

Regioni e sistema amministrativo locale¹

di Gianluca Gardini

1. *Esiste davvero un “sistema amministrativo” locale?*

Nel disegno del nuovo Titolo V Cost., la Regione assume la configurazione di ente costituzionalmente preordinato a «federare stabilmente le amministrazioni locali nello svolgimento della propria azione»². Da questo punto di vista, la riforma del 2001 raccoglie l’eredità ideale della legge quadro sulle autonomie locali (legge n. 142/1990), che affidava alle Regioni il compito di “organizzare” l’esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i Comuni e le Province³, individuando nella Regione il «centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali»⁴.

Sul piano sistemico, l’effetto più importante della riforma consiste nel fatto che - in teoria - cessa ogni motivo di conflitto e competizione tra livelli di governo, nettamente distinti per ruolo e compiti: la funzione di organizzare l’esercizio e la ripartizione territoriale delle attività pubbliche spetta d’ora in avanti alle Regioni, mentre il soddisfacimento diretto degli interessi dei cittadini è affidato in via esclusiva agli enti locali, in particolare ai Comuni.

Con questo modello relazionale si intendeva infatti porre fine all’anomala triangolazione di livelli istituzionali che da sempre caratterizza il nostro ordinamento, né interamente regionale né veramente federale, e si mirava a realizzare una più chiara spartizione di compiti tra Regione e Stato, a seguito della quale gli enti locali sarebbero stati attratti nell’orbita regionale⁵. Tuttavia, come per l’attuazione dell’intero disegno regionalista, anche in questo caso il condizionale è d’obbligo. Buona parte del nuovo modello istituzionale, infatti, non è riuscito a inverarsi, vuoi per responsabilità delle Regioni, vuoi per inadeguatezza degli enti locali.

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 F. Merloni, *La Regione nella semplificazione delle istituzioni territoriali*, in F. Bassanini, L. Castelli (a cura di), *Semplificare l’Italia. Stato, Regioni, enti locali*, Firenze, Passigli, 2008, p. 101, p. 115.

³ Cfr. art. 3, comma 1, legge n. 142/1990.

⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 343/1991.

⁵ S. Cassese, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Roma, Donzelli, 1998, p. 87.

La maggior parte delle Regioni ordinarie, seguendo l'esempio delle Regioni speciali, ha adottato sin dall'origine un modello di amministrazione che mimava quello ministeriale, duplicando pregi e difetti della struttura centrale. Per contro, è stato progressivamente abbandonato, fino a renderlo sterile, il progetto auspicato dal Costituente, che puntava a configurare la Regione quale ente di legislazione e di programmazione degli interventi sul territorio, soggetto "politico" che organizza e dirige la gestione concreta degli interessi localizzati, affidata agli enti minori (Regioni come enti che non fanno, ma fanno fare).

Indubbiamente, al fallimento del progetto della Regione come "cabina di regia" delle autonomie locali ha contribuito, oltre all'incompletezza della riforma costituzionale (evidente sul versante dell'autonomia finanziaria), anche l'inadeguatezza dei Comuni e degli enti minori, che in gran parte si sono dimostrati inadatti, per dimensione e risorse, a gestire la massa di funzioni amministrative trasferite dal centro e dalle Regioni (v. oltre).

Sulle difficoltà materiali degli enti locali di gestire le funzioni ad essi assegnate si è innestata, e con agio, l'inclinazione naturale delle Regioni a curare direttamente gli interessi della popolazione residente. La vocazione "operativa" delle Regioni, evidente sin dall'origine, ha condotto al fallimento del modello dell'amministrazione *indiretta* di cui all'art. 118 Cost. (testo originale)⁶ e, di riflesso, ha prodotto una vera e propria ipertrofia degli apparati amministrativi regionali.

Le Regioni nascono con il compito di "programmare la politica amministrativa", di rendere più efficiente «il funzionamento delle amministrazioni e della vita pubblica in generale, al centro e alla periferia»⁷, svolgendo un ruolo di impulso e coordinamento delle istanze provenienti dal territorio. Nei fatti, però, esse vengono ad operare come macro-enti di gestione e amministrazione, vanificando l'intento strategico, e prima ancora democratico, che presiede alla loro creazione⁸.

Lungo questa traiettoria è maturata l'eclissi dell'amministrazione regionale "leggera", unita alla progressiva crescita degli apparati amministrativi regionali. Un fenomeno che, da un certo punto di vista, potrebbe ricondursi alla "dimensione politica" delle Regioni, cui spetta curare e perseguire, con ogni mezzo, gli interessi

⁶ L'art. 118, ult. co., della Costituzione del 1948 disponeva che «La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Provincie, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici»

⁷ G. Ambrosini, *Relazione sulle autonomie regionali* presentata alla II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione nel novembre del 1946, Atti della Assemblea Costituente, p. 137 ss.

⁸ A. Maccanico, *Il neoregionalismo*, in *Regione e governo locale*, 1991, p. 80.

espressi dal territorio di riferimento⁹, ma che, a ben vedere, è frutto di un equivoco legato all'equazione tra funzione politica e rappresentanza di interessi. L'autentica funzione politica delle Regioni, infatti, doveva consistere nella capacità di guidare, di fare svolgere alle istituzioni locali l'attività di cura dei bisogni individuali, e non di creare ulteriori apparati per rappresentare tali interessi all'esterno.

Le Regioni nascono come “centro direzionale” preposto a coordinare le attività puntuali di gestione, situato nelle immediate vicinanze degli interessi da curare, ma, al tempo stesso, non troppo vicino alle amministrazioni preposte alla cura di tali interessi, per non rischiare la “cattura” da parte di queste ultime: la capacità di fornire risposte ai problemi richiede infatti la giusta distanza del decisore dal problema da risolvere. Questo modello a “guida decentrata”, tuttavia, non si è mai invertito e, da questo punto di vista, poco o nulla sembra essere cambiato rispetto alla primissima fase del regionalismo: la differenziazione dei livelli istituzionali, basata sulla dimensione dell'interesse, non è mai stata apprezzabile all'interno di un sistema amministrativo che continua ad essere competitivo e conflittuale.

Ecco che allora molte delle leggi regionali di attuazione del d.lgs. n. 112/1998, così come molte di quelle adottate in attuazione della riforma Delrio, nel distribuire compiti e funzioni agli enti locali hanno proceduto in modo marcatamente settoriale e disorganico, intervenendo per lo più su materie circoscritte e marginali¹⁰. Quasi sempre, poi, le fonti regionali prevedono, contestualmente al conferimento a favore degli enti minori, «l'istituzione di enti dipendenti dalla Regione chiamati ad esercitare – in via indiretta – una porzione dell'ampio corredo funzionale (impropriamente) trattenuto a livello regionale»¹¹; e quand'anche questo fenomeno non si è avuto, la spiegazione va cercata nel carattere frammentario e microsettoriale proprio di molte leggi regionali di conferimento, più che nell'atteggiamento di *self-restraint* delle

⁹ È quanto è accaduto in Spagna, con la progressiva crescita della dimensione politica delle Comunità Autonome (CCAA). Il modello di organizzazione amministrativa utilizzato dalle CCAA ricalca da vicino quello statale, con tanto di divisione del lavoro per ministeri e articolazioni periferiche. Negli anni il numero dei dipendenti delle CCAA è cresciuto esponenzialmente ed è attualmente pari al triplo di quelli statali (supera il milione e mezzo), mentre gli enti strumentali regionali sono aumentati a dismisura ed operano nei principali settori del mercato. Questa espansione dell'amministrazione *autonómica* è evidentemente legata alla progressiva crescita delle competenze delle CCAA, divenute responsabili in via esclusiva di settori fondamentali come l'istruzione, la sanità e i servizi sociali. Anche in Spagna, d'altra parte, lo sviluppo costante degli apparati burocratici delle CCAA ha sollevato forti tensioni all'interno del sistema territoriale, dovute al «nuevo centralismo de las administraciones autonómicas y sus difíciles relaciones con los entes locales, basadas también en la reproducción de una amplia cúpula administrativa muy politizada». Cfr. E. AJA, *Estado autonómico y reforma federal*, Alianza, Madrid, 2018, p. 136

¹⁰ Fatta salva qualche legge regionale afferente a settori chiave dell'ordinamento come la gestione dei rifiuti, l'energia, l'istruzione. M. Di Folco, *L'amministrazione regionale*, in ISSIRFA-CNR, *Quinto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 6.

¹¹ L. Castelli, *L'amministrazione regionale*, in ISSIRFA-CNR, *Sesto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 1.

Regioni¹².

Così, anno dopo anno, l'apparato amministrativo regionale mostra una irresistibile tendenza all'espansione, eccezione fatta per qualche episodica iniziativa di semplificazione intrapresa da singole Regioni italiane¹³. Nascono sempre nuovi organismi regionali, vengono prorogati o modificati quelli esistenti, aumenta la partecipazione regionale in società di capitali e fondazioni, mentre la propensione alla soppressione degli apparati e strutture dipendenti dalle Regioni, esaminando la legislazione regionale degli ultimi anni, risulta davvero minima¹⁴.

Il fenomeno della c.d. entificazione, ossia la creazione (e successiva proliferazione) di enti strumentali delle Regioni, viene avviato con la costituzione società finanziarie, sotto l'egida di una previsione contenuta nella legge n. 281/1970 volta a favorire lo sviluppo dell'economia regionale. La "pulsione" delle Regioni ad amministrare e gestire trova la sua principale espressione nel ricorso al diritto privato, che si postula più efficiente di quello pubblico nella cura di obiettivi di interesse comune: ne deriva la nascita di numerosi enti regionali assoggettati alla disciplina civilistica, considerata più snella, efficiente e duttile di quella pubblicistica¹⁵.

Nemmeno l'emergenza della crisi finanziaria, che impone di razionalizzare questa galassia di enti strumentali, in larga misura ridondanti e diseconomici, riducendone drasticamente il numero, è riuscita ad arginare il fenomeno: nonostante i perentori interventi del legislatore statale, i numerosi richiami del giudice contabile, l'organizzazione amministrativa regionale continua a apparire ridondante e, per molti aspetti, disfunzionale, ponendosi in aperta concorrenza con l'attività degli enti locali minori.

Nemmeno l'introduzione del principio di sussidiarietà verticale, come si diceva, è servita a contenere la "vocazione amministrativa" delle Regioni: la riserva comunale di cui all'art. 118 Cost. non è riuscita a porre fine alla promiscuità di funzioni amministrative, esercitate, in modo irrazionale e confuso, da Stato, Regioni e enti locali.

Questa distorsione, a ben vedere, non è da attribuire interamente alla responsabilità delle Regioni: restano infatti evidenti le difficoltà degli enti locali minori di curare in

¹² Come rileva M. Di Folco, *op. ult. cit.*, p. 12.

¹³ Come rileva la Corte dei conti (*Gli organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari*, Relazione 2019, del. n. 29/SEZAUT/2019/FRG), i dati indicano la sostanziale mancata attuazione dei principi dettati dal legislatore nazionale per il ridimensionamento e la razionalizzazione degli enti strumentali e/o controllati dalle Regioni, «in ragione della resistenza degli enti a procedere ad una compiuta verifica circa la sussistenza dei presupposti per la detenzione di partecipazioni societarie ed a fornire adeguato supporto motivazionale alle proprie determinazioni».

¹⁴ Così anche L. Castelli, *op. ult. cit.*, p. 4.

¹⁵ Cfr. A. Clarizia, *Pubblico e privato nell'ordinamento regionale*, Napoli, ESI, 1979, p. 94 ss.

modo appropriato l'interesse delle popolazioni, per inadeguatezza di risorse, conoscenze e dimensioni. Si tratta di un problema antico¹⁶, che affonda le radici nell'insuccesso delle politiche per l'associazionismo municipale e per la razionalizzazione dei territori, oltre che, naturalmente, nella ristretta disponibilità finanziaria del sistema locale nel suo complesso, indebolito da una serie di provvedimenti legislativi che, a partire dal 1971 ad oggi, hanno sistematicamente allargato la forbice fra le competenze – sempre più ampie – assegnate agli enti territoriali e le competenze – sempre più ristrette – ad essi riconosciute in materia di riscossione e prelievo fiscale.

Il punto di fondo è che, in Italia, le riforme territoriali sono state troppo spesso “reattive”, ossia introdotte in risposta a fenomeni congiunturali; e parziali, ossia immaginate per uno singolo livello di governo, in assenza di una visione organica e sistemica delle autonomie. Lo sguardo del riformatore, al contrario, doveva allargarsi, per abbracciare l'insieme degli enti territoriali: a partire dai piccoli comuni, spesso inadeguati a gestire il complesso di funzioni amministrative che il principio di sussidiarietà riversa su di essi; proseguendo con l'area vasta, composta da enti dalla natura incerta, oggetto di continui ripensamenti e indicazioni contrastanti da parte del nostro legislatore; passando per le Regioni, che in Italia non sono state in grado di assumere il ruolo di indirizzo politico del sistema locale assegnato loro dalla Costituzione; per arrivare al centro, allo Stato-apparato, che avrebbe dovuto alleggerirsi in funzione dei compiti ceduti ai territori, mantenendo un costante coordinamento e integrazione con questi ultimi.

Da questo punto di vista, si può dire, il modello collaborativo postulato dal Titolo V, parte II della Costituzione, non si è mai compiutamente realizzato. Per un verso, le Regioni non sono riuscite a caratterizzarsi come enti di legislazione, programmazione e coordinamento, anche a causa della debolezza costituzionale delle Assemblee legislative regionali; per altro verso, gli enti locali non hanno assunto il ruolo di “amministratori generali” della Repubblica, come imporrebbe l'attuazione del principio di sussidiarietà; né lo Stato ha rinunciato ad amministrare dal centro i territori, attraverso apparati periferici che in molti casi duplicano e si sovrappongono a quelli autonomici.

Per questo, a tutt'oggi, sembra mancare un “sistema amministrativo” territoriale, che

¹⁶ La definizione di soglie demografiche o territoriali adeguate all'esercizio delle funzioni amministrative comunali non è certo un problema di oggi: il tema venne posto con forza già da Massimo Severo Giannini nel celebre *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato* del 1979, e da allora si può dire che nessun risultato significativo sia stato raggiunto.

garantisca coerenza e coordinamento tra i vari soggetti che operano nell'ordinamento, dal centro fino alle propaggini più lontane del paese.

2. *L'assenza di (e l'aspirazione a) una competenza legislativa delle Regioni in materia di "ordinamento locale"*

Il disegno di Regioni "politiche" si è rivelato fragile in assenza di un formale potere legislativo che consentisse ad esse di organizzare l'esercizio delle funzioni amministrative attraverso i Comuni e le Province. La garanzia dell'autonomia locale - come del resto l'equiparazione formale tra le diverse componenti della Repubblica - viene inserita nel nuovo testo costituzionale su pressione degli enti locali, e rappresenta una concessione alla vecchia teoria dello Stato federale quale entità articolata su tre livelli, retaggio della tradizione municipalista¹⁷. L'impostazione *dualistica* cui mirava la legge n. 142/1990, con le Regioni poste allo snodo delle relazioni centro-periferia, dopo la riforma del 2001 cede definitivamente il passo alla tradizionale architettura su tre livelli, in cui l'unico elemento di novità è rappresentato dalla pari dignità fra gli enti autonomi¹⁸.

La scelta di mantenere la centralità dello Stato nella definizione delle funzioni fondamentali degli enti locali, oltre che nell'attribuzione ad essi in via diretta di compiti amministrativi, impedisce la ricomposizione di un sistema delle autonomie a livello regionale, e mantiene in vita il rapporto triangolare tra Stato-Regioni-enti locali. Lo Stato resta dunque il *perno* della rete di relazioni fra i diversi livelli territoriali, come testimonia il sovraccarico di lavoro per le sedi della concertazione (Conferenza Stato-Regioni, Stato-città, unificata), collocate presso la Presidenza del Consiglio, che da luoghi di mediazione politica tra centro e autonomie sono divenute progressivamente centri per la definizione delle politiche territoriali¹⁹.

Questo assetto triangolare, oltre ad alimentare l'antagonismo tra enti minori e intermedi²⁰, impedisce la costruzione delle Regioni come enti capaci di sintetizzare

¹⁷ Una riforma razionale e organica dell'ordinamento territoriale esige il «definitivo *superamento del sistema del doppio forno*, con lo Stato che mantiene separati rapporti con le Regioni da un lato e con gli enti locali (attraverso le loro associazioni nazionali) dall'altro». Così F. Merloni, *Il Titolo V, le Regioni e le riforme delle autonomie territoriali*, in *Ist. federalismo*, 2021, 4, p. 20.

¹⁸ Mentre il rafforzamento dell'autonomia territoriale passa proprio dalla capacità dell'ordinamento di individuare nelle Regioni «il punto di sintesi politico-amministrativa dei sistemi locali in sé e nei rapporti con il centro». Così M. Cammelli, *Regioni e regionalismo: il doppio impasse*, in *Regioni*, 2012, p. 705.

¹⁹ M. Picchi, *L'autonomia amministrativa delle regioni*, Milano, Giuffrè 2005, p. 373.

²⁰ Come viene correttamente rilevato, «le autonomie locali hanno assunto, sul piano del sistema delle relazioni territoriali, una posizione progressivamente antagonista a quella del livello regionale». Cfr. E. Carloni, F. Cortese, *Diritto delle autonomie territoriali*, Milano, Wolters Kluwer, 2020, p. 34.

l'insieme delle istanze territoriali. Al punto che vi è chi riscontra, nel nuovo impianto costituzionale, una riduzione del potere regionale sugli enti locali rispetto a quanto stabilito dalla legge n. 142/1990, a causa della maggior puntualità dei compiti riservati allo Stato, che inevitabilmente sottrae spazio alla competenza discrezionale delle Regioni²¹.

Un ordinamento maturo ed efficiente richiede che i ruoli dei diversi livelli istituzionali siano distinti, definiti, e che le interrelazioni tra essi siano fondate su logiche cooperative, federali, e non su dinamiche competitive²². Soprattutto, un ordinamento maturo esige che l'espressione degli interessi territoriali avvenga mediante un'unica voce, in grado di riassumere le diverse posizioni e offrire al centro istanze armonizzate. Non a caso i sistemi più efficienti, quale ad esempio quello tedesco, affidano ai Lander il ruolo di interlocutore privilegiato con il centro e considerano gli enti locali come semplici articolazioni del livello regionale, nell'ambito del quale essi trovano riconoscimento, rappresentanza ed espressione all'esterno.

Al disegno costituzionale, nitido e condivisibile, manca dunque un puntello, il pilastro necessario a completare il "sistema amministrativo territoriale", rappresentato dall'attribuzione alle Regioni ordinarie della competenza legislativa sull'ordinamento locale, sulla scorta dell'esperienza di altri ordinamenti federali o a regionalismo avanzato²³. Sin dalla Costituzione del 1948, l'"ordinamento locale" non trova spazio tra le materie devolute alla competenza legislativa delle Regioni a statuto ordinario: tra i difetti originari del disegno regionalista trasfuso in Costituzione, il principale è forse quello di non aver attribuito a queste Regioni «il potere di conformare le amministrazioni locali territorialmente più piccole e inserite entro i loro confini, avendo a disposizione appositi poteri giuridici – come avviene nei sistemi federali, nei quali i soggetti costituzionali sono gli *States* (USA) o i *Laender* (Germania, Austria) e non anche le comunità-enti locali – oppure con il potere della borsa, come, nuovamente, è il caso degli Stati Uniti d'America al cui interno il Governo federale conforma l'assetto e l'azione degli enti locali, ad esempio concedendo loro *grants-in-aids* per specifici

²¹ T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 236-237.

²² Come è apparso evidente dinanzi all'emergenza sanitaria legata all'epidemia di Covid-19, durante la quale le continue sovrapposizioni di ruoli, competenze e fonti di Stato, Regioni e enti locali – almeno nella fase iniziale dell'epidemia – hanno finito per generare una disfunzione del sistema istituzionale, nel suo insieme, ed una diminuzione dell'efficienza nella risposta sanitaria.

²³ Il tema del rapporto tra gli enti locali e gli ambiti di governo superiori è ben noto ad altri ordinamenti a regionalismo avanzato, come la Spagna, dove la possibilità di regionalizzare l'ordinamento locale o, come viene comunemente definita, l'"interiorizzazione regionale" degli enti locali è da anni al centro di una accesa polemica riguardante la distribuzione del potere pubblico tra i tre principali livelli di governo: Stato, Regioni ed enti locali.

programmi federali»²⁴.

Per riprendere il tema centrale di questo contributo, la realizzazione di un sistema amministrativo territoriale richiede la presenza di Regioni politiche, dotate della competenza legislativa necessaria a costruire un “ordinamento locale” in senso proprio, inteso come organizzazione ordinata, sistematica di norme, adottate in vista di un progetto univoco da attuare.

Non a caso, i settori nei quali il potere di indirizzo e coordinamento delle Regioni nei confronti del sistema locale è stato capace di esprimersi più efficacemente, esercitando un ruolo di guida rispetto all’azione amministrativa degli enti minori, sono proprio quelli in cui le competenze legislative regionali sono più consolidate e forti, come sanità, sviluppo economico, governo del territorio, servizi sociali, istruzione, turismo. Ciò, a dimostrazione del fatto che, senza una competenza legislativa alle spalle, qualunque tentativo di dare uno spessore politico alle Regioni e, grazie ad esse, costruire un “sistema amministrativo locale”, rischia di risultare vano.

²⁴ Cfr. E. Balboni, *Regioni e amministrazione: un approccio critico, alcuni decenni dopo*, in L. Vandelli (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, il Mulino, 2012, pp. 110-111.