analizzate le leggi finanziarie di ciascuna regione, in quanto testi particolarmente complessi, corredati di articoli o anche di singoli commi, che prevedono l'istituzione di società, fondazioni o associazioni.

Particolare attenzione è stata dedicata alla ricostruzione della vicenda storica dei soggetti osservati allo scopo di comprendere se la crescita degli enti osservata nel corso del decennio - ad esempio attraverso eventuali modifiche della natura giuridica per effetto di provvedimenti di privatizzazione o trasformazione in altri soggetti amministrativi oppure mediante la soppressione e/o la ricostituzione sotto altre forme giuridiche - sia da attribuire alla nascita di figure completamente nuove oppure se il legislatore regionale ha agito su soggetti già presenti nel panorama istituzionale regionale.

Come è noto, il modello organizzativo dell'ente pubblico è molto complesso: nel diritto positivo se ne rinvencono tante specie diverse non facilmente definibili e standardizzabili. Pertanto attualmente è difficile individuare un prototipo complessivamente definito di ente pubblico: esistono invece tanti soggetti amministrativi, singolari o di serie, che sono genericamente riconducibili alla categoria degli enti pubblici, tanto che è stato rilevato che in questo campo prevale l'atipicità.

In particolare, con la legge 20 marzo 1975 n.70 - la cosiddetta legge sul "parastato" - il legislatore nazionale ha dettato un criterio legislativo per l'esatta individuazione degli enti pubblici affermando, all'articolo 4, che "nessun nuovo ente pubblico può essere istituito o riconosciuto se non per legge" secondo il principio che sono pubbliche le persone giuridiche dichiarate tali da un preciso atto normativo primario. La norma si poneva come attuativa dell'articolo 97 della Costituzione in base al quale "i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge", prevedendo che la nascita e la regolamentazione dell'organizzazione e dell'intera vita di un ente pubblico, inclusa l'eventuale soppressione, dovessero fondarsi su regole giuridiche fissate dal legislatore.

Tuttavia, fermo restando il principio della *riserva di legge*, la nozione di *ente pubblico*, continua a presentare problemi di definizione e classificazione determinati dal fatto che, in alcuni casi, le leggi istitutive di tali organismi non includono un'espressa qualificazione dell'ente come pubblico e, in altri, l'attribuzione della natura giuridica contrasta con le caratteristiche funzionali e strutturali dell'ente istituito. Al fine di accertare la pubblicità di un ente, occorre indagarne, come ha ampiamente scritto la dottrina, l'inserimento nella struttura amministrativa pubblica e il regime giuridico, cioè "il complesso di norme e di principi che ne regolano l'esistenza", concludendo che, "in ultima analisi, in assenza di una previsione legislativa espressa [o inesatta *ndr.*], il problema

della qualificabilità o meno come pubblico di un ente va affrontato di volta in volta sulla base di una ricerca ermeneutica basata sulla comparazione degli elementi sintomatici [...] e dei dati normativo-regolamentari” (C.d.S. sez. VI, dec. n. 397/73).

Per lungo tempo, in dottrina si è cercato di enucleare criteri distintivi degli enti pubblici. Estremamente importante è stato il contributo della giurisprudenza, che, attraverso l’elaborazione del criterio degli «indici di riconoscibilità», ha individuato vari elementi distintivi della natura pubblica.

Inizialmente, l’attenzione si è concentrata sulle finalità dell’ente, sostenendosi, in particolare, che doveva qualificarsi come pubblico ogni ente che perseguisse istituzionalmente un fine pubblico (e, quindi, non occasionalmente o in via secondaria). In seguito, ci si è soffermati sul rapporto di servizio, rilevandosi come un ente poteva definirsi pubblico solamente qualora si fosse trovato in uno specifico rapporto di diritto pubblico, che lo poneva al servizio dello Stato, in posizione di strumentalità: anche con questo orientamento, però, non si perveniva ad una definizione univoca.

I tentativi di riforma per una razionalizzazione del sistema degli enti pubblici sono stati numerosi ma, nella realtà, tutte le definizioni si sono rivelate imprecise e poco affidabili, perché la categoria dell’ente pubblico è correlato a regole spesso particolari e, a volte, in contraddizione tra loro. Di conseguenza, parte della dottrina oggi ritiene che la nozione di ente pubblico non abbia alcuna utilità sotto il profilo scientifico.

Il primo obiettivo dell’indagine, pertanto, è stato quello di definire il campo di osservazione degli enti regionali e a tale scopo sono stati individuati alcuni “indici di riconoscibilità”. Pur consapevoli che essi rappresentano soltanto alcuni dei caratteri che definiscono il profilo istituzionale delle figure giuridiche che agiscono in posizione di strumentalità e/o di dipendenza dalle regioni, abbiamo tuttavia ritenuto che possano essere considerati utili allo svolgimento di una prima ricognizione sperimentale. Si elencano, di seguito, i caratteri utilizzati come “indici di riconoscibilità”:

- istituzione dell’ente con legge regionale;
- partecipazione della regione (consiglio e giunta) alla nomina e alla revoca dei titolari degli organi direttivi e all’amministrazione dell’ente;
- autonomia organizzativa, gestionale e contabile;
- partecipazione della regione alle spese di gestione dell’ente;
- esistenza di forme di controllo da parte della regione.

E’ necessario, tuttavia, tenere presente che esistono numerosi enti che non rientrano in maniera precisa nella nostra definizione di ente pubblico o perché possiedono soltanto alcuni degli indici individuati, o perché non hanno strutture o personale proprio e, quindi, potrebbero assumere le sembianze di organo tecnico piuttosto che di amministrazione, come ad esempio nel caso delle autorità di bacino.

### *3.2 Principali risultati*

A partire dal 1990, numerosi enti pubblici sono stati trasformati in soggetti privati: anche a livello regionale si è assistito ad una progressiva evoluzione di enti in soggetti di natura privata o mista. In relazione a tali soggetti occorre specificare che mentre per quanto riguarda i soggetti pubblici sono

stati rilevati tutti quelli istituiti nel decennio di riferimento, per quanto riguarda i soggetti privati (e, nello specifico, società per azioni, associazioni e fondazioni) sono stati censiti quelli previsti con legge regionale poiché l'effettiva costituzione è demandata ad un atto di natura privata. La ricerca offre, anche, un'ampia visibilità dell'attuazione delle riforme amministrative avviate nei primi anni '90 nei diversi *settori*, classificati per materia, dell'amministrazione. Essa, infatti, fornisce un quadro completo del recepimento, a livello regionale, di norme quadro nazionali che riorganizzano diversi settori. La ricerca è stata articolata, quindi, considerando i settori di competenza dei diversi soggetti amministrativi censiti individuati con *Teseo*, il sistema di classificazione delle leggi per materia predisposto e utilizzato dall'Osservatorio sulla legislazione del Senato della Repubblica.

I risultati della ricerca tracciano un quadro del sistema composto dagli enti regionali strumentali istituiti ed, eventualmente, modificati e/o soppressi nel periodo 1992-2002.

Negli anni considerati sono stati contati, complessivamente, 1.350 provvedimenti, di cui 743 per l'istituzione di enti pubblici dipendenti dalla regione (in media, 67,5 l'anno), 534 destinati alla loro modifica e 73 alla loro soppressione. Con riferimento al periodo della loro istituzione, si osserva che il 1994 rappresenta l'anno di maggiore attività legislativa da parte delle regioni nella costituzione di enti. C'è da tenere presente che dei 197 creati il 70% circa sono Aziende sanitarie locali ed enti ospedalieri (Tavola 1).

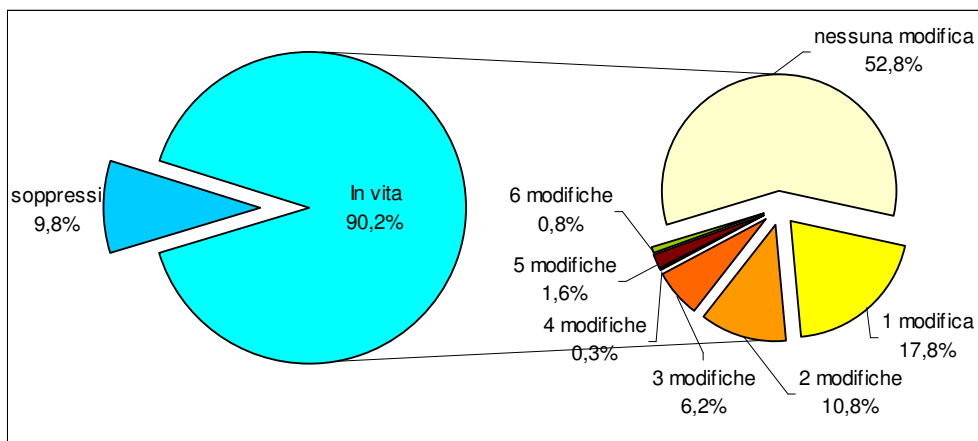
**Tavola 1 – Provvedimenti relativi ad enti regionali strumentali istituiti, modificati e soppressi\* – Anni 1992-2002**

ANNO	Provvedimento			Totale
	Istitutivo	Modificativo	Di Soppressione	
VALORI ASSOLUTI				
1992	49	-	-	49
1993	50	3	1	54
1994	197	35	6	238
1995	83	100	1	184
1996	52	97	1	150
1997	62	43	25	130
1998	54	42	6	102
1999	61	30	1	92
2000	23	93	1	117
2001	52	49	15	116
2002	60	42	16	118
<b>Totale</b>	<b>743</b>	<b>534</b>	<b>73</b>	<b>1.350</b>
<b>Numero medio annuo</b>	<b>67,5</b>	<b>48,5</b>	<b>6,6</b>	
VALORI PERCENTUALI				
1992	100,0	-	-	100,0
1993	92,6	5,6	1,9	100,0
1994	82,8	14,7	2,5	100,0
1995	45,1	54,3	0,5	100,0
1996	34,7	64,7	0,7	100,0
1997	47,7	33,1	19,2	100,0
1998	52,9	41,2	5,9	100,0
1999	66,3	32,6	1,1	100,0
2000	19,7	79,5	0,9	100,0
2001	44,8	42,2	12,9	100,0
2002	50,8	35,6	13,6	100,0
<b>Totale</b>	<b>55,0</b>	<b>39,6</b>	<b>5,4</b>	<b>100,0</b>

\* Il numero di *provvedimenti istitutivi* corrisponde al numero degli *enti istituiti* (rapporto 1-1); invece, ogni ente istituito può essere stato modificato più volte (rapporto 1-molti) e/o essere stato soppresso.

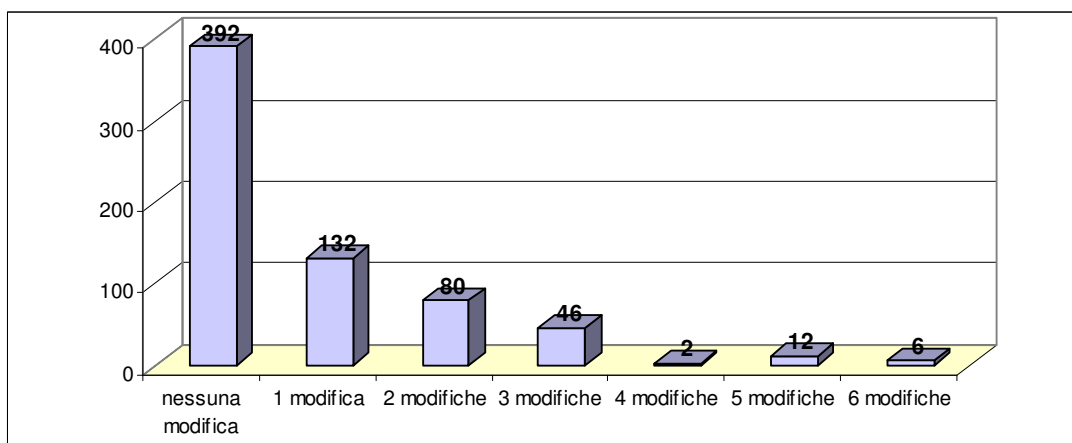
Escludendo i 73 enti creati e poi soppressi nel periodo di riferimento (pari al 9,8% di quelli istituiti complessivamente), gli enti che si considerano attivi nel 2002 sono 670 (pari al 90,2% degli istituiti).

**Figura 1 – Enti regionali istituiti nel periodo 1992-2002 (743 enti) secondo lo stato in cui si trovano nel 2002 (soppressi e/o in vita) e, per gli enti in vita, secondo il numero di provvedimenti di modifica che li ha interessati**



Poco più della metà di essi non ha subito modifiche nel periodo di osservazione (392 enti pari al 52,8%) mostrando quindi una forte stabilità del profilo istituzionale; la quota parte residuale, invece, è costituita da enti che hanno subito modifiche nel periodo, da un minimo di una modifica (registrato per 132 enti), fino ad un numero massimo di sei modifiche (registrato solo per 6 enti). Con riferimento all'anno in cui è intervenuta l'ultima modifica, si osserva una maggiore concentrazione nel corso del 2000 (86 enti) e nel 2001-2002 (entrambi con 42 enti interessati da modifiche) (Figure 1, 2 e 3).

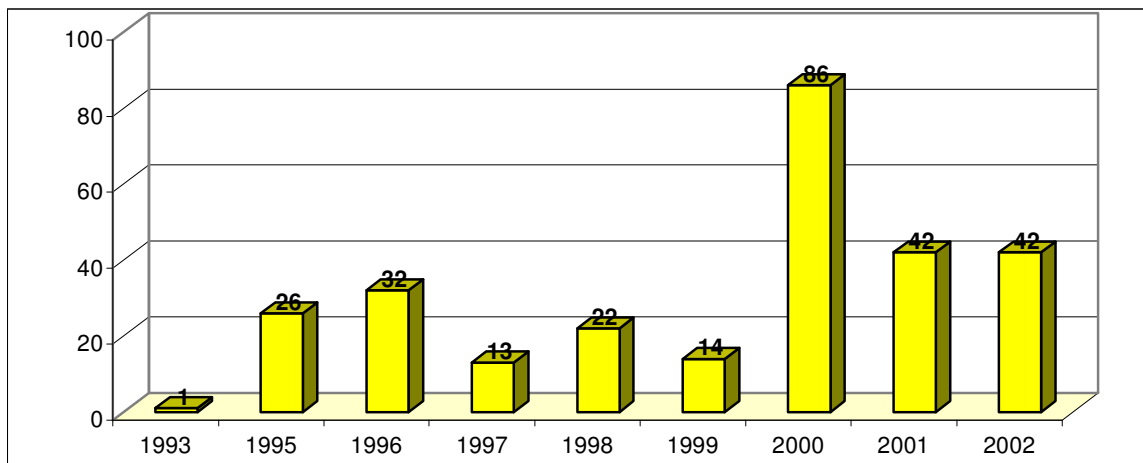
**Figura 2 – Enti regionali istituiti nel periodo 1992-2002 e in vita al 2002 (670 enti) secondo il numero di provvedimenti di modifica che li ha interessati**



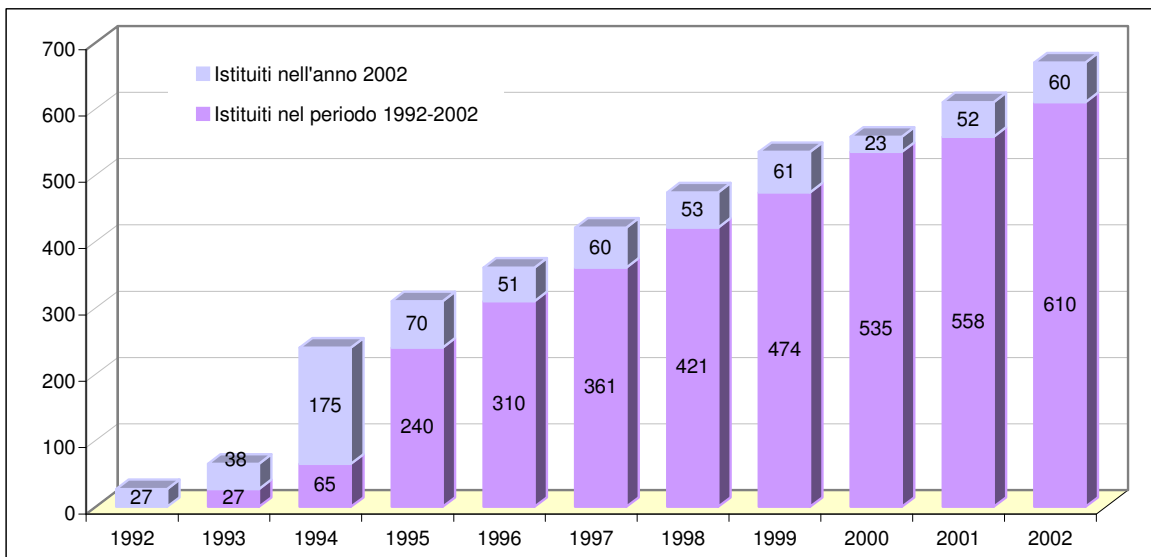
restringendo l'analisi ai soli enti regionali strumentali istituiti nel periodo 1992-2002 e ancora in vita nel 2002 (in tutto 670), si osserva che il numero maggiore di essi viene istituito nel 1994 (175 enti), mentre il numero più contenuto si osserva nel 2003 (23 enti).

Se si prende in considerazione l'attività legislativa svolta dalle regioni per modificare la forma giuridica e/o anche l'assetto organizzativo degli enti regionali si rileva che si è concentrata soprattutto negli anni delle riforme cosiddette Bassanini (legge 59/1997; d. legislativo 112/1998). Si può notare, inoltre, che - seppure con una certa prudenza determinata dalla necessità di svolgere ulteriori approfondimenti - le amministrazioni regionali che hanno introdotto innovazioni organizzative lo hanno fatto agendo su palinsesti istituzionali già presenti nel panorama regionale.

**Figura 3 – Enti regionali istituiti nel periodo 1992-2002 e in vita al 2002 secondo l'anno in cui è intervenuto l'ultimo provvedimento di modifica che li ha interessati**

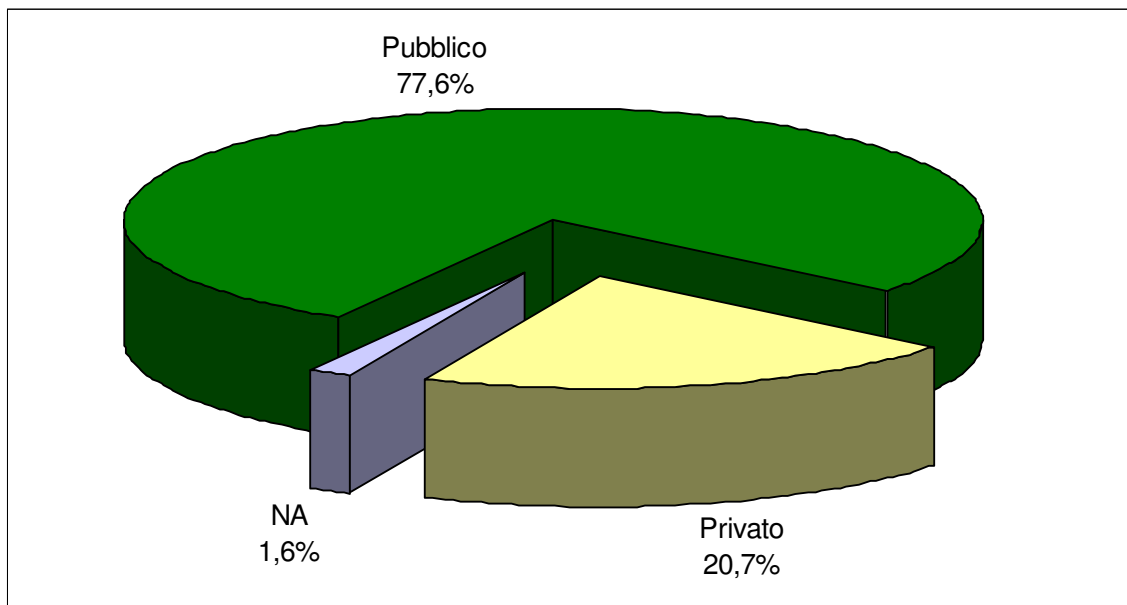


**Figura 4 - Enti regionali strumentali istituiti nel periodo 1992-2002 e ancora in vita\* nel 2002 (670 enti) - Anni 1992-2002**



Quanto alla forma giuridica si osserva che il 77,6% degli enti in vita nel 2002 sono di natura giuridica pubblica, il 20,7% di natura privata e una quota minima (1,6%) si presenta di incerta attribuzione (Figura 5). Anche in questo caso, però, se si approfondisce il profilo istituzionale degli enti che hanno assunto la forma giuridica privata per svolgere funzioni pubbliche, emergono caratteri tipici dell'ente pubblico quali ad esempio, il finanziamento di fonte regionale e/o locale o la presenza rilevante di soggetti pubblici negli organi di governo e/o di controllo dell'organismo.

**Figura 5 - Enti regionali strumentali nel periodo 1992-2002 e ancora in vita al 2002 (670 enti) per natura giuridica**



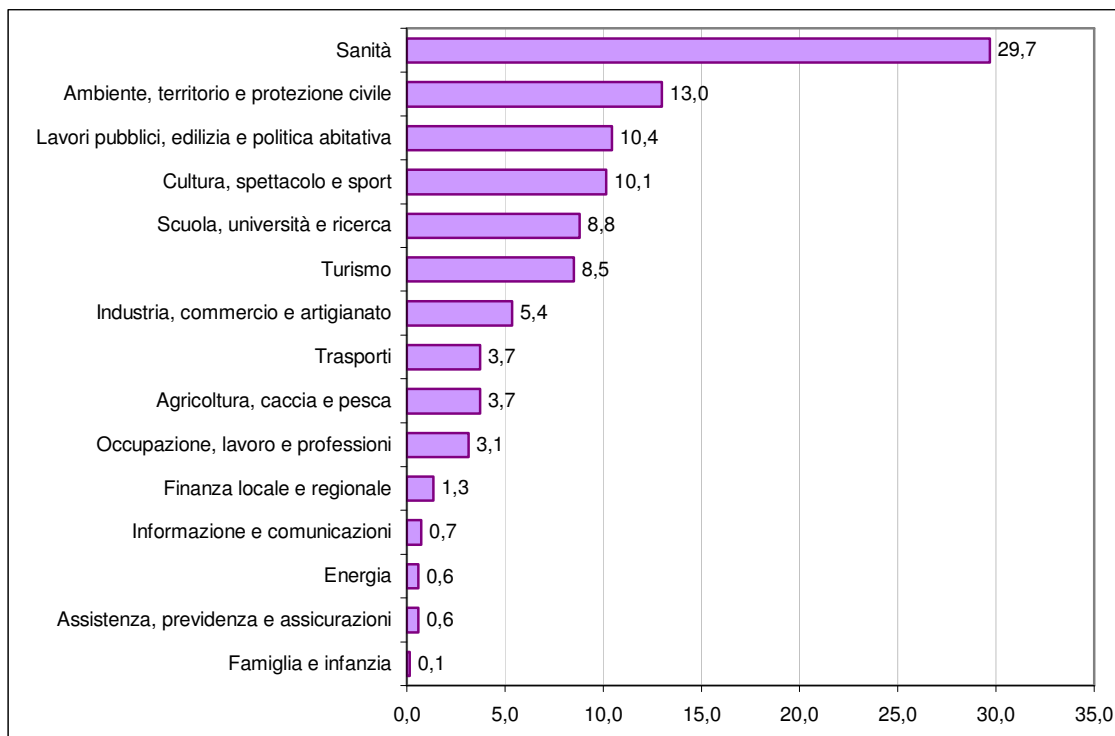
Tra i settori maggiormente interessati dalla presenza di enti si osserva quello relativo alla *sanità* (29,7% degli enti in vita al 2002), che comprende oltre alle aziende unità sanitarie locali, anche gli istituti che svolgono attività di regolazione o di erogazione di servizi in ambito socio-sanitario oppure in quello della ricerca sperimentale nel settore della zooprofilassi.

Seguono, in termini di numerosità (13,0%), gli enti che svolgono la loro azione di regolazione o di erogazione di servizi nel settore dell'*ambiente, territorio e protezione civile*. Si tratta di organismi attivi nell'ambito della gestione dei parchi e delle aree protette, cioè nell'amministrazione e nella gestione dei territori soggetti a tutela paesistico-ambientale, oppure enti che si occupano di svolgere attività di pianificazione urbanistico-territoriale.

Anche il settore dei *lavori pubblici, edilizia e politica abitativa* con il 10,4% di unità mostra una presenza sul territorio regionale piuttosto significativa. Sono presenti in questa categoria enti costituiti dalle regioni con lo scopo di svolgere attività di coordinamento progettuale e finanziario dei programmi e degli interventi di edilizia residenziale.

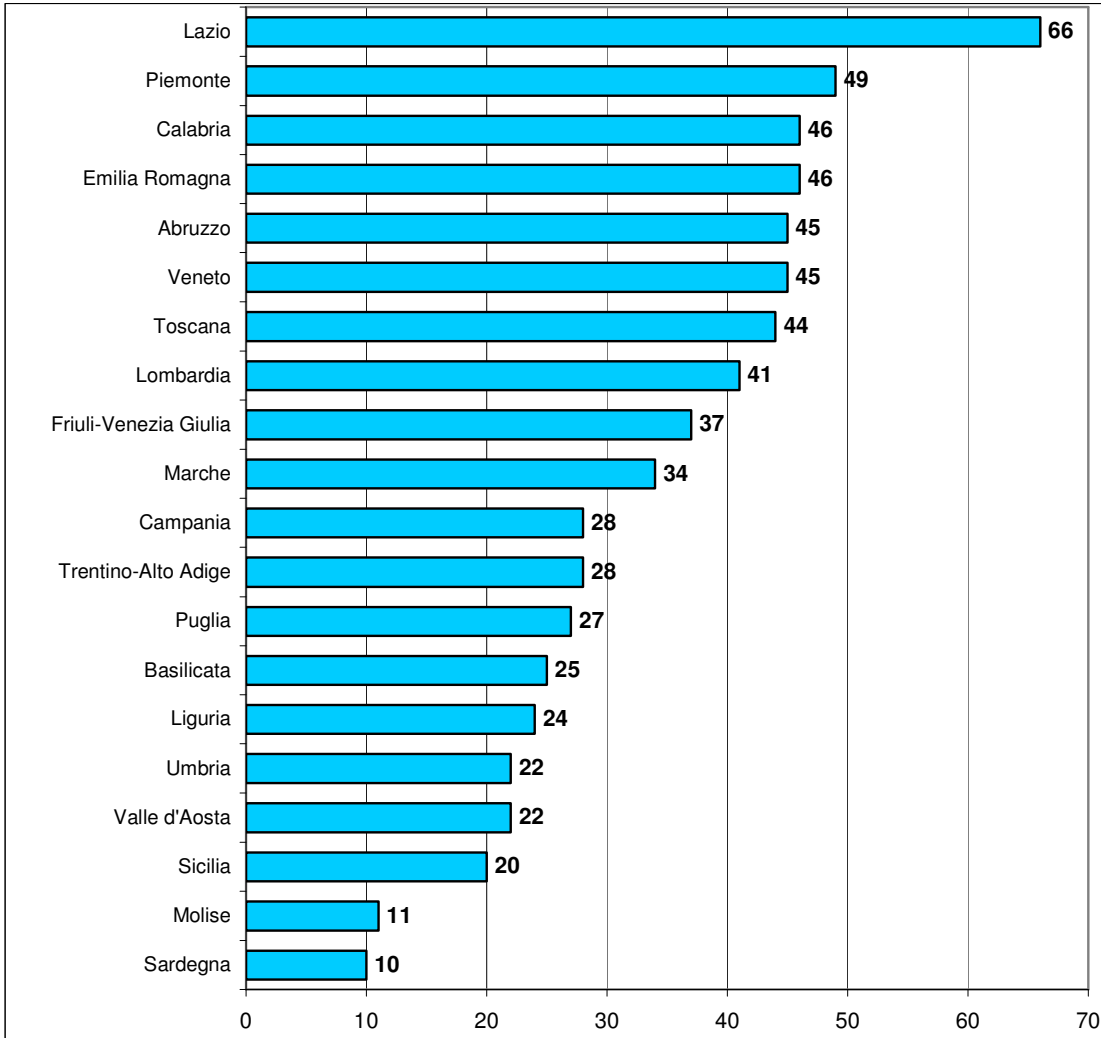
Impegnati soprattutto nella valorizzazione dell'offerta culturale, nella tutela della cultura e delle risorse locali (patrimonio storico, antropologico, artistico e linguistico) troviamo gli enti collocati nel settore della *cultura, spettacolo e sport* (circa il 10%); svolgono attività dirette alla promozione del patrimonio culturale e sono strumenti fortemente radicati sul territorio (Figura 6).

**Figura 6 - Enti regionali strumentali nel periodo 1992-2002 e ancora in vita al 2002 (670 enti) per materia**



Infine, la localizzazione territoriale mostra una presenza più consistente nel Lazio (66 enti, pari al 9,9% di quelli complessivi), seguito dal Piemonte (49 enti, pari al 7,3%). Le regioni per le quali si osserva il numero più contenuto di enti regionali strumentali istituiti nel periodo 1992-2002 e ancora in vita al 2002, sono il Molise (11 enti) e, in particolare, la Sardegna (10 enti) (Figura 7).

**Figura 7 - Enti regionali strumentali nel periodo 1992-2002 e ancora in vita al 2002 (670 enti) per regione**



### 3.3 Gli enti regionali dopo la riforma costituzionale

Dai risultati della ricerca - che presenta, come già detto, un quadro provvisorio del complesso sistema dei soggetti attivi sul territorio regionale dal 1992 al 2002 mancando, almeno in questa prima fase dello studio, le società a partecipazione diretta e indiretta regionale - emerge che l'applicazione del principio della delega delle funzioni amministrative previsto dagli articoli 117 e 118 della Costituzione riformata nel 2001 sembra aver legittimato l'istituzione di sistemi organizzativi regionali ampiamente diffusi sul territorio e attivi in molti settori strategici del governo regionale.

Può essere utile, in tal senso svolgere un rapido confronto con il vecchio articolo 117 Cost. nel quale si prevedeva uno "spazio" istituzionale anche per "l'ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione", mentre l'articolo 118, comma 3°, recitava, "la Regione normalmente esercita le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri

Enti Locali o valendosi dei loro uffici”. Pur prevedendo l’istituzione di enti dipendenti collegati alle Regioni il legislatore era costretto a rispettare le limitazioni relative alla *materia* e al *territorio*. Infatti, secondo l’interpretazione del dettato costituzionale, l’ordinamento degli enti non rappresentava materia di legislazione a sé stante, ma era da ricondurre alla competenza legislativa in materia di *organizzazione* di cui, quindi, condivideva i medesimi limiti “territoriali” e “materiali”. La Regione, quindi, poteva istituire un ente e autorizzarlo ad operare solo all’interno dello spazio circoscritto dalle competenze legislative che la Costituzione individuava in capo agli enti territoriali nel rispetto dell’interesse generale e delle altre Regioni.

In questo scenario i possibili modelli organizzativi regionali individuati per la creazione di enti dipendenti erano: la delega agli enti locali e l’impiego dei loro uffici; l’amministrazione regionale *propria*; l’ente pubblico regionale; l’impresa regionale.

La riforma del Titolo V, modificando lo schema fin qui descritto, ha eliminato il riferimento letterale all’ordinamento degli enti dipendenti (nuovo articolo 117) e, parallelamente, ha rafforzato il ruolo degli enti locali nell’esercizio delle funzioni amministrative (nuovo articolo 118) “liberando”, si può dire, una nuova e più larga potenzialità organizzativa da parte delle regioni.

I tentativi della dottrina, di schematizzare i nuovi modelli praticati dal legislatore regionale nello svolgimento delle sue nuove e più ampie funzioni hanno portato ad individuare, tra le modalità organizzative più diffuse: la gestione diretta attraverso uffici decentrati; la delega ad un’agenzia regionale; la delega ad un gruppo di aziende regionali; la delega ad enti locali; l’affidamento al mercato.

Confrontando, però, i modelli utilizzati dalle regioni prima e dopo la riforma costituzionale si osserva che il modello di gestione attraverso *enti dipendenti* non solo non è stato abbandonato ma si presenta ancora più articolato, seppure più problematico, mostrando una vitalità significativa. Certamente ora alle Regioni è stata conferita la libertà di scegliere liberamente i modelli organizzativi con cui svolgere la propria azione e tuttavia proprio l’applicazione del principio della delega delle funzioni agli enti locali – in quanto strumento prioritario di esercizio di funzioni amministrative - solleva alcune importanti questioni.

E’ necessario, del resto, tenere presente che il contesto storico-istituzionale in cui effettivamente le Regioni hanno cominciato a funzionare si presentava molto diverso da quello in cui era stato pensato l’articolo 118, quando a dominare era un’idea molto più limitata della funzione regionale, in merito ai compiti, ai settori di intervento, nonché agli interessi che i “nuovi” enti territoriali avrebbero gestito. In sostanza gli enti locali e gli enti dipendenti hanno finito per essere destinatari di forme alternative di delega funzionale dettata anche da ragioni di *sussidiarietà* ovvero dalla necessità di collegare il perseguimento degli interessi alla dimensione territoriale più adeguata. L’istituzione di enti pubblici, infatti, permette alla Regione di rimanere titolare della funzione e di gestirla attraverso un soggetto il cui raggio operativo copre l’intero territorio regionale.

L’articolo 118 riformato nel 2001 prevedendo che i titolari delle funzioni amministrative siano i Comuni e, secondo “i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza”, le Città metropolitane, le Province, le Regioni e lo Stato, pone un problema riguardo gli enti pubblici in generale dal momento che, se essi non potessero svolgere funzioni amministrative, non avrebbero ragione di restare in vita. Ma anche se viene meno il riferimento puntuale agli enti dipendenti regionali, lo stesso articolo 117, comma 2°, lettera g, elenca tra le materie di competenza statale esclusiva, l’ordinamento e l’organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici

nazionali, rendendo evidente che non è preclusa la possibilità di attribuire la personalità giuridica a strutture di livello statale a cui vengono affidate funzioni amministrative. Si può, quindi, supporre (per il riparto delle funzioni legislative), che analogamente possano procedere le Regioni, ove lo ritengano opportuno, con la costituzione di enti pubblici del corrispondente livello. Inoltre, ancora sulla base dei suddetti principi costituzionali, le Regioni restano titolari di funzioni amministrative che affidano ad enti *strumentali* cioè soggetti al potere di indirizzo e controllo regionale.

#### **4. Esiste un' autonomia del modello regionale? Proposte per un approfondimento**

La ricerca fin qui esposta costituisce, dunque, un primo tentativo di mettere ordine tra le variegate popolazioni istituzionali diffuse nei territori regionali nel corso degli ultimi decenni cercando di chiarire quali fossero le funzioni che esse erano chiamate a svolgere e di individuare quale fosse la loro natura organizzativa.

Ad un esame più approfondito si osserva quanto sia “forte” l’influenza esercitata dallo Stato sui modelli organizzativi regionali attraverso l’uso dello strumento della legislazione nazionale che prevede criteri formalmente uniformi per la costituzione di enti regionali. Tale uniformità, oltre ad essere determinata nelle leggi quadro, si osserva anche nell’analisi delle leggi di istituzione, nonché negli statuti e nei regolamenti organizzativi degli enti regionali oggetto di analisi.

Si pone, a questo punto, la questione seguente: da quanto tempo, in quale misura e con quali modalità si afferma – se effettivamente riesce ad affermarsi - l’autonomia organizzativa regionale in presenza di un così *pervasivo* intervento statale nella delineazione dei modelli di amministrazione indiretta? In effetti, risulta alquanto difficile giustificare un comportamento sostanzialmente omogeneo nell’attività organizzativa delle 20 regioni (e delle province autonome). Sembrerebbe che esse siano state, per certi versi, costrette ad “imitare” il modello statale che è stato loro imposto, soprattutto nei primi venti anni della loro esistenza, attraverso una legislazione di settore che, anche nelle materie trasferite alle regioni, più che dettare principi, regolava nel dettaglio organizzazione e funzionamento delle stesse materie. D’altro canto, dall’analisi sul campo emerge pure un comportamento imitativo tra le regioni nel senso che alcune di esse, agendo più celermente o attuando prima leggi statali o normative europee, hanno rappresentato una sorta di modello a cui ispirarsi.

Un ulteriore approfondimento delle materie oggetto di intervento da parte degli enti strumentali regionali mette in evidenza che il modello dell’amministrazione indiretta regionale riguarda ambiti non soggetti all’applicazione del principio di sussidiarietà. In effetti, molta parte delle attività svolte dai numerosi enti o altri soggetti regionali riguardano materie economiche (agricoltura, artigianato, commercio ecc.) e sono o di tipo regolativo (fissazione di criteri e standard, autorizzazioni amministrative) o di tipo erogativo (di ausili economici, di prestazioni tecniche). Dunque, attività espressione del potere amministrativo in cui, difficilmente potrebbe ipotizzarsi una sussidiarietà orizzontale (altra cosa è la partecipazione delle categorie interessate alle decisioni amministrative).

L’ampiezza del modello regionale va comunque osservata anche al livello dell’ente locale ove si osserva la presenza di un universo in movimento e particolarmente attivo nell’ambito dell’erogazione dei servizi sociali e dei servizi privi di rilevanza economica secondo quanto definito dal T.U degli enti locali.

Possiamo sostenere, dunque, che dal punto di vista dei modelli giuridico - organizzativi con le recenti riforme amministrative non sia stato inventato nulla di nuovo. Infatti le istituzioni attive sia a livello regionale sia a livello subregionale che si configurano come soggetti “nuovi”, in virtù delle funzioni esercitate o per il particolare profilo giuridico “privatistico” scelto per il loro svolgimento, rientrano comunque (per le caratteristiche assunte) nella nozione comunitaria di *organismi di diritto pubblico*, quali soggetti: “istituiti per soddisfare specificamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, e avente personalità giuridica e la cui attività è finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti locali o da organismi di diritto pubblico, oppure la cui gestione è soggetta al controllo di questi ultimi, oppure il cui organo d’amministrazione, di direzione o di vigilanza è costituito da membri più della metà dei quali è designata dallo Stato, dagli enti locali o da altro organismi di diritto pubblico” (dirett. CEE n. 50/1992 del Consiglio del 18/6/1992). L’applicazione del diritto amministrativo a questi soggetti, sia sul piano sostanziale sia su quello della tutela giurisdizionale viene considerato ormai accettato dalla giurisprudenza (cfr. Consiglio di Stato, V, 7/6/1999, n.295). Nei modelli organizzativi è cambiata spesso solo la forma giuridica degli enti che da pubblica (ente pubblico, consorzio) è diventata privata (società, associazione, fondazione) mostrando, quindi, che tale modifica non è sufficiente a classificarli al di fuori dell’universo delle amministrazioni pubbliche. Per molti aspetti (nomine, composizione degli organi, finalità, finanziamenti) tali soggetti restano regolati da norme e principi pubblicistici.

Interessante, a conferma di quanto detto, risulta il confronto con l’impianto classificatorio del Sistema europeo dei conti (Sec95) che considera incluse nel settore S13 Amministrazioni pubbliche: le “unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese<sup>2</sup>”.

Se ci spostiamo, infine, sulla questione del principio di sussidiarietà è opportuno sottolineare che può non essere considerata una novità se con essa si intende il *partenariato*. Già in tempi molto precedenti alla sua introduzione tra i principi costituzionali, i rapporti tra amministrazioni pubbliche e soggetti privati in cui questi ultimi agivano non in una situazione di soggezione ma di collaborazione paritaria, erano noti e frequenti (accordi, convenzioni, contratti).

La società civile non riuscendo a sostenere i costi della sussidiarietà ricorre allo Stato rinunciando così - si può ipotizzare - a esercitare con la più ampia autonomia possibile le funzioni che le sono proprie. Quasi sempre, soprattutto nei settori riconducibili alle attività di benessere dei cittadini (il *welfare*), le attività svolte in applicazione del principio di sussidiarietà sono direttamente finanziate dalla fiscalità generale. Ciò pone soprattutto problemi in ordine ai controlli della spesa pubblica nel senso che gli organi preposti alla garanzia dell’efficienza e dell’efficacia della spesa devono esercitare controlli anche sui soggetti privati sussidiati.

In conclusione, su questo punto specifico, si potrebbe ritenere che esistano tre possibili scenari corrispondenti a tre possibili livelli di regolazione:

---

<sup>2</sup> (Commission of the European Communities, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations, World Bank, *System of National Accounts 1993*, Brussels/Luxembourg, New York, Paris, Washington, DC1993).

- lo Stato esercita la funzione di regolazione con la massima ampiezza possibile laddove si presenta come il principale finanziatore e dunque “controllore” dell’attività istituzionale svolta dai soggetti pubblici e privati che agiscono sul territorio regionale e locale
- lo Stato esercita la funzione di regolazione in modo “limitato” al mero controllo formale laddove i soggetti privati sono in grado di provvedere autonomamente alla provvista finanziaria
- lo Stato esercita un’azione di coregolamentazione con tutti i soggetti che concorrono allo svolgimento di funzioni e attività di interesse pubblico.