

# **Monitorare l'evoluzione istituzionale: la banca dati sul decentramento amministrativo della Regione Emilia-Romagna**

*di Marta De Giorgi e Luigi Ramenghi (\*)*

## **Sommario**

*1. Introduzione. – 2. Breve ricostruzione del ruolo delle Regioni e delle autonomie locali nella Costituzione, prima e dopo la riforma del 2001. – 3. L'attuazione del decentramento amministrativo e la riforma del sistema regionale e locale in Emilia-Romagna. – 3.1. Le riforme amministrative negli anni '90 (le cd. Leggi Bassanini). – 3.2. Il decentramento a livello regionale. – 3.3. L'attuazione della riforma costituzionale. – 4. Riforme Bassanini e riforma del Titolo V: problemi e prospettive. – 5. La banca dati sul decentramento amministrativo. – 6. Alcune considerazioni conclusive.*

## **1. Introduzione**

La riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, apporata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, ha introdotto nell'ordinamento giuridico italiano elementi profondamente innovativi anche per quanto riguarda il sistema amministrativo, sebbene su questo piano il cambiamento fosse cominciato già negli anni '90, per mezzo di fonti legislative ordinarie, le note "Leggi Bassanini".

Grazie al ruolo determinante, acquisito nel 2001, circa la disciplina delle funzioni amministrative nelle materie di loro competenza, le regioni oggi sono diventate titolari di importanti scelte su come leggere e attuare il decentramento amministrati-

---

(\*) I paragrafi 1, 3.2, 3.3, 4 e 6 sono stati redatti da LUIGI RAMENGI; i paragrafi 2, 3, 3.1 e 5 sono di MARTA DE GIORGI.

vo e la sussidiarietà, scelte che invece negli anni '90 spettavano quasi esclusivamente al legislatore statale.

Il carattere transitorio e l'innegabile delicatezza dell'attuale fase istituzionale, d'altra parte, acquiscono in capo ai soggetti del governo territoriale il bisogno di monitorare il lento ma caotico cambiamento del sistema, anche al fine di calibrare gli strumenti operativi.

La "Bancadati sul Decentramento Amministrativo", varata dalla Regione Emilia-Romagna nel giugno del 2005, mira appunto a fotografare le relazioni intersoggettive tra la Regione e gli altri soggetti istituzionali del territorio, illustrando l'articolazione delle rispettive competenze, nonché lo spazio ancora riservato allo Stato in ordine alla disciplina e all'allocazione delle funzioni. Si tratta di uno strumento non soltanto conoscitivo ma anche collaborativo: l'unica strada percorribile all'interno del nuovo assetto costituzionale "equiordinato" è infatti quella di un decentramento non più calato dall'alto come quello degli anni '90, ma concertato tra gli enti interessati. Ciò è tanto più vero se si considera che il decentramento può trasformarsi in un processo "tendente all'infinito": dopo che la riforma del 2001 sarà stata attuata, la maggior parte delle nuove funzioni che nasceranno dovrà essere trasferita rapidamente agli enti locali, contestualmente alle risorse. Ma questa epoca, al momento, appare ancora lontana.

## *2. Breve ricostruzione del ruolo delle Regioni e delle autonomie locali nella Costituzione, prima e dopo la riforma del 2001*

Esiste senza dubbio una continuità, seppure problematica, tra il nuovo dettato costituzionale e la legge n. 59 del 1997. Essa consiste innanzitutto nel fatto che in nessuno dei due casi è stato realizzato un ordinamento federalista in senso proprio.

Come noto, il sistema di governo previsto dalla Costituzione del 1948 è di tipo regionale, ossia caratterizzato dall'attribuzione alle Regioni, non soltanto di poteri amministrativi, ma

anche legislativi, i quali, per quanto limitati, le differenziano dagli altri enti territoriali. Questo modello è stato sostanzialmente attuato con le prime due “regionalizzazioni” (la prima, legge n. 281 del 1970, con cui furono istituite le Regioni a statuto ordinario e cui corrispose l’emanazione di undici decreti attuativi di trasferimento delle funzioni delegate dallo Stato alle Regioni; la seconda, legge n. 382 del 1975, cui seguì il noto il d.P.R. n. 616 del 1977).

Neanche le due riforme degli anni ‘90, cioè la legge n. 142 del 1990 e soprattutto la menzionata l. n. 59/97 e successivi decreti attuativi, hanno cambiato la natura regionale della nostra Repubblica, ma hanno profondamente modificato il sistema delle autonomie locali, come concepito, oltre che dal vecchio Titolo V, parte II, dall’art. 5 della Costituzione. È quest’ultima disposizione, peraltro, a segnare una continuità tra la Costituzione del 1948 e quella del 2001, fungendo da limite non solo al centralismo statale ma altresì ai tanti possibili e diversi centralismi regionali. Già nel vecchio contesto costituzionale infatti era legittimo parlare, a partire dall’art. 5, di un “sistema costituzionale delle autonomie locali” <sup>(1)</sup>, sebbene allora la distinzione tra le nozioni di autonomia e di autarchia apparisse sfumata. Oggi, questa interpretazione sembra confermata dal nuovo testo dell’art. 114 Cost., che ha introdotto nell’ordinamento il principio di equiordinazione, a cui si affiancano i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118, primo comma), i quali devono ispirare l’attività legislativa determinando l’allocazione delle funzioni amministrative al livello di governo che meglio è in grado di esercitarle, in un contesto che è stato definito di “pluralismo istituzionale paritario” <sup>(2)</sup>.

La più rilevante conseguenza di questa trasformazione consiste nella caduta del cd. “parallelismo tra funzione legislativa e funzione amministrativa”. Come noto, la precedente versione dell’art. 118, comma primo, Cost., prevedeva una competenza

---

(1) F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 1979.

(2) M. CAMMELLI, *Amministrazioni (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 1274.

regionale in ordine all'esercizio delle funzioni amministrative nelle materie di cui al comma primo dell'art. 117, ad eccezione di quelle di interesse "esclusivamente locale" (quali potrebbero oggi essere le cd. "funzioni fondamentali degli enti locali", ovvero quelle "proprie"). Per il resto, il comma secondo contemplava la possibilità per lo Stato di delegare l'esercizio di funzioni "ulteriori" rispetto alle materie *ex art.* 117. La norma si chiudeva stabilendo che l'esercizio delle funzioni amministrative regionali avvenisse "normalmente" attraverso: 1) delega agli enti locali; 2) *avvalimento* dei loro uffici. In quel contesto, là dove si fosse riscontrato un interesse esclusivamente locale in funzioni collegate alle "etichette" di cui al precedente art. 117, il legislatore statale sarebbe stato in grado di attrarre a sé sostanziose fette di competenza legislativa regionale a vantaggio delle autonomie territoriali <sup>(3)</sup>.

Si noti però che anche oggi il livello degli interessi seguita a operare come deroga: non più al parallelismo delle funzioni, come nel contesto precedente, ma alla generale attribuzione delle funzioni amministrative ai comuni. Attualmente, la dimensione degli interessi assurge a parametro per l'allocazione delle funzioni amministrative al livello di governo più adeguato alla cura degli stessi: meccanismo che, se da un lato si fonda sul principio di legalità, dall'altro è reso possibile dalla sussidiarietà.

Poiché l'individuazione delle funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale era affidata (vecchio comma primo dell'art. 118 Cost.) alla "legge della Repubblica" (la stessa che, ai sensi dell'art. 128 Cost., oggi abrogato, era competente a "determinare" le funzioni degli enti locali), la prima regionalizzazione determinò una riduzione delle funzioni amministrative oggetto della competenza legislativa regionale quando esse rappresentavano funzioni "proprie" degli enti locali. In generale, la tendenza del legislatore statale a tutelare l'autonomia locale ri-

---

(3) Nelle materie di competenza regionale, infatti, era possibile che leggi statali intervenissero attribuendo direttamente agli enti locali specifiche funzioni ai sensi del comma primo, art. 118 Cost.

spetto all'autonomia regionale è proseguita anche nella seconda fase di trasferimento (*ex d.P.R. n. 616/1977*) quando "funzioni amministrative già dello Stato o delle Regioni sono state direttamente attribuite agli enti locali"<sup>(4)</sup>.

In particolare, il modello del previgente comma terzo dell'art. 118 Cost. (anche rispetto alla possibilità di *sub*-delegare agli enti locali con legge l'esercizio delegato di funzioni statali da parte delle Regioni; art. 7 d.P.R.) si è sempre scontrato, da un lato, con l'esercizio di forti poteri di "indirizzo e coordinamento" da parte delle Regioni, dall'altro, con l'oggettiva difficoltà, in termini di adeguatezza, in cui versava la maggioranza dei comuni italiani, resa ancor più grave dal ritardo con cui fu varata la riforma dell'ordinamento locale (l. n. 142/90).

Da quanto sinora esposto emerge allora come la prima fase di attuazione del regionalismo sia stata caratterizzata da: 1) un atteggiamento protettivo dello Stato rispetto agli enti locali e una corrispondente sottrazione di autonomia alle regioni, tanto sul versante delle competenze normative e legislative quanto amministrative; 2) il diffuso ricorso da parte delle Regioni (specie nel decennio 1980-1990) a politiche di accentramento nell'esercizio delle funzioni amministrative attraverso un uso indiscriminato dei poteri di indirizzo.

La riforma degli enti locali operata con la legge 142 introdusse vari elementi innovativi. Prima di tutto superò il criterio della cd. "uniformità" delle funzioni, in quanto il c. 2 dell'art. 3 prevedeva che nelle materie di legislazione "necessaria" *ex* comma primo, art. 117 Cost., il legislatore regionale identificasse gli interessi degli enti locali "in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio"; in secondo luogo, riconosceva alle Regioni la possibilità non solo di delegare ma anche di "attribuire" funzioni agli enti locali. Da qui il nuovo ruo-

---

(4) P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 1996, p. 453; il riferimento è alle materie dei servizi sociali, dell'assistenza sanitaria, dell'assistenza scolastica e della polizia amministrativa. L'art. 1 del d.P.R. n. 616/1977 contemplava il "trasferimento" di funzioni amministrative di cui al comma primo, art. 117 Cost., ancora esercitate dallo Stato e la "delega" alle Regioni per l'esercizio di altre funzioni amministrative, ai sensi del comma terzo dell'art. 118 Cost.

lo riconosciuto alla regione, definita dalla Corte costituzionale “centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali”<sup>(5)</sup>. Secondo i giudici della Consulta la missione della legge 142 era duplice: dotare gli enti locali di più ampia autonomia e “assicurare un più organico raccordo funzionale tra essi e la Regione”. Del resto, l’esperienza dagli anni ’70 in poi era stata caratterizzata da una prassi regionale più propensa all’esercizio di funzioni gestionali “che non a ricercare forme di un armonico esercizio di funzioni di programmazione di governo”<sup>(6)</sup>. Il pregio della legge 142 è stato quello di superare il tradizionale schema di rigida separatezza tra sistema regionale e sistema delle autonomie locali. Valorizzazione dell’autonomia locale e centralità regionale nel sistema delle autonomie: ecco i segni particolari della riforma, sulla scorta della quale si darà avvio ad una completa revisione degli assetti strutturali ed organizzativi del sistema amministrativo.

In questo contesto si inserirono le note “leggi Bassanini” (in particolare la l. n. 59/97 e la l. n. 127/97), da cui nacque il *terzo* trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e agli enti locali “a Costituzione invariata”. Da una sua breve analisi apparirà chiaro come ancora le Regioni non potessero svolgere, nell’ambito del diverso sistema che si andava formando, altro che un ruolo passivo (sebbene non irrilevante), dato lo scarso margine di autonomia loro concesso dalla Costituzione.

---

(5) Sent. cost. 343/1991. Si veda, in proposito, il commento di U. POTOTSCHNIG *Una nuova frontiera per l’autonomia regionale*, in *Le Regioni*, n. 4/1991, p. 957-959.

(6) L. VANDELLI, *La Regione come “centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali” e le funzioni della Province*, commento alla sent. cost. n. 343/1991, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/1991, pp. 2738-2743.

### 3. *L'attuazione del decentramento amministrativo e la riforma del sistema regionale e locale in Emilia-Romagna*

#### 3.1. *Le riforme amministrative negli anni '90 (le cd. Leggi Bassanini)*

La legge-delega n. 59 del 1997 ha dato avvio a un ulteriore decentramento di funzioni dal centro alle periferie, ma non soltanto: si tratta di una legge di vera e propria riforma, che si discosta dai provvedimenti devolutivi degli anni '70 in quanto modifica – al limite della legittimità costituzionale – i principi stessi del sistema dei poteri pubblici.

Al di là della novità degli strumenti usati dal legislatore (si allude qui in particolare al *conferimento* di funzioni di cui all'art. 1, comma 1, corrispondente a “trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti” <sup>(7)</sup>), la legge 59 si rivela innovativa innanzitutto nell'approccio “onnicomprensivo”, prendendo ad oggetto *tutte* le materie di intervento pubblico; dispone inoltre in via di principio che nella generalità di esse la titolarità delle funzioni amministrative spetti a regioni ed enti locali: il legislatore italiano adotta così il metodo tipico dei sistemi federali, in base al quale sono espressi tassativamente gli ambiti di competenza dello Stato e attribuite in via residuale e implicita le altre materie agli enti periferici o federati. Ciò ha determinato un capovolgimento del tradizionale criterio di riparto tra Stato ed enti territoriali (come noto, il legislatore ha predisposto due elenchi di materie e di compiti da cui erano esclusi i conferimenti a regioni ed enti locali). L'art. 2 detta i criteri per l'esercizio della potestà normativa regionale rispetto alle attività conferite: la relativa disciplina spetta alle regioni solo quando riconducibile alle materie di cui al (vecchio) art. 117, primo comma, Cost., mentre il potere di regolare l'organizzazione e lo

---

(7) Altra rilevante novità, almeno dal punto di vista del diritto positivo, è il riferimento, accanto alle tradizionali “funzioni amministrative”, dei “compiti amministrativi”. Si potrebbe dire, allora, che se le funzioni devono essere previste da norme di legge, i “compiti” non necessitano di una base legale per poter essere esercitati.

svolgimento di tali attività va esercitato secondo le rispettive competenze di Stato e regioni.

L'innovazione fondamentale apportata al nostro ordinamento dalla l. 59/97 è però contenuta nel suo art. 4, che ha introdotto nell'ordinamento italiano l'ormai famoso principio di sussidiarietà – già riconosciuto dal Trattato di Maastricht, poi anche in altri testi legislativi nazionali, quale ad esempio il Testo unico degli enti locali (d.lgs. n. 267 del 2000) – qui considerato soprattutto nella sua accezione verticale, in base alla quale il livello di governo superiore interviene a svolgere una funzione solamente qualora il livello inferiore non ne sia in grado. Insieme con il principio di adeguatezza (in forza del quale le regioni possono mantenere l'esercizio di funzioni qualora ciò sia richiesto da esigenze di unitarietà ed efficienza) quello di sussidiarietà è stato posto alla guida dei conferimenti, tanto dallo Stato quanto dalle regioni, al fine di privilegiare il livello di governo comunale, cioè quello più vicino ai cittadini. Ad essi si aggiunge il principio di differenziazione, in base al quale l'ordinamento ammette che enti dello stesso livello possano avere competenze diverse.

Già dalle brevi indicazioni rese sin qui appare evidente la simmetria tra riforma Bassanini e riforma del Titolo V, specialmente se si pensa al nuovo art. 118 Cost. Quest'impressione è confermata dall'ampia legislazione delegata, e in particolare dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, il quale ha attuato in particolare gli artt. 4 e 7 della legge-delega.

Al di là della disputa dottrinale sul suo carattere di novità rispetto alla legge delega (in proposito si è parlato di metodo "additivo"<sup>(8)</sup>), rilevano in questa sede le previsioni sulla disciplina dell'esercizio associato di funzioni nei comuni di piccole dimensioni attraverso l'individuazione di "livelli ottimali di esercizio" (art. 3, c. 2) ad opera del legislatore regionale, che avrebbe dovuto prevedere altresì "appositi strumenti di incenti-

---

(8) F. TERZINI, *Un punto di arrivo e un punto di partenza*, in AA.VV., *Le nuove funzioni degli enti locali. Commento al d.lgs. n. 112/1998*, in questa Rivista (numero speciale), Rimini, Maggioli, 1998, p. 16.



vazione per favorire l'esercizio associato delle funzioni". Il Titolo I poi ha introdotto un nuovo modello di relazioni tra Stato, Regioni ed enti locali, ponendo particolare enfasi sul metodo della "concertazione interistituzionale" e sulla Conferenza Stato-Regioni, istituita, sempre in attuazione della l. 59/97, con il d.lgs. n. 281 del 1997.

Sotto il profilo diacronico, il d.lgs. 112/98 presenta vari elementi di continuità rispetto ai suoi omologhi degli anni '70, basti considerare l'art. 1, c. 4, che poneva il divieto della *reformatio in peius* delle funzioni conferite.

D'altra parte, però, alcuni aspetti del provvedimento resero difficile il recepimento per il legislatore regionale. Si pensi che proprio l'art. 3 affidava alle leggi regionali il compito di riorganizzare nel proprio territorio le funzioni conferite, anche al fine di ri-allocarle a livello locale, tra l'altro prevedendo per le regioni inadempienti (entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto stesso) l'intervento sostitutivo da parte del Governo. Il legislatore regionale poteva trasferire agli enti locali le risorse (umane, finanziarie, organizzative e strumentali) "in misura tale da garantire la congrua copertura degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni e dei compiti trasferiti". In questo modo la legge regionale diventava *conditio sine qua non* per l'effettivo esercizio delle funzioni da parte delle autonomie locali, ma soltanto dopo un analogo trasferimento da parte dello Stato alle Regioni (per mezzo di d.P.C.M., ex art. 7, l. 59/97, ed entro il 31 dicembre 2000, ex art. 7, d.lgs. 112/98). E in caso di delega regionale agli enti locali, la legge regionale doveva attribuire ad essi risorse finanziarie congrue al fine di coprire gli oneri derivanti dalle funzioni delegate ma "nell'ambito delle risorse a tale scopo effettivamente trasferite dallo Stato alle regioni" (art. 7, c. 2, lett. b), secondo periodo, d.lgs. 112/98). In definitiva, la definizione regionale *ex post* delle risorse da trasferire risultava problematica, quasi al punto di rendere velleitario il progetto devolutivo che rappresentava lo spirito stesso della riforma.

### 3.2. *Il decentramento a livello regionale*

Sorvolando sull'attuazione del c.d. federalismo amministrativo nelle varie regioni, in questa sede occorre concentrare l'analisi sulla Regione Emilia-Romagna, e in particolare sul recepimento nel suo territorio delle riforme Bassanini. Attuativa dell'art. 3 del d.lgs. 112/98 è infatti la legge regionale 21 aprile 1999, n. 3 ("Riforma del sistema regionale e locale"), che si pone sulla scia delle leggi emiliano-romagnole con cui erano state recepite le prime tornate di decentramento, in particolare le leggi n. 9 del 1972 e n. 18 del 1978.

Figlia di una gestazione lunga quasi due anni, la l.r. 3/99 è corposa e complessa, e traduce su scala regionale il processo di decentramento avviato dal decreto 112, ricalcandone la struttura "onnicomprensiva", ossia non limitata ad alcuni settori ma estesa al più ampio ventaglio di materie. Esiste insomma una doppia simmetria tra decreto 112 e l.r. 3/99, ravvisabile tanto nella parte generale quanto in quella speciale di entrambi i provvedimenti (quanto a quest'ultima, si tratta dell'insieme di disposizioni che determinano l'allocazione delle funzioni e dei compiti: artt. 11-164 del d.lgs. 112/98; artt. 38-233 della l.r. 3/99).

Quanto alla parte generale, la simmetria emerge soprattutto, oltre che dall'uso del conferimento<sup>(9)</sup> e dalla previsione di "strumenti per realizzare l'integrazione tra i livelli istituzionali del governo locale" (ex art. 1, c. 2), dall'art. 2 della legge 3, ai sensi del quale la Regione Emilia-Romagna ripartisce le funzioni tra i livelli del governo territoriale perseguendo la sussi-

---

(9) Strumento assai flessibile creato dalla l. 59/97 (art. 1, co. 1) e concepito come concetto generico e ampio che di volta in volta può corrispondere a indistintamente a trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti. Ciò, a riprova di una delle idee guida delle riforme Bassanini, ossia che più del titolo giuridico di assegnazione della funzione (trasferimento, delega o attribuzione, appunto) conta l'adeguatezza del livello territoriale di governo cui essa risulta decentrata. In proposito si può rinviare alle osservazioni di M. G. CAPPUGI, *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale del Titolo V: la transizione*, in *Dal federalismo amministrativo all'attuazione del Titolo V della Costituzione*, C. CITTADINO (a cura di) Rimini, Maggioli, 2003; pp. 7-20.

diarietà e l'adeguatezza, adottando metodi di collaborazione e concertazione, razionalizzando l'assetto e l'organizzazione delle funzioni (tramite l'affidamento, ove possibile, delle nuove funzioni a strutture già esistenti). A questi, l'art. 10 aggiunge il principio di ricomposizione unitaria delle funzioni tra loro omogenee in capo ad un medesimo livello istituzionale, e quello di differenziazione (rispetto alle caratteristiche demografiche, territoriali e strutturali degli enti destinatari delle funzioni e dei compiti).

Negli articoli da 11 a 15, poi, sono contenuti criteri di articolazione del decentramento e della sussidiarietà a livello regionale, in base ai quali:

- i Comuni si vedono attribuire la generalità delle funzioni amministrative non riservate agli altri enti locali, alle autonomie funzionali o alla Regione;

- le Province esercitano in generale le funzioni amministrative di programmazione territoriale ed economico-sociale, e in più quelle di "area vasta" che non possono essere adeguatamente svolte dai Comuni singoli o associati;

- la Regione svolge varie funzioni tra cui quelle di programmazione e pianificazione regionale, di indirizzo e coordinamento delle funzioni conferite o delegate al sistema delle autonomie locali, di promozione della concertazione su tutto il territorio, nonché eventuali funzioni sostitutive.

Relativamente alle analogie di parte speciale, quest'ultima risulta in entrambi i casi la più voluminosa e segue una scansione interna basata sullo stesso criterio sistematico, in quanto comincia con un titolo dedicato a "Sviluppo economico e attività produttive" (artt. da 11 a 50 del d.lgs. 112/98; artt. da 38 a 92 della l.r. 3/99), a cui segue uno relativo a "Territorio, ambiente e infrastrutture" (artt. da 51 a 11, d.lgs. 112/98, artt. da 93 a 178, l.r. 3/99), un altro contenente norme su "Servizi alla persona e alla comunità" (artt. da 112 a 157, d.lgs. 112/98; artt. 179 a 216, l.r. 3/99), e infine un titolo dedicato a "Polizia amministrativa regionale e locale e regime autorizzatorio" (artt. da 158 a 164, d.lgs. 112/98; artt. 217 a 233, l.r. 3/99).

L'enfasi sin qui data alle analogie tra d.lgs. 112/98 e la l.r. 3/99 mira a evidenziare, da un lato, la ristrettezza dei margini di manovra lasciati al legislatore regionale nell'attuazione del decentramento dall'ordinamento di allora, da un lato, ma anche, dall'altro lato, le scelte di quelle Regioni, come appunto l'Emilia-Romagna, che tali angusti spazi hanno saputo sfruttare per dare una propria interpretazione della sussidiarietà.

Sempre sotto il profilo di parte speciale, per dare un rapido sguardo a come concretamente è stato attuato il decentramento in Emilia-Romagna prima della riforma costituzionale 2001, si consideri la materia "istruzione": in recepimento della delega contenuta nell'art. 21 della l. 59/97 (norma capostipite della grande riforma dell'amministrazione scolastica inaugurata negli anni '90) è stato il Capo III (artt. 135-139) del d.lgs. 112/98 a regionalizzare molte funzioni e compiti in quest'ambito; ma l'art. 201 della l.r. 3/99 ha recepito questa normativa decentrando a livello provinciale e comunale funzioni ulteriori rispetto a quelle già conferite agli enti locali dal provvedimento statale (ad esempio è previsto che le province programmino anche la messa in rete delle scuole, e che i Comuni siano anche titolari del potere di risoluzione dei conflitti di competenze fra istituzioni della scuola materna e primaria).

Come risulterà in seguito, la materia dell'istruzione bene si presta all'analisi dell'evoluzione dell'ordinamento nel senso del "pluralismo istituzionale paritario" al quale si è fatto cenno nelle pagine precedenti, in quanto profondamente modificata dalla novella costituzionale del 2001, non soltanto sul piano della potestà amministrativa ma anche normativa.

### *3.3. L'attuazione della riforma costituzionale*

Attraverso la novella del Titolo V, Parte II, della Costituzione, avvenuta con legge costituzionale n. 3 del 2001, il legislatore ha dunque inteso "costituzionalizzare" le riforme amministrative degli anni '90.

L'attuazione della novella, tuttavia, vive al momento una fase di sospensione, o forse addirittura di interruzione, dovuta an-

che all'esistenza del cd. d.d.l. *Devolution* (AC 4862-b), cioè il progetto di ulteriore riforma della Costituzione nella sua parte II, approvato in prima deliberazione da entrambi i rami del parlamento e attualmente in seconda lettura presso la Camera dei deputati.

L'art. 7 della l. n. 131 del 2003 (cd. legge La Loggia), emanata allo scopo di rendere effettiva la riforma del Titolo V su tutto il territorio nazionale, prevede che leggi statali e regionali, secondo la competenza, possono distribuire nuove funzioni amministrative tra gli enti locali (senza però toccare quelle già decentrate a questi ultimi), trasferendo le risorse relative per mezzo di leggi collegate a quelle finanziarie in recepimento di appositi accordi Stato-Regioni-enti locali in sede di Conferenza unificata, eventualmente precedute da decreti del Presidente del Consiglio. I provvedimenti previsti, però, non sono sinora stati adottati.

L'inerzia del legislatore nazionale non ha comunque ostacolato completamente l'intervento legislativo regionale di adeguamento rispetto alle modifiche costituzionali sopravvenute. In Emilia-Romagna, il 24 marzo 2004 è entrata in vigore la legge regionale n. 6 (Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'università), che può essere considerata una evoluzione della l.r. 3/99 – analogamente al rapporto che si stabilisce, sul piano nazionale, tra legge La Loggia (in alcune sue norme) e legge Bassanini. Le affinità tra le citate normative di riforma amministrativa, sia nazionali sia regionali e locali, tuttavia, non vanno esagerate: la disciplina di settore, ad esempio, risulta pressoché assente sia nella l. 131/03 sia nella l.r. 6/04 <sup>(10)</sup>. Indicazioni interessanti non provengono neanche dal nuovo Statuto della Regione, approvato con la legge regionale 31 marzo 2005, n. 13.

---

(10) Si aggiunge oggi la legge regionale 31 marzo 2005, n. 13, con la quale è stato definitivamente approvato il nuovo Statuto.

Va però precisato che riforme amministrative di settore sono state varate da entrambi i legislatori, ma con separati provvedimenti.

Si considerino le recenti leggi nella citata materia "istruzione", ossia la l. n. 53 del 2003 (cd. Legge Moratti, cui sono seguiti vari decreti attuativi) e la l.r. dell'Emilia-Romagna n. 12 dello stesso anno. Il nuovo Titolo V della Costituzione infatti, in materia di istruzione scolastica, pur riservando all'esclusiva statale l'emanazione di "norme generali", attribuisce alle Regioni la competenza legislativa concorrente, anche allo scopo di trasferire loro il potere di disciplinare l'organizzazione delle funzioni già conferite dal decreto 112. Al di là della peculiarità del riparto di competenze in questa materia (che sovrappone e quasi aggroviglia i titoli di competenza normativa statali) e del contenzioso costituzionale che ne è derivato, occorre rimarcare in questa sede la diversità di approccio a questa nuova stagione di decentramento da parte dei due legislatori: mentre il legislatore regionale, e in particolare emiliano-romagnolo, ha emanato norme rispettose dello spirito "federalista" del menzionato art. 21 della l. 59/97, sviluppando l'integrazione tra i soggetti istituzionali del sistema istruzione (in particolare le autonomie scolastiche), il legislatore statale sembra quasi avere imboccato la strada opposta, dettando disposizioni d'impronta "centralista". Benché sulla l. 53/03 non si sia ancora espressa, la Corte costituzionale ha però dichiarato l'illegittimità di altre recenti disposizioni statali in materia scolastica in quanto lesive di prerogative riconosciute alle regioni dal nuovo assetto costituzionale: a proposito dell'art. 22, comma 3, della legge n. 448 del 2001 (Finanziaria 2002), la Corte ha infatti escluso che la materia-funzione dell'organizzazione scolastica, regionalizzata nel '98, possa essere tornata nella competenza statale con la riforma del 2001, e ciò in ossequio a un principio generale dell'ordinamento quale quello di continuità normativa.

La l.r. 12/03 dell'Emilia-Romagna ha invece passato indenne il vaglio costituzionale: con essa il legislatore non ha sprecato l'occasione di completare la nuova fase di decentramento "a Costituzione variata". La legge 12 innanzitutto abroga i men-

zionati artt. 201 e seguenti della l.r. 3/99, sostituendoli con nuove disposizioni che come detto ne seguono il solco “federalista” e insieme lo approfondiscono, da un lato ampliando le competenze degli enti locali, dall’altro intensificando il ruolo delle autonomie scolastiche (cui sono trasferite, ad esempio, le funzioni regionali in materia di curricula scolastici). Ciononostante, la legge 12, pur non rimanendo un caso isolato, purtroppo non rappresenta un esempio di quanto sta avvenendo a livello nazionale.

In considerazione di quanto detto, al momento sembra legittimo sospettare che, almeno a livello statale, il processo di decentramento non solo resti sospeso o interrotto, ma rischi l’involuzione.

#### 4. *Riforme Bassanini e riforma Titolo V: problemi e prospettive*

Quanto esposto fino a qui costituisce la base su cui inciderà la nuova fase di decentramento amministrativo – se e quando essa avrà luogo. Ora non resta che affrontare brevemente i problemi che si aprono alle istituzioni, al fine di completare la ricostruzione del difficile contesto “di transizione” in cui esse devono farsi strada.

Innanzitutto, per quanto una continuità tra la riforma Bassanini e quella costituzionale del 2001 resti innegabile, potrebbe rivelarsi non del tutto fondata la diffusa opinione che la riforma del Titolo V abbia fornito una “copertura” o legittimazione costituzionale alla disciplina introdotta con fonti normative di rango ordinario attraverso le “riforme Bassanini”. Sul punto la dottrina manca (ovviamente) di uniformità, ma la maggior parte degli autori non esita a manifestare perplessità<sup>(11)</sup>. Si pensi alla

---

(11) Si vedano in proposito le osservazioni di R. BIN, secondo il quale il principio del parallelismo e il principio di sussidiarietà non sono davvero incompatibili, perché stanno su piani diversi: si differenziano per origine, funzione, ambito e “valore” protetto. Sul punto si rimanda alla relazione *La funzione amministrativa* inclusa nel volume *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione – Primi problemi della sua attuazione*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 111-132, relativo al Convegno dallo stesso titolo tenutosi a Bologna il 14 gennaio 2002.

scelta del livello di governo più vicino al territorio – e cioè quello comunale – quale dimensione “naturale” o “ideale” per l’esercizio delle funzioni amministrative: da un lato essa rappresenta senza dubbio un’applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza; dall’altro però, essa tende il principio di sussidiarietà quasi all’estremo, al punto da poter “mettere, per più versi, in discussione anche parte di quanto è stato stabilito dal d.lgs. 112/98 in ordine al riparto delle funzioni amministrative tra i vari livelli e alla ratio con cui identificare, a vario titolo, i livelli unitari sovracomunali” (12).

A ciò si aggiunge che l’art. 118, primo comma, Cost., come modificato dall’art. 4 della legge costituzionale 3/01, si limita a prevedere la “ripartizione” delle funzioni amministrative fra Stato, Regioni ed enti locali, e non anche la corrispondente “attribuzione” delle funzioni (13) – si tenga inoltre conto che la stessa l. c. 3/01 non contiene una disciplina transitoria. Su questo aspetto purtroppo l’art. 7 della citata l. 131/03 non ha fatto chiarezza, rinviando semplicemente a future leggi per la puntuale individuazione delle funzioni e delle corrispondenti risorse – ammettendo, come anticipato, solo in via provvisoria l’uso di d.P.C.M.: scelta certo più democratica ma meno pratica, che rischia di porsi quale ulteriore freno all’avvio della nuova fase di decentramento.

Ancora. La rottura del principio del parallelismo rende oggi impossibile replicare il percorso seguito per l’attuazione della l. 59/97, che peraltro ancora si basava sul ruolo preponderante dello Stato; simmetricamente, il principio di equiordinazione introdotto dal nuovo art. 114 Cost. tende a intensificare le spinte centrifughe di regioni ed enti locali, che, al contrario di quanto accadde negli anni ‘90, potrebbero minare anche il funzionamento delle sedi istituzionali di concertazione.

---

(12) G.C. DE MARTIN, *Primi elementi di lettura della riforma del Titolo V della Costituzione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

(13) T. MIELE, *La riforma costituzionale del Titolo V della seconda parte della Costituzione: gli effetti sull’ordinamento*, reperibile sul sito web del Consiglio regionale della Toscana (<http://www.consiglio.regione.toscana.it/Servizi-al-pubblico/Documentazione-ed-elaborati/titolo-quinto/miele.htm>).



Altro nodo da sciogliere è quello relativo alla *vexata quaestio* della differenza tra funzioni fondamentali, proprie, conferite ecc. – questione ulteriormente ingarbugliata dalla nascita delle materie “trasversali”: esistono quindi anche le funzioni amministrative trasversali?

Insomma, sembra innegabile che il nuovo testo della Costituzione conferisca una diversa ampiezza e legittimazione alla riallocazione di funzioni anticipata dalla l. 59/97.

Va prestata attenzione a un dato ulteriore, ovvio ma non trascurabile: sebbene quello che potremmo definire lo “stato di inattuazione” dell’art. 7 renda le disposizioni contenute nei vari provvedimenti della Riforma Bassanini tuttora valide ed efficaci, non è escluso che alcune di esse possano risultare incompatibili con le norme emanate dal 2002 a oggi.

D’altra parte, bisogna ammettere che situazioni di *impasse* di questo tipo non sono una novità nella storia istituzionale italiana (si pensi soltanto che la nascita delle regioni è stata preceduta da una gestazione ventennale), la quale conosce lunghi periodi di transizione, durante i quali tuttavia “le cose” non restano ferme, di modo che per le pubbliche amministrazioni uno dei principali problemi si pone, banalmente, sul piano conoscitivo: come mantenere un quadro aggiornato dell’erratico e silenzioso cambiamento istituzionale?

##### 5. *La banca dati sul decentramento amministrativo*

Poiché dunque, da un lato, le fasi di caotica transizione rappresentano una costante del nostro ordinamento e, dall’altro, i poteri delle regioni sono stati ampliati dall’ultima riforma costituzionale, un problema cruciale per le istituzioni regionali oggi consiste nel monitoraggio dell’evoluzione del sistema amministrativo. Soprattutto alla luce di un fatto: il “decentramento Bassanini” può dirsi compiuto sotto il profilo del formale con-

ferimento di funzioni, ma non sul piano del sostanziale trasferimento risorse <sup>(14)</sup>.

La complessità (ma forse sarebbe meglio parlare, più direttamente, di complicazione) del contesto sin qui ricostruito, d'altra parte, può rivelarsi propizia, al fine di ripristinare il clima collaborativo che caratterizzò le riforme degli anni '90: sembra infatti molto difficile superare la crisi attuale senza passare per il dialogo e la leale collaborazione tra istituzioni.

Come anticipato nell'introduzione al presente scritto, la Banca dati sul decentramento amministrativo in Emilia-Romagna si offre quale strumento non solo di monitoraggio ma anche di concertazione: da una parte, "fotografa" il reale grado di decentralizzazione delle funzioni e dei compiti ai vari livelli territoriali, identificando i relativi procedimenti; dall'altra, incentiva lo scambio di informazioni e il dialogo tra le istituzioni interessate <sup>(15)</sup>.

Con un paradosso, si potrebbe dire che l'origine del progetto è statale. Nel corso della XIII legislatura infatti, per dare attuazione a quanto previsto dall'art. 5 della legge 59, fu istituita la Commissione parlamentare per la riforma amministrativa (*Commissione Cirami*), composta da venti senatori e venti deputati, con il compito di esprimere pareri sui provvedimenti attuativi della legge, verificare periodicamente lo stato di attuazione delle riforme previste e riferirne ogni sei mesi alle Camere. Nell'estate 2002 la Commissione predispose, anche in collaborazione con la Conferenza dei Presidenti, un questionario indirizzato a tutte le Regioni concernente il monitoraggio delle

---

(14) Si vedano in proposito le considerazioni di C. CITTADINO, *Il percorso della riforma e l'evoluzione del sistema*, in *Dal federalismo amministrativo all'attuazione del Titolo V della Costituzione*, C. CITTADINO (a cura di), Rimini, Maggioli 2003, p. 50-51.

(15) Il costante impegno rivolto dalla Regione Emilia-Romagna al metodo della concertazione interistituzionale emerge, del resto, anche dai documenti predisposti dal CALER già prima dell'approvazione del d.lgs n. 112/98, ma altresì dagli accordi siglati con Legautonomie, UNCEM, ANCI e UPI nel novembre 2002 e nel giugno 2003 con i quali Regione e enti locali si impegnano nell'obiettivo comune di difesa e sviluppo di un sistema territoriale "cooperativo e solidale", a dimostrazione della centralità del sistema delle autonomie locali in Emilia-Romagna.

funzioni e delle risorse trasferite, al fine di costituire una base conoscitiva per la verifica periodica dello stato di attuazione delle riforme Bassanini, e in modo da indicare, ove possibile, gli atti e gli adempimenti seguiti alla legge 59 e relativi decreti, nonché le eventuali modificazioni e innovazioni introdotte dalla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione.

A partire dal lavoro prodotto in seguito alla compilazione del questionario, di notevole qualità e quantità, e in considerazione del nuovo e fondamentale ruolo costituzionale attribuito alle regioni dalla riforma del Titolo V, la Giunta regionale dell'Emilia-Romagna decise di sviluppare un'attività di monitoraggio "permanente" e capillare attraverso l'istituzione di un gruppo di lavoro a ciò finalizzato. Del resto, la stessa l.r. 3/99, all'art. 9, disponeva l'esercizio da parte delle strutture regionali della funzione di osservatorio sulla riforma amministrativa, previsto, del resto, anche da altre Regioni <sup>(16)</sup> ugualmente impegnate a fare del decentramento uno strumento di *governance* inteso a valorizzare le autonomie locali e il metodo della leale collaborazione tra le istituzioni del territorio.

Il progetto "Banca dati sul decentramento amministrativo in Emilia-Romagna" nasce e si sviluppa in questo contesto. In esso sono contenuti i conferimenti operati, in attuazione della l. 59/97 e decreti attuativi, con la l.r. 3/99 e gli altri provvedimenti. Ma l'oggetto della banca dati è ben più ampio di quello del "questionario Cirami", dal momento che si estende alla totalità delle funzioni e dei compiti decentrati sul territorio regionale, soprattutto alla luce delle leggi regionali attuative della novella costituzionale 2001: oggi infatti, il repertorio della Banca dati

---

(16) Il riferimento è, in particolare, alla Regione Piemonte e alla Regione Lombardia. Per quanto concerne la prima, si rinvia al sito *web* della Regione dove sono pubblicate le risultanze del monitoraggio effettuato attraverso la predisposizione dell'"Osservatorio sulla riforma amministrativa", previsto dall'art. 11, l.r. n. 44/2000; in ordine all'attività posta in essere dalla Regione Lombardia, oltre alla previsione legislativa operata dalla l.r. n. 1/2000 di un "Osservatorio sulla riforma amministrativa e sul federalismo", di particolare interesse risulta lo studio sulla gestione del decentramento in termini di *governance* edito all'inizio del 2005 dal titolo *La gestione del decentramento. Governance e innovazione organizzativa nell'esperienza di Regione ed Enti Locali in Lombardia*, E. ONGARO, G. VALOTTI (a cura di).

concerne prevalentemente l'attività legislativa regionale post-riforma, con *records* di nove leggi per il 2002 e per il 2003, tredici leggi per il 2004 e una per il 2005.

Conformemente al proprio modo di intendere la *governance* territoriale, la Regione Emilia-Romagna ha scelto di effettuare una ricognizione, oltre che dei provvedimenti legislativi, degli atti *sub*-legislativi che regolano nel dettaglio funzioni e procedimenti del cui esercizio sono responsabili, prevalentemente, le autonomie locali. In ragione delle molteplici esigenze di adeguatezza e differenziazione, inoltre, la banca dati è sviluppata prestando particolare attenzione non solo alle forme associate di esercizio delle funzioni ma anche alle problematiche connesse alla natura demografica e organizzativa di ciascuna tipologia di ente (es.: Comuni con popolazione inferiore o superiore a 10.000 abitanti).

Più precisamente, la banca dati contiene una ricognizione normativa delle funzioni amministrative e "di governo", attualmente esercitate dalla Regione Emilia-Romagna, dagli enti locali territoriali, dagli enti strumentali e funzionali operanti nel territorio regionale e dagli altri soggetti individuati dalla legge, nonché una ricognizione delle risorse umane, finanziarie e strumentali destinate all'esercizio di tali funzioni: si tratta evidentemente dei due principali aspetti concernenti il processo di decentramento amministrativo. La ricognizione normativa è disponibile nella *parte dinamica* della Banca dati, mentre la ricognizione delle risorse è contenuta in una parte statica: la prima si differenzia dalla seconda in quanto è in grado di fornire informazioni "personalizzate" in base alle specifiche esigenze dell'utente, tramite interrogazioni che possono essere formulate seguendo il criterio della *materia/soggetto/funzione* o della *normativa*.

Ad esempio, è possibile formulare la ricerca per "gruppi di materia" (Agricoltura, Sviluppo economico e attività produttive, Territorio Ambiente e Infrastrutture, Viabilità e Trasporti, Servizi alla persona e alla comunità, Sicurezza) incrociando la materia selezionata col soggetto (Regione, Province, Comuni,

Forme associative, Autonomie funzionali, Altri soggetti) e il tipo di funzione da esso esercitata.

Le materie, infatti, sono accorpate in “gruppi di materie”; questi sono attualmente sei e abbracciano così tutto lo spettro dei “settori di intervento” regionale interessati dal decentramento, quale delineatosi all’indomani delle riforme Bassanini e formalmente conclusosi con la riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione. Tuttavia, il processo di implementazione delle nuove competenze regionali e di riorganizzazione delle “vecchie” è *in itinere* e, pertanto, il quadro presentato non deve essere ritenuto definitivo ed esaustivo, bensì suscettibile di integrazioni e anzi sostanzialmente aperto.

È risultato utile, infine, organizzare la gamma di funzioni esercitate dai diversi livelli di governo, raggruppandole in tre macro-categorie: *a) funzioni di programmazione-pianificazione-regolazione; b) funzioni amministrative di gestione-attuazione-esecuzione; c) altre funzioni e attività.*

I criteri della classificazione suddetta sono il risultato di un compromesso tra esigenze teoriche e pratiche. La categoria “funzioni di programmazione-pianificazione-regolazione” ricomprende le funzioni “di governo” o “di indirizzo”, che condizionano *ex ante* le attività del destinatario finale (pubblico o privato) ma non si rivolgono direttamente a quest’ultimo. In tale contesto rientrano, a titolo esemplificativo: gli atti normativi (es.: leggi e regolamenti); gli atti paranormativi (es.: delibere di consiglio o giunta regionale con contenuto generale); le norme tecniche; le direttive; i piani; i programmi; gli atti di coordinamento tra Pubbliche Amministrazioni.

La categoria “funzioni amministrative gestione-attuazione-esecuzione” comprende le funzioni amministrative in senso stretto o “puntuali”, e altresì le funzioni cd. “di verifica”. Si tratta, infatti, di funzioni che condizionano “a monte” le attività del destinatario finale e si rivolgono direttamente ad esso. A titolo esemplificativo: i provvedimenti ampliativi (es.: concessioni; autorizzazioni; e le fattispecie assimilate), i provvedimenti ablatori (es.: espropriazione; ordini; divieti), gli atti di gestione di beni del demanio e del patrimonio indisponibile; i

contratti della P.A.); le conferenze di servizi decisorie; i provvedimenti con pluralità di destinatari specifici (es.: graduatorie).

Per funzioni “di verifica” si intendono poi quelle che operano *ex post* rispetto all’oggetto considerato, cioè ad esempio i controlli sugli atti o sugli organi della P.A., i poteri sostitutivi, la vigilanza e le sanzioni rispetto al privato; il monitoraggio e/o la valutazione rispetto tanto alle P.A. quanto ai privati.

La terza e ultima categoria “altre funzioni e attività” è definita “residuale” in quanto al suo interno sono state ricomprese tutte le funzioni escluse dalle due precedenti. È necessario specificare che ad essa non appartengono solo funzioni o compiti amministrativi (diversi dalle tipologie sopra elencate per le rispettive categorie) ma anche attività relative ai procedimenti finalizzati all’esercizio di funzioni di programmazione o di gestione.

#### 6. *Alcune considerazioni conclusive*

Mentre scriviamo queste righe, è al vaglio del Senato della Repubblica (e della Conferenza dei Presidenti delle Regioni) il menzionato disegno di legge costituzionale AC4862-b, col quale il legislatore intende mettere mano a numerose norme della Costituzione, tra cui anche l’art. 117, il quale, se la riforma venisse approvata, subirebbe la seconda modifica nel giro di cinque anni.

Naturalmente l’opportunità politica del “d.d.l. *Devolution*” non è oggetto del presente scritto, il quale però non deve sottrarsi a considerazioni in merito ai suoi effetti diretti e indiretti sul funzionamento della macchina istituzionale, nonché in merito al suo impatto sull’ordinamento. E come anticipato, si tratta di effetti paralizzanti sotto il primo profilo, e destabilizzanti sotto il secondo, che dunque complicano un processo già di per sé difficile.

Problemi, questi, che gli strumenti di monitoraggio possono soltanto mostrare, non certo risolvere.