

Brevi osservazioni sulla proposta umbra di riforma dell'ordinamento regionale

di Luca Castelli

Premetto subito che mi colloco – starei per dire “sturzianamente” – dalla parte dell'autonomia, soprattutto dell'autonomia locale, che è la più debole anche dal punto di vista costituzionale ed è quella che necessita, a maggior ragione, di essere adeguatamente supportata, sia sul piano dell'interpretazione delle norme costituzionali, che su quello della loro attuazione legislativa, anche per superare una certa *vulgata* che porta a considerare le autonomie locali come istituzioni sotto tutela, anziché libere di esercitare responsabilmente le proprie funzioni normative o amministrative.

Il progetto di legge si propone, come noto, di dare finalmente avvio ad un organico processo di adeguamento dell'ordinamento regionale al novellato Titolo V della Costituzione e tra i tanti angoli visuali da cui è possibile valutarlo, adotto quello – a me più congeniale – di tentarne una lettura costituzionalmente orientata proprio alla luce delle nuove previsioni costituzionali, che hanno sviluppato appieno le virtualità del principio di promozione dell'autonomia di cui all'art. 5 Cost.

La chiave di volta del nuovo sistema istituzionale delineato dalla revisione del 2001 è rappresentata dalla configurazione di una nuova statualità policentrica, fondata su un sistema di istituzioni territoriali di diverso livello, fra loro parivalenti ed espressamente qualificate come costitutive della Repubblica, con un significativo rafforzamento del ruolo e dei poteri delle autonomie territoriali substatuali – soprattutto di quelle più vicine ai cittadini – in una prospettiva di forte valorizzazione della sussidiarietà, come si ricava, tra l'altro, dalla nuova formulazione dell'art. 114, che riedifica la Repubblica dal basso a partire dai comuni, testimoniando plasticamente il rovesciamento di prospettiva rispetto al passato.

Si staglia, dunque, in controluce il profilo di una nuova “Repubblica delle autonomie”, di cui sembra opportuno passare brevemente in rassegna i tre caposaldi più rilevanti in questa sede: anzitutto, il superamento di ogni visione gerarchica – sia “statocentrica”, che “regionocentrica” – nel rapporto tra i diversi livelli di governo, a favore dell'affermazione di un modello equiordinato di relazioni interistituzionali, fatti salvi i distinti ruoli e poteri.

In secondo luogo, il nuovo assetto della normazione, con l'inversione del criterio di riparto della potestà legislativa fra Stato e regioni, che porta a qualificare il legislatore

regionale, non più quello statale, come legislatore generale (e residuale), fermo restando che deve comunque essere riconosciuto il nuovo spazio di autonomia statutaria e regolamentare degli enti locali.

Infine, la centralità dell'amministrazione locale, con il ruolo amministrativo tendenzialmente generale dei comuni (ma anche delle province e delle città metropolitane, ove istituite), in applicazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione e con il conseguente forte ridimensionamento della amministrazione (diretta e soprattutto indiretta) delle regioni. La regola diventa insomma quella della preferenziale allocazione delle funzioni ai comuni, l'accentramento a livello regionale è l'eccezione.

Se dunque questo è lo scenario descritto dal Titolo V, come si colloca in questo orizzonte la proposta umbra? Va subito detto che sin dalle prime battute esprime – condivisibilmente – finalità molto ambiziose, come quella di realizzare il “massimo livello di valorizzazione delle autonomie locali, di cooperazione e di leale collaborazione”.

Ad una più attenta analisi, tuttavia, non si sfugge a tre diversi ordini di considerazioni: l'impressione di una certa indeterminatezza, di una non piena corrispondenza tra obiettivi perseguiti e risultati ottenuti, la sensazione all'opposto che si tratti – per la più parte – di norme non in grado di determinare effetti operativi immediati e concreti, essendo prevalente una sorta di “effetto annuncio”, cioè la prefigurazione di interventi legislativi futuri all'insegna di un “federalismo proclamato”, ma non “praticato” (De Martin); ancora, la presenza di enunciati normativi afflitti da eccessiva timidezza espressiva; infine, la presenza di una serie di indicazioni che rischiano di apparire fuorvianti e comunque non del tutto in sintonia con le acquisizioni del Titolo V.

Segnalo le previsioni che – a vario titolo – giustificano ciascuna di queste conclusioni: sul c.d “effetto annuncio”, si mira come detto al “massimo livello di valorizzazione della leale collaborazione” (art. 1, primo comma), ma l'Umbria non ha ancora approvato, al contrario di molte altre regioni, la legge sul Consiglio delle autonomie che è la preconditione necessaria all'effettiva declinazione del principio.

Ancora, si dice che la legge che conferisce funzioni regionali ai livelli di governo sottostanti, provvede contestualmente a sopprimere gli enti strumentali che le esercitano (art. 6, terzo comma): previsione certamente significativa nella prospettiva di tendere alla c.d. “Regione leggera”, ma ricordo che simili disposizioni erano contenute in quasi tutte le leggi regionali di attuazione del decreto n. 112/98, senza che questo abbia minimamente contribuito

a scalfire l'elefantiaco apparato regionale, che anzi proprio negli ultimi anni ha visto una costante proliferazione di enti dipendenti e strutture operative, in aperto contrasto con il principio dell'art. 118, primo comma, Cost.

Al contrario l'obiettivo non tanto dello smantellamento, ma più realisticamente del forte ridimensionamento degli apparati strumentali regionali, andrebbe "preso sul serio" e perseguito con più convinzione provvedendo, da una parte, a decentrare effettivamente agli enti locali tutte le funzioni prima svolte (soprattutto in via indiretta) dalla regione; dall'altra, orientando l'organizzazione regionale ad un'amministrazione di promozione e sostegno, più che di diretta gestione.

Ci si può allora chiedere se non sarebbe stato meglio concentrare in un provvedimento *ad hoc* (o anche direttamente in questo) l'individuazione – almeno in prima battuta – dei principali enti da sopprimere, o quanto meno da riorganizzare sul modello di enti di tipo "federativo" (Merloni) posti al servizio dell'intero sistema regionale delle autonomie locali, piuttosto che riproporre un'impostazione che non ha avuto successo, come ci dimostra l'esperienza passata.

Quando poi si parlava dell'eccessiva cautela di alcune norme, ci si riferiva in particolare all'art. 1, u.c., che stabilisce che la Regione disciplina i rapporti con l'autonoma iniziativa dei cittadini singoli e associati, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, ma fa riferimento all'art. 2 Cost. ed al 16 St., non al 118, u.c., Cost., che invece è la norma cardine che deve essere invocata in questa circostanza, avendo costituzionalizzato quel principio.

Questo silenzio è quantomeno singolare, soprattutto pensando al primato che l'Umbria può vantare a livello nazionale per essersi dotata per prima di una legge in materia: sembra quasi che si abbia una certa ritrosia – quando non una vera e propria reticenza – a pronunciare quella parola ed evocare in tal modo la portata dirompente e potenzialmente "rivoluzionaria" che il principio può spiegare nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione.

La proposta in discussione ha poi lo stesso titolo dell'analoga legge dell'Emilia-Romagna – la n. 6 del 2004, recante "Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università" – salvo che per la parte relativa ai rapporti con l'Università.

Non solo, ma se non ci si ferma al titolo e si esaminano i singoli articoli, molte previsioni della legge umbra ricalcano quasi pedissequamente quelle emiliane: non ho tempo

per argomentare, ma se si prendono i due testi e li si mettono a confronto, è agevole avere contezza delle somiglianze.

Anche questa sembra una scelta al ribasso, un segnale di “timidezza” o comunque di non piena consapevolezza delle nuove opportunità che il Titolo V offre al legislatore regionale.

In passato sono stati versati fiumi di inchiostro nel segnalare la tendenza (fuorviante) all’uniformità e all’omologazione che ha segnato tutta la parabola del regionalismo italiano e nel denunciare lo svilimento della legge regionale, di fatto degradata ad atto sostanzialmente regolamentare, ed oggi che il legislatore regionale è chiamato a disciplinare una materia che rientra nella sua potestà più piena, quindi con un notevole margine di manovra, con la possibilità di differenziare le sue scelte da quelle delle altre regioni e di adattare con maggiore aderenza la propria azione alle specifiche necessità del suo territorio di riferimento, non fa altro che ricadere – fin dal titolo della legge più importante – nel solito vizio dell’appiattimento e dell’omologazione.

I problemi nuovi con cui il legislatore regionale è chiamato a confrontarsi dovrebbero invece imporre un approccio ben diverso dall’attuale, a partire dalla necessità di assicurare agli enti locali strumenti di partecipazione al procedimento legislativo che consentano ad essi di incidere in modo effettivo sulle scelte regionali.

Decisivo appare poi il suo ruolo nella concreta realizzazione di quella “amministrazione capovolta” prefigurata dal nuovo art. 118, primo comma, che lo chiama anche una svolta di metodo, perché egli dovrebbe procedere giustificando, di volta in volta, ciò che deve essere spostato dal comune ad un livello superiore e non più stabilire ciò che deve essere decentrato, come invece accadeva in passato.

Porsi il problema della coerente attuazione del nuovo del nuovo disegno costituzionale, significa in definitiva riconoscere agli enti locali, attraverso la piena valorizzazione del canone della sussidiarietà, il maggior numero possibile di funzioni ed in particolare, per quanto riguarda le province, tutte quelle di area vasta.

La conseguenza dovrebbe essere, nello spirito della semplificazione, la sensibile riduzione dell’amministrazione regionale, presso cui restano tuttora “parcheeggiate” numerose funzioni di carattere operativo che dovrebbero ormai avere carattere eccezionale ed essere più opportunamente devolute agli enti locali, mentre la regione dovrebbe sempre più

caratterizzare il suo ruolo complessivo come ente di legislazione, programmazione e coordinamento e supporto alle istituzioni locali.

Su questo punto, peraltro, la riforma del Titolo V risulta ampiamente condivisa in sede politica, come dimostra il fatto che la formulazione dell'art. 118 Cost. non è stata modificata neppure dalla (sciagurata) riforma costituzionale poi bocciata nel referendum di giugno.

Quando poi il legislatore regionale prova a differenziare, lo fa in una direzione non del tutto conforme alle direttrici del Titolo V: il riferimento è in primo luogo al c.d. ATI, che suscita perplessità sotto diversi profili.

Anzitutto, non si capisce bene che cosa sia: è qualificato come “forma speciale di cooperazione tra gli enti locali” (art. 18) e rappresenta la solita ricerca di ambiti di cooperazione intercomunale per la gestione di funzioni di area vasta che dovrebbe unificare, in un’ottica di semplificazione, tutte le funzioni degli organismi istituiti a livello provinciale o subprovinciale in particolari settori.

Anche in questo caso, però, si dà una risposta sbagliata ad una esigenza più che fondata: la prima fondamentale semplificazione, infatti, proviene dall'art. 114 Cost., che nel consegnarci la “carta d’identità” della Repubblica (Olivetti), ci dice che i livelli di governo che la costituiscono sono (solo) quelli lì elencati e (implicitamente) che non è possibile istituirne altri.

Gli ATI si collocano in questo contesto immettendo, a mio avviso, un elemento di confusione e di complicazione ulteriore, perché la piena valorizzazione della sussidiarietà dovrebbe avere l’effetto di concentrare nei due livelli del governo locale – comuni e provincia – la maggior parte delle funzioni amministrative di tipo operativo (De Martin-Meloni), non di portare alla creazione a livello intermedio di un soggetto artificiale, che per di più rischia di porsi in concorrenza con la provincia stessa, senza neppure averne la medesima legittimazione democratica.

Il punto vero che sta al fondo della questione è il significato da dare al valore dell’autonomia, che è servizio prestato alla comunità stanziata sul territorio e ai suoi bisogni ed esercizio responsabile di decisioni proprie di cui rispondere anzitutto ai cittadini amministrati, e non potere di cui un apparato governante periferico si serve ai fini della sua conservazione.

Se insomma l’autonomia si apprezza, come credo si dovrebbe, dal punto di vista della comunità locale e non degli apparati, si capisce perché dopo il Titolo V l’amministrazione

locale dovrebbe concentrarsi nei due enti di governo – di base e di area vasta – che sono quelli direttamente rappresentativi della sovranità popolare.

In questa prospettiva, se il comune è destinato ad assumere la valenza di ente di amministrazione generale – salvo la verifica di adeguatezza – non meno significativo sembra essere il ruolo della provincia, di cui il Titolo V ha riconosciuto pienamente la ragion d'essere e la valenza sia in chiave storica che, soprattutto, alla luce delle riforme amministrative degli anni '90, che hanno ormai radicato a quel livello un *corpus* di funzioni ormai consolidato.

Né si capisce in che rapporto sia l'ATI con la provincia stessa: recita infatti l'art. 3 che le funzioni provinciali conferite dalla Regione, sono esercitate dalle province “anche per il tramite degli ATI”. Da una parte, sembra allora che questi ATI siano una sorta di forma associativa sovracomunale, dall'altra invece sembrano quasi enti strumentali della provincia. Confesso gravi difficoltà di discernimento.

Mi chiedo anche come si concili la presenza degli ATI con l'art. 9, primo comma, secondo il quale il conferimento delle funzioni avviene “*perseguendo l'obiettivo di incardinare in capo ad un unico soggetto la piena responsabilità dell'azione amministrativa*”. E' di meridiana evidenza che a livello provinciale la presenza degli ATI impedisce di individuare un unico soggetto responsabile dell'azione amministrativa e dunque non solo vanifica questa indicazione normativa, ma rischia di riproporre duplicazioni di funzioni e sovrapposizioni di ruoli.

Al contrario, andrebbe mantenuta fortemente distinta la realtà istituzionale della provincia dalle forme dell'associazionismo locale (cui sembrerebbero riconducibili gli ATI): mentre queste ultime sono il risultato necessario della ricerca dell'adeguatezza da parte degli enti di base per l'esercizio di funzioni comunali, la provincia è ente di governo che esercita funzioni qualitativamente diverse, che sono funzioni di area vasta. E' proprio la natura delle rispettive funzioni a fare la differenza, con la conseguenza che l'esercizio di funzioni della provincia attribuito ad una forma associativa non ha la stessa efficacia.

Un altro profilo di perplessità riguarda la potestà normativa locale ed in particolare la previsione che gli enti locali esercitano il potere regolamentare “*nei limiti fissati dalla legge regionale*” (art. 13). Uno dei punti qualificanti del nuovo statuto costituzionale di comuni e province è il riconoscimento costituzionale – prima mancante – della loro potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite (art. 117, comma 6).

Si apre in sostanza per questi enti uno spazio inedito di autordinamento e di autoorganizzazione, che determina ricadute non trascurabili anche sul tradizionale sistema delle fonti, con la fonte locale (anzitutto lo statuto) che diventa la sede propria di determinazione dell'identità di ciascuna istituzione nel suo rapporto con il territorio e con il crescente rilievo che viene ad assumere il principio di competenza su quello gerarchico, specie ove si rinvenga nell'art. 117, sesto comma, Cost., un'esplicita riserva di potestà regolamentare in favore degli enti locali.

Questa autonomia normativa concorre a connotare anche in senso propriamente politico la posizione costituzionale di comuni e province e non può essere limitata dal legislatore, come è invece avvenuto con la legge "La Loggia", che ha imposto ai regolamenti locali il rispetto di "*requisiti minimi di uniformità*", determinati con apposite leggi dello Stato e delle regioni (art. 4, comma 4). Non a caso è stato detto – condivisibilmente – che in questo modo si prefigura una "ingerenza statale e regionale sulle scelte degli enti territoriali, che non trova fondamento nel testo costituzionale" (Vesperini).

Il legislatore regionale non può avere uno spazio illimitato di disciplina dell'autonomia regolamentare dell'ente locale, perché altrimenti sarebbe sostanzialmente vanificato il senso della previsione costituzionale, ma dovrebbe in linea di massima intervenire con norme di indirizzo e con principi generali, lasciando all'ente locale uno spazio *effettivo* di autoregolazione.

Nella proposta umbra invece si parla di "*limiti fissati dalla legge regionale*", senza alcuna specificazione in ordine alla loro ampiezza, mentre sarebbe stato meglio prevedere una formula che esplicitasse il carattere generale dell'intervento del legislatore; si fa poi risuscitare un potere regionale di indirizzo e coordinamento delle funzioni conferite agli enti locali (art. 15), che appare in prima approssimazione fortemente in odore di illegittimità costituzionale.

Molto opportuna è invece l'affermazione del principio di cedevolezza, in forza del quale i regolamenti regionali che disciplinano ambiti riconosciuti all'autonomia normativa locale cessano di avere efficacia quando l'ente interessato emana le proprie norme (art. 15, secondo comma).

Un ultimo accenno alla questione delle comunità montane, che costituiscono allo stato attuale il modello principale di unioni di comuni, ma che non hanno ancora determinato il fine

principale cui il fenomeno associativo è preordinato, ossia l'esercizio associato di funzioni comunali (Cerulli Irelli).

Almeno finora, infatti, le comunità montane si sono comportate solo in minima parte come enti associativi, chiamati all'esercizio in forma congiunta di funzioni delegate dai singoli enti componenti, mentre si sono per lo più configurate come enti locali differenziati rispetto ai comuni, che esercitano funzioni proprie, anche se pur sempre legate agli interventi speciali per la montagna ex art. 44 Cost..

Pure su questo versante la proposta di legge preannuncia un intervento futuro (art. 23), senza dare risposte immediate: anzi, finisce per introdurre una complicazione ulteriore perché collocando le comunità montane sotto lo stesso capo degli ATI, sembra prefigurare un rapporto tra i due soggetti piuttosto criptico e tutto da decifrare.

In conclusione, credo che l'importanza della posta in gioco dovrebbe forse suggerire un supplemento di riflessione e di istruttoria legislativa, sia per tener conto della cornice nazionale offerta dalla definitiva approvazione da parte del Governo del d.d.l. delega per l'attuazione degli artt. 117 e 118, che porterà al varo della c.d. "Carta delle autonomie", sia per consentire – sempre che non sia già stato fatto – l'audizione di esperti che possano fornire un contributo qualificato sulle questioni più controverse, in modo tale che l'Umbria possa svolgere un ruolo di "battistrada", come ha già fatto sul terreno della sussidiarietà orizzontale, anche nel dare avvio ad un effettivo processo di modernizzazione della pubblica amministrazione, dopo cinque anni di sostanziale inattuazione del Titolo V a tutti i livelli.