

Regioni e amministrazione: un sistema da costruire¹

di Marco Cammelli

Sommario: Premessa; 1. Un sistema che manca; 2. Cause remote e attuali; 3. Ricadute istituzionali e amministrative; 4. Prospettive e passi possibili.

Premessa

Le considerazioni che seguono nascono dalle note dedicate ad alcuni settori ⁽²⁾ e temi orizzontali ⁽³⁾ del sistema amministrativo regionale e dalla discussione sulla impostazione generale che ha preceduto le singole analisi svolte dai componenti del gruppo di lavoro ⁽⁴⁾. Il quadro dunque non è completo e le opinioni sono talvolta differenziate, ma il quadro di insieme è condiviso e i dati acquisiti si integrano ampiamente con le indicazioni degli altri gruppi di lavoro. L'obiettivo comune consiste nel fornire indicazioni sullo stato attuale dei vari profili, nel nostro caso della amministrazione regionale, dando conto della situazione in atto per segnalarne problemi e realistiche possibilità di miglioramento.

La riflessione che segue è divisa in quattro parti ⁽⁵⁾. Nella prima parte si analizza lo stato dell'arte dell'amministrazione regionale, prendendo tuttavia atto della perdurante inesistenza di un sistema amministrativo regionale propriamente detto. In particolare, si rammenta il mancato radicamento sia del modello prefigurato dalla Costituzione del 1948, sia di quello successivamente immaginato dal riformato Titolo V del 2001 e dal successivo processo del federalismo fiscale.

Nella seconda parte, si individuano le cause di un tale (manchevole) assetto: la crisi del ruolo della legislazione statale nella definizione di un equilibrio di rapporti tra potestà statale e potestà regionale; la perdurante latitanza di elementi istituzionali

¹ È il testo di un capitolo del libro di ASTRID, *Regioni sì, ma non così: Riflessioni e proposte in memoria di Valerio Onida*, a cura di Giuliano Amato, Franco Bassanini, Giorgio Macciotta, Il Mulino, 2025.

² *Istruzione e formazione professionale* (F. Cortese); *Governo del territorio e paesaggio* (G. Piperata) e *Tutela e valorizzazione dei beni culturali* (A. Sau), entrambi in *Governo del territorio e patrimonio culturale; Le funzioni delle Regioni per la tutela dell'ambiente* (S. Grassi, M. Cecchetti e G. Barozzi Reggiani); *Sanità* (C. Tubertini).

³ *Sistemi amministrativi: il personale e la contrattazione* (M. Gentile); *L'importanza di un efficace sistema di raccordi: il ruolo del sistema delle Conferenze* (C. Tubertini); *Regioni e sistema amministrativo locale* (G. Gardini)

⁴ Ne fanno parte anche da Quirino Lorelli e Pier Luigi Portaluri nonché Klaudia Kurkani e Gabriele Torelli per la segreteria tecnica.

⁵ Sintesi di F. Cortese e di G. Piperata.

di riferimento e di convergenza (non hanno saputo svolgere tale compito né le strutture periferiche dell'amministrazione statale, né, in seguito, il CAL); l'innalzamento progressivo, e irresistibile, di livello (statale o addirittura sovranazionale) delle dinamiche di elaborazione di politiche in settori sempre più rilevanti (come l'ambiente, l'energia, la salute, ma anche le trasformazioni indotte dalla digitalizzazione); lo stabilizzarsi graduale di un corpo amministrativo regionale proprio e di una corrispondente funzione pubblica prevalentemente autoreferenziale (dato, quest'ultimo, rinforzato dall'affermarsi pressoché omogeneo di una specifica forma di governo regionale).

Nella terza parte si fanno emergere le ricadute che questi sviluppi dimostrano sul piano dell'amministrazione regionale. Si mettono in luce, da un lato, quali siano i profili che hanno contribuito a rafforzare la difficoltà di formazione di un sistema amministrativo regionale, ossia: la combinazione, con effetti negativi, tra centralizzazione delle politiche e loro settorializzazione; la cronica incompletezza del cd. sistema delle Conferenze; la crescente finanziarizzazione delle politiche pubbliche, con i conseguenti squilibri che ciò determina, volta per volta, nei rapporti contingenti che vengono a crearsi tra le competenze dei differenti livelli di governo circa l'espletamento di servizi o funzioni naturalmente comunicanti. Dall'altro, si evidenzia anche come questa situazione abbia consentito alle regioni (alcune) di sperimentare innovazioni, pur parziali, ma interessanti; e come, soprattutto, vada stagliandosi sempre più, in molti ambiti, una costellazione di relazioni stato-regioni-enti locali che sono difficili da sciogliere con l'individuazione di un solo, e prevalente, livello, e che, anzi, richiedono formule diversificate di strutturale raccordo organizzativo (orizzontale o verticale a seconda del tipo di settore e delle corrispondenti peculiarità).

Nella quarta parte si avanzano alcune considerazioni conclusive e prospettiche nelle quali, muovendo dagli esiti della ricerca, si esclude che la formazione di un sistema amministrativo regionale possa consistere nella riproposizione schematica di un modello, *sic et simpliciter*, di artificiosa decentralizzazione, e si auspica che il ruolo irrinunciabile (e dunque baricentrico) delle regioni si ritrovi nella costruzione di occasioni di cooperazione tra i livelli di governo, esaltando anche il rapporto di interdipendenza reciproca che caratterizza sempre di più tutte le politiche pubbliche.

1. Un sistema che manca

Evitando (diffuse) visioni catastrofiste, che tra l'altro trascurano la grande varietà di situazioni e problemi ⁽⁶⁾ Il dato principale da considerare è che in ambito regionale e più in generale nelle autonomie territoriali operano numerose amministrazioni pubbliche ma un *sistema* amministrativo in senso proprio non c'è.

Non certo perché siano mancati nel tempo modelli istituzionali generali, da quello originario fondato sulla reciproca e netta distinzione amministrativa tra i vari enti (Stato- Regioni- Enti locali territoriali) a quello opposto, anticipato dalle riforme amministrative degli '90 e recepito nel nuovo titolo V Cost. del 2001 e dalla legge 42/2009 (federalismo fiscale), basato sulla più intensa collaborazione tra i diversi livelli di governo enti e sulla variabile allocazione di funzioni e risorse in ragione dei differenti contesti.

Modelli ben diversi, certo, ognuno dei quali però implicava un sistema amministrativo distinto perché diverso nel suo insieme era il *sistema istituzionale* (e dunque *il ruolo*) nel quale la regione era chiamata ad operare: come parte necessaria di un sistema triangolare costituito dallo Stato e dagli enti locali territoriali (da ora EL) nonché interlocutore principale della amministrazione periferica dello Stato (da ora, APS) per il tramite del Commissario del Governo nel primo caso, tendenziale riferimento dell'insieme delle pubbliche amministrazioni del territorio nelle relazioni reciproche e nei rapporti da e per il centro nazionale nel secondo.

È vero che tutto ciò era inserito in un quadro più ampio la cui tenuta era principalmente affidata alla legge e alla armonia tra discipline statali e regionali, ma anche per questo l'azione amministrativa della Regione avrebbe potuto contare su di un assetto riconoscibile di relazioni tale da riservarle ruoli certo diversi ma pur sempre "di sistema".

Le cose come si sa e come risulta dalle note del gruppo di lavoro, sono andate in modo molto diverso.

La forte centralizzazione di funzioni in luogo del decentramento, il mantenimento inalterato del sistema amministrativo statale e del relativo ruolo giocato in periferia

⁶ Come sottolinea da ultimo G. D'Alessio, *Brevi note sulle disfunzioni del sistema amministrativo e su possibili rimedi*, *Astrid Rassegna* 15/2024.

accompagnano l'esclusione del ruolo regionale di "snodo" tra sistemi locali e centro, confermato dal dualismo delle Conferenze Stato-Regioni e Stato-Città, ove quest'ultima registra la presenza del Ministero degli Interni e l'assenza delle Regioni (⁷). A parte il temuto centralismo regionale, resta incerto quanto giovi alla autonomia delle amministrazioni territoriali il vuoto che si è creato e la propria esposizione diretta a dinamiche centrali e settoriali, mentre si può escludere con sicurezza che in questo modo si possano creare in sede locale condizioni favorevoli a logiche di sistema.

Questo dunque l'esito a oggi: il crescente isolamento regionale, certo in molti casi assecondato (Gardini, Gentile), ne costituisce la conferma.

2. Cause remote e attuali

I fattori che hanno portato a questo risultato sono numerosi e possono essere raggruppati in tre macro categorie:

a) difficoltà riferibili al *disegno costituzionale originario* che oltre a richiedere al nuovo ente la ben nota sobrietà di apparati propri riconosceva un ruolo centrale alla legge come fondamento dell'autonomia anche amministrativa della regione, con il risultato che si è ribaltata su quest'ultima la crisi della funzione normativa della legislazione statale (⁸) e del ruolo a suo tempo affidatole nelle relazioni Stato-Regione. Non minori restano i problemi del rapporto con le autonomie territoriali che fin dall'inizio hanno accentuato il dualismo con gli EL (sanità a parte) e una incerta definizione e legittimazione del ruolo regionale nel sistema locale.

Si è creato uno spazio privo di riferimenti stabili, certo non colmato dal modesto funzionamento del consiglio delle autonomie locali (CAL) o dalle incerte politiche associative delle regioni, aggravato per gli enti locali minori dalla soppressione delle province. Da aggiungere, rilevante e da sempre nell'ombra, l'APS il cui ruolo appare incerto tra il percepirsi (solo) come articolazione del centro in sede periferica o costituire (anche) un possibile e significativo interlocutore del sistema amministrativo locale. Quanto il problema sia reale lo dimostra la recente istituzione *in extremis* presso ogni prefettura di una cabina di coordinamento presieduta dal prefetto per la definizione del piano di azione per l'attuazione dei programmi e degli interventi previsti dal PNRR su scala provinciale (⁹).

⁷ V. di recente (maggio '24) l'esame del decreto di *spending review* proposto dal ministro dell'Economia –con previsione di un taglio generalizzato per i Comuni di 250 milioni nel 2024 e di 1,25 miliardi nei successivi quattro anni basato per il 50% sulla spesa corrente e per l'altra metà rapportato ai fondi del Pnrr – rinviato per l'opposizione degli Interni.

⁸ V. R. Bin, *Legge e amministrazione*, le Regioni, 1/2023, p. 11 ss

⁹ Art. 9 d.l. 19/2024 convertito in legge 56/2024.

b) forti *processi di centralizzazione* intrecciati anche a dinamiche generali di concentrazione di poteri e di politiche in sedi sovranazionali in materia di ambiente, energia, salute, tecnologie digitali.

Nello specifico, alcuni di questi processi si presentano stabili e per le ragioni più varie (dal controllo della spesa pubblica alla contrattazione per i dipendenti del comparto regioni-enti locali) hanno riservato al centro leve decisive del governo della pubblica amministrazione (finanza, contabilità, funzione pubblica) con importanti ricadute a cascata sugli altri livelli di governo ⁽¹⁰⁾.

Altri sono invece collegati a esigenze specifiche o temporanee, come la spending review, la riallocazione di funzioni avviata dalla legge Delrio, le esigenze poste dagli innumerevoli casi di emergenza o di calamità.

A tali processi, salvo eccezioni sembrano destinati ad aggiungersi anche il complesso degli interventi del PNRR ⁽¹¹⁾ data l'impostazione fortemente centralizzata adottata fin dall'inizio nel 2020 ⁽¹²⁾ e gli effetti indiretti di politiche collegate (v. semplificazioni) che comportano forti oscillazioni su elementi delicati dell'intero sistema istituzionale ⁽¹³⁾. Il tutto, malgrado un terzo dell'insieme delle risorse (circa 40 mld) sia affidato alla attuazione di regioni e enti locali ⁽¹⁴⁾. Si tratta tuttavia di una realtà in continua evoluzione che per questo resta all'esterno della nostra analisi;

c) *dinamiche interne* alla regione. Significativi fattori esterni come si vede non mancano ma non bastano a spiegare il risultato e i problemi che ne derivano. Contano

¹⁰ Vedi le indicazioni di G. Macciotta, *Il bilancio delle pubbliche amministrazioni in un regime di competenza multilivello* e M. Gentile, *Appunti sul modello contrattuale del comparto Funzioni Locali. Note sul Rapporto di monitoraggio sulla contrattazione integrativa nel lavoro pubblico a cura di ARAN*, Astrid 2024, con conseguenze sulle modalità operative nei singoli settori anche per lo strascico normativo (sub specie di risorse) messe in luce da G. Macciotta e dal capitolo di S. Grassi, M. Cecchetti, G. Barozzi Reggiani in materia di ambiente;

¹¹ Ancora scarsi i dati disponibili sulla ricaduta del Pnrr, specie per quanto riguarda i quattro punti di incrocio tra riforme orizzontali e abilitanti (riorganizzazione accessi, buona amministrazione, semplificazione, sviluppo di competenze e saperi), in generale e nelle amministrazioni regionali: a parte il quadro più ampio di L. Violini, *La predisposizione e la prima attuazione dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza in alcuni paesi europei: il ruolo delle Regioni, le Regioni, 6/2022*, v. G. Di Cosimo, *L'organizzazione regionale alle prese con il PNRR*, le Regioni 1/2023, p.89 ss, e i dati sulle Task force istituite a supporto dei piccoli comuni per Lombardia, Lazio, province di Trento e Bolzano, Emilia-Romagna, Veneto e Toscana

¹² Malgrado le aspettative iniziali, v. per tutti D. Falcon, *Viaggio al centro del PNRR*, le Regioni, 4/2021, la fase iniziale di progettazione del PNRR, interamente centralizzata, e la scelta di bypassare le Conferenze permanenti optando per soluzioni separate e distinte (Tubertini, *L'importanza, cit. p.3*), nonché le principali opzioni fin qui praticate per la fase operativa di attuazione degli interventi (apparati ordinari con procedure speciali o strutture speciali interne o esterne all'ordinario perimetro delle amministrazioni pubbliche) probabilmente supereranno di qualche tempo la scadenza del 2026 ma non sembrano destinate ad incidere sull'assetto esistente né ad avviare nuove modalità organizzative.

¹³ V. il regime dell'azione di responsabilità riservato alla Corte dei conti, che sembra (tentare di) bilanciare il superamento della colpa grave per atti illegittimi connessi alla attuazione del PNRR, con una sorta di controllo preventivo di legittimità sugli atti (anche) del sistema regionale e locale: cfr. art. 1 modifiche alla legge 20/1994, atti Camera 1621;

¹⁴ C. Chiapperini e G. Viesti, *Il ruolo dei comuni nel PNRR: la prospettiva economica*, in *Il protagonismo delle città*, a cura di M. Doria, F. Pizzolato, A. Vigneri, Bologna, il Mulino, 2024, p. 223 ss

innegabilmente anche elementi interni al sistema regionale, come dimostrano i casi in cui riforme nazionali di ampio respiro hanno aperto la possibilità di autoriforma che condotta in modo adeguato avrebbe potuto rafforzare il ruolo regionale di espressione e riconduzione a sistema delle realtà locali (L. 142/1990 e riforma del titolo V Cost.).

Se questo non è avvenuto e se al contrario alle occasioni che si sono presentate (d.lgs. 112/1998 e l. 56/2014 c.d. Delrio) si è data una attuazione settoriale e disorganica, è chiaro che difficoltà e problemi irrisolti non sono solo all'esterno delle regioni.

Un significativo esempio della tendenza opposta, quella cioè di ritagliare un proprio autonomo spazio amministrativo distinto dallo Stato e dai sistemi locali è costituito dall'andamento e dagli esiti della contrattazione collettiva in sede nazionale, ove è esplicita la distanza rispetto al ruolo astrattamente definito⁽¹⁵⁾ e l'incapacità di proporre nuovi modelli organizzativi cui riferire i possibili spazi di innovazione della contrattazione decentrata⁽¹⁶⁾. Ne emerge una funzione pubblica delle regioni largamente ripiegata su se stessa, impegnata a marcare confini e distinzioni rispetto agli altri enti e ben lontana da ruolo regionale di riferimento e sintesi delle domande espresse dalle comunità e dalle amministrazioni locali. L'istituzione di appositi enti regionali per la gestione dei nuovi compiti in luogo della incentivazione di forme associate tra enti locali ne costituisce la conferma (Gardini).

Un accenno infine alla amministrazione diretta della Regione. Il carattere della progressiva amministrativizzazione delle regioni, su cui torneremo, solo in parte si traduce nella crescita dei propri apparati e del personale⁽¹⁷⁾ mentre attiene principalmente al ruolo e ai caratteri della legislazione e del processo decisionale. In ogni caso, l'occasione di innovazione offerta in materia dagli statuti di seconda generazione (post 2001) con la possibilità di dettare "principi fondamentali in tema di organizzazione amministrativa", pur con i limiti già segnalati in precedenza, registra un numero limitato di interventi di taglio diverso o di portata ridotta, almeno dal punto

¹⁵ Strumento duttile per definizione, anche per la Corte Costituzionale, di differenziazione e esaltazione delle specificità che nel tempo ha invece assunto un inedito compito di unificazione normativa fino a mettere insieme dirigenza regionale e locale, M. Cerbone, *La dirigenza degli enti locali tra legge, autonomia e contrattazione collettiva*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2/21, p. 587

¹⁶ V. nota di M. Gentile, *Sistemi amministrativi: il personale e la contrattazione*

¹⁷ Peraltro di tutto rispetto: al 2020 (report Istat dicembre 2022) il totale del personale regionale in servizio (66.000) è esattamente corrispondente al totale di quello di province e città metropolitane, probabilmente da ridimensionare in relazione al calo di dipendenti registrato nel '24 dall'atto di indirizzo all'Aran (v. nota 21);

di vista qui considerato ⁽¹⁸⁾. Fa eccezione la regione Puglia, con interventi fortemente innovativi (progetto GAIA, 2008, e MAIA, 2015) ispirati al predominante ruolo del Presidente della Regione e poi modificati (non tutti) sui punti più delicati nel 2020 ⁽¹⁹⁾.

Conta fino a un certo punto chiedersi quanto questo sia riferibile alla riproduzione in sede locale dei caratteri della amministrazione statale o a proprie debolezze interne, come tra breve vedremo.

Conta invece il fatto che questa tendenza risulta sostenuta al centro e nella contrattazione collettiva dai rispettivi Presidenti regionali (Gentile), la cui influenza nei confronti della propria dirigenza amministrativa (nomine e organizzazione) è decisamente cresciuta ⁽²⁰⁾ in parallelo al peso ormai assunto con l'elezione diretta e la formula *simul-simul* ⁽²¹⁾. Questo significa che un ulteriore fattore da considerare nell'analisi dell'assetto amministrativo della Regione è rappresentato *anche* dal combinato apparati amministrativi-Presidenza rispetto al quale il Consiglio regionale, e in più di un caso la stessa Giunta, restano ai margini.

Con queste premesse, non sorprende constatare che anche le modalità e gli esempi concreti di azioni integrate e di collaborazione tra amministrazioni regionali e locali e APS, un passaggio importante nella prospettiva di un "sistema" amministrativo regionale, risultano tra gli elementi meno sviluppati della esperienza in materia.

3. Ricadute istituzionali e amministrative

Le note elaborate dal gruppo di lavoro consentono di rappresentare in modo più puntuale gli effetti sull'amministrazione regionale, cogliendone insieme elementi critici ma anche sviluppi e evoluzioni che meritano di essere sottolineati.

3.1. *Elementi critici.* In un sistema istituzionale a carattere fortemente centralizzato la questione preliminare non è solo quella della distanza (elevata) di tale

¹⁸ v. la legge Lazio n.10/2019, *Promozione della amministrazione condivisa dei beni comuni*; Iuliana Grigorut, *L'amministrazione in trasformazione. Il modello della amministrazione condivisa della regione Lazio*, *le Regioni*, 5/2020, p. 1209 ss

¹⁹ Su cui v. le considerazioni critiche di M. Troisi, *La Regione Puglia e la tormentata stagione del riordino della macchina organizzativa regionale*, in *Le Regioni*, 1-2/2022, p.363 ss

²⁰ Tra le non molte analisi sul punto, da segnalare l'esame ravvicinato condotto su Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Lazio, Campania e Sicilia da L. Saltari, *I profili strutturali: la nomina dei dirigenti*, in SNA, *Vent'anni di politica e amministrazione in Italia*, a cura di L. Casini, Bologna, il Mulino, 2016, p. 88 ss. e M. Troisi, *L'elezione diretta del Sindaco e del Presidente di Regione: riflessi nei rapporti con la Giunta e con la pubblica amministrazione* *le Regioni*, 4/2023, p. 729 ss

²¹ Grazie alla quale viene eliminato ogni reale contrappeso alla Presidenza nella forma di governo regionale: così L. Spadacini e F. Bassanini, *L'evoluzione della forma di governo regionale*, *Astrid Rassegna*, 12/2023)

assetto rispetto alla disciplina costituzionale, ampiamente (e talvolta esclusivamente) considerata nelle analisi giuridiche, ma quanto e come il centro istituzionale e amministrativo abbiano tenuto conto dell'assunzione di tale ruolo attrezzandosi di conseguenza. E questo è uno degli aspetti più critici.

La combinazione tra concentrazione di poteri al vertice e mantenimento (malgrado le riforme della fine degli anni '90) del tradizionale assetto amministrativo centrale accentua la separatezza delle politiche di settore e dei relativi apparati (i "silos" del PNRR) ribaltando in sede locale l'approccio settoriale dei diversi elementi (regolativi, finanziari, burocratici) dell'azione amministrativa. Oltretutto, il passaggio nei rapporti centro-periferia da moduli burocratici e interorganici a relazioni intersoggettive tra diversi livelli di governo, rilevante per l'ordinamento legislativo delle competenze, irrigidisce ulteriormente il sistema accentuando la scarsa complementarietà e interdipendenza tra politiche pubbliche.

Non è dunque il solo accentramento, ma la combinazione tra centralizzazione e settorializzazione ad assetto inalterato a determinare presupposti poco favorevoli alla riuscita in sede locale dell'operare amministrativo in termini di sistema considerando che è proprio la complementarietà tra ambiti connessi e l'adeguatezza a contesti diversificati a rappresentarne i più accreditati fattori di successo.

Il discorso, anche per questo profilo, riguarda in primo luogo le sedi centrali e il sistema ancora incompleto della *Conferenze permanenti* sulle quali disponiamo di un bilancio articolato tra positività istituzionali (Tubertini), come la messa in opera di concrete forme di collaborazione Stato/autonomie riguardanti non solo la legislazione statale ma anche il terreno amministrativo (regolamenti e programmi), e innegabili difficoltà che attendono di essere superate ⁽²²⁾.

Accanto all'attività ordinaria delle Conferenze emergono inoltre sfasature o vere e proprie assenze rispetto a fasi istruttorie o decisionali riguardanti:

- sia politiche di settore, come conferma la nota di M. Gentile con riferimento all'atto di indirizzo all'Aran per l'avvio dei processi di contrattazione collettiva (su parte economica e regole aggiuntive, v. assunzioni e retribuzione accessoria) ⁽²³⁾ o

²² A cominciare dalle resistenze alla più compiuta regolamentazione di queste sedi, dalle procedure al regime degli atti, C. Tubertini, *L'importanza di un efficace sistema di raccordi*, cit. p.2-3. Da notare che l'eventuale avvio in concreto di trasferimenti ex art 116.3 Cost. e conseguenti condizioni di asimmetria tra Regioni all'interno delle Conferenze non sembrano destinati a migliorare funzionamento e ruolo di queste ultime

²³ Determinante per la parte economica e regole aggiuntive in materia di assunzioni e retribuzione accessoria. Da notare che l'atto di indirizzo per il nuovo contratto di regioni e enti locali (che si riferisce come per tutta la PA al periodo '22/'24) riguarda 403mila dipendenti (- 13.6% del totale 16/18 e - 6.1% di quello del 19/21) è stato firmato il 14 maggio 2024

come la correlazione tra esigenze dei territori e risorse disponibili nella determinazione del fondo sanitario nazionale (Tubertini),

- sia nelle politiche generali di bilancio a cominciare dalla definizione dell'assetto macro-economico di riferimento, per la quale il previsto (art.5 legge 42/2009) e fondamentale concorso della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, cioè la possibilità di intervento delle regioni e degli altri soggetti istituzionali, dopo quindici anni non è ancora attuato (Macciotta).

È bene prendere nota con attenzione di questi aspetti. La crescente finanziarizzazione delle politiche pubbliche, leva ormai decisiva nella guida della azione amministrativa dei diversi settori, rende queste fasi e sedi decisionali veri e propri snodi cruciali del sistema. Per questo la definizione del relativo ordinamento e funzionamento pone delicati problemi di ogni genere a cominciare da quelli legati alle modalità istruttorie o alla assunzione di responsabilità dei diversi attori che vi partecipano ed al grado di pubblicità e trasparenza: certo compatibile con riguardo alle (delicate) funzioni svolte ma anche necessario rispetto alla doverosa *accountability* che il ruolo giocato richiede.

È questo infatti il terreno dove nascono a cascata al centro e nelle sedi decentrate quelle che potremmo qualificare *complementarietà negative*, quando cioè i problemi di un determinato settore o profilo vengono “risolti” non grazie all'apporto (economico di scala, collaborazione) del settore o profilo funzionalmente connesso ma scapito di quest'ultimo.

È il recente caso della ripartizione centrale delle risorse nel SSN, dove la parte dei fondi destinata alla premialità cioè a supportare l'adozione di pratiche virtuose e di innovazione è stata dirottata a compensare la riduzione dei trasferimenti ordinari ad alcune regioni riconducendola agli automatismi che regolano l'erogazione ordinaria⁽²⁴⁾. Ma è anche il caso di quanto avviene in sede locale nel difficile rapporto tra assistenza sanitaria e assistenza sociale (Tubertini) perché nelle regioni in cui l'assistenza sociale (competenza comunale) è più debole il peso finisce per scaricarsi ancor di più sul servizio sanitario. Con due conseguenze: una di sistema e che incide sull'eguale fruizione dei diritti fondamentali, perché legata a risorse aggiuntive di cui solo alcune Regioni hanno la disponibilità, e l'altra specifica e di contenuto connessa

²⁴ Ufficio parlamentare di bilancio, *Il riparto del fabbisogno sanitario nazionale tra nuovi criteri e attuazioni incompiute*, focus tematico n.3, 27 marzo 2024

agli effetti potenzialmente distorcenti della c.d. “sanitarizzazione delle prestazioni sociali” che in misura non marginale possono conseguire.

Infine, e diffusa a tutti i livelli, la debolezza dei controlli e di tutte le parti di “cerniera” tra i diversi soggetti istituzionali: piani, programmi, comunicazione pubblica, periodicità e circolazione dei dati ⁽²⁵⁾, ancora più necessarie quando da parte di più istituzioni e perseguendo interessi pubblici diversi ma connessi si tratta di agire sullo stesso territorio e dunque in condizioni anche materiali di forte complementarità (Sau e Piperata) ⁽²⁶⁾.

3.2 innovazioni e adattamenti. Come si è appena visto, tracciare lo stato dell’arte della amministrazione regionale richiede dunque valutazioni ravvicinate, pena la non consapevolezza della distanza tra fatti e quadro legale e il rischio di analisi (e soluzioni) più virtuali che concrete.

Questi scostamenti, peraltro, non sono solo negativi ma spesso esprimono lo sforzo di trovare soluzioni concrete alle difficoltà emerse sul terreno operativo e in più di un caso corrispondono a veri e propri itinerari di possibile innovazione funzionale o organizzativa.

È il caso:

- delle politiche regionali in materia urbanistica e delle forti innovazioni introdotte in termini di pluralità di strategie disponibili e di livelli di intervento e con la messa a punto di strumenti più adeguati (come PSC o POC) rispetto alla storica e immota unicità del PRG (Piperata),

- delle potenzialità della contrattazione integrativa rispetto alla regolamentazione nazionale delle condizioni economiche e normative (accessi compresi) del personale pubblico, invero non adeguatamente sfruttate dalle regioni (Gentile),

- delle innumerevoli torsioni cui è sottoposta la materia istruzione pubblica (Cortese) che ne fanno un caso esemplare. In effetti, pur partendo dalle premesse di una potestà legislativa formalmente concorrente, la materia ha finito per divenire,

²⁵ Si tratta di dati spesso nelle disponibilità delle Amministrazioni ma non adeguatamente ordinati o utilizzati e dunque agevolmente fruibili: un esempio significativo è costituito dalle relazioni dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sulla parificazione del rendiconto regionale annuale delle attività svolte che comprende i saldi finanziari e alcune politiche, e sempre quelle più significative (personale e sanità). Oggi, mancando una comune metodologia, risultano prive di uno schema uniforme di rilevazione e trattamento dei dati finanziari il che impedisce approfondimenti e raffronti tra regioni. Una ulteriore conferma è offerta dal numero ridotto di istituzioni che dispongono di banche dati interoperabili, cfr. Relazione CNEL 2024, cit., p.63

²⁶ V. anche i saggi pubblicati nel recente numero monografico delle Regioni dedicato al tema: G. Piperata, *Territori da tutelare e transizioni ecologiche da promuovere: armonizzazione degli interessi e ruolo dei poteri regionali e locali* e A. Sau, *Le politiche di governo del territorio nel quadro della autonomia differenziata* in le Regioni, 5/2023, p. 903 ss.

contrariamente alle prime indicazioni della Corte cost. (13/2004) e a successive riforme nazionali (legge c.d. sulla buona scuola 107/2015), sostanzialmente statale ⁽²⁷⁾ anche per la presenza di decisivi elementi di organizzazione riservati al centro come il personale docente e la dirigenza scolastica ⁽²⁸⁾.

Come si sa la frammentazione in questo ambito è risalente, come dimostrano le competenze degli enti locali in materia di edilizia scolastica, ma certo questo aiuta a comprendere perché le regioni di massima hanno evitato di entrare nel settore salvo la sub-materia diritto allo studio, e i motivi che stanno alla base delle richieste avanzate in questo ambito da Lombardia e Veneto ex 116.3 Cost.. Motivazioni che del resto si sono riproposte anche in altri casi ⁽²⁹⁾.

Tra l'altro, si tratta di dualismi e contrapposizioni anche fuori tempo perché in questo ambito (come chiarisce Cortese) la più recente evoluzione va nella direzione della intercomunicabilità tra istruzione e formazione tecnico/professionale, e dunque tra sistema statale e sistemi locali con il risultato della permeabilità reciproca sia in termini di mobilità di allievi e dei requisiti richiesti al sistema della FP che di appoggio di quest'ultima alle strutture statali ⁽³⁰⁾.

Resta il fatto che situazioni di reciproca integrazione funzionale come quella appena evocata suggeriscono di non insistere sulla soluzione di trasferimenti in blocco di competenze legislative e di praticare invece la strada di una più credibile e attrezzata cooperazione regolativa e operativa fino ad immaginare (Cortese) veri e propri uffici comuni orizzontali (Regione e APS) e verticali (regione-enti locali).

Sono solo alcuni degli esempi che si possono portare sul vasto e poco conosciuto intreccio di compiti e funzioni amministrative tra livelli di governo diversi che finiscono talvolta per relativizzare anche alcune delle (residue) colonne d'Ercole del sistema costituzionale di ripartizione delle competenze e dei ruoli istituzionali. Valgano i casi di integrazione tra sanità e servizi sociali (Tubertini) o quanto avvenuto di recente

²⁷ Per il *concorso di limiti originari* - norme generali istruzione, determinazione LEP, autonomia scolastica, ordinamento civile, organizzazione amministrativa statale e di enti pubblici nazionali + principi fondamentali che in realtà sono norme di dettaglio - e *limiti che si sono aggiunti* come l'orientamento contrario alla possibilità di disciplinare in modo innovativo ambiti su cui già insite una disciplina statale, come valutazione della qualità del servizio fornito dagli asili nido, alternanza scuola-lavoro, ampliamento dei servizi della scuola di infanzia, percorsi della formazione degli adulti (Cortese);

²⁸ V. scontro frontale governo/regioni (e Anci, Upi) sulla loro formulazione: il Ministro ha adottato il decreto senza l'accordo (maggio 2023);

²⁹ V. A. Sau, *Tutela e valorizzazione*, in materia di beni librari e relativa tutela;

³⁰ Si è infatti aperta la strada con il d.lgs. 61/2017 per consentire agli studenti alla fine del primo ciclo di optare o per l'istruzione tecnica professionale quinquennale o per percorsi di FP regionali di tre anni

per opera della Corte costituzionale (sentenza 202/2021) per la “non incomprimibilità” della riserva di funzioni urbanistiche agli enti locali (Piperata).

È proprio questa la strada maestra tracciata in generale sulle relazioni Stato-Regioni-Autonomie dalla recentissima, ma già “storica” ⁽³¹⁾, sentenza 192/2024.

Sarebbe certo improprio dedurre l’irrelevanza sul piano amministrativo della ripartizione delle competenze legislative tra stato e regioni ma non può non colpire il fatto che già oggi una materia a legislazione concorrente (istruzione) sia quasi completamente attratta nell’orbita statale (Cortese) mentre il caso opposto si verifica per l’ambiente, competenza legislativa esclusiva statale, ove tuttavia le funzioni amministrative e l’organizzazione sono largamente affidate ai poteri regolatori e provvedimentali della regione (Grassi-Cecchetti- Barozzi Reggiani).

Semmai, sul versante amministrativo delle relazioni centro-periferia una embrionale regolarità può riscontrarsi:

- in relazioni per linee parallele (normative, organizzative, funzionali) nei settori a forte compresenza amministrativa (istruzione e formazione professionale, beni culturali e paesaggio), aggiungendo che in questi casi l’amministrazione periferica dello stato (APS: uffici scolastici statali, soprintendenze) domina largamente l’ambito funzionale astrattamente condiviso;

- relazioni per allineamento verticale (SSN, ambiente, contrattazione collettiva) nelle quali lo Stato conserva la parte superiore e di governo (principi e disciplina normativa generale e di settore, indirizzi, standard, risorse) attraverso ministeri e agenzie regolative, mentre è affidata a regione e enti locali l’amministrazione in senso lato vale a dire l’operatività, spesso arricchita da strumenti regolativi e decisionali potenzialmente significativi: è il caso della contrattazione decentrata, del SSN, del governo del territorio e dell’ambiente ove alla individuazione di organismi di riferimento, di ambiti territoriali ⁽³²⁾ o di accrediti si aggiunge la possibilità di adottare normative specifiche, integrative e talvolta derogatorie ⁽³³⁾.

Si può in ogni caso aggiungere che l’eterogeneità di soluzioni funzionali e organizzative appare riferibile a modelli di relazione differenziati che rispondono alle *esigenze specifiche dei singoli settori* e quindi inadeguate di per sé a tracciare un disegno istituzionale compiuto o ad agevolare dinamiche di sistema operate (o tentate) dai

³¹ E. Cheli, *La forma di Stato regionale in una storica sentenza della Corte costituzionale*, in Astrid Rassegna 20/12/2024 n. 401

³² Di particolare ampiezza il ruolo riconosciuto alle regioni nella individuazione delle aree idonee per l’installazione di impianti a fonti rinnovabili, D.M. 21 giugno 2024, Ministero ambiente e sicurezza energetica, in G.U. 3 luglio 2024

³³ V. Grassi-Cecchetti-Barozzi Reggiani, *Le funzioni delle Regioni per la tutela dell’ambiente*, cit.

diversi livelli di governo. Il che, nel quadro a forte centralizzazione e settorializzazione in atto, finisce per consegnare anche all'operato delle sedi centrali una parte non marginale della possibilità per regioni e autonomie territoriali di conseguire sul punto risultati apprezzabili.

4. Prospettive: passi possibili

Se è vero che non sembrano vicini macro interventi di sistema, su cui è comunque necessario continuare a lavorare, è proprio praticando in modo selettivo interventi specifici ⁽³⁴⁾ in grado di innescare innovazioni e sperimentazioni che le regioni *nel frattempo* possono utilizzare lo spazio di cui dispongono grazie alla scala in cui operano e alle funzioni amministrative di cui dispongono. Gli elementi sottolineati dal gruppo di lavoro indicano come si è visto sviluppi possibili e utili a questi fini.

Nel concludere, è opportuno concentrarsi su due temi che riassumono il senso di quanto emerso sottolineandone gli aspetti più rilevanti.

4.1. Il primo riguarda *la collaborazione come rimedio alla frammentazione* e gli strumenti per riallacciare i fili che legano tra loro le amministrazioni e il loro operato. Senza nulla togliere al rilievo di altri fattori (sistema politico regionale e locale; finanza pubblica; assetti di governo multilivello, dinamiche sindacali e altro) la via della collaborazione e delle relazioni anche dirette tra amministrazioni è la premessa per ricomporre un sistema ormai frammentato e per agevolare quella delicata operazione di confronto tra azioni e politiche diverse che apre la strada alla complementarità e al contenimento degli effetti negativi della settorialità.

La risposta va dunque trovata all'interno delle varie forme di collaborazione che si sono individuate. Modalità diverse naturalmente, perché le variabili della scala istituzionale e del settore ai quali vanno applicate suggeriscono soluzioni funzionali, strutturali e regolative diverse e differenziate come si è visto, ma realistiche e possibili. Si tratta di agevolarne e incentivarne la messa in opera nella consapevolezza delle immense possibilità offerte dalle tecnologie digitali su tutti i fronti e del ruolo decisivo che avranno nella definizione di modelli funzionali e organizzativi a tutt'oggi sconosciuti (Pizzetti, Torchia).

³⁴ Dai suggerimenti di Sergio Bartole favorevole al maggior numero di micro-innovazioni agendo negli interstizi, *Diritto regionale. Una conversazione con Paolo Giangaspero*, Bologna, il Mulino, 2022 all'invito di innestare il regionalismo nel quadro della leale collaborazione di F. Cortese, *Le regioni co-legislatori e co-amministratori: ambizioni originarie, oscillazioni attuative, potenziali traguardi*, in RTDP, 1/2023, p.335 ss

In questa prospettiva, la partecipazione delle regioni-istituzioni al centro in un sistema delle Conferenze rivisitato e nelle altre sedi parlamentari o governative, là dove vengono operate scelte riguardanti risorse o profili rilevanti (finanza pubblica, risorse, regime e trattamento del personale) è solo un passo certo essenziale ma che non esaurisce un'azione che oltre ad evitare rischi di snaturamento ⁽³⁵⁾ dovrebbe approfondire con la dovuta attenzione versanti inediti ⁽³⁶⁾, estendersi alle sedi decentrate, fruire delle altre modalità di collaborazione tra amministrazioni statali e regionali.

Non c'è bisogno di sottolineare la particolare delicatezza delle implicazioni che su tutti questi profili possono derivare da sommari processi di attuazione della c.d. autonomia differenziata non adeguatamente governati. Per quanto il tema dell'art. 116.3 Cost. resti all'esterno del presente lavoro, è bene ricordare che gli esiti che ne derivano sono destinati ad incidere significativamente sull'intero quadro delle forme di collaborazione stato-regioni e regioni tra loro e meritano perciò particolare attenzione.

4.2. Il secondo punto da sottolineare riguarda il recupero del *ruolo della regione*, le cui difficoltà sono sotto agli occhi di tutti ma che appaiono ulteriormente aggravate da diffuse concezioni che si possono riassumere (con imperdonabile schematismo) nella sequenza: riduzione spazio legislativo - tramonto dell'autonomia politica - scivolamento al rango di *regione amministrativa* – riduzione al ruolo di mera attuazione.

Intanto, come si può notare, la variabile più significativa non è solo l'allocazione della funzione legislativa ma anche l'assetto amministrativo, più o meno differenziato, decentrato e (anche) esclusivo che vi corrisponde.

Inoltre, si tratta di un ragionamento contestabile nei presupposti e nelle conclusioni sul quale è bene soffermarsi per il fatto che così facendo non si colgono i profondi mutamenti avvenuti nelle politiche pubbliche da cui nascono esigenze che proprio le regioni sono chiamate ad affrontare.

³⁵ Data la forte polarizzazione del sistema politico e l'altrettanto forte centralizzazione decisionale, le regioni rischiano di essere utilizzate al centro più come pedine aggiuntive nei conflitti maggioranza-opposizione che come autonome e diretta espressione della domanda politico-amministrativa delle proprie comunità.

³⁶ Come l'individuazione e la messa a punto di "responsabilità di sistema", dunque non limitate alle sole funzioni o apparati di cui si è direttamente titolari, per sedi istituzionali e amministrative (centrali e regionali) collocate a monte dei processi attuativi e operativi successivi.

Innanzitutto i macro processi in atto generano dinamiche planetarie, sovranazionali e nazionali che modificano in profondità anche l'assetto istituzionale rendendo in molti casi tutti i livelli istituzionali (con intensità diversa in rapporto alla propria dimensione) *in senso lato* "attuativi" di scelte generali maturate in precedenza o altrove. Per questo è convinzione sempre più diffusa, ormai riconosciuta anche in sedi politiche ⁽³⁷⁾, che sia necessario ripensare al sistema complessivo delle competenze lungo l'asse istituzionale centro (anzi centri, comprendendo la UE) e regioni.

Non sorprende dunque che tutto questo segni in profondità gli ordinamenti statali e anche le regioni e che si traduca nel significativo ripensamento di uno spazio legislativo che quasi un secolo fa si immaginava circoscritto solo dai "principi fondamentali" dello Stato. Ma proprio per questo, meno spazio legislativo non significa necessariamente meno spazio decisionale, non solo perché come si è visto l'arco delle scelte ridotto a valle può essere compensato cooperando alle decisioni centrali ma per il fatto che in tutte le materie più sensibili di competenza regionale il *come* procedere in concreto è determinante quanto i principi generali da osservare. Come dimostra il fatto che proprio su questo versante sono maturate, a fronte della medesima disciplina statale, le più vistose disparità sostanziali tra regioni.

Ma c'è un altro elemento altrettanto rilevante. Salvo eccezioni, ogni politica pubblica nella sua messa in opera richiede un doppio livello di verifica: quello del contesto specifico cui va applicata e della capacità amministrativa disponibile, da un lato, e quello della interdipendenza con le altre politiche pubbliche in vario modo connesse. È questo che da più parti porta a concepire una "riserva di amministrazione", declinata più specificamente nella "riserva di procedimento", ove il rilievo del potere amministrativo si sposta più sull'istruttoria procedimentale come luogo di espressione degli interessi pubblici e privati in gioco che sull'atto formale conclusivo ⁽³⁸⁾. I principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza dell'art.118 Cost. si riferiscono esattamente a questa esigenza.

Ebbene, per la delicata e spesso decisiva relazione reciproca tra interventi di settore e tra questi e le scelte di fondo, in breve per la compatibilità e la complementarietà delle politiche pubbliche il livello regionale si conferma decisivo: lo

³⁷ Cfr. il recente documento Partito Democratico di Lombardia, Veneto, Piemonte, *Per una autonomia cooperativa delle istituzioni territoriali*, 19 ottobre 2024

³⁸ A. Sandulli, *L'amministrazione come funzione di governo in forma di procedimento*. Ragionando sui *Saggi* di Vincenzo Cerulli Irelli, in *Astrid Rassegna*, 14/2024

si è notato per istruzione, formazione e diritto allo studio, per urbanistica e territorio, per sanità e servizi sociali, per ambiente e paesaggio e può essere riproposto e confermato per molti altri. Ma tutto ciò è solo l'auspicabile punto di arrivo perché in partenza l'allocazione delle risorse nel bilancio e l'assetto vertical-settoriale degli apparati (i silos amministrativi, appunto) giocano per lo più in senso contrario.

La possibilità di riuscirvi è affidata ad alcune condizioni:

a) l'accortezza di muovere anche da basso e dalle esperienze positive in atto nei territori, a riprova che la collaborazione garantisce migliori risultati e che con il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli interessati si possono affrontare anche i temi più delicati (come ad esempio quello delle competenze regionali sugli enti locali);

b) la disponibilità degli strumenti della cooperazione, tra cui in particolare differenziazione organizzativa, cedevolezza delle norme, spazio per le sperimentazioni, disponibilità di accordi tra regioni (Cortese);

c) *sedi istituzionali* che per prossimità con i territori, rappresentatività e generalità degli interessi espressi, diretta legittimazione ed eternità rispetto alle (inevitabili) negoziazioni tra interessi pubblici e privati condotte presso l'esecutivo regionale, possano svolgere un ruolo di sintesi, di bilanciamento rispetto alle logiche di settore e agli interessi particolari, di tutela delle realtà sociali, economiche e territoriali più deboli e per questo rimaste ai margini. In breve, *un ruolo di governo e di garanzia delle esigenze di sistema* della comunità regionale, ciò che dovrebbe costituire il cuore stesso della missione affidata in primo luogo al Consiglio regionale.

Va notato in aggiunta che per questa via non passano soltanto la *buona amministrazione* e il riequilibrio delle storture proprie della settorialità, ma si pongono le premesse per la cura di beni pubblici strategici (come la sostenibilità ambientale, la tutela della salute, il paesaggio e il patrimonio culturale) in ordine ai quali l'espressione degli interessi generali a bilanciamento di quelli particolari direttamente in gioco è una delle condizioni per agevolare la buona partecipazione e supportare così anche la buona politica ⁽³⁹⁾.

È questo il ruolo che sono chiamati a giocare in primo luogo i Consigli regionali, correggendo tra l'altro la vistosa frammentazione interna che indagini recenti hanno evidenziato ⁽⁴⁰⁾.

³⁹ G. Amato, *Le nostre fragili democrazie*, in *Atlante*, magazine online Treccani, 22 settembre 2022.

⁴⁰ G. Tarli Barbieri, *La rappresentanza politica a livello regionale, tra monismo del vertice e frammentazione politica*, in questo volume.

Un motivo in più per avviare i primi passi in questa direzione e in particolare gli interventi sulla forma di governo regionale e sulla Presidenza della Regione suggeriti dalla proposta Spadacini-Bassanini.