

Regionalismo differenziato, funzioni amministrative ed unità della repubblica

di Edoardo Giardino

SOMMARIO: 1. L'ambito di analisi. – 2. Il tipo di potere differenziabile: il declino della funzione legislativa e la vocazione amministrativa delle Regioni. – 3. La misura del potere differenziabile tra pretese autonomistiche ed unità della Repubblica. – 4. Il rischio della duplicazione delle funzioni amministrative e dei costi a carico della finanza pubblica. – 5. L'esigenza di uniformare e il bisogno di semplificare.

1. *L'ambito di analisi*

Se si intende indagare, compiutamente, il regionalismo differenziato, così come contemplato dall'art. 116, co. 3¹, della Costituzione, non si può prescindere dall'analizzare il processo di conferimento delle funzioni amministrative e, in particolare, il loro trasferimento, quindi, la dismissione definitiva della titolarità del potere dallo Stato alle Regioni. Ciò presuppone due ambiti di analisi relativi: l'uno, al tipo di potere differenziabile; l'altro, alla sua misura.

Ed invero, qualsivoglia conferimento funzionale che operi tra variegati livelli territoriali determina non solo la rivisitazione delle conferenti regole, quanto, sovente, l'istituzione di nuovi uffici, il trasferimento di personale e l'attribuzione di risorse², donde l'esigenza di operare nella rigorosa osservanza del vincolo

¹ Ex art. 116, co. 3, Cost.: «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata».

² Cfr. M. GORLANI, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie*, in *www.ipof.it*, n. 1/2023, 50-51, il quale osserva che tali conseguenze sono state già sperimentate “nel 1972, nel 1977 e ne 1998, e si è sempre dovuto constatare le difficoltà di dare attuazione a tali progetti di decentramento, che non a caso hanno richiesto diverse fasi e molti anni. A maggior ragione se si dovesse procedere al contestuale spostamento di tutte le materie richieste, anche perché si tratterebbe comunque di un trasferimento temporaneo e asimmetrico, che imporrebbe di mantenere comunque uffici statali per tutte le competenze trasferite ad alcune Regioni e non ad altre; così che l'attuazione del regionalismo differenziato comporterebbe plausibilmente maggiori costi rispetto a quelli sino ad oggi conosciuti. Un simile assetto rischierebbe inoltre di generare maggiore confusione normativa e amministrativa, in

del buon andamento amministrativo, così da preservare non solo l'economicità dell'azione, quanto l'efficienza dell'organizzazione.

Non è superfluo osservare che il concetto di differenziazione sia già assorbito dalla stessa nozione di autonomia, essendo di questa la naturale manifestazione³.

L'autonomia, infatti, quale classifica figura organizzatoria, altro non è che il fisiologico strumento attraverso il quale l'ordinamento consente alle singole comunità di dotarsi ed avvalersi, soprattutto, di un proprio assetto normativo e di una propria organizzazione amministrativa, così da differenziarsi dallo Stato e dagli altri enti territoriali. Di essa, a ben vedere, è preferibile fornire una declinazione che ne esalti i limiti, quindi che sia capace di esprimere “non tanto l'indipendenza, quanto la non dipendenza; non l'autodeterminazione ma la non eterodeterminazione; non la libertà ma la non soggezione; non l'originarietà ma la non derivazione; non la suità ma la non implicazione”⁴.

Di qui, la necessità di ben vagliare le conseguenze sortite dall'applicazione del terzo comma dell'art. 116 della Costituzione onde scongiurare esiti contrari alla funzionalità degli apparati amministrativi e, più in generale, all'unità giuridica ed economica della Repubblica.

2. *Il tipo di potere differenziabile: il declino della funzione legislativa e la vocazione amministrativa delle regioni*

I processi di riforma, che riguardano il ruolo e le funzioni delle Regioni, devono essere preservati dal solito equivoco di rinvenire nel potere legislativo la funzione centrale e dirimente, al cui cospetto il potere amministrativo opererebbe in una dimensione marginale o, per meglio, collaterale.

A ben vedere, le Regioni, ormai da tempo, vivono compresse in una sorta di morsa tra l'Unione europea e il legislatore nazionale, che trova una sua riprova nel «metodo inaugurato nei rapporti tra centro e periferia per effetto del P.N.R.R. dove i vincoli reciproci per ‘funzioni’ appaiono più di natura procedimentale, comunque amministrativa, e meno di delimitazione o rivendicazione di frammenti di competenze legislative»⁵.

un ordinamento multilivello in cui già oggi sono assai frequenti le incertezze e i conflitti di competenza tra livelli territoriali”. Sul regionalismo differenziato rispetto alle Regioni a statuto speciale, cfr. M. IMMORDINO, *Introduzione. Verso quale specialità?*, in *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato* (a cura di M. Immordino, N. Gullo, G. Armao), Napoli, 2021, 9 ss.

³ M. GORLANI, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie*, cit., 51.

⁴ Cfr. M.S. GIANNINI, *Autonomia pubblica*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, 1959, 357.

⁵ A. BARBERA, *Il ‘peccato originale’ delle Regioni*, in *Il futuro delle Regioni* (a cura di R. Bin – F. Ferrari), Napoli, 2023, 63.

Si può, pertanto ritenere che la prima causa dell'agire regionale non si rinviene nella legislazione bensì nell'amministrazione, quindi, nella sua capacità di decidere, operare, erogare e soddisfare, quotidianamente, i bisogni delle comunità amministrative, le quali trovano, proprio nell'agire amministrativo, la risposta immediata alle loro pretese.

Del resto, e non da oggi, la funzione legislativa tende sempre più ad essere ininfluente, la stessa essendosi del tutto "isterilita"⁶, se si considera che "ciascuna regione adotta non più di una trentina di leggi all'anno. Di queste circa la metà sono variazioni di bilancio, riconoscimenti di debiti fuori bilancio e simili. Un'altra parte cospicua è dedicata al personale e a modeste variazioni dell'organizzazione amministrativa dell'ente, infine quantitativamente non trascurabile è anche la legislazione di modifica di leggi pregresse"⁷.

La potestà legislativa delle Regioni, pertanto, non incide significativamente sugli interessi della collettività, a fronte dell'inverarsi di una nuova conformazione del potere regionale, che, a dispetto dei tentativi di cui alla nota Riforma del Titolo V Parte II della Costituzione, si rivela sempre più a vocazione prevalentemente, se non essenzialmente, amministrativa, laddove la funzione legislativa esprime ormai soltanto i postumi di una identità storico-culturale che, se male intesa e mal coltivata, si traduce in una mera autoreferenzialità.

3. *La misura del potere differenziabile tra pretese autonomistiche ed unità della Repubblica*

Non è superfluo osservare che nessuna funzione amministrativa si esaurisce in una sola materia, donde l'elaborazione della Corte costituzionale di non pochi criteri volti a "ricondere nell'una o nell'altra etichetta la singola funzione o per coordinare i diversi possibili interventi normativi (concorrenza di competenze; materie trasversali; principio di prevalenza e principio di leale collaborazione)"⁸.

Del resto, il ricorso all'idea di 'materia trasversale' costituisce una necessità derivante dal carattere dinamico e, per molti versi, inafferrabile della nozione stessa di 'materia', considerata la sua "inevitabile e capillare interdipendenza"⁹ nonché l'insopprimibile "esigenza di uniformità e coerenza normativa"¹⁰.

In caso contrario, ossia laddove si negasse in radice allo Stato la titolarità di siffatti poteri trasversali, si vulnererebbe l'unità economica e giuridica dell'ordi-

⁶ P. CIARLO, *L'inevitabile nanismo legislativo delle Regioni e il loro avvenire amministrativo*, in *Il futuro delle Regioni* (a cura di R. Bin – F. Ferrari), cit., 102.

⁷ *Ibidem*.

⁸ M. GORLANI, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie*, cit., 53.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*.

namento, sol che si consideri, ad esempio, quanto potrebbe accadere in ordine alla tutela della salute, alle norme generali sull'istruzione, al governo del territorio, alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, alla tutela della concorrenza, al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, all'ordinamento della comunicazione nonché alla produzione, al trasporto e alla distribuzione nazionale dell'energia.

Del resto, l'obiettivo di modernizzare la società, nei suoi bisogni e nelle sue aspirazioni, è stato sovente perseguito grazie all'uniformità normativa garantita dall'unicità della decisione statale, vieppiù necessaria per scongiurare e superare veti campanilistici, aspirazioni localistiche ed interessi di parte, che maturano e si manifestano, solitamente, in sede locale.

La rimozione dei principi fondamentali dettati dallo Stato dequota, da un lato, l'unità della Repubblica e, dall'altro, il vincolo di eguaglianza che permea e conferma le pretese della collettività. Di qui, l'inverarsi di pericolose conseguenze divisive che potrebbero non solo inficiare il senso di appartenenza quanto aggravare le ataviche differenze tra Nord e Sud del Paese.

E tutto questo vale pur nella consapevolezza del "carattere elastico"¹¹ della nozione di unità riferita alla Repubblica, considerata la cornice appunto unitaria fornita dalla novellata Costituzione, se si considerano: "i limiti alla potestà legislativa di cui all'art. 117, 1° co.; l'attribuzione della potestà legislativa statale esclusiva nelle materie di cui all'art. 117, 2° co. e, in particolare, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui alla lett. m); i principi fondamentali di cui all'art. 117, 3° co.; il riferimento all'esercizio unitario delle funzioni amministrative di cui all'art. 118, 1° co.; i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, il fondo perequativo, le risorse aggiuntive e gli interventi speciali di cui all'art. 119 il potere sostitutivo di cui all'art. 120, 2° co.; il limite dell'armonia con la Costituzione di cui all'art. 123"¹².

Quanto sin qui osservato, pertanto, deve indurre ad un'applicazione prudente e ragionevole dell'art. 116, co. 3, della Costituzione, così da contenere almeno il grado di entropia che caratterizza – e non da oggi – i rapporti tra lo Stato e le Regioni, in linea con la stessa Costituzione, il cui art. 5 non sembra legittimare processi di dismissione radicale delle materie oggetto di legislazione concorrente¹³.

¹¹ Cfr. R. BIFULCO, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti), vol. I, Torino, 2006, 143.

¹² *Ibidem*. Sulle esigenze unitarie rinvenibili nell'ordinamento italiano, cfr., altresì, Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303.

¹³ Cfr. S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *federalismi.it*, 4 marzo 2020, 116, secondo il quale: «si può senza titubanze escludere che tramite lo strumento di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. si possa operare una sorta di "dismissione totale"»

E ciò nella consapevolezza che quanto più si esasperano le diversità normative tanto più generano diversità, foriere, a loro volta, di significative e laceranti disuguaglianze¹⁴.

4. *Il rischio della duplicazione delle funzioni amministrative e dei costi a carico della finanza pubblica*

Volendo compendiare la tipologia di funzioni amministrative suscettibili di trasferimento, è utile rievocare la seguente elencazione: «I. Funzioni svolte dall'amministrazione periferica dello Stato (...) II. Funzioni svolte dall'amministrazione centrale dello Stato con riferimento al territorio della singola Regione richiedente (...) III. Funzioni svolte dall'amministrazione centrale unitariamente per l'intero ordinamento (...) IV. Funzioni attualmente attribuite ad enti subregionali (...) V. Funzioni "nuove" create appositamente dalla legge di differenziazione»¹⁵.

Ebbene, ragioni di coerenza con il fine perseguito indurrebbero a scongiurare una inutile duplicazione di funzioni, fonte, a sua volta, di un ulteriore

delle competenze statali, definendo tale quel complesso di scelte devolutive (...) investendo tutti gli ambiti materiali consentiti, in relazione a tutte le forme di autonomia e a tutte le competenze che sia possibile reperire in quelle materie, e rivolta a tutte le Regioni. Tale esito sarebbe senza dubbio contrastante con l'equilibrio tra unità ed autonomia richiesto all'art. 5 Cost., e – nella presente situazione costituzionale – invero dal complesso delle norme del Titolo V della Parte II della Costituzione. Risulta infatti chiaro che l'ipotesi della *dismissione totale* rinnega platealmente quel punto di equilibrio complessivamente fissato dal legislatore della riforma costituzionale del 2001. Anche se il *testo* costituzionale, *prima facie*, non indica limiti quantitativi alla differenziazione, possiamo però escludere dal novero delle strade percorribili quella della *dismissione totale*.

¹⁴ È stato osservato che “(i)l rapporto dell’art. 5 con l’art. 3 è tra i più aperti all’evoluzione della forma di Stato. Il progressivo rafforzamento delle autonomie territoriali, soprattutto nell’ipotesi in cui queste dovessero assumere un assetto federale, potrebbe mettere a rischio l’obiettivo dell’eguaglianza sostanziale, fissato nell’art. 3, 2° co. Quanto agli aspetti applicativi del principio di eguaglianza formale, si può forse distinguere, solo in via preliminare, tra un livello *infraregionale* e un altro *interregionale*: nell’ambito del primo livello si osserva che al principio di eguaglianza sono sottoposte tutte le funzioni degli enti territoriali, e in primo luogo quelle normative; nell’ambito del secondo bisogna riconoscere che quanto più si rafforzano le potestà normative, tanto più bisogna ammettere, sulla scorta di quanto accade negli Stati federali, l’esistenza di disuguaglianze. E tuttavia giova ripetere quanto si è osservato a proposito del rapporto tra art. 1 e art. 5, vale a dire che i rapporti causa-effetto non possono essere stabiliti in via di principio, ma in concreto. E dunque, anche tra principio autonomistico ed eguaglianza, il rapporto non è, di necessità, inversamente proporzionale, ma strettamente dipendente dalle forme assunte dall’ordinamento giuridico” (R. BIFULCO, *Art. 5*, cit., 137). In argomento, sia consentito rinviare a E. GIARDINO, *Il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2021, 89 ss.

¹⁵ Cfr. S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, cit., 121 ss.

disordine amministrativo, che genererebbe defatiganti sovrapposizioni, le quali rallenterebbero, se non precluderebbero del tutto, la compiuta cura dell'interesse pubblico.

Ed invero già M.S. Giannini rimarcava che «se (...) si volesse dar attuazione effettiva al disposto dell'art. 5 Cost., occorrerebbe pensare salvo casi particolari ad un decentramento regionale delle amministrazioni dello Stato in modo che l'organo regionale abbia tutte le attribuzioni operative oggi dell'organo centrale (...) Il decentramento dell'organizzazione dello Stato è condizionato dalla conformazione del potere centrale»¹⁶. L'Autore, in tal modo, offriva una lettura dei processi devolutivi evidentemente riflesso di quell'orientamento alla cui stregua lo Stato non doveva «più avere organi periferici, salvo che per le funzioni della propria azienda e per quelle degli interessi esterni (difesa e potestà estera)»¹⁷.

La duplicazione funzionale, altresì, inevitabilmente lieviterebbe i costi, che, a loro volta, incrementerebbero il debito pubblico, donde la loro ingiustificabilità, *a fortiori* a fronte di quanto disposto dagli artt. 81 e 97 della Costituzione.

E ciò perché il processo traslativo di funzioni non si consuma nel ristretto perimetro della relazione Stato/Regione, lo stesso afferendo all'intera Repubblica e, in specie, al suo complessivo assetto costitutivo così come delineato dall'art. 114, co. 1, della Costituzione¹⁸.

5. *L'esigenza di uniformare e il bisogno di semplificare*

È stato osservato che l'idea di Nazione sia storicamente «associata a un territorio delimitato da un frontiera, un confine, entro il quale si esercita la sovranità dello Stato»¹⁹. Tuttavia, tanto il territorio quanto i confini hanno, nel corso del tempo, smarrito la loro rilevanza in ragione di un inarrestabile processo di globalizzazione volto ad annullare le distanze, ridimensionare le diversità e radicare il bisogno di regole comuni.

Si è inverata, così, una nuova dimensione che, proprio perché vocata ad una

¹⁶ M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, in Id., *Scritti*, vol. VII, Milano, Giuffrè, 2005, 337.

¹⁷ M.S. GIANNINI, *Del lavare la testa all'asino*, in Id., *Scritti*, vol. VII, Milano, 2005, 421.

¹⁸ In argomento, cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Il regionalismo differenziato e la coesione territoriale*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, Atti del convegno su *Regionalismo differenziato: opportunità e criticità*, organizzato dall'Università degli studi di Milano, Centro studi sul federalismo, 2019, 18; S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, cit., 124.

¹⁹ S. CASSESE, *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Bologna, 2016, 72. L'Autore ritiene, altresì, che «territorio e confini si indeboliscono. Le comunicazioni superano i territori e non possono essere tenute completamente sotto controllo dagli Stati (Internet), alcuni beni e servizi circolano liberamente grazie al mutuo riconoscimento, il potere di regolazione si distacca da uno specifico territorio» (Id., *op. ult. cit.*, 73).

visione universalistica, altresì del diritto, postula non solo l'uniformità del regolare quanto la semplificazione dell'amministrare.

In tal contesto, posto che «(l)lo Stato non è più il protagonista assoluto della scena pubblica»²⁰, si delinea un assetto ordinamentale segnato «da percorsi (...) meno rigidi e più capaci di assecondare una accresciuta gamma di bisogni giuridici»²¹.

In particolare, l'idea della sussidiarietà, che permea l'intero Titolo V Parte II della Costituzione, esprimendo la «propensione (...) a radicare la prossimità dei governanti e delle loro decisioni ai governanti»²², si afferma come «condizione di libertà»²³, che postula, da un lato, il superamento «della unità di un potere centralizzato»²⁴ proprio per assicurare «l'espansione di spazi di libertà»²⁵ e, dall'altro, quale valore indefettibile, la «prossimità» dei governati e delle loro decisioni ai governanti»²⁶.

Il regionalismo differenziato rappresenta, così, l'emblema di siffatto processo, rivelandosi il metodo più efficace per implementare le diversità territoriali in ragione di un amministrare oltremodo autonomo e differenziato.

Di qui, l'inverarsi di una pluralità di assetti istituzionali che animano e generano diversità di azione e di decisione, in antitesi con il bisogno di uniformare e semplificare onde competere ed affrontare le sfide di una dimensione sempre più globalizzata²⁷.

È, pertanto, necessario coniugare l'anelito di libertà localistica con l'unità della Repubblica, onde non «svalutare oltremisura istanze unitarie (...) pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale»²⁸.

E ciò proprio nel segno del significato più autentico di sussidiarietà, che non nega ma anzi valorizza la sua attitudine ascendente, in quanto se «l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato»²⁹.

²⁰ S. CASSESE, *Il diritto globale*, Torino, 2009, 31.

²¹ M.R. FERRARESE, *Prima lezione di diritto globale*, Roma-Bari, 2012, 146.

²² A. MOSCARINI, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti. Contributo allo studio dei criteri ordinatori del sistema delle fonti*, Padova, 2003, 29.

²³ M. LUCIANI, *A mò di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia*, in *Quale dei tanti federalismi?*, Padova, 1997, 244.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Secondo A. CARIOLA (*Art. 116*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti), vol. III, Torino, 2006, 2189) «il trattamento differenziato mal si concilia (...) con le ragioni di un assetto istituzionale semplificato, se così può dirsi, che vede con diffidenza deroghe ad un'omogeneità che appare rispettosa di un modo di intendere l'eguaglianza nei rapporti tra centro e periferie (e concretamente tra i rispettivi ceti politici), atteso che ciò può dar luogo a spinte rivendicazioniste (difficilmente giustificabili davanti all'elettorato nazionale) ed al limite a tendenze centrifughe».

²⁸ Corte cost., n. 303/2003.

²⁹ Corte cost., n. 303/2003.

Quanto detto, se, da un lato, induce ad escludere che “le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale”³⁰, dall’altro, costringe a ribadire che “solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto”³¹.

Tutto questo è possibile se si declina la sussidiarietà nella sua dimensione non già statica (intesa come attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni) bensì dinamica così, quindi, da non intenderla “come *ratio* ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell’ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie”³².

Sarà, così, possibile coniugare l’unità della Repubblica e il regionalismo differenziato se la riforma in atto, che incide sull’equilibrio costituzionale dei rapporti tra gli enti costitutivi della Repubblica, non anteporrà, alla reale tutela dell’interesse pubblico ed al corretto funzionamento delle relazioni interistituzionali, logiche di potere³³ e, men che meno, logiche di partito.

A tal fine, sarà necessario coinvolgere, compiutamente, l’intero assetto autonomistico-territoriale onde contemperare tutti gli interessi coesistenti, inclusi quelli che riguardano la dimensione solidaristica, che è riflesso eloquente delle istanze unitarie³⁴.

³⁰ Corte cost., n. 303/2003.

³¹ Corte cost., n. 303/2003.

³² Corte cost., n. 303/2003.

³³ In argomento, cfr. M.S. GIANNINI, *Del lavare la testa all’asino*, cit., 428.

³⁴ Cfr. A. CARIOLA, *Art. 116*, cit., 2193.