

## **I principi sull'organizzazione e sull'attività amministrativa e l'organizzazione interna dei Consigli**

*Vincenzo Antonelli*

Sin dalla loro istituzione le regioni hanno, dal punto di vista organizzativo, replicato a livello periferico il modello ministeriale proprio dell'apparato statale. Questa scelta ha contribuito a rallentare il loro cammino istituzionale, incapaci di ripensare il proprio ruolo e propensi a non sperimentare modelli organizzati e funzionali originali, limitandosi ad affiancare lo Stato e le sue strutture periferiche. Infatti, attraverso l'istituzione delle regioni ed il conferimento di funzioni alle stesse si è verificato, negli anni Settanta del secolo scorso, il primo tentativo di decentramento amministrativo, in parte non sostenuto da una organica riforma dell'apparato organizzativo centrale, che al contrario ha cercato di riappropriarsi delle funzioni trasferite.

Un tale faticoso inizio della storia dell'ordinamento regionale non ha, tuttavia, impedito che, seppur con alcuni decenni di ritardo, l'istituzione regionale acquisisse maggiore rilevanza, sorretta dall'accresciuta autonomia statutaria ed organizzativa. Si è posta, dunque, la necessità di ridisegnare l'ordinamento amministrativo regionale e locale, senza che sia trascurata l'esigenza di garantire una *governance* del sistema policentrico. La prospettiva obbligata per la Regione è quella di avvicinare l'amministrazione ai cittadini attraverso il più ampio decentramento delle competenze. La Regione, «realtà pluralista», tende a caratterizzarsi come soggetto di programmazione, di direzione dei processi economici e sociali, di integrazione e di mediazione tra differenti livelli di governo territoriale, impegnata a favorire e realizzare un sistema di collaborazione e di coordinamento interistituzionale, pervaso dal principio e dal metodo della sussidiarietà. Ma tutt'oggi è presente e preminente la tendenza della Regione a trattenere le funzioni amministrative ad essa trasferite in attuazione del processo di decentramento. Laddove la riallocazione di queste funzioni è avvenuta non è stata accompagnata da un adeguato conferimento di risorse umane e finanziarie, né da una significativa modifica e riduzione degli apparati amministrativi regionali.

### **I principi del sistema amministrativo regionale**

L'elemento più incerto che i legislatori regionali hanno dovuto chiarire, di fronte ai nuovi ambiti di regolazione individuati dalle novelle del 1999 e del 2001, è stato il confine tra principi e norme di dettaglio, problematica che non era stata affrontata con gli statuti del 1971. Una volta definito questo confine, il legislatore regionale ha dovuto decidere in quale rapporto porsi rispetto ai principi generali riguardanti l'organizzazione e l'attività amministrativa, sanciti a livello costituzionale, che possono ritenersi riferibili all'intero ordinamento repubblicano.

Il legislatore regionale, chiamato dall'art. 123 Cost. ad individuare ed inserire nello statuto i principi ispiratori del sistema amministrativo, ha tendenzialmente raccolto, con una scelta da condividere, le relative disposizioni in un unico titolo, dedicato, più in generale, all'amministrazione regionale, ma non mancano riferimenti inseriti in altre parti del testo e, in particolare, tra i «principi generali».

La tendenza registrata è di ripetere i principi costituzionali così come sono stati specificati nella legislazione statale, secondo la logica del previgente testo costituzionale, e rivolgendo, invece, poca attenzione ai principi proposti dall'ordinamento comunitario, quali sono, tra gli altri, quelli di proporzionalità, ragionevolezza, precauzione, correttezza e più in generale di buona amministrazione. A tal proposito la specificazione, più che la ripetizione, di eventuali principi enunciati nelle norme programmatiche statutarie può contribuire a chiarire la portata giuridica e precettiva degli stessi.

Inoltre, la riforma del Titolo V ha lasciato irrisolti alcuni nodi interpretativi che la Corte costituzionale si è impegnata a sciogliere, contribuendo alla fissazione dei confini entro i quali concretizzare la potestà regionale. In particolare si è proceduto all'individuazione della competenza legislativa residuale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, nonché in materia di stato giuridico ed economico del personale regionale e degli enti locali, indicazioni che dovranno orientare il legislatore regionale.

### **Le fonti normative di regolazione**

Nel delineare il quadro delle fonti volte a regolare l'organizzazione amministrativa comune a quasi tutti i testi è il riferimento alla legge regionale, ma non mancano gli statuti che rinviano ai regolamenti e ai provvedimenti ed atti di organizzazione e gestione dei dirigenti regionali.

Non uniforme è l'individuazione dell'oggetto da riservare alla legge regionale: talvolta questa fonte è delegata a fissare i principi sull'organizzazione, in altri casi è chiamata all'attuazione dei principi stessi, oppure si afferma che la legge regionale determina le norme generali secondo cui devono essere organizzati gli uffici, soluzione quest'ultima più rispettosa del disegno costituzionale.

Più rara è, all'interno degli statuti, la previsione di una riserva di regolamento sull'organizzazione. In ognuno dei casi in cui ciò si verifica viene esplicitamente ribadita la subordinazione alla legge di questo strumento normativo.

### **La distinzione tra funzioni di indirizzo e di gestione e lo status e la responsabilità dei dirigenti**

Un aspetto che i legislatori regionali sono stati concordi nel ritenere appartenente alla categoria dei «principi fondamentali», probabilmente accogliendo il suggerimento della dottrina, è quello della distinzione tra le funzioni degli organi politici e quelle dirigenziali.

Tuttavia, non bisogna assecondare la tendenza a trasporre in maniera acritica il modello organizzativo ministeriale, frustrando le aspettative di chi auspicava l'inverarsi di modelli organizzativi più rispondenti alle funzioni programmatiche dell'istituzione regionale. Appare, pertanto, insoddisfacente limitare all'enunciazione di questo principio le statuizioni in fatto di organizzazione.

Significativa è, invece, la scelta di coniugare la distinzione delle funzioni con la fissazione e la specificazione del regime di responsabilità dei dirigenti per l'attività amministrativa, la gestione e i relativi risultati.

Il principio di distinzione tra politica e gestione richiede, inoltre, l'individuazione degli aspetti salienti del regime di nomina e revoca degli incarichi dirigenziali, specificando a tal uopo le categorie di incarichi dirigenziali di natura strettamente fiduciaria. Esorbitante appare, invece, una dettagliata disciplina dello *status*, anche contrattuale, della dirigenza regionale.

### **Il regime del personale**

Gli estensori degli statuti hanno unanimemente inserito le disposizioni in tema di personale nel titolo dedicato all'organizzazione amministrativa. Nelle discipline regionali sul regime del personale è difficile individuare dei principi dominanti, non risulta, inoltre, dall'esame dei testi, che alcun legislatore abbia affrontato l'intera gamma di questioni aperte su questo tema.

Rileviamo, a tal proposito, la mancata previsione tra i principi che dovrebbero animare un approccio innovativo alla gestione delle risorse umane la cura della formazione e dello sviluppo professionale dei dipendenti, la promozione e la garanzia delle pari opportunità, il perseguimento dell'efficienza e la razionalizzare del costo del lavoro.

A fronte di una tendenziale disciplina uniforme ed unitaria del rapporto di impiego dei dipendenti regionali costante è la scelta di inquadrare il personale dell'amministrazione regionale, così come la dirigenza, in due ruoli distinti, facenti capo, l'uno alla Giunta e l'altro al Consiglio regionale.

### **Il rapporto d'impiego**

Di regola la disciplina del rapporto di lavoro del personale regionale risulta demandata dallo statuto alla legge e alla contrattazione collettiva nazionale e integrativa nel rispetto dei principi costituzionali. Tuttavia, non risulta adeguatamente chiarito il rapporto tra le diverse fonti alla luce soprattutto delle decisioni del giudice costituzionale che ha sottolineato il sovrapporsi dei livelli statali, regionali e negoziali.

Di particolare rilievo si presenta la fissazione nello statuto di principi relativi agli aspetti prettamente pubblicistici del rapporto di lavoro, quali sono le modalità di accesso agli impieghi. Mentre alcuni statuti si sono limitati a introdurre una riserva di legge regionale sulle modalità di accesso all'amministrazione regionale, altri invece, in ossequio alla disposizione costituzionale contenuta nell'art 97, hanno sancito che l'assunzione deve avvenire mediante concorso pubblico.

Condivisibile appare, inoltre, la previsione statutaria della possibilità di derogare a questo principio, sottoponendo la stessa a riserva di legge. Non convincenti si presentano le disposizioni con le quali si è individuato, in sede statutaria, i casi specifici in cui è ammessa l'assunzione di personale al di fuori del concorso pubblico.

### **La garanzia delle pari opportunità e la valorizzazione delle professionalità**

A fronte di una tendenziale introduzione nello statuto di norme finalizzate a garantire la parità tra donne e uomini, un'adeguata attenzione non è stata riversata alla garanzia della stessa nell'ambito della disciplina del personale regionale. Recessivo si presenta, inoltre, l'impegno volto ad assicurare la formazione e l'aggiornamento professionale dei dipendenti regionali, nonché a garantire il rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori, in particolare di quelli sindacali, anche nella prospettiva di mantenere relazioni con i sindacati rappresentativi al fine di migliorare i servizi resi alla collettività.

### **L'attività amministrativa**

Quello dell'attività amministrativa è l'aspetto dell'ordinamento amministrativo tenuto più in considerazione dai legislatori regionali in sede statutaria: non manca, infatti, in alcun testo la previsione di principi cui conformare l'azione amministrativa della Regione. I legislatori regionali hanno, in buon numero, ripreso nei rispettivi statuti i dettami costituzionali, sanciti dall'articolo 97 della Costituzione del 1948, che propone buon andamento e imparzialità come principi informatori dell'organizzazione dei pubblici uffici, mettendoli, tuttavia, in relazione con l'attività dell'amministrazione.

Per quanto concerne le modalità di svolgimento dell'attività amministrativa l'attenzione è stata rivolta a ripetere i lineamenti fondamentali del procedimento, così come fissati dalla legislazione statale. Rileviamo, a tal proposito, un diffuso approccio formalistico, teso a presentare i principi - diritto di accesso e contraddittorio - quali modalità di svolgimento delle procedure decisionali più che <diritti alla buona amministrazione> riconosciuti al cittadino

secondo l'enunciazione contenuta nella costituzione europea ed insita nel nuovo testo dell'art. 117 Cost.

Inoltre, registriamo la mancata previsione di principi in materia di servizi pubblici regionali. Principi, quali la garanzia della qualità dei servizi, la tutela degli utenti, l'organizzazione secondo un modello reticolare e sussidiario, la tensione all'efficienza, che, invece, dovrebbero presiedere alla proliferazione degli organismi regionali a ciò deputati.

### **L'allocazione delle funzioni**

Lo statuto regionale rappresenta la sede naturale per regolare l'allocazione delle funzioni. L'unico principio che i legislatori regionali hanno unanimemente sancito nei rispettivi statuti è quello di sussidiarietà. Quest'ultimo non è stato, tuttavia, sempre associato al principio di differenziazione e di adeguatezza. Il principio di sussidiarietà è sancito da tutti gli statuti in entrambe le accezioni comunemente indicate come "sussidiarietà verticale" e "sussidiarietà orizzontale". In alcuni casi si fa, inoltre, riferimento alla sussidiarietà «sociale» e «istituzionale». Significativa risulta, inoltre, la scelta, di tutti i legislatori regionali, di inserire la sussidiarietà tra i principi fondamentali o programmatici dello Statuto.

Tuttavia, gli statuti si limitano a riprendere quanto previsto dall'art. 118 Cost.. Sulla scia della giurisprudenza costituzionale appare, invece, auspicabile procedere ad una specificazione del carattere <dinamico> della sussidiarietà, prevenendo i principi e le garanzie - del contraddittorio e dell'accordo - , enucleati dalla Corte costituzionale, che devono presiedere all'assunzione da parte della Regione in base alle esigenze unitarie delle funzioni di spettanza comunale, al fine di garantire le prerogative costituzionali degli enti locali, naturali destinatari delle funzioni amministrative. Gli statuti si limitano, invece, a prevedere il coinvolgimento del Consiglio delle Autonomie nella predisposizione dei relativi atti.

Affine a questa è la problematica riguardante i poteri sostituitivi. In considerazione della loro incidenza sulle prerogative costituzionali degli enti locali questi poteri straordinari necessitano di una previsione statutaria e di una regolazione delle garanzie procedurali, individuati dalla Corte costituzionale, per il loro esercizio ispirate al principio di leale collaborazione. Altrettanto deficitari si presentano gli statuti regionali nell'introdurre il principio della necessaria copertura finanziaria e strumentale delle funzioni amministrative allocate agli enti locali.

Condivisibile è la valorizzazione delle funzioni programmatiche della Regione, che dovrebbe caratterizzarsi più come ente di indirizzo e di integrazione - mediazione tra differenti livelli di governo territoriale, che come soggetto di amministrazione diretta.

Infine, la previsione e il coinvolgimento delle autonomie funzionali ricorre in quasi tutti gli statuti. I legislatori non hanno, tuttavia, rivolto molta attenzione alla loro disciplina, si sono, piuttosto, limitati ad associarle al principio di <sussidiarietà orizzontale>, e di conseguenza la loro regolazione è stata inclusa tra i principi programmatici.

### **Gli apparati amministrativi regionali**

Il potere che le Regioni hanno di costituire o partecipare a enti, aziende e società viene messo in risalto da molti legislatori regionali in sede statutaria. Negli statuti è contenuta, di regola, una disciplina piuttosto dettagliata di queste strutture, che godono di un'autonomia variabile dall'amministrazione regionale, ma che restano finalizzate ad attività di interesse generale. I limiti condivisibili che i legislatori, infatti, pongono alla istituzione di enti e alla partecipazione in società riguardano l'appartenere dell'attività assegnata a settori di interesse regionale e il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Si tratta, tuttavia, di una

scelta che non ha impedito il proliferare di enti e strutture regionali, che sono da un lato ripetitive degli organi statali e dall'altro di ostacolo e ritardo al trasferimento di funzioni agli enti locali.

In prevalenza gli statuti pongono una riserva di legge sull'istituzione di enti e agenzie e sulla disciplina della partecipazione della Regione a società, associazioni e fondazioni di diritto privato. In alcuni casi si dispone che la legge istitutiva sia approvata a maggioranza di due terzi dei componenti del Consiglio regionale. Per quel che riguarda gli enti pubblici, la legge regionale è chiamata a definire i principi sull'autonomia, l'attività e l'organizzazione e le modalità con cui gli organi politici, Giunta, Consiglio o Commissioni consiliari, a seconda dei casi, possano esercitare il loro potere di indirizzo e di controllo. Quest'ultimo si esplica, in particolare, con la nomina degli amministratori e con l'approvazione del bilancio degli enti. I legislatori regionali sono stati, invece, sostanzialmente concordi nello stabilire che il personale dipendente dagli enti pubblici è, a tutti gli effetti, equiparato a quello regionale.

Il modello organizzativo delle agenzie è stato preso in considerazione da diverse Regioni. Caratteristica fondamentale di questa struttura amministrativa è l'autonomia operativa, che si esplica in direzione e responsabilità autonome, anch'essa sottolineata in tutti i testi considerati. Le agenzie regionali sono rivolte, come previsto dalla maggior parte dei legislatori regionali allo svolgimento di compiti specifici di tipo tecnico-operativo. A tal fine vengono loro assegnate le relative risorse organizzative ed economiche. La specificità dell'azione svolta da queste strutture amministrative non le sottrae dal rispetto dell'indirizzo definito dall'organo politico di riferimento che viene individuato generalmente, dagli statuti, nella Giunta regionale.

### **Il sistema integrato delle garanzie**

La fine dei controlli preventivi ed esterni di legittimità sugli atti delle Regioni, consacrata dalla riforma del titolo V della Costituzione, segna il passaggio ad un sistema di controlli e di garanzie di carattere comunitario, orientato a realizzare una collaborazione tra le diverse istituzioni repubblicane, concretizzando in tal modo il principio della responsabilità collaborativa.

Si rende, pertanto, necessario istituire un sistema integrato di garanzie che coinvolga le assemblee elettive e le minoranze consiliari, il difensore civico, gli strumenti di controllo interno e di funzionalità, nonché le istanze affidate alla Corte dei conti. Tendenzialmente gli statuti adottati ripropongono, anche se in maniera non sistematica, questi istituti.

Tra gli organi di tutela e garanzia, oltre alla Consulta statutaria, è annoverato il difensore civico regionale. L'istituzione di questo organo, preposto alla tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini nei confronti della pubblica amministrazione, è presente negli statuti di tutte le Regioni. In diversi statuti ne viene sancita l'indipendenza e già in sede statutaria sono introdotte delle norme che regolano la composizione e le modalità di nomina. Non concorde risulta, invece, la sua configurazione quale organo monocratico o collegiale. Quanto alle modalità di nomina, questa è affidata, in tutti i casi in cui vi è una disposizione in proposito, al Consiglio regionale, e, condivisibilmente, è prevista la deliberazione a maggioranza qualificata, disposizione che sottolinea l'indipendenza e l'imparzialità dell'organo.

Per quanto riguarda i controlli interni gli statuti si limitano a rieditare i modelli proposti dal legislatore statale con il dlgs. n. 286 del 1999. Quella dei controlli di gestione è certamente la categoria cui fa riferimento il più alto numero di statuti. L'esistenza di controlli contabili si può ricavare, inoltre dalla previsione dell'attivazione, da parte della Regione, di forme di collaborazione con le sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti.

Per quanto concerne la valutazione della dirigenza, gli statuti non se ne occupano accanto alle altre tipologie di controlli, ma le disposizioni in merito vanno dedotte dalle norme dedicate alla nomina e revoca dei dirigenti. Poca attenzione è rivolta al controllo strategico, del quale, che nel caso vi sia una specifica disposizione, risulta incaricato il Consiglio regionale.

Le norme statutarie, inoltre, rimettono alla legge la disciplina della materia e, più in generale, la predisposizione degli strumenti deputati a verificare l'attività amministrativa. In altri casi viene semplicemente sancito il principio per cui l'amministrazione regionale deve essere soggetta a controlli.

Dunque, dei controlli interni non vengono valorizzate ulteriori funzioni, quali la garanzia della qualità dei servizi pubblici erogati, l'adeguatezza delle scelte organizzative e delle misure di semplificazione amministrativa. Né appropriato spazio è stato concesso alla regolazione dell'attività di riesame e autotutela delle decisioni amministrative.

### **L'organizzazione interna dei Consigli regionali**

L'incremento delle funzioni legislative attribuite all'istituzione regionale e la sua caratterizzazione quale ente di programmazione richiede un ripensamento degli apparati amministrativi che supportano le attività delle assemblee elettive.

Comune a tutti gli statuti è l'inclusione della regolazione dell'amministrazione consiliare nell'ambito più generale dell'amministrazione regionale, con la conseguenza di creare una disciplina amministrativa uniforme. Tanto rileviamo in materia di personale e dirigenza. Come già evidenziato, gli statuti tendono, inoltre, ad inquadrare il personale e la dirigenza, in due distinti ruoli l'uno per il Consiglio l'altro per la Giunta.

Ricorre, inoltre, in tutti gli statuti il riconoscimento dell'autonomia amministrativa, organizzativa e contabile del Consiglio e la riserva della relativa disciplina a favore della fonte regolamentare. Dunque, gli statuti rinunciano a disegnare le linee fondamentali dell'amministrazione consiliare, che sarebbe opportuno introdurre già in sede statutaria, limitandosi soltanto in due casi a sancire la garanzia da parte degli uffici consiliari dell'assistenza tecnica necessaria all'esercizio delle funzioni del consiglio.