

Autonomia differenziata e interesse nazionale: una ridefinizione

di Lorenza Violini

SOMMARIO: 1. Due concetti incompatibili? – 2. Quale prospettiva si aprirebbe nel caso in cui prevalesse la visione contraria all’attuazione dell’art. 116, III comma, Cost.? – 3. L’interesse nazionale: uniformità o differenziazione? – 4. Modelli costituzionali di differenziazione: non solo il regionalismo differenziato. – 5. L’interesse nazionale e la sua garanzia tramite lo strumento delle intese.

1. *Due concetti incompatibili?*

La visione dominante del regionalismo differenziato, in questo momento storico, è segnata da forti elementi oppositivi, esito di una radicalizzazione delle posizioni che vedono da una lato le cd. regioni *ricche* orientate a considerare l’art. 116, III comma, Cost. come uno strumento – forse l’unico rimasto – di crescita per le loro strutture amministrative e, dall’altra, coloro che vi si contrappongono, temendo – come dice la vulgata – la cd. *secessione* di chi oggi fa da pilastro all’economia nazionale. Certamente, in passato, alcune affermazioni e alcune rivendicazioni avevano dato adito a preoccupazioni. Basti pensare al ragionamento sul cd. residuo fiscale, che aveva la pretesa di misurare il *do ut des* tra la produttività di un determinato territorio e la spesa pubblica per i servizi erogati in loco; si pensi, ancora, alla rivendicazione, avanzata ai tempi del referendum consultivo lombardo e di quello veneto, di mantenere sul territorio il 90% delle entrate che vengono ivi raccolte. Altri elementi si possono ricordare, anche se non direttamente portati avanti con fini di pura ricerca del consenso, quali la richiesta di attuare la differenziazione in *tutte* le materie elencate nell’articolo in esame (tra cui massimamente l’istruzione, benché le richieste fossero poi limitate a poche funzioni relative alla materia), pretesa che ha visto emergere – in pura contrapposizione – il dubbio che l’art. 116, III comma, Cost. sia esso stesso incostituzionale, finalizzato a porre nel nulla la dicotomia costituzionalmente prevista tra regioni a statuto ordinario e regioni a statuto speciale senza l’attivazione dell’art. 138 Cost.

È rimasta invece recessiva la visione della differenziazione che era stata propugnata dal suo stesso proponente, l’on. Bressa, poi firmatario insieme ai Presidenti delle regioni richiedenti (Lombardia, Emilia Romagna e Veneto), nel 2018, delle cd. *pre-intese*, atti bilaterali ma concordati, nel loro insieme, tra il governo nazionale e le tre regioni che avevano manifestato l’intenzione di far uso della procedura *ex art.* 116, III comma, Cost. al fine

di rendere più efficienti le proprie amministrazioni e meglio organizzati, tramite le funzioni richieste, i servizi pubblici da erogare ai cittadini¹.

Come si ricorderà, in quei documenti aveva prevalso una visione più contenuta del regionalismo differenziato, concretizzatasi nella identica circoscrizione dell'oggetto alle materie *Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; Tutela della salute; Istruzione; Tutela del lavoro; Rapporti internazionali e con l'Unione europea* e nell'individuazione, all'interno di esse, di schemi di attribuzione delle funzioni e delle risorse molto simili fra loro, nel tentativo di garantire una sorta di uniformità nella differenziazione².

2. *Quale prospettiva si aprirebbe nel caso in cui prevalesse la visione contraria all'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.?*

Non vi è dubbio che l'opposizione aperta alla differenziazione tra regioni ordinarie abbia alla base una visione che enfatizza dialetticamente l'uniformità (di diritto) da un lato e la differenziazione (di fatto) dall'altro. Visti gli esiti molto problematici delle politiche di superamento dei vari scompensi che segnano i diversi territori del Paese, di cui la contrapposizione Nord/Sud non è che una semplificazione posta allo scopo di dare forza agli argomenti e di creare consenso, si sostiene che siano queste le politiche da mettere in discussione e non quegli strumenti, certo più sofisticati, che l'art. 116, III comma, Cost. mette a disposizione. Nessuno che appartenga a questa parte o a questo "partito", il *partito del no* al 116 *tout court*, è disposto ad entrare nel merito delle richieste effettivamente avanzate e, soprattutto, a formulare proposte che possano aiutare a superare questi scompensi, al di là della richiesta – in verità formulata in modo molto generico – di maggiori aiuti economici alle regioni del Sud, in particolare nel settore della sanità e in quello dei trasporti pubblici locali, nella convinzione che più risorse finanziarie potrebbero essere il vero contraltare alle richieste di maggiori funzioni, avanzate dalla controparte. Per tutto il resto, la struttura amministrativa regionale può continuare ad essere uniforme nei territori delle diverse regioni, non costituendo un problema il fatto che molte delle disfunzioni riscontrate in

¹ Sul punto sia consentito il rimando a L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, cost.*, in *Rivista AIC*, 4/2018, p. 319 ss.

² L'approccio emergente dalle pre-intese «sembra preludere alla riedizione di una nuova fase di trasferimento delle funzioni amministrative come se ne ebbero nel 1972, nel 1977 e nel 1998. Potrebbe essere una operazione positiva se si individuassero davvero zone in cui Stato e Regioni hanno registrato ripetuti conflitti dopo la riforma costituzionale del 2001: ma sarebbe anche la pietra tombale del regionalismo differenziato, riportato all'interno di un recinto unitario di competenze trasferite. Per di più, coronerebbe il trionfo del regionalismo burocratico, perché sarebbero nuovamente gli uffici – statali e regionali – incaricati di riempire di contenuti specifici i decreti di trasferimento», così R. BIN, *Regioni tra politica e burocrazia*, in *Le Regioni*, 4/2018, p. 575.

questi decenni abbiano alla radice non solo una mancanza di risorse bensì una difficoltà, in alcune zone del Paese, a gestire le funzioni già da tempo attribuite. In altre parole, la differenziazione di fatto (innegabile), sarebbe solo da imputare alla mancanza di risorse finanziarie ovvero anche a ragioni più profonde, dovute a elementi strutturali riconducibili a fattori organizzativi e sintetizzabili in termini di capacità amministrativa che ostacolano il buon funzionamento degli enti e degli uffici preposti all'erogazione dei servizi.

Semplificando al massimo, si fa strada l'idea che sia l'uniformità – contrapposta alla differenziazione, in questo caso “di diritto” – il baluardo dell'interesse nazionale ad ottenere risultati omogenei nei diversi territori, affinché la nazione nel suo complesso – appunto – funzioni bene dovunque e in modo soddisfacente per tutti.

Si tratta di una idea di derivazione antica che ha dato molti frutti in termini di centralizzazione delle funzioni in capo allo Stato. Basti pensare agli effetti che tale concetto ha prodotto sulla giurisprudenza costituzionale, che non si è modificata neppure con la scomparsa del concetto di *interesse nazionale* dalla lettera della Costituzione³ e che ha prodotto, a sua volta, in assenza di una legislazione adeguata, notevoli difficoltà nella definizione del riparto di funzioni legislative tra Stato e Regioni e molte incertezze e sovrapposizioni nell'esercizio delle funzioni amministrative.

Sarebbe, invece, proprio questo lo scopo di una attuazione dell'art. 116, III comma, Cost. ossia quello di discernere, tramite adeguate sperimentazioni, quali siano le funzioni che – devolute ad alcune regioni, quelle richiedenti – se spostate in periferia, siano in grado di ottenere un effetto migliorativo rispetto alla macchina amministrativa. Si potrebbe in questo modo leggere, in filigrana, una forma di attuazione del principio di sussidiarietà il quale, fin dai tempi della riforma Bassanini (l. delega n. 59/1997) proponeva una regolamentazione di funzioni amministrative nell'ambito delle Regioni (e anche tra Stato e Regioni) basata, oltre che sul richiamato principio di sussidiarietà, su *differenziazione* ed *adeguatezza*, secondo una triade ripresa letteralmente nell'art. 118, I comma, Cost., della cui attuazione sono in molti a dubitare⁴ proprio per quella dominanza culturale del principio di uniformità che ancora determina molta della legislazione.

3. *L'interesse nazionale: uniformità o differenziazione?*

Una adeguata riflessione sul tema posto in questa sede richiede preliminarmente un chiarimento sulla base costituzionale che fonda l'alternativa evocata nel titolo.

³ *Ex multis*, Corte Cost. sent. n. 274/2003; n. 303/2003; n. 256/2004; n. 270/2005.

⁴ Fra i tanti: C. TUBERTINI, *Il percorso di (in)attuazione dell'art. 118, comma I Cost. Proposte per una ripartenza*, in *Federalismi.it*, n. 20/2022, p. 262 ss.

È opinione comune che il modello di regionalismo disegnato nella nostra Costituzione sia quello proprio del cd. *dual federalism*, in cui a ciascun livello di governo sia assegnata una serie di funzioni ben specificate in Costituzione senza possibili commistioni tra quelle esercitate dall'uno e quelle esercitate dall'altro livello decisionale. In più, nell'ambito dei diversi enti che compongono la Repubblica *ex art.* 114 Cost., il modello dominante sarebbe quello della uniformità delle funzioni, solo lievemente alterato a seguito della introduzione delle previsioni (cd. legge Delrio) relative alle Città metropolitane, una eccezione alla regola sopra ricordata.

A questa facciata duale fa riscontro l'altro modello, quello del regionalismo cooperativo, anch'esso presente in Costituzione e intensamente valorizzato dalla giurisprudenza costituzionale, soprattutto tramite la lettura del principio di sussidiarietà (sent. n. 303/2003) che, se da un lato consente lo spostamento verso l'alto delle funzioni amministrative (e, di conseguenza, anche di quelle legislative), dall'altro pone come condizione per attivare il cd. *ascensore* la definizione di una intesa tra i diversi livelli di governo. Cooperazione, dunque, multilaterale nella maggior parte dei casi, ma anche bilaterale, come alcune delle regole previste in Costituzione chiaramente esprimono.

Si definisce così un modello che, pur fortemente caratterizzato da tratti di uniformità, prevede importanti elementi di differenziazione sulla base di intese, perlopiù inserite nei processi di attuazione delle funzioni amministrative, ma talvolta presenti anche nell'esercizio della funzione legislativa.

4. *Modelli costituzionali di differenziazione: non solo il regionalismo differenziato*

Quanto detto fin qui necessita ora di alcuni elementi di chiarificazione oltre che di qualche nota di contesto, che guardi agli sviluppi socio-economici delle diverse aree del Paese mettendo in luce lo scoordinamento tra le stesse e l'organizzazione amministrativa legata agli enti locali e ai loro confini geografici. È vero infatti che la dimensione territoriale della organizzazione amministrativa nel nostro Paese, che pure ha solidi agganci costituzionali in quanto legata all'implementazione del principio democratico, sta progressivamente evidenziando tutti i suoi limiti a fronte dell'emergere di interessi che rientrano a fatica nella classica distinzione tra interessi nazionali e interessi locali; tali interessi, per loro natura, stanno acquisendo una forte caratura sovralocale (e sovraregionale) e richiedono quindi una riflessione su come contemperare la rigidità dei confini amministrativi a favore di modalità di esercizio delle relative funzioni per tramite di strumenti di cooperazione differenziati. Interessi e funzioni dovrebbero essere conseguentemente ripensati nell'ottica di una maggiore aderenza ai bisogni dello sviluppo economico, all'organizzazione di uno stato sociale moderno e a tutti gli ulteriori temi intrinsecamente sovraterritoriali.

La dimensione costituzionale del problema, che – nelle sue linee generali – ancora risente delle vecchie impostazioni (riparto di funzioni sul modello del *dual federalism* e del rapporto interesse nazionale/interesse locale – quest’ultimo soprattutto rilevante per la giurisprudenza costituzionale nella distinzione fra principio e dettaglio ai fini della definizione delle competenze) apre svariati spunti per un cambio di paradigma, volto a sottolineare, più della separazione di ruoli e di competenze, l’elemento del coordinamento e della condivisione delle strategie in vista di un approccio efficace ai problemi attuali.

Esempi di queste aperture, che creano *crepe* nel modello duale, sono soprattutto sul piano dei principi: il principio di sussidiarietà, introdotto con la riforma del 2001 del Titolo V, parte seconda della Cost., che viene evocato nel testo costituzionale nell’ambito del trinomio sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, in stretto collegamento con il principio di leale collaborazione. Quest’ultimo, a sua volta, è stato introdotto dalla giurisprudenza costituzionale⁵ con lo scopo di creare un nesso tra i due principi, in cui l’uno è condizione di implementazione dell’altro: la leale collaborazione fa infatti da perno per l’esercizio delle cd. competenze trasversali, da espletarsi “in accordo” con i livelli territoriali (tipicamente le regioni) implicate nell’esercizio delle relative funzioni.

Queste forme di collaborazione mancano – per opinione diffusa – delle necessarie chiarificazioni legislative che sarebbero invece quanto mai necessarie sia nel campo degli atti attuativi della leale cooperazione (intese, accordi, pareri, ecc.) sia sul piano delle istituzioni ove la leale collaborazione viene progettata e attuata. Si pensi, ad esempio, al sistema delle Conferenze, che necessita di una profonda revisione perché sia realmente aderente alle nuove esigenze dell’economia e alle nuove domande sociali. Altri “frammenti” di un modello cooperativo da sviluppare in modo più compiuto sono: la previsione costituzionale degli accordi (tra Stato e Regione, tra Regioni e con Stati esteri *ex art.* 117, penultimo e ultimo comma); i modelli collaborativi previsti direttamente dall’art. 118, III comma, Cost.⁶; le Città metropolitane, chiamate – ciascuna nel loro ambito territoriale – ad esercitare funzioni strategiche di grande rilevanza per la gestione integrata dei servizi pubblici.

Pertanto, per superare il dilemma interesse nazionale/interessi locali che tanto hanno prodotto centralizzazione senza favorire livelli intermedi di aggregazioni differenziate, assai più consoni alle fattispecie da regolamentare (si pensi alle zone logistiche, a quelle portuali, a quelle montane che richiedono tutte regole *ad hoc*), si possono immaginare, oltre alle forme di coordinamento cita-

⁵ Corte Cost. sent. n. 19 e 242 del 1997.

⁶ Art. 118, III comma, Cost: «La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b*) (immigrazione) e *h*) (ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale) del secondo comma dell’art. 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali».

te in Costituzione, anche forme di “legislazione concordata” tra diversi attori regionali, in cui comprendere, se necessario, lo Stato centrale, che in modo più stabile rispetto a semplici accordi stipulati sul piano dell’amministrazione possono prevedere organismi di *governance* integrati che vedano il coinvolgimento di tutti gli attori implicati nell’esercizio delle nuove funzioni trans-territoriali. Un esempio interessante di questo modo di “gestire” gli interessi nazionali coordinandoli con quelli locali, senza espropriazioni di funzioni e senza centralizzare le funzioni, è stato offerto in passato, nella materia concorrente del governo del territorio, dalla vicenda del cd. Piano casa, che originò dall’Intesa, sottoscritta il 31 marzo 2009 e ratificata dal Consiglio dei Ministri e dalla Conferenza Unificata il successivo 1° aprile⁷, sulle misure per il rilancio dell’economia attraverso l’attività edilizia.

5. *L’interesse nazionale e la sua garanzia tramite lo strumento delle intese*

A partire dal quadro sommariamente tratteggiato si può forse comprendere come la fase attuale in cui versano le nostre istituzioni necessiti di un cambio di paradigma, volto a sottolineare non tanto la separazione delle competenze ma la fondamentale integrazione tra le stesse, da adattare alle diverse situazioni locali o riferite ad aree più vaste non obbligatoriamente coincidenti con i confini amministrativi degli enti territoriali. Non solo sussidiarietà, quindi, né solo differenziazione ma anche e soprattutto *adeguatezza*, principio che – tanto per fare un esempio concreto – deve indispensabilmente essere attuato nel settore delle aggregazioni tra comuni in vista dell’esercizio congiunto di determinate funzioni e che alberga in sé, necessariamente, un superamento dell’uniformità.

Ora, se questo è vero per gli enti locali, alcuni dei quali devono aggregarsi per poter svolgere al meglio le proprie funzioni, analogamente in sede regionale si potrebbe ben comprendere come territori con una economia avanzata e con infrastrutture trans-locali efficienti e orientate alla internazionalizzazione (si pensi ai corridoi europei per il trasporto pubblico, che ormai attraversano e innervano l’intero territorio nazionale) manifestino l’esigenza di integrare le funzioni loro conferite in una logica di uniformità con funzioni ulteriori, nell’ottica di una differenziazione che abbia come scopo precipuo il raggiungimento della *adeguatezza* nel rapporto tra dimensione territoriale e dimensione funzionale. Si tratta, ovviamente, di una ipotesi solo sommariamente tratteggiata, conforme al ruolo di *discussant* affidatomi nell’ambito del Convegno i cui atti vengono qui pubblicati.

E, tuttavia, nel contesto sopra descritto, si può sommessamente suggerire

⁷ G.U. n. 98 del 29/4/2009.

che sia necessario tornare a riflettere sul cd. “interesse nazionale”, se questo comporti ineluttabilmente una uniformità di trattamento sul piano dell’attribuzione delle funzioni o se invece non si possa cominciare ad accettare l’idea che corrisponde all’interesse nazionale la distribuzione di funzioni non necessariamente uniforme ma adeguata all’esercizio da svolgere e alle caratteristiche socio-economiche delle diverse aree del territorio. Per tacere di quanto si prospetta in un futuro che è in parte già presente, in cui l’uso accorto degli strumenti informatici e dell’intelligenza artificiale siano da subito elementi utili a garantire, dentro ma anche oltre le norme, una amministrazione efficiente e capace di decidere in modo adeguato – appunto – rispetto alla funzione da esercitare.

La Costituzione, da un lato, e il ddl Calderoli dall’altro, tracciano una strada che andrebbe tenuta in considerazione. In particolare: la Costituzione prevede come garanzia dell’uniformità la definizione di livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali. Come si sa, si tratta di un processo *in fieri*, non ancora regolamentato nelle sue linee essenziali ma lasciato ad una definizione *case by case* attuata dalla legislazione di settore (sanità, istruzione e molto altro ancora). Questo modo di procedere senza uno schema di riferimento legislativamente stabilito – una sorta di legge quadro per la materia – ha fatto anche sì che la legislazione si sia talora servita della clausola costituzionale in esame per attribuire allo Stato la competenza in materia: si pensi alla cd. “attuazione” del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza o al procedimento amministrativo inteso come forma uniforme di esercizio delle funzioni.

Nel contesto della individuazione delle regole che devono presiedere all’attuazione dell’art. 116, III comma, Cost. si sono fatti dei passi in avanti, anche se molto discussi dal *partito del no*; si tratta di un primo passo, che abbisogna – come tutte le riforme – di una attenta e anche critica considerazione, come il Convegno cui fanno riferimento i presenti scritti ampiamente dimostrano. Senza dimenticare che, secondo la giurisprudenza costituzionale, la stessa determinazione dei livelli essenziali necessiterà poi di procedimenti di intesa volti a far sì che detta materia trasversale non azzeri *tout court* le competenze regionali, che restano invece presenti tramite il meccanismo dell’intesa e qui si contemperino, integrandosi, con l’esercizio delle competenze dello Stato centrale.

E ancora, sempre ad una intesa è subordinata l’attribuzione di funzioni alle Regioni richiedenti l’attuazione dell’art. 116, III comma, Cost.; richieste che devono essere esaminate anche dalla Conferenza Stato-Regioni nella forma del parere al progetto di intesa in corso di negoziazione tra Stato e la singola Regione.

È dunque l’intesa, espressione di leale cooperazione, a fare da perno all’intero procedimento nell’ambito del quale i diversi interessi devono essere contemperati, compresi – se del caso – anche gli interessi di altre Regioni, le cui voci trovano riconoscimento e spazio in sede di Conferenza.

Tutto questo comporta – come accennato – una parziale modifica del modo tradizionale di ragionare sull'interesse nazionale, che viene normalmente considerato come presupposto per l'esercizio di funzioni uniformi da parte dello Stato centrale ma che ben potrebbe essere rispettato e promosso anche tramite accordi in cui lo Stato centrale si fa garante del tasso di uniformità necessario mentre la Regione o le Regioni avanzano ragionevoli richieste volte a rendere maggiormente *adeguato* l'esercizio delle loro funzioni.