

L'originario progetto regionale ed il suo punto di arrivo. Riflessioni a prima lettura de "L'amministrazione regionale" (G. Gardini, C. Tubertini, Torino, 2022)

Antonio Carullo

Gli Autori si interrogano, in più momenti durante la trattazione (sistemica) dei temi affrontati nell'opera, su quale sia, oggi, il punto di arrivo dell'originario progetto (di Stato) regionale. Ragionando su alcuni punti del pregevole lavoro proverò a sottolineare alcuni aspetti che appaiono di più attuale evidenza.

1. Dalla programmazione all'amministrazione attiva

Opportunamente gli Autori riprendono in chiusura del lavoro, dopo essere partiti dalle origini delle istituzioni delle Regioni, l'interrogativo su cosa ne sia stato dell'originario progetto di riforma dello Stato mediante riforma dei cd. «rami bassi» dell'ordinamento (Barbera). Progetto allora propugnato da molti come fattore di profondo cambiamento dello Stato, ma che, oggi, presenta elementi così spuri da farci dire, forse, che quel progetto è stato in buona parte disatteso e che questi quasi 50 anni di regionalismo hanno individuato diverse ed ulteriori vie (non sempre coerenti).

Le Regioni furono pensate come enti di governo da articolarsi come momento istituzionale della Repubblica: inizialmente il *focus* fu quello dei rapporti istituzionali e della visione del nuovo ente quale soggetto istituzionale che realizzava le esigenze autonomistiche del territorio.

Autorevoli studiosi hanno già chiarito come il disegno del 1971 (1977) e poi del 2001 abbia condotto a «guasti simili a quelli presenti a livello statale» (Barbera) e quanto il modello regionale si sia decisamente allontanato dall'idea originaria (innovativa) di ente di governo/programmazione (Vandelli). Analisi fondate, ancora capaci di evidenziare le criticità strutturali del modello regionale così come si è venuto evolvendo dimenticando le origini e, forse, rimanendo attratto da qualcosa di diverso (e forse più facile da gestire).

Il sistema regionale si è oramai da tempo orientato verso un *modello ibrido* caratterizzato dalla presenza di (ben più tradizionali) forme di amministrazione attiva se non di vera e propria erogazione di servizi pubblici.

Amministrare è consenso e dà consenso.

Le Regioni sono sempre più articolate in strutture di amministrazione diretta in piena espansione accompagnata da un'ulteriore spinta verso un'amministrazione indiretta (società pubbliche, società finanziarie, etc.; cfr. p. 330 del volume).

Nel contempo, il Parlamento si è sempre più orientato verso leggi-provvedimento e, quindi, ha sempre più limitato l'ambito normativo a livello regionale ad attività legislative sempre più di esecuzione.

Ciò è emerso chiaramente negli ultimi anni a seguito della pandemia e delle misure di ripresa (PNRR - (trattino corto) Piano Nazionale Ripresa e Resilienza, di cui al Regolamento UE 2021/241, PNIC - Piano Nazionale per gli Investimenti Complementari, d.l. n. 59/2021, PNIEC Piano Nazionale Integrato per l'Energia ed il Clima 2030, Regolamento UE 2018/1999) che sono trasversali ad una serie di attività legislative, riprendendo diversi campi del settore economici, tali da incidere ancora una volta sulla funzione politica e di programmazione regionale.

Il ruolo della legislazione regionale appare sempre più ristretto in considerazione del fatto che lo spazio normativo diventa via via più esiguo e riduce le capacità dei Consigli regionali nella loro attività precipua che, spesso, risulta limitata ad un numero esiguo di atti legislativi (la Regione Emilia-Romagna ha promulgato 19 leggi nel 2022, 19 nel 2021, 14 nel 2020; la Regione Lombardia ha promulgato 21 leggi nel 2022, 27 nel 2021, 27 nel 2020; la Regione Puglia ha promulgato 35 leggi nel 2022, 36 nel 2021, 56 nel 2020).

Non solo ma questi atti legislativi sono a loro volta indirizzati per la maggior parte alla modifica del precedente assetto, all'approvazione dei bilanci, alla destinazione e riparto di contributi/finanziamenti. Tutte attività sempre più connotate all'amministrazione.

Dunque, sebbene originariamente si pensasse ad una molteplicità di *macro-enti di governo e programmazione* come momento di valorizzazione delle *autonomie* dei territori – in modo coerente ad una concezione di democrazia rappresentativa più “matura”, più vicina alle istanze di autodeterminazione dei (e nei) territori – l'evoluzione ha, poi, visto le stesse

Regioni assumere anche (se non soprattutto) il ruolo di amministrazione attiva, di organizzazione e, perfino, di amministrazione di erogazione. La contraddizione più profonda, poi, fu immaginare l'istituzione di enti di programmazione, con enormi riflessi potenziali sull'economia del territorio come spinta per l'evoluzione di questo, in assenza di un coerente sistema di attribuzione delle corrispondenti risorse finanziarie.

Al contrario il modello per anni è stato quasi esclusivamente incentrato sulle risorse *derivate* dallo Stato e, ancora oggi, ben lontano dall'essere un sistema coerente.

In un simile contesto, la costituzione di enti di programmazione più che difficile appare forse velleitaria. D'altronde i motivi sono facilmente comprensibili.

A fronte della titolarità (e struttura) del debito pubblico, occorre riflettere attentamente sulla sostenibilità di un modello di finanza pubblica articolato su una pluralità di enti autonomi dotati, nel caso, di rilevanti capacità decisionali. Per molteplici ragioni, dunque, il *modello regionale* è stato letto via via in chiave più amministrativistica (efficacia/efficienza, ambiti "ottimali", etc.) che come fattore di riforma dello Stato, anzi del tipo di Stato.

In breve: da enti costitutivi un *tipo di Stato (regionale)* ad *enti ibridi dotati di capacità legislativa e funzioni di pubblica amministrazione*.

Da qui si comprende benissimo anche il motivo della sottoposizione delle Regioni al controllo contabile (di parifica, etc.) della Corte dei conti. Anzi, il controllo contabile si è esteso, in questi ultimi anni, anche ai Consigli regionali ed ai consiglieri regionali con ripercussioni addirittura sulle modalità di esercizio delle funzioni da costoro svolte. La spendita del denaro pubblico anche per motivi inerenti all'autonomia consiliare è divenuta oggetto di una attenzione contabile che traduce i consiglieri in soggetti di amministrazione. Motivo fondato forse più che da esigenze concettuali, da spinte derivanti da fattori contingenti, ma certo lontanissimo dalle istanze di valorizzazione dell'autonomia dei territori come una delle più alte espressioni di democrazia rappresentativa.

2. *Il pilastro mancante*

Ciò detto, come viene ben evidenziato anche dagli Autori, le Regioni sono un modello del tutto peculiare, estremamente complesso, con numerosissime criticità, del quale, tuttavia, appare ben difficile fare a

meno. Anzi, forse impensabile perché le ragioni originarie di garantire l'autonomia dei territori sono sempre più sentite anche in funzione delle ristrettezze economiche contingenti.

Anche le criticità (chiarissime nel contesto del rapporto Stato-Regioni) vengono oggi spesso utilizzate come leva nel (ritornante) dibattito sul c.d. *regionalismo differenziato*.

Non solo.

Un ulteriore elemento di criticità del modello attiene al rapporto Regioni-enti locali. Gli Autori affermano si tratti di un vero e proprio «pilastro mancante».

Certamente, l'ordinamento locale non trova spazio tra le materie di competenza legislativa delle Regioni ordinarie. Ciò a tacere della riserva relativa necessaria che l'art. 117, c. 6 Cost. riconosce a garanzia degli enti locali.

La contraddizione è evidente, notissima e ha radici lontane.

Storicamente di gran lunga antecedenti a qualsiasi forma di stato, nel nostro Paese gli enti locali, *rectius*: i Comuni, hanno una posizione del tutto laterale rispetto alla linea di intervento dei poteri regionali. Il disegno costituzionale, infatti, si qualifica per un policentrismo paritario tra le diverse forme di autonomie territoriali.

Di fatto resta un canale aperto, diretto, tra Stato ed enti locali.

Il che ha un chiaro senso e significato, tuttavia, appare chiaramente la contraddizione intrinseca con il modello regionale originario di ente di programmazione che però avrebbe potuto “programmare” solo sé stesso...

3. Le Regioni nella nuova centralizzazione

Dopo la pandemia. I piani PNRR (straordinari?) di ripresa e resilienza. Verso un nuovo modello (normalizzato?) di governo centrale?

Il nuovo assetto normativo che viene delineato anche dal PNRR, ossia indirizzi e coordinamento statali (Cabina di Regia, Tavolo permanente per il partenariato, etc.) dimostrano una volontà/necessità di riportare al centro le decisioni fondamentali delineate non solo dal Parlamento, ma anche dalle strutture che la legislazione nazionale ha creato *ex novo*. A tale modello le Regioni vi partecipano, certamente, tuttavia la regia è del tutto ascritta al livello statale/centrale. Anzi, per essere state im-

maginate come enti di programmazione, il sistema delineato dal PNRR (e dagli altri piani sopra indicati) sembra allontanare ulteriormente le Regioni da tale orizzonte.

Accanto a ciò, negli anni sono emersi (seppur in modo spesso estemporaneo) alcuni tentativi di costruzione di rapporti di *rete* tra le Regioni. Il sistema di governo del PNRR contempla tale modello, soprattutto, alla luce degli stringenti vincoli (anche temporali) e richiede un'imponente opera di coordinamento istituzionale. Ad esempio, fra le tante, vi è la Misura 1.7.2 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dedicata allo sviluppo della «rete dei servizi di facilitazione digitale» che vede proprio la rete regionale impegnata nella sua attuazione.

Coordinamento tra Stato e Regioni, tra Regioni e tra quest'ultime e gli enti locali.

Nei prossimi anni, dunque, il pluralismo dovrà essere, oltretché paritario, coordinato. Ed è questo l'aspetto che bisognerà sempre più sottolineare per individuare una nuova via nel rapporto tra Stato e Regioni e fra queste ultime: il coordinamento potrà sopperire anche a quelle limitazioni che il PNRR ha dato alle Regioni nella sua organizzazione verticistica.

In quale modo e con quali moduli pubblicitici il coordinamento sarà attuato è un tema che impegnerà profondamente anche le Regioni. Ma certamente troverà in queste un valido strumento per proporre in anticipo soluzioni alla Cabina di Regia del PNRR. Ad esempio, già le Regioni Veneto ed Emilia-Romagna hanno lavorato sul progetto della nuova E45 Ravenna-Venezia: in questo quadro l'attuazione del PNRR potrebbe trovare nel coordinamento regionale una anticipazione radicale delle decisioni. A ben vedere, la posta in gioco è talmente alta che l'alternativa alla mancanza di coordinamento tra i diversi livelli di Governo (con i conseguenti rischi di inazione/inadempimento) è il solo intervento dirigitico o sostitutivo centrale dello Stato.

Giustamente gli Autori riprendono a pagina 508 le problematiche circa l'evoluzione del sistema Stato/Regioni nell'ottica del PNRR e, quindi, delle maggiori risorse che questo offre alla comunità nazionale e soprattutto al Mezzogiorno. Vi è però da dire come questo modello sia ancora una volta fortemente di matrice accentratrice venendo addirittura a prevedere poteri sostitutivi cogenti rispetto alla non attuazione di quanto disposto in Cabina di Regia. Solo che alla Cabina di Regia possono essere invitati i

Presidenti delle Regioni, ma la capacità delle Regioni di decidere avviene in un contesto dove sicuramente il ruolo di programmazione regionale non ha spazio né incidenza rilevanti.

Dunque, di certo non mancano gli spunti per proseguire nello studio dell'amministrazione regionale, come d'altra parte ci indicano gli Autori.