

La riforma degli enti per il diritto allo studio nel contesto dell'avvio delle riforme organizzative nella Regione Emilia-Romagna

*Maurizio Ricciardelli**

La legge regionale 27 luglio 2007, n. 15 “Sistema regionale integrato di interventi e servizi per il diritto allo studio universitario e l’alta formazione” ha rappresentato nell’anno 2007 il più importante intervento legislativo volto alla riforma di enti pubblici sub-regionali e il più incisivo intervento di “autoriforma” organizzativa. Tuttavia, il significato di questa legge può essere pienamente compreso se lo si vede nel quadro di un complessivo processo riformatore che si è delineato con sempre maggiore nettezza nella Regione Emilia-Romagna.

L’esigenza di una riforma che interessi vari settori dell’organizzazione regionale ha cominciato a sorgere nel corso del 2006, in un’atmosfera di crescente attenzione per la riduzione dei costi della pubblica amministrazione. Varie leggi dello Stato hanno dettato norme volte ad indurre anche a livello regionale l’adozione di riforme per la razionalizzazione dell’amministrazione e per la riduzione dei costi. Fra gli interventi legislativi più significativi si possono certamente ricordare il decreto legge 4 luglio 2006, n. 223 (il primo dei c.d. “decreti Bersani”), convertito con la legge 4 agosto 2006, n. 248, e la legge finanziaria per il 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296).

L’amministrazione regionale dell’Emilia-Romagna è nota per avere costantemente raggiunto risultati di efficienza fra i migliori in Italia ed ha conosciuto vari momenti di riforma anche sul piano organizzativo (si ricordi ad esempio tutto il complesso processo di scioglimento di enti sub-regionali compiuto nei

(*) *Responsabile del Servizio Affari legislativi e qualità dei processi normativi, Direzione generale Affari istituzionali e legislativi Regione Emilia-Romagna.*

primi anni '90 o il più recente processo di accorpamento e di razionalizzazione delle Aziende sanitarie). Quindi si può dire che la situazione di partenza per una riforma sia certamente buona, tuttavia ciò non toglie la possibilità per l'amministrazione regionale di approfondire le problematiche organizzative per realizzare una ulteriore razionalizzazione.

La legislatura apertasi nel 2006 – nonostante la sua brevità – ha visto dunque interventi del legislatore nazionale molto significativi che hanno posto nuove sfide alle Regioni e che hanno riguardato principalmente due filoni: quello degli apparati pubblici in quanto tali e quello della razionalizzazione dell'utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni dello strumento societario.

Non ci occuperemo del secondo filone in questa sede, limitandoci a ricordare i suoi aspetti salienti, che partono dalla considerazione che le partecipazioni societarie da parte delle pubbliche amministrazioni hanno avuto una crescente diffusione e sono fonte di vari problemi, molto sentiti soprattutto sotto il versante della tutela della concorrenza. Nella sostanza l'azione del Governo Prodi si è rivolta prima alla restrizione, per le amministrazioni regionali e locali, di partecipare a società (art. 13 del d.l. "Bersani" n. 223 del 2006 già citato), poi si è mossa attraverso l'approvazione del disegno di legge "Lanzilotta" (AS n. 772) – che interessava lo strategico settore dei servizi pubblici locali e, dopo un lungo dibattito parlamentare, non ha visto la luce –, poi attraverso alcune norme della legge finanziaria per il 2007 (articolo 1, commi 725 e seguenti della legge finanziaria n. 296 del 2006 ⁽¹⁾), cui vanno aggiunte alcu-

(1) È bene ricordare che la Regione Emilia-Romagna ha approvato un importante intervento legislativo di razionalizzazione delle società da essa partecipate maggioritariamente: la legge regionale 21 dicembre 2007, n. 26, recante "Misure di razionalizzazione in attuazione dei principi della legge 27 dicembre 2006, n. 296". Questa legge ha consentito una importante opera di razionalizzazione e di riduzione dei costi in relazione alle società alle quali l'amministrazione regionale è maggiormente interessata.

ne recenti norme della legge finanziaria per il 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244).

Riguardo all'aspetto della riorganizzazione delle pubbliche amministrazioni, si deve rilevare che la citata legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296 del 2006) ha previsto alcune norme di un certo rilievo – anche se non sempre formulate in termini chiari – che hanno segnato una chiara linea di indirizzo verso la razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni ed il contenimento dei costi. In particolare, il comma 721 ha previsto che “Ai fini del contenimento della spesa pubblica, le Regioni, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, adottano disposizioni, normative o amministrative, finalizzate ad assicurare la riduzione degli oneri degli organismi politici e degli apparati amministrativi, con particolare riferimento alla diminuzione dell'ammontare dei compensi e delle indennità dei componenti degli organi rappresentativi e del numero di questi ultimi, alla soppressione degli enti inutili, alla fusione delle società partecipate e al ridimensionamento delle strutture organizzative”. Il termine fissato dalla disposizione non ha chiaramente un carattere vincolante per il legislatore regionale.

È questo il contesto normativo in cui ha preso avvio il progetto di legge volto ad una profonda riorganizzazione del sistema di interventi a favore degli studenti e alla unificazione delle quattro Aziende regionali per il diritto allo studio. Esso ha rappresentato il più significativo intervento legislativo di razionalizzazione degli enti sub-regionali realizzato dalla Regione Emilia-Romagna nel 2007.

Con un *iter* legislativo particolarmente rapido, la legge regionale n. 15 del 2007 ha realizzato una consistente opera di riforma amministrativa che si può comprendere se si riflette sul fatto che non solamente sono stati ridotti i costi, ma è anche stata compiuta una opera di vera razionalizzazione che passa – riguardo agli aspetti interni dell'amministrazione – attraverso l'unificazione gestionale (un unico statuto, un unico regolamento interno, l'unificazione delle prassi amministrative, ecc...).

Rinviando all'articolo di specifica analisi della legge n. 15

ogni approfondimento in merito alle scelte operate, è importante notare che questo intervento normativo non è rimasto isolato, ma ha contribuito all'apertura di una stagione di riforma che si sta attualmente dispiegando.

Bisogna aggiungere che a livello nazionale vi sono state nel corso del 2007 numerose iniziative di razionalizzazione amministrativa. Nel mese di luglio è stato sottoscritto fra Governo, Regioni ed enti locali un "Patto interistituzionale per il contenimento del costo delle istituzioni" contenente l'impegno dei vari livelli istituzionali a porre in essere azioni per il più efficace ed efficiente funzionamento delle istituzioni e della pubblica amministrazione, per qualificarne il ruolo riducendo l'incidenza del costo di funzionamento degli apparati.

Fra i molti disegni di legge che hanno caratterizzato i tentativi di riforma della legislatura recentemente conclusasi si deve, in particolare, ricordare – per ciò che qui interessa – il disegno di legge "Santagata" (approvato dal Consiglio dei ministri il 13 luglio 2007) che prevedeva una serie di interventi per l'ulteriore riforma della pubblica amministrazione e che, in parte, ha trovato realizzazione nell'ambito della legge finanziaria per il 2008 (legge n. 244 del 2007).

Dopo l'ampia discussione che ha accompagnato tale disegno di legge, la Regione Emilia-Romagna ha precisato le proprie linee di riforma.

La Giunta regionale ha, infatti, approvato il 5 novembre 2007 un documento di indirizzi per autoriforma dell'amministrazione, razionalizzazione funzioni, riordino istituzionale per qualificazione delle funzionalità del sistema (deliberazione della Giunta regionale n. 1641 del 2007) nel quale sono contenuti gli indirizzi operativi per realizzare una ampia opera riformatrice.

Nello spirito di ampia condivisione con il sistema locale, che caratterizza il modo di operare della Giunta emiliano-romagnola, alle linee di indirizzo è stato allegato il "Patto interistituzionale tra la Regione e le Autonomie locali dell'Emilia-Romagna per l'autoriforma dell'amministrazione, la razionalizzazione

delle funzioni ed il riordino istituzionale” sottoposto all’approvazione della Conferenza Regione-Autonomie locali – l’organo di raccordo con le autonomie locali del territorio regionale (disciplinato dalla legge n. 3 del 1999) – che lo ha approvato (con qualche lieve variazione) il 10 dicembre 2007.

Queste linee di indirizzo coprono un ambito molto vasto che va da un ampio processo di riordino delle politiche territoriali, alla riforma organizzativa degli apparati e degli organi collegiali interni, a quelle delle amministrazioni subregionali, al settore dei servizi pubblici locali e delle Agenzie di ambito ottimale, al riordino dei Consorzi di bonifica, a misure per la semplificazione dei procedimenti amministrativi ed i connessi aspetti partecipativi.

Nell’ambito delle linee di indirizzo può essere interessante notare come, rispetto agli enti ed agenzie sub-regionali, si affermi che “Un modello di riferimento, nell’ottica della razionalizzazione, è la recente ristrutturazione del Sistema delle Aziende regionali per il diritto allo studio”, con chiaro riferimento alla legge n. 15 del 2007.

Per completare il quadro, si rileva come alcune norme della legge finanziaria per il 2008 (legge n. 244 del 2007) prevedano ulteriori norme per la razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni che coinvolgono anche le Regioni. Di particolare rilievo sono le norme che interessano il riordino territoriale (con particolare riguardo al tema delle Comunità montane), la prevista riforma delle Agenzie di ambito territoriale ottimale per il servizio idrico integrato e per il servizio di gestione dei rifiuti urbani, la prevista riforma dei Consorzi di bonifica e dei bacini imbriferi montani.

In questo quadro si deve rilevare come il processo di riforma prefigurato dalla Regione vada di pari passo con quello che il legislatore nazionale ha impostato fino all’inizio del 2008.

Una conferma dell’azione riformatrice che la Regione ha intrapreso si ha anche nella recente legge regionale 21 dicembre 2007, n. 27 recante “Riduzione del numero di componenti degli organi del Comitato regionale per le comunicazioni

(Co.RE.COM.) e dell'Azienda regionale per la navigazione interna (ARNI)". Questa legge regionale, di iniziativa di alcuni Consiglieri, ha comportato una importante opera di razionalizzazione e di risparmio di spesa in relazione ai due organismi interessati.

Tutto questo percorso aiuta a vedere la legge regionale n. 15 del 2007 nella sua giusta dimensione di forte intervento riformatore, ed in parte anticipatore, nell'ambito di un vasto processo di riorganizzazione dell'amministrazione della Regione Emilia-Romagna che è in pieno svolgimento.