



9 SETTEMBRE 2020

La dimensione amministrativa del
regionalismo asimmetrico.
Considerazioni di teoria generale

di Giuseppe Carlo Ricciardi

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo italiano e comparato
Università degli Studi di Pavia

La dimensione amministrativa del regionalismo asimmetrico. Considerazioni di teoria generale*

di Giuseppe Carlo Ricciardi

Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo italiano e comparato
Università degli Studi di Pavia

Abstract [It]: Il dibattito sull'attuazione del regionalismo differenziato si è caratterizzato per il ricorrere di alcuni argomenti, sia sostanziali che procedurali. Il contributo prova a valorizzarne altri, nella prospettiva di offrire il giusto risalto alla dimensione amministrativo-funzionale sottesa al percorso di differenziazione. La riflessione incentrata sulle funzioni porta con sé conseguenze teorico-applicative sia rispetto ai soggetti pubblici che operano nel tessuto del governo locale, sia in ordine al trasferimento delle risorse umane e finanziarie correlate all'esercizio delle funzioni. Anche il rilievo dei profili finanziari necessita un ripensamento alla luce dell'argomento decisivo, ai fini di un'attuazione desiderabile della clausola di asimmetria, legato alla co-essenzialità tra i concetti di autonomia e differenziazione, avente riflessi diretti anche sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni accolta in Costituzione. La Costituzione, infatti, costituisce un limite insuperabile rispetto a qualsiasi applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. non conforme ai principi in essa accolti.

Abstract [En]: The debate on asymmetric regionalism has mainly been placed on some procedural and substantial sides of the theme. The essay takes into account other topics, in order to emphasize the importance of the administrative and functional dimension of the asymmetric regionalism. The administrative-centred vision leads to theoretical and practical implications with respect to the local government institutions and the deployment of human and financial resources related to the exercise of the administrative tasks. The importance of financial profiles also requires a rethinking in the light of the decisive argument, for the purpose of a desirable implementation of the asymmetry clause, linked to the co-essentiality between the concepts of autonomy and differentiation, having direct repercussions also on the organization of public administrations accepted in the Constitution. The Constitution, in fact, constitutes a limit with respect to any undesirable application of art. 116, par. 3, of the Constitution not complying with the principles that it contains.

Sommario: **1.** Premessa: il *regionalismo asimmetrico* tra *asimmetrie informative* e contrapposizioni dialettiche. **2.** La dimensione amministrativa del regionalismo (differenziato): «In principio sono le funzioni», non le materie (e solo in via programmatica le politiche). Giustificazione del modello. **3.** Il rapporto tra funzioni e risorse umane: marginalità degli aspetti procedurali, tendenziale irreversibilità del procedimento verso l'autonomia differenziata e valorizzazione delle autonomie funzionali e locali. **3.1.** Il rapporto tra funzioni e risorse finanziarie: rilievo dei meccanismi di finanziamento e del principio di responsabilità. L'autonomia "dalle risorse". **4.** Al cuore del principio autonomistico. Differenziare non significa discriminare, a patto che si rispetti la Costituzione.

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente testo riprende e sviluppa alcuni degli argomenti proposti nella Relazione presentata al «Convegno di Studi Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano», Panel II – Regionalismo differenziato tra efficienza amministrativa e solidarietà economico-sociale, tenutosi presso l'Università degli Studi di Messina, il 16-17 dicembre 2019, nonché nella Relazione dal titolo «Dimensione amministrativa del regionalismo asimmetrico ed asimmetrie informative resilienti» presentata al Convegno dal titolo «Autonomie e regionalismo differenziato. Suggestioni per il dibattito pubblico» organizzato dall'Università degli Studi di Pavia, in collaborazione con Fondazione Giandomenico Romagnosi-Scuola di Governo Locale, Fondazione Giannino Bassetti per la Responsabilità nell'Innovazione e Associazione Globus et Locus, il 25 giugno 2020.

1. Premessa: il *regionalismo asimmetrico* tra *asimmetrie informative* e *contrapposizioni dialettiche*

Pochi temi nel dibattito accademico ed istituzionale nazionale animano il confronto tra opinioni faticosamente conciliabili come quelli rivolti a modificare, specialmente a Costituzione invariata, il riparto delle competenze tra Stato e Regioni.

Difficilmente, infatti, tale questione è stata affrontata con serenità nella storia del regionalismo italiano¹. La frizione muove, anzitutto, dalla latente tensione riscontrabile tra i principi autonomistico e di unità ed indivisibilità della Repubblica, i quali pur costituendo i due volti principali, tra loro complementari, del complesso rapporto ordinamentale che investe le relazioni tra centro e periferie², in verità riemergono ciclicamente in apparente contrapposizione l'uno rispetto all'altro. Questo accade, se non altro, poiché – pur esigendo entrambi un'attuazione piena ed incondizionata – essi vengono ad operare su piani differenti³, con la conseguenza che all'aumentare della confusione ermeneutica tra i due distinti livelli di attuazione, corrisponde una maggiore tensione dialettica tra i principi richiamati⁴.

Nell'alveo dei temi sopra menzionati, negli ultimi anni uno spazio di rilievo è stato assunto dal regionalismo differenziato che – pur contemplato a partire dal 2001 tra le disposizioni costituzionali che hanno innovato il Titolo V della Costituzione – solo in tempi recenti ha acquisito una posizione di primo piano nel confronto dottrinale sul possibile assetto delle competenze intercorrente tra Stato e Regioni

¹ In realtà tale considerazione emerge dalla lettura combinata di molte opere aventi ad oggetto le tre distinte stagioni nelle quali si è realizzato un trasferimento di funzioni dalla Stato alle Regioni, riferibili sia agli anni Settanta che alla fine degli anni Novanta, con le c.d. «Leggi Bassanini». Sul punto v., ad es., *ex multis*, in ordine cronologico, F. BASSANINI-V. ONIDA, *Problemi di diritto regionale. II – Trasferimento delle funzioni e attuazione dell'ordinamento regionale. Note e pareri*, Milano, Giuffrè, 1971; A. D'ATENA, *Osservazioni sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni (e sul collaudo dell'autonomia ordinaria)*, in ID., *Costituzione e Regioni. Studi*, Milano, Giuffrè, 1991, p. 305 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Il federalismo a Costituzione invariata: profili problematici del conferimento di funzioni amministrative a Regioni ed Enti locali previsto dalla l. n. 59/1997*, in AA.VV., *Scritti in onore di Serio Galeotti*, I, Milano, Giuffrè, 1998, p. 627 ss.; ID., *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 251 ss.; G. FALCON, *A che servono le Regioni?*, in *Le Regioni*, 4, 2012, p. 772 ss.; V. ONIDA, *Le cause profonde della crisi del regionalismo*, *ivi*, p. 792 ss.; E. BALBONI-M. CARLI, *Stato senza autonomie e Regioni senza regionalismo*, in *Federalismi.it*, 21, 2012, p. 1 ss.

² A dire il vero un'ulteriore connotazione, che coinvolge i servizi dipendenti dallo Stato, si deve all'attuazione da parte della Repubblica del decentramento amministrativo, tema sul quale conserva una posizione centrale l'opera di F. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, Padova, Cedam, 1970. Sul punto, cfr. altresì, quantomeno, F. ROVERSI MONACO, *Autonomia e decentramento*, in *Quad. reg.*, 4, 1983, p. 1197 ss.; C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, p. 67 ss.

³ In questi termini, cfr. G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Bologna-Roma, Zanichelli, 1975, p. 277 ss., spec. p. 293.

⁴ Non stupisce, dunque, il rilievo assunto dalla Corte costituzionale nell'attività di interpretazione del riparto di competenze legislative sotteso all'art. 117 Cost., il quale propende per un sistema normativo policentrico che inevitabilmente produce una tensione tra opposti interessi dei quali si fanno portatori, in prima battuta, il legislatore nazionale e quelli regionali. A tal proposito, cfr. G. VERDE, *Alcune considerazioni sulla potestà legislativa statale e regionale nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Dir. soc.*, 4, 2002, p. 549 ss.

ordinarie, assurgendo ad oggetto di un fervente dibattito in ragione della concreta possibilità di una sua futuribile applicazione⁵.

La dottrina che ha sinora analizzato l'art. 116, comma 3, Cost., si è concentrata su svariati temi di grande interesse con la finalità di raggiungere un punto di equilibrio in relazione a profili interpretativi scarsamente illuminati dal dettato normativo offerto dalla disposizione costituzionale⁶. Non a caso, in molti hanno auspicato un intervento del Parlamento preordinato all'adozione di una specifica normativa di applicazione, frangente ad oggi non ancora verificatosi.

L'inaspettata celerità registratasi nella prima fase delle trattative tra Regioni richiedenti e Governo ha proiettato le richiamate questioni ermeneutiche in una dimensione nella quale alcuni interrogativi hanno trovato una immediata risposta *de facto*, cioè con l'incedere attuativo della norma costituzionale⁷; allo stesso tempo, l'emersione delle questioni interpretative⁸ è risultata direttamente proporzionale alla celerità dell'evoluzione del percorso, come se l'urgenza della prassi avesse parzialmente dettato anche l'agenda della riflessione teorica⁹.

Tuttavia, ad uno sguardo distaccato, emerge un quadro composito nel quale gli accenti assunti dalla questione relativa al regionalismo differenziato inducono a riflettere su come restino da sciogliere alcuni

⁵ Sono moltissimi i contributi scientifici, in aggiunta alla copiosa documentazione istituzionale, che hanno trattato l'argomento. Tra essi, si vedano anzitutto i contributi raccolti nel numero monografico dedicato al tema dalla Rivista *Le Regioni*, 4, 2017, e in particolare G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, *ivi*, p. 625 ss., cui si aggiungano gli interventi ai numerosi Convegni di Studi svoltisi nel 2019 ed apparsi o in corso di pubblicazione su *questa Rivista*, nonché in *Astrid Rassegna, Le Istituzioni del Federalismo, Rivista AIC, Diritti Regionali, Nuove Autonomie, Dirittifondamentali.it*.

⁶ Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, al valore pretesamente vincolante dei preaccordi del 28 febbraio 2018, al perimetro delle richieste afferenti alla possibile differenziazione regionale, alla misura ed alle modalità di consultazione degli Enti locali, alla natura e alla funzione dell'atto di impulso regionale rispetto al percorso di differenziazione, alla titolarità di iniziativa legislativa in ordine alla futura legge di differenziazione, al rapporto tra intesa e legge di devoluzione dell'autonomia negoziata, al ruolo ed al possibile protagonismo del Parlamento, al regime di monitoraggio ed implementazione nel tempo dell'intesa eventualmente raggiunta tra Esecutivi regionali e nazionale ed ai molti altri profili di natura sostanziale e procedimentale che gli osservatori accademici ed istituzionali hanno ritenuto di approfondire nell'ottica richiamata.

⁷ Ci si riferisce, ad esempio, ai temi concernenti la natura e la titolarità dell'impulso iniziale al percorso di differenziazione negoziata, le modalità di consultazione degli Enti locali, nonché la titolarità della successiva iniziativa legislativa, che si ritiene di pertinenza del Governo centrale e delle Regioni ma con una preferenza per queste ultime, quali soggetti pubblici interessati dal lato attivo rispetto alle richieste competenziali ulteriori.

⁸ Si pensi al tema del numero delle competenze rivendicate sul titolo dell'autonomia differenziata ed al loro "peso" specifico rispetto ai rapporti tra Regioni richiedenti e Stato.

⁹ Questa sensazione riesce riconfermata anche all'indomani della pubblicazione della bozza di Legge-quadro avente ad oggetto i "Principi per l'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116 terzo comma della Costituzione" (art. 1) e "le modalità di definizione dei LEP e degli obiettivi di servizio" (art. 2), consultabile in <https://www.roars.it/online/autonomia-differenziata-secondo-boccia-ecco-la-bozza-di-legge-quadro/> e in <http://www.astrid-online.it/dossier/attuazione-art-116/materiali/documenti/index.html>. Infatti, come è del resto comprensibile visto il rilievo dell'attualità, sono stati molti i contributi della dottrina volti ad analizzare il testo della richiamata bozza di Legge-quadro, tra i quali v. *ex multis*, L.A. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla «bozza di legge-quadro» consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co. 3, Cost.*, in *Federalismi.it*, 21, 2019, p. 1 ss.

nodi che non hanno trovato sufficiente spazio nel dibattito pubblico e rispetto ai quali non può che giovare un chiarimento. Questo vale sia per alcuni profili economico-finanziari del regionalismo differenziato, rispetto ai quali non è possibile soffermarsi con la dovuta attenzione in questa sede se non per formulare alcune considerazioni generali, sia per gli aspetti giuridici e ordinamentali correlati alla dimensione applicativa della clausola costituzionale di asimmetria.

Nella dialettica scientifica e istituzionale, infatti, si è assistito al ricorrere assiduo di alcuni elementi di discussione¹⁰ a fronte dei quali, da un lato, sono state offerte soluzioni tra loro contrastanti o contrapposte e, dall'altro, sono stati alimentati taluni stereotipi¹¹, ancorché talora smentiti dalle evidenze empiriche o giuridiche. Contestualmente, a causa dell'eco mediatica assunta da tali argomenti – sovente incentrati sulla fuorviante contrapposizione tra Nord e Sud del Paese – sono stati accantonati elementi sul fronte applicativo ben più gravidi di implicazioni per la buona riuscita del percorso giuridico-istituzionale che conduce all'eventuale ulteriore differenziazione regionale.

Il presente scritto, dunque, si propone di mitigare alcune preoccupazioni, tentando di *riallineare* talune *asimmetrie informative*¹² ricorrenti, in parte legate all'opacità riscontrata nei primi passaggi delle trattative svoltesi tra Governo e Regioni e, in altra parte, favorite da una contrapposizione dialettica sin troppo aspra tra opposte posizioni¹³. La riflessione viene quindi condivisa con la finalità della serena ricostruzione di elementi che possono risultare decisivi ai fini della valutazione dell'istituto di cui all'art. 116, comma 3,

¹⁰ Si riferisce a un «[...] generalizzato dibattito, talvolta più vicino al *format* del *talk show* che ai tempi e modi del confronto istituzionale», in particolare, M. CAMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art.116.3 Cost.*, in *Astrid Rassegna*, 10, 2019, testo non definitivo, maggio 2019, p. 2.

¹¹ Parla apertamente di «[...] dispute, non solo tra le forze politiche ma anche tra gli studiosi e gli addetti ai lavori, [le quali] continuano ad essere aspre e spesso pre-giudiziali, ma difettano [...] di un terreno di confronto concreto, basato su dati e normative», in particolare, E. BALBONI, *In tema di regionalismo differenziato in attuazione dell'art. 116 della Costituzione*, in G. BERNABEI-G. MONTANARI (a cura di), *Regionalismo differenziato e coordinamento della finanza pubblica*, Padova, Cleup, 2019, p. 132.

¹² Il termine, sovente richiamato nella teoria economica e nella scienza delle finanze, viene utilizzato in questo frangente in un'accezione a-tecnica e di più ampio respiro, volendosi riferire in prima battuta al mancato accento offerto a temi che pure, si ritiene, possano risultare decisivi sia rispetto all'esito concreto del percorso di autonomia negoziata delle Regioni ordinarie interessate, sia in ordine alla valutazione astratta circa l'opportunità o meno di promuovere tale percorso di ulteriore differenziazione. Sennonché la mancata sottolineatura offerta a tali aspetti ha di fatto influenzato il dibattito non consentendo all'opinione pubblica di sviluppare un adeguato e consapevole orientamento su profili applicativi che certamente non sono sfuggiti ai decisori politici: al contrario, è dato registrare un'evoluzione esattamente opposta, nella quale gli orientamenti si sono avviluppati in contrapposte fazioni, senza che alla consapevolezza dei decisori e degli addetti ai lavori abbia fatto seguito una corrispondente trasmissione di tali profili contenutistici, pur molto rilevanti, ai fini della formazione di un apprezzamento neutrale, distaccato e sereno. Da questo punto di vista, si è dunque venuta a creare una evidente asimmetria tra le informazioni in possesso di politici, tecnici e referenti scientifici e quelle, invece, rese disponibili all'opinione pubblica, la quale si è polarizzata in contrapposizioni dialettiche talvolta pregiudiziali. Inoltre, come ribadito nel testo, a ciò si è accompagnata una certa opacità osservata dalle istituzioni coinvolte nella trattativa che, a sua volta, non ha consentito l'emersione di tutti gli elementi che pure sarebbe stato utile far trasparire, per tale via acuendo ulteriormente le richiamate asimmetrie ed i conseguenti disallineamenti di ordine argomentativo.

¹³ Cfr. ancora E. BALBONI, *op. ult. cit., passim*.

Cost., ammesso e non concesso che ci si possa spingere – in questa fase, per vero, ancora in divenire¹⁴ ed influenzata dai tragici eventi legati alla pandemia – verso una qualche valutazione realmente consapevole e distaccata. In questa prospettiva, si anticipa sin d’ora come l’attitudine a persistere di tali tensioni e contrapposizioni – che a tratti sembrano riecheggiare anche nel dibattito politico-istituzionale occasionato dall’emergenza sanitaria – derivi probabilmente da un radicato modo di intendere la dimensione dell’autonomia, nel più ampio spettro dei rapporti tra centro e periferia¹⁵.

Nel perseguire il richiamato proposito, al fine di focalizzare al meglio l’oggetto della riflessione qui suggerita, si dovrà necessariamente prescindere dalla puntuale esposizione di molti aspetti normativi già ampiamente trattati da autorevoli studiosi, prestando attenzione, invece, ad una prospettiva finora meno indagata che assurge ad oggetto privilegiato delle considerazioni che seguono, corrispondendo a quella che si potrebbe definire come la *dimensione amministrativa* del regionalismo differenziato. Essa si fonda sul rilievo decisivo che assumono le funzioni amministrative nella declinazione applicativa delle materie oggetto di trattativa ai fini del riconoscimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ex art. 116, comma 3, Cost. e ad essa sono rivolte le riflessioni espresse nei paragrafi seguenti, i quali procedono secondo spunti tra loro strettamente correlati. In particolare, si ritiene che nella valutazione delle conseguenze dell’applicazione del c.d. regionalismo asimmetrico o differenziato non si possa prescindere da uno sguardo offerto a partire dalla prospettiva delle amministrazioni chiamate a metabolizzare, in sede attuativa, il riassetto di competenze legato al percorso di ulteriore differenziazione.

2. La dimensione amministrativa del regionalismo (differenziato): «In principio sono le funzioni», non le materie (e solo in via programmatica le politiche). Giustificazione del modello

Molta dell’attenzione dei commentatori impegnati ad analizzare i caratteri e le dinamiche di questa nuova stagione del regionalismo italiano – incentrata sulle potenzialità e i limiti sottesi alla promozione del percorso che conduce verso ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia per le Regioni a statuto ordinario che ne hanno fatto richiesta – ha coinvolto tematiche in larga parte riconducibili alla dimensione costituzionalistica del regionalismo.

Tuttavia, la stagione che ha attraversato il nostro ordinamento con la sperimentazione del c.d. “terzo trasferimento di funzioni” operato a partire dalla legge 59/1997¹⁶, ci insegna che molte delle innovazioni

¹⁴ Parla di un «quadro ancora *in fieri*» in un ampio saggio cui si rinvia *in toto* ai fini della comprensione della tematica oggetto del presente scritto, in particolare, 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.

¹⁵ Sul punto v. *infra*, par. 3.

¹⁶ Su cui v., per quanto qui interessa, F.C. RAMPULLA, *La legge Bassanini e le autonomie locali*, in *Il Politico*, 1, 1997, p. 131 ss.

sostanziali sottese ad ampia parte dei settori qualificanti l'intervento ed il dinamismo delle Regioni si sono svolte e si sono evolute, anzitutto, sul piano amministrativo¹⁷.

Del resto, l'intera storia del regionalismo italiano, dagli anni Settanta ad oggi, è improntata al concetto di "funzione" amministrativa, sia essa *trasferita* come accaduto, appunto, con il primo ed il secondo trasferimento¹⁸ di funzioni, sia essa *delegata* dallo Stato alla Regione¹⁹ o, come modalità di esercizio in via ordinaria delle funzioni regionali, dalle Regioni agli Enti locali infra-regionali²⁰, oppure sia essa *conferita*²¹ ed eventualmente *riallocata*²², ai sensi dell'attuale art. 118 Cost. Questo assunto deriva dalla costante ricerca di una maggiore autonomia delle Regioni, dapprima sospinta dalle necessità di un'attuazione *tout court* dell'ordinamento regionale e, in seconda battuta, dall'esigenza di affrancarle da logiche informate a corroborare la persistente debolezza delle amministrazioni centrali²³, tali da alimentarne continuamente la sete di autonomia²⁴.

Anche l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. non sfugge al contesto dialettico descritto, connotato da una presupposta specializzazione regionale nell'esercizio di specifiche competenze – che prelude alle richieste di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia da parte di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna – e da una costante ricerca di spazi di intervento maggiormente qualificati, svincolati dalla

¹⁷ In tal senso, si condivide appieno l'esemplificazione – avente ad oggetto la legge reg. 31/1997 della Regione Lombardia, con la quale il legislatore lombardo ha ridisegnato a Costituzione invariata il sistema sanitario regionale sul piano eminentemente amministrativo, sfruttando gli spazi dispiegati dai principi delineati dalla legislazione statale – proposta da A. VENTURI, *Prefazione. I "sentieri neri" del regionalismo asimmetrico*, in G.C. RICCIARDI (a cura di), *Il regionalismo asimmetrico. Appunti e spunti sui riflessi nei confronti delle autonomie territoriali e funzionali*, Quaderni della Fondazione Giandomenico Romagnosi, 2, 2019, p. 4 ss.

¹⁸ Concretizzatosi con le leggi delega 281/1970 e 382/1975 nonché con i decreti delegati consequenziali.

¹⁹ Come facilmente intuibile, la delega dallo Stato alle Regioni ha comportato una serie di problemi applicativi ed interpretativi. Sul punto, v. a titolo esemplificativo Corte cost., sent. 213/1976, nonché più di recente Corte cost., sent. 559/1988, con nota di L. VIOLINI, *Conflitto di attribuzioni su funzioni delegate: un sì ancora molto da chiarire*, in *Le Regioni*, 1, 1989, p. 185 ss., nonché Corte cost., sent. 333/1998, e Corte cost., sent. 334/1998, con nota di R. BIN, *Sullo «statuto costituzionale» delle deleghe*, in *Le Regioni*, 1, 1999, p. 126 ss. Di recente ha affrontato il tema del progressivo declino nell'utilizzo della delegazione amministrativa C. BERTOLINO, *La delega di funzioni amministrative: alla ricerca delle ragioni di "abbandono" dell'istituto*, in *Le Regioni*, 4, 2019, p. 979 ss.

²⁰ Sul punto cfr., per i profili di interesse, F.A. ROVERSI MONACO, *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, Giuffrè, Milano 1970; U. POTOTSCHNIG, *La delega di funzioni amministrative regionali agli enti locali*, in *Foro amm.*, 3, 1971, p. 427 ss., ora in ID., *Scritti scelti*, Padova, Cedam, 1999, p. 459 ss.; ID., *Il comprensorio e il riassetto generale dell'amministrazione locale*, in *Le Regioni*, 1977, p. 426 ss.; F.C. RAMPULLA, *Programmazione e deleghe nelle leggi regionali sui comprensori*, in *Le Regioni*, 4, 1975, p. 629 ss.; M. COLUCCI-F.C. RAMPULLA, *Comprensori e deleghe*, in *Dem. dir.*, 4, 1976, p. 888 ss.

²¹ Si inizia a parlare di *conferimento* di funzioni, in particolare, con la legge 59/1997 ed il conseguente D. Lgs. 112/1998.

²² Per uno studio sulla consistenza della riallocazione delle funzioni all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, cfr. ad es. F. CORTESE, *Le competenze amministrative nel nuovo ordinamento della Repubblica. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza come criteri allocativi*, in *Ist. Federalismo*, 5, 2003, p. 843 ss.

²³ M. CAMELLI, *Regionalismo differenziato oggi: risultati incerti, rischi sicuri*, in *Astrid Rassegna*, 10, 2018, p. 1 ss.; ID., *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo*, cit., p. 14.

²⁴ Si ripropone in questo caso la plastica locuzione mutuata, seppur in diverso contesto argomentativo, da E. RUGGERI, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, in *Le Regioni*, 1, 2015, p. 243 ss.

presunta inadeguatezza del centro a comprendere le esigenze dei territori, traducendole in politiche avvertite come efficaci e desiderabili dalle comunità ivi insediate.

Incentrare la riflessione sulle funzioni amministrative, peraltro, significa considerare non solo la dimensione dell'attività amministrativa regionale, ma anche quella dell'organizzazione dell'amministrazione locale²⁵, sottolineando il rilievo, almeno in chiave programmatica, che assumono le politiche pubbliche promosse da un Ente territoriale a partire dalle funzioni esercitate: per tale via, infatti, si trascendono i confini talora rigidi che più o meno nitidamente vengono ad elevarsi nel considerare, invece, gli specifici ambiti materiali oggetto di competenza legislativa (ed amministrativa) statale o regionale.

La constatazione della centralità del rilievo che occorre riconoscere alle funzioni amministrative, consente, in un certo senso, di superare la prima questione che preme affrontare nella logica, richiamata in premessa, di *riallineare* l'enfasi offerta ad alcune tematiche oggetto di riflessione, vale a dire quella del numero e della centralità delle materie oggetto dell'intesa tra Stato e Regioni.

Occorre premettere, a tal proposito, che non si possono nutrire dubbi sul fatto che una maggiore trasparenza nella trattativa tra Stato e Regioni – per vero estremamente opaca nell'incedere dei suoi svolgimenti²⁶ – e richieste meglio ponderate e più circoscritte da parte regionale avrebbero agevolato un dibattito più sereno e distaccato. Invece, le tre Regioni interessate hanno richiesto ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in relazione ad un minimo di 15 materie²⁷ tra quelle richiamate dall'art. 116, comma 3, Cost., sino ad un massimo di 23 ambiti materiali²⁸ – cioè tutti quelli in astratto potenzialmente oggetto dell'intesa – probabilmente con la finalità di raggiungere una soluzione di mezzo²⁹.

²⁵ Per un'attenta disamina dei legami che possono astrattamente intrattenersi tra azione amministrativa ed organizzazione, v. G. SCIULLO, *L'organizzazione amministrativa. Principi*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 11 ss. Del resto, a sottolineare la bontà della correlazione individuata nel testo, giova rammentare come individuasse una continuità tra organizzazione ed attività già M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966, p. 124 ss.

²⁶ Esprime questo avviso, peraltro, anche L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 3, 2019, p. 576, il quale ha affermato in merito che « [...] la prassi sin qui seguita è del tutto censurabile, quantomeno per l'enorme opacità che ha caratterizzato ogni passaggio ». Peraltro rileva il regime ordinario di tale riservatezza nelle trattative, elemento che dunque non dovrebbe di per sé esser valutato così negativamente R. BIN, *La "secessione dei ricchi" è una fake news*, in *Lacostituzione.info*, 16 febbraio 2019, p. 2.

²⁷ È questo il caso, in particolare, dell'Emilia Romagna, la quale ha assunto rispetto a tale iniziativa un atteggiamento più cauto, come ribadiscono M. DE DONNO-P. MESSINA, *Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia. Quale idea di autonomia regionale?*, in *Ist. Federalismo*, 2, 2018, p. 471 ss, spec. p. 474.

²⁸ In particolare, si tratta di 23 materie per il Veneto, a fronte dei 20 ambiti materiali contemplati nell'istanza della Regione Lombardia. La Regione Emilia Romagna, nel corso delle trattative, ha poi portato a 16 il numero di materie richieste.

²⁹ Cfr. il quadro sinottico proposto da F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *Federalismi.it*, 6, 2019, p. 19 ss., il quale si riferisce agli

Tuttavia, se è vero, rispetto all'obiettivo delle Regioni, che *in medio stat virtus*, è altrettanto vero che, per quanto attiene al metodo, *est modus in rebus*: riesce, quindi, criticabile una scelta non circoscritta ed, anzi, dai contenuti *omnibus*, come quella operata dalle tre Regioni richiedenti, anzitutto perché vi sono materie che probabilmente mal si attagliano ad una gestione a livello del governo regionale oppure nulla aggiungono nella sostanza alle prerogative già affidate alla Regione³⁰.

Inoltre, richieste più circostanziate avrebbero probabilmente sotteso un'istruttoria regionale più approfondita rispetto a quanto non pare sia stato fatto concretamente³¹: tale aspetto concerne sia le reali potenzialità del percorso di ulteriore differenziazione competenziale, che le preventivabili criticità connesse all'effettiva capacità amministrativa delle Regioni interessate di far fronte alle diverse ulteriori materie e funzioni potenzialmente loro ascrivibili. Infatti, è forse questo l'interrogativo principale ontologicamente connesso alla stessa opportunità e capacità delle Regioni ordinarie di aspirare ad un'ulteriore differenziazione. Peraltro, di fronte al problema dell'istruttoria, riesce fuorviante considerare il tema del regionalismo differenziato come una questione di pertinenza delle sole tre Regioni promotrici dal momento che il regionalismo asimmetrico è potenzialmente suscettibile di passare da eccezione a regola ordinamentale³², attesi gli atti di indirizzo già assunti in tal senso da molte altre Regioni italiane, sospinte probabilmente più dalla volontà di adottare una politica "difensiva" rispetto all'allerta causata

accordi del 25 febbraio 2019. Lo stesso Autore, in successivi interventi apparsi sulla medesima *Rivista* ha analizzato l'evoluzione delle richieste nel corso delle trattative tra Stato e Regioni richiedenti.

³⁰ Si pensi, ad es., alla materia «*commercio con l'estero*», rispetto alla quale, al di là di spazi regolamentari relativi ai procedimenti e ai protocolli, a primo acchito non pare vi siano ampi spazi di manovra per le Regioni richiedenti.

³¹ Si rileva come le tre Regioni richiedenti abbiano senz'altro avviato un'istruttoria, benché di essa non siano state condivise sufficienti evidenze: ciò emerge dalla documentazione relativa alle cc.dd. pre-intese ed alle successive bozze di intesa, soprattutto, per quanto interessa in questa sede, con riferimento alla partizione in singole funzioni delle attività riconducibili alle materie oggetto di richiesta. Tuttavia, si nutrono fondati dubbi rispetto all'avvenuta istruttoria con riferimento alle corpose istanze di riorganizzazione delle relative amministrazioni sottese ad alcune richieste puntuali che sarebbero particolarmente onerose in termini organizzativi: si pensi al caso dell'istruzione e in particolare ai connessi problemi che dalla differenziazione regionale deriverebbero con riferimento allo statuto del personale.

³² Potenzialmente potrebbe aprirsi a breve una nuova stagione del regionalismo – attualmente ancora agli albori ma astrattamente suscettibile di dispiegare effetti ad oggi imprevedibili da un punto di vista dell'ampiezza sia spaziale che temporale, nei confronti delle Regioni – incardinata sull'attuazione della clausola di asimmetria di cui all'art. 116, comma 3, Cost., tale da assurgere, astrattamente, addirittura a tendenza generalizzata di sistema. In questo senso occorre interpretare le iniziative dello stesso segno inaugurate di recente dalle Regioni Toscana, Piemonte, Marche, Umbria, Liguria, Basilicata e Campania, cui fanno eco gli intendimenti anche di altre Regioni italiane, tutte informate all'intenzione di sperimentare percorsi di regionalismo differenziato. Sul punto, cfr. F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 4, 2017, p. 689 ss. Peraltro a fronte di tale movimento congiunto di molte Regioni italiane, la dottrina si è giustamente interrogata anche sull'eventualità di una nuova stagione interpretativa ed applicativa dell'art. 117 Cost., dal momento che una tendenziale estensione dell'autonomia negoziata condurrebbe inevitabilmente all'interrogativo circa quale possa essere la residuale portata di una disposizione che aspira ontologicamente ad una generalizzata ed uniforme applicazione. A tal proposito cfr., sulle prospettive di una "disattivazione" del Titolo V, ad es. A. POGGI, *Editoriale. Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato (a margine del Convegno di Torino)*, in *Diritti Regionali*, 2, 2019.

dall'orizzonte di una temibile «*secessione dei ricchi*»³³, piuttosto che non in ragione di oggettive esigenze di ulteriore differenziazione.

A fronte di un sistema costituzionale complesso, nel quale sussiste un oggettivo problema in riferimento al sempre più copioso contenzioso costituzionale che ha contraddistinto i diciannove anni che ci dividono dall'entrata in vigore della riforma del novellato Titolo V della Costituzione, la prospettiva di una tendenziale generalizzazione dell'asimmetria delle competenze regionali sul territorio nazionale non prelude a nulla di buono³⁴. Le criticità sono immediatamente ravvisabili sia con riferimento al potenziale incremento del contenzioso costituzionale³⁵, sia perché uno degli aspetti di maggior riflessione rispetto alla possibile asimmetria regionale dovrebbe derivare dalle modalità di plausibile applicazione amministrativa ed organizzativa connessa alla maggiori competenze richieste e da un'approfondita istruttoria relativa alla sussistenza della capacità amministrativa del sistema regionale e delle autonomie infraregionali di far fronte ai nuovi compiti aggiunti.

Infatti, come ammoniva in tempi non sospetti Massimo Severo Giannini, «in principio sono le funzioni»³⁶. Con tale assunto, il Maestro riteneva di fornire anzitutto un orizzonte metodologico con riferimento a qualsiasi riforma o riorganizzazione della pubblica amministrazione. La questione evidentemente non è estranea al regionalismo differenziato e anzi, risulta endogena allo stesso, dal momento che le ulteriori competenze sono necessariamente sempre seguite da ulteriori funzioni amministrative e, con esse, da rinnovate esigenze di strutturazione degli uffici e delle risorse umane, finanziarie e strumentali necessarie ai fini di far fronte ai nuovi compiti assunti dalla Regione richiedente.

Occorre, dunque, spostare la riflessione dal catalogo delle materie all'esercizio delle funzioni amministrative, considerato che la vera differenziazione regionale – attese le strette maglie entro cui riesce confinata la potestà legislativa delle Regioni, almeno secondo l'interpretazione che della partizione materiale di cui all'art. 117 Cost. viene costantemente fornita dal formante giurisprudenziale – sinora è stata di rado quella rinvenibile nella presunta ed auspicata innovatività delle leggi regionali, per vero già messa in discussione da autorevoli osservatori³⁷.

³³ È questo lo scenario che descrive, ad es., G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, Laterza, 2019. Allo stesso modo cfr. anche M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019.

³⁴ Giunge alla medesima conclusione anche E. CARLONI, A prologue to farce or tragedy. Perhaps both. *Considerazioni sul regionalismo differenziato e la sua attuazione*, in *Astrid Rassegna*, 4, 2019, il quale muove dal timore che il regionalismo differenziato possa provocare una disarticolazione dello Stato tanto profonda da inibirne la stessa azione politica e programmatica, oltre che la posizione baricentrica.

³⁵ Su tale aspetto v. *infra*, in questo stesso paragrafo.

³⁶ M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. civ.*, 1, 1957, p. 11 ss.

³⁷ Cfr. *ex multis*, M. CAMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, 4, 2012, p. 673 ss., nonché i molti interventi apparsi nel medesimo numero della *Rivista*.

Al contrario, elementi spiccatamente differenziali tra le Regioni italiane sono senz'altro riscontrabili in termini di azione ed organizzazione amministrativa, ferma restando la possibilità di interpretare in modo diverso i compiti amministrativi eventualmente conferiti³⁸ anche a livello di autonomia provinciale o comunale, secondo le diverse declinazioni dell'autonomia organizzativa degli Enti³⁹. La logica conseguenza che ne deriva – la quale si allinea alla richiamata tradizione amministrativa delle Regioni italiane – è che una buona parte della portata potenzialmente innovativa del regionalismo differenziato, rispetto all'attuale atteggiarsi della parabola regionalista, sia da ricercarsi nell'esercizio di “ulteriori” funzioni amministrative rivendicabili; ovviamente, ferma restando la possibilità della Regione di legiferare nelle materie oggetto delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, nei limiti dell'intesa perfezionata con il Governo ed a prescindere dal dato letterale inferibile dalla Costituzione, che si richiama alle materie⁴⁰.

Infatti, a ben vedere, la richiesta delle Regioni interessate di poter legiferare in settori afferenti a materie rientranti nella competenza concorrente, così come nei tre settori di competenza legislativa esclusiva statale espressamente richiamati nell'art. 116 Cost. dovrebbe comunque scontare alcune limitazioni sostanziali tali da ridurre la portata astrattamente innovativa, sovente enfatizzata in molti interventi.

Basti pensare al fatto che la revisione costituzionale del 2001 ha attribuito alla potestà legislativa concorrente alcune materie espressione di interessi caratterizzati da una dimensione oggettivamente ben più ampia rispetto a quella regionale, talora al punto da spiccare per la necessità gestione unitaria: così è accaduto, ad esempio, per la «*tutela e sicurezza del lavoro*», per il «*coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*»⁴¹ e per il «*commercio con l'estero*», nonché a maggior ragione per i «*porti e aeroporti*» e la

³⁸ Valorizza le peculiarità delle situazioni locali quali oggetto di politiche settoriali distinte da Regione a Regione, anche sul fronte dell'allocazione funzionale, L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato. La politica delle differenze, la welfare society e le prospettive del regionalismo italiano anche nel confronto con la riforma del regime speciale del T.A.A.*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 47.

³⁹ Cfr. M.R. SPASIANO, *L'organizzazione comunale. Paradigmi di efficienza pubblica e di buona amministrazione*, Napoli, ESI, 1995.

⁴⁰ Sul punto, l'opinione consolidata e maggioritaria è che, almeno formalmente, le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia attraggano senz'altro la potestà legislativa, mentre vi sono stati autori che hanno messo in discussione la possibilità di incidere sul fronte delle funzioni amministrative, sul presupposto – di per sé, ad avviso di chi scrive, non decisivo – che la norma costituzionale posta a presidio di tale dimensione funzionale sia l'art. 118 Cost. Di avviso diametralmente opposto, invece, appare V. CERULLI-IRELLI, *Gestioni comuni tra Regioni e modelli di regionalismo differenziato*, in A. MASTROMARINO-J.M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 61 ss., spec. p. 68, ad avviso del quale è stato «sinora travisato nell'interpretazione corrente» il problema relativo alla possibilità di incidere nella distribuzione delle potestà legislative tra Stato e Regioni, che dovrebbe ritenersi «invero da escludere», in quanto il legislatore costituente avrebbe «[...] inteso soprattutto consentire modelli più avanzati e completi di amministrazione regionale».

⁴¹ Tale competenza, come noto, ha assunto natura addirittura “trasversale” nella costante giurisprudenza della Consulta dell'ultimo decennio, sicché a rigore andrebbe trattata a parte proprio per la particolare natura ad essa riconosciuta dal Giudice delle Leggi. A tal proposito, si vedano, ad es., nei primi dieci anni di attuazione del novellato Titolo V, le seguenti sentenze della Consulta: Corte cost. 30 dicembre 2003, n. 376; Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 4; Corte cost. 12 gennaio 2005, n. 35; Corte cost. 12 gennaio 2005, n. 36; Corte cost. 14 novembre 2005, n. 417; Corte cost. 8 maggio 2009, n. 139; Corte cost. 24 luglio 2009, n. 237; Corte cost. 2 novembre 2009, n. 284; Corte cost. 10 giugno 2011, n. 182

«produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», titoli materiali che non a caso sono stati ricondotti ad unità dalla Corte costituzionale oppure non sono stati oggetto di normative regionali sufficientemente specializzanti e qualificanti⁴².

A ciò si aggiunga che nelle materie di legislazione concorrente «[...] spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato», alla quale le normative regionali avrebbero dovuto conformarsi: senonché, risulta che lo Stato non abbia quasi mai esercitato tale competenza legislativa⁴³ a far data dalla Legge cost. n. 3 del 2001. Tale frangente, *in astratto* avrebbe dovuto consentire alle Regioni ampio spazio di manovra nell'esercizio della potestà legislativa *pro futuro*, dal momento che le Regioni avrebbero potuto comunque esercitarla sin da subito salvo adeguarsi *a posteriori* alle normative statali di principio eventualmente sopravvenute; tuttavia, *in concreto* le ha oggettivamente ingabbiate laddove (cioè in quasi tutti i casi) esistessero normative statuali antecedenti la riforma del Titolo V che potessero ritenersi comunque espressione dei principi fondamentali di derivazione statale⁴⁴, secondo l'interpretazione offerta dalla Consulta all'indomani del rinnovato assetto di competenze accolto nel Titolo V della Costituzione⁴⁵ e in conformità a quanto disposto dalla l. 5 giugno 2003, n. 131⁴⁶.

Per tali ragioni, l'ampliamento delle competenze legislative delle Regioni ordinarie rispetto a materie nelle quali risulta marginale – o comunque residuale – una dimensione regionale dell'interesse, da una parte rappresenta un'operazione potenzialmente suscettibile di incrementare il gradiente di irragionevolezza dell'attuale assetto competenziale tra Stato e Regioni, con la prevedibile conseguenza che la Consulta sarà chiamata ad intervenire nuovamente sul ritaglio delle potestà⁴⁷; dall'altra parte, rispetto a quelle stesse

⁴² Con riferimento alle ultime due materie menzionate è questa l'opinione espressa da S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4, 2017, p. 661 ss., spec. p. 679. Peraltro, come rileva lo stesso Autore, ciò non è vero per altre materie concorrenti nelle quali, al contrario, la produzione regionale risulta particolarmente diffusa – e, si ritiene di aggiungere, talora pregevole – come per il caso della «tutela della salute» e del «governo del territorio».

⁴³ Ribadisce con forza tale aspetto, ad es., S. MANGIAMELI, *Il regionalismo differenziato e la salvaguardia degli interessi nazionali*, in GRUPPO PD SENATO (a cura di), *Il Regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà*, Roma, Tipografia del Senato della Repubblica, 2019, p. 9 ss.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ La Corte Costituzionale ha perseguito lo scopo di pervenire ad una regolamentazione uniforme con riferimento a molte materie di cui all'art. 117, comma 3, Cost. sia consentendo allo Stato di richiamare a sé funzioni legislative in applicazione del principio di sussidiarietà, sia stabilendo che i principi di base potevano essere più ampi di quanto logicamente inferibile dal dato testuale offerto dalla Costituzione. Tra i riferimenti più emblematici e risalenti, cfr. Corte cost., nn. 282/2002, 407/2002, 303/2003, 370/2003 e 14/2004.

⁴⁶ Infatti, giova sottolineare che attraverso tale legge il Parlamento ha delegato il Governo ad individuare i principi già vigenti, allo scopo di evitare un vuoto legislativo nell'attesa di una loro concreta definizione da parte del legislatore. Tuttavia, a tenore letterale dell'ultimo periodo dell'art. 117, comma 3, Cost. tale vuoto sarebbe stato comunque colmato dalle leggi regionali, cosa che infine non è potuta accadere, svilendo la stessa portata della norma.

⁴⁷ In termini critici si esprime ad es. C. IANNELLO, *Regionalismo differenziato: disarticolazione dello Stato e lesione del principio di uguaglianza*, in *economiaepolitica.it*, p. 4, a sua volta richiamato da R. CARIDÀ, *Notazioni sulla portata applicativa dell'art. 116 della Costituzione e funzioni amministrative*, in *Dirittifondamentali.it*, 2, 2019, p. 4.

materie (e solo per esse), l'ampliamento della potestà legislativa delle Regioni richiedenti non garantisce di per sé un risultato apprezzabile sul fronte del tangibile incremento dell'innovatività contenutistica delle leggi regionali, se non altro perché la dimensione dell'interesse comporterebbe comunque un'ingerenza sostanziale dello Stato, ancorché mitigata dal titolo e dalle condizioni dell'asimmetria⁴⁸.

Così, invece, non sarebbe per le funzioni amministrative, che ben si attagliano ad interessare anche solo alcune porzioni del complesso di competenze astrattamente riconducibili a ciascuna materia contemplata nell'art. 117 Cost., con la conseguenza di risultare più elastiche e potenzialmente suscettibili di produrre una effettiva differenziazione a livello applicativo regionale, anche allorché ricorra una dimensione dell'interesse sovregionale: infatti, a titolo dell'intesa di cui all'art. 116, comma 3, Cost., nulla vieterebbe che anche solo *alcune* delle competenze rientranti nel complesso statuto giuridico di ciascuna materia possano essere conferite alla Regione richiedente, come del resto è parso accadere anche nei fatti ad un'attenta lettura delle bozze di intesa tra Governo e Regioni⁴⁹.

Le *ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*, dunque – anche in considerazione delle richiamate osservazioni in ordine all'attuale estensione della potestà legislativa regionale ed alle criticità legate ad una differenziazione imperniata sulla sola potestà legislativa – potrebbero per vero risolversi soprattutto in innovativi paradigmi di esercizio delle funzioni amministrative già intestate alla Regione in quanto correlate alle materie di competenza concorrente; oppure, più in generale, esse potrebbero semmai sostanziersi nell'esercizio *tout court* di nuove funzioni, anche nelle materie rispetto alle quali non ci si può attendere che i confini della potestà legislativa regionale subiscano concretamente particolari escursioni in termini di maggiore estensione rispetto all'esistente giuridico. Per altro verso, anche rispetto alle materie nelle quali l'asimmetria condurrebbe effettivamente a più ampie prerogative delle Regioni richiedenti, con l'attrazione della potestà legislativa al livello regionale si verificherebbe in ogni caso – come precisato *infra*⁵⁰ – anche il conferimento delle correlative competenze amministrative⁵¹.

⁴⁸ Come autorevolmente rilevato da S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., p. 677, la «[...] legge di cui all'art. 116, comma 3, Cost., infatti, avrebbe – come si è accennato – l'effetto particolarmente significativo che, per le materie di competenza concorrente, le clausole di attrazione della potestà legislativa regionale da parte dello Stato, anche se compensate da procedure collaborative, non avrebbero effetto nei confronti della Regione interessata, o quanto meno richiederebbero delle negoziazioni particolari». Lo stesso avviso era già stato espresso da L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, 2, 2007, p. 207 ss.

⁴⁹ Nonostante richieste iniziali ben più ampie, infatti, la trattativa condotta tra Governo e Regioni si è risolta in una costante operazione di *labor lime*, tesa ad eliminare dai testi delle correlative intese le competenze che, anche nelle materie di competenza concorrente, difficilmente le Regioni avrebbero potuto sostenere ed esercitare secondo parametri di efficienza ed efficacia.

⁵⁰ V. *infra*, in questo stesso paragrafo.

⁵¹ Così A. D'ATENA, *Audizione* presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, 29 novembre 2017, in <http://documenti.camera.it>, p. 3, poi riprodotta insieme a quella di S. MANGIAMELI in *Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Documento conclusivo approvato*, 6 febbraio 2018, ivi, p. 10.

Se si concorda con il quadro sinora rappresentato, nella prospettiva di favorire la ricostruzione di un approccio distaccato e pragmatico rispetto alle motivazioni e agli svolgimenti della possibile attuazione del regionalismo asimmetrico, a livello sistematico giova sottolineare quanto segue.

In primo luogo, la clausola di cui all'art. 116, comma 3, Cost. costituisce uno degli strumenti a disposizione degli Enti territoriali regionali – e, in via mediata, dei territori e delle comunità di cui essi sono esponenziali – che la Costituzione contempla espressamente al fine di valorizzare le potenzialità insite nel concetto stesso di autonomia sicché, ad istruttoria avvenuta, non si vede per quale ragione non si debba favorire un percorso informato alla promozione delle prerogative delle autonomie territoriali garantite dalla Carta fondamentale⁵².

In seconda battuta, sebbene l'art. 116, comma 3, Cost. si riferisca espressamente alle materie di cui all'art. 117 Cost., probabilmente esso potrebbe essere interpretato – *a fortiori* nella prospettiva offerta da un ragionamento sulle funzioni amministrative – come una disposizione di carattere speciale rispetto all'art. 118 Cost.: tale norma di carattere generale riveste una assoluta centralità nel novellato Titolo V e potrebbe assurgere a norma di copertura dello stesso art. 116, comma 3, Cost., specialmente per quanto attiene ai commi 1 e 2 e, in particolare, ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione ivi richiamati. Per l'esattezza, non essendo stato esplicitato nell'art. 116, comma 3, Cost. un univoco riferimento letterale alle competenze legislative, nulla vieta che mediante l'intestazione delle materie di cui agli artt. 117, comma 3, Cost. e 117, comma 2, lett. l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), la Regione destinataria divenga titolare sia di competenze legislative che, soprattutto, amministrative: ciò avverrebbe, in prima battuta, secondo il modello del c.d. parallelismo delle funzioni⁵³, che in tal caso troverebbe applicazione esclusivamente rispetto agli ambiti materiali costituenti il titolo della “specialità ponderata” delle Regioni ordinarie richiedenti. La richiamata specialità della norma accrediterebbe un'interpretazione dell'art. 116, comma 3, Cost. come disposizione recante un procedimento speciale e rafforzato ai fini dell'attuazione della redistribuzione funzionale con riferimento a singole materie ed in misura maggiormente estesa rispetto a quanto già stabilito, in via ordinaria, dall'art. 118 Cost.: ciò avverrebbe nei limiti e alle condizioni precisate nell'intesa, la quale assumerebbe natura derogatoria rispetto all'allocatione derivante dall'attuale assetto legislativo.

⁵² In questo senso, l'attuazione della clausola di asimmetria di cui all'art. 116, comma 3, Cost. non dovrebbe essere letta – come invece accaduto in certi passaggi del dibattito pubblico – come uno strumento tanto pericoloso da preludere alla secessione delle Regioni del Nord: tale prospettiva, infatti, riesce immediatamente esclusa dal tenore letterale e dall'interpretazione sistematica della stessa norma, anche a prescindere dal richiamo al principio solidaristico. Peraltro, come si espliciterà *infra*, in questo paragrafo, il richiamo all'autonomia rinvenibile nell'art. 116, comma 3, Cost. lega tale disposizione anche da un punto di vista meramente letterale ai principi fondamentali di cui all'art. 5 Cost., con la conseguenza di richiamare anche espressamente sia il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica, sia quello della necessaria promozione delle autonomie.

⁵³ A. D'ATENA, *op. ult. cit.*; S. MANGIAMELLI, *op. ult. cit.*

Il profilo amministrativo sarebbe, dunque, alla prova dei fatti, il più determinante, alla luce delle osservazioni già sopra esposte in relazione all'effettiva estensione o estensibilità della potestà legislativa regionale, sicché un rapporto di specialità oggettiva tra l'art. 116, comma 3, Cost. e l'art. 118 Cost. sembra configurabile.

Del resto, se si dimostra che una funzione potrebbe essere utilmente allocata su base regionale anziché statale, perché a quel livello di governo potrebbe esser esercitata secondo *standard* di efficienza superiori, il principio di sussidiarietà verticale imporrebbe, già di per sé, una siffatta redistribuzione. Allo stesso modo, se alcune funzioni potessero conoscere attuazione secondo parametri di maggiore adeguatezza al livello regionale, l'art. 118 Cost. senz'altro imporrebbe di riallocarle al livello più adeguato; lo stesso ragionamento vale allorché la dimensione adeguata sia ravvisabile ad un livello di maggiore prossimità, dal momento che il principio di adeguatezza rappresenta il titolo costituzionale fondativo delle forme associative tra Enti locali⁵⁴ e deve essere letto nella logica dell'efficienza, cioè (anche) della migliore allocazione funzionale rispetto alla capacità amministrativa degli Enti astrattamente candidabili all'esercizio delle funzioni. Da ultimo, laddove ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia risultino giustificate dalla intrinseca diversità dei territori, dalle prassi amministrative anche sperimentali ivi invalse, dalle spiccate capacità di alcune amministrazioni locali, dal loro numero e dalla loro morfologia, non paiono residuare dubbi sul fatto che il principio di differenziazione di cui all'art. 118 Cost. risulterebbe a tratti sovrapponibile rispetto al richiamato art. 116, comma 3, Cost.

Tali considerazioni concorrono a mitigare il rilievo dei problemi procedurali, ancorché oggettivamente presenti, in assenza di una legge di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.⁵⁵ ed, anzi, pare ci si possa spingere sino a sostenere che i profili sostanziali continuino a superare le questioni procedurali, se non altro perché sono le ragioni di merito ad ingenerare gli equivoci più rilevanti nell'interpretazione della disposizione costituzionale.

Taluno ha osservato che l'art. 116, comma 3, Cost. non possa che riguardare le materie legislative – e non le funzioni amministrative – proprio perché, come si accennava, il Titolo V contempla già l'art. 118 Cost. ai fini della disciplina della distribuzione delle funzioni amministrative⁵⁶; inoltre, corroborerebbe tale assunto il fatto che l'art. 116, comma 3, Cost. richiami le materie oggetto del (solo) riparto tra competenze legislative dello Stato e delle Regioni ex art. 117 Cost. Si tratta di una posizione tutt'altro che peregrina,

⁵⁴ Cfr. quanto descritto già a partire dalle leggi 59/1997 e 265/1999 da C. TUBERTINI, *Le forme associative e di cooperazione fra enti locali tra i principi di autonomia e di adeguatezza*, in *Ist. Federalismo*, 2, 2000, p. 305 ss.

⁵⁵ Peraltro la bozza di legge quadro in materia di regionalismo differenziato, pubblicata nel novembre 2019 in <https://www.roars.it/online/lautonomia-differenziata-secondo-boccia-ecco-la-bozza-di-legge-quadro/> già richiamata *supra*, non sembra sciogliere i nodi richiamati nel testo.

⁵⁶ Su tale aspetto si rinvia ora agli Atti, in corso di pubblicazione, del Convegno di Studi su *Regionalismo e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, svoltosi presso l'Università degli Studi di Messina il 16-17 dicembre 2019.

fondata su un argomento solido che, tuttavia, sembra cedevole rispetto al tenore letterale della norma ed agli svolgimenti concreti che ha conosciuto l'attuazione del Titolo V.

Infatti l'art. 116, comma 3, Cost. si riferisce a “*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*”, richiamandosi direttamente alla nozione stessa di autonomia che – come ci insegna ancora *ex multis* M.S. Giannini⁵⁷ – rappresenta un concetto gravido di sfaccettature, anche laddove direttamente riferito agli Enti territoriali, suscettibile di ricomprendere la dimensione (si badi bene, *latu sensu*) normativa, organizzativa e finanziaria. Qualora il legislatore costituzionale avesse voluto riferirsi alla sola potestà legislativa, lo avrebbe potuto fare⁵⁸ senza riprendere il ben più ampio concetto di autonomia, che peraltro si lega direttamente all'art. 5 Cost., non già – o quantomeno, non solamente – all'art. 117 Cost. Immaginando di escludere la possibilità di accedere all'opzione ermeneutica che rinvia nell'art. 117 Cost. l'unico titolo giuridico alla luce del quale interpretare l'estensione delle competenze sottesa al regionalismo asimmetrico, vale la pena di sottolineare che il richiamo all'autonomia rinvenibile nell'art. 116, comma 3, Cost., legando tale disposizione anche da un punto di vista meramente letterale ai principi fondamentali di cui all'art. 5 Cost., conduce alla logica conseguenza di richiamare espressamente sia il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica che quello della necessaria promozione delle autonomie. Peraltro, al medesimo approdo si giungerebbe anche accedendo all'interpretazione sistematica della norma, che essendo ubicata nel Titolo V dovrebbe, comunque, essere letta con la lente dei principi fondamentali di cui al richiamato art. 5 Cost.: da quest'ultimo rilievo derivano implicazioni ben più ampie di quanto non avverrebbe per il tramite della sola potestà legislativa; ed, inoltre, ciò concorre a scongiurare qualsiasi deriva contraria al sistema costituzionale delle autonomie nell'applicazione della norma.

Anche ammettendo che l'art. 116, comma 3, Cost. non costituisca una clausola speciale sia nel merito che nella procedura ma debba, al contrario, considerarsi *tout court* alternativo rispetto all'art. 118 Cost. – unica disposizione legittimante una qualsiasi redistribuzione competenziale – giova osservare come quest'ultimo non sia mai stato applicato come invece poteva (*rectius* doveva) accadere⁵⁹: non si vede, dunque, per quale ragione non si debba sfruttare l'occasione dell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., anche

⁵⁷ M.S. GIANNINI, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1951, p. 851 ss.; ID., voce *Autonomia pubblica (teoria generale e diritto pubblico)*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, Giuffrè, 1959, p. 356 ss.

⁵⁸ Per tale ragione si ritiene che l'art. 116, comma 3, Cost. nel riferirsi espressamente alle materie, attragga contestualmente sia le competenze legislative che quelle amministrative ad esse legate.

⁵⁹ Parla di «oblio» dell'art. 118, comma 1, Cost., in particolare, M. CAMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo*, cit., *passim*.

valorizzandone i tratti di indefinitezza, ai fini di promuovere, seppur con colpevole ritardo, una più ampia applicazione dell'intero Titolo V⁶⁰, rivitalizzando, così, lo spirito stesso del regionalismo.

Se, dunque, si muove dal presupposto che il cuore del percorso debba rinvenirsi nelle funzioni, non è difficile immaginare che il momento più gravoso – all'indomani del conferimento regolato dall'intesa – possa essere quello della programmazione regionale rispetto alle politiche pubbliche in concreto dispiegabili ed alla correlativa redistribuzione funzionale.

Quanto al primo aspetto, autorevoli commentatori⁶¹ hanno già avuto modo di sottolineare come, nell'interpretazione del dettato costituzionale, debba offrirsi rilievo non tanto al catalogo delle materie quanto alla dimensione delle politiche pubbliche, sul presupposto che “ragionare per politiche” consentirebbe di recuperare un'unitarietà dell'azione politica ed amministrativa delle Regioni altrimenti non assicurata dal riparto fondato sugli ambiti materiali, per loro natura eccessivamente rigidi e talora di incerta definizione⁶². Tale considerazione riesce senz'altro condivisibile ma sottende il presupposto logico-giuridico dell'avvenuto conferimento di competenze amministrative: infatti, è a partire dalle funzioni amministrative (già) intestate all'Ente territoriale che esso può elaborare e programmare politiche pubbliche destinate a dispiegare i loro effetti sul territorio di pertinenza.

Per vero, l'avvenuto conferimento di funzioni amministrative consente alle Regioni, altresì, di accedere ad una dimensione territoriale più ampia, corrispondente alla c.d. proiezione interregionale dell'autonomia⁶³, dal momento che ai sensi dell'art. 117, comma 8, Cost. la «*legge regionale ratifica le intese*

⁶⁰ Peraltro, come si è già accennato *supra*, interpretando l'art. 116 Cost. sottolineandone i meri profili materiali, al lato pratico, per molte materie la potestà legislativa regionale non conoscerebbe significative variazioni in senso estensivo, se non nei limiti di quanto si è detto, a meno che non si ritenga di dover riscrivere interi capitoli dell'interpretazione giurisprudenziale offerta al Titolo V dalla Consulta, prospettiva dalle conseguenze addirittura dirompenti rispetto all'attuale assetto del regionalismo e, dunque, non desiderabile.

⁶¹ Cfr., ad es., R. BIN, *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze, ma delle politiche*, in *Ist. Federalismo*, 2, 2009, p. 203 ss.

⁶² Si pensi all'immagine della materia corrispondente a una “pagina bianca”, proposta nel vigore del previgente testo costituzionale da L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, 3, 1971, p. 3 ss., spec. p. 39. Ma sul punto si veda, altresì, la critica al disegno dei rapporti tra Stato e Regioni proposta da R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, 4, 2001, p. 613 ss. L'Autore a p. 614, afferma che il «[...] difetto principale imputabile al disegno costituzionale risiede [...] nella configurazione giuridica dei rapporti tra lo Stato e i nuovi enti. Lo schema costituzionale si impernia sulla separazione dualista delle competenze dello Stato e delle Regione: uno schema già antiquato allora e sicuramente inadatto ad organizzare oggi le relazioni centro-periferia in Italia. Per di più questa separazione si regge su un equivoco: le sfere di attribuzione della potestà legislativa - che poi si trascina le attribuzioni amministrative - sono separate da una linea di demarcazione [...] segnata da paletti invisibili, che non hanno maggior persistenza ed efficacia della legendarie briciole di Pollicino». Non a caso, il regionalismo asimmetrico è stato salutato da alcuni autorevoli commentatori come una positiva novità della riforma costituzionale del 2001, in quanto consentirebbe di superare la rigidità dell'uniformità regionale e della separazione delle competenze intercorrente tra Stato e Regione: così, *ex multis*, G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1, 2001, p. 3 ss.; A. RUGGERI, *Nota minima sulle oscillanti prospettive del regionalismo italiano, tra logica della separazione e logica della integrazione delle competenze, alla luce della “controriforma” del Titolo V*, in *Federalismi.it*, 1, 2003, p. 1 ss.

⁶³ Così A. VENTURI, *La proiezione interregionale dell'autonomia*, in L. VIOLINI-Q. CAMERLENGO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 365 ss.

della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni». Tali intese⁶⁴, come è stato autorevolmente osservato⁶⁵, sarebbero potenzialmente riconducibili all'alveo degli accordi ex artt. 11 e 15 della Legge 241/1990 e costituirebbero il titolo legittimante l'adozione di provvedimenti amministrativi in grado di dispiegare i propri effetti nei territori di pertinenza delle Regioni aderenti⁶⁶, recuperando un'ulteriore copertura legislativa nella legge regionale di ratifica⁶⁷. Come si premura di precisare la stessa disposizione costituzionale, inoltre, le stesse intese presiedono all'istituzione di uffici ed organi co-gestiti propedeutici all'esercizio delle ulteriori funzioni e competenze, con ciò travalicando i confini amministrativi della singola Regione⁶⁸. All'istituzione di uffici⁶⁹ o organi⁷⁰ comuni corrisponde la gestione di attività – sia tecniche che amministrative – di comune interesse, a carattere sia istruttorio sia procedimentale e provvedimentale, imputabili ad entrambe le Regioni⁷¹.

Quanto al secondo profilo – riguardante la ridistribuzione funzionale da parte della stessa Regione – essa si potrebbe realizzare secondo uno schema “a clessidra”, con ruolo centrale di coordinamento regionale ed articolazione decentrata sulle amministrazioni esponenziali dei territori, anche all'insegna del c.d. «municipalismo differenziato»⁷². Infatti – come meglio si esplicherà *infra*, nel paragrafo successivo – sul

⁶⁴ Sulle quali v. A. STERPA, *Le intese tra le Regioni*, Milano, Giuffrè, 2011; ID., *La dimensione interregionale del diritto: le intese tra Regioni*, in *Federalismi.it*, 11, 2009, p. 1 ss.

⁶⁵ In particolare da V. CERULLI-IRELLI, *Gestioni comuni tra Regioni e modelli di regionalismo differenziato*, cit., p. 63.

⁶⁶ V. CERULLI-IRELLI, *op. ult. cit.*, p. 64 ss.

⁶⁷ Elemento che assicura sia rafforzato anche *a posteriori* il rispetto del principio di legalità degli eventuali provvedimenti adottati a titolo dell'intesa tra Regioni. Anche queste intese, pur soggette a ratifica mediante legge regionale, rappresentano atti vincolati nel contenuto e nell'oggetto al perseguimento del pubblico interesse, ancorché aventi carattere negoziale.

⁶⁸ V. CERULLI-IRELLI, *op. ult. cit.*, p. 64 ss. Come rileva l'Autore a p. 65, infatti, alcune materie «[...] presentano un'evidente vocazione a questo tipo di gestione, laddove si tratti di settori di amministrazione che non sopportano il vincolo territoriale [...]». Si pensi al settore del territorio o dell'ambiente e alle connesse politiche delle infrastrutture, alla protezione civile, ai trasporti, alle politiche del lavoro, al turismo, etc.». Quanto al tema delle infrastrutture, ad es., cfr. F. PELLIZZER, *L'esecuzione interregionale di un'opera pubblica: analisi di un'esperienza*, in L. VANDELLI (a cura di), *Le forme associative tra enti territoriali*, Milano, Giuffrè, 1992, p. 173 ss.

⁶⁹ In tal caso si tratterà di attività prevalentemente tecniche, aventi carattere preparatorio o istruttorio.

⁷⁰ In questo caso, invece, mediante le intese verranno gestite attività giuridiche vere e proprie che si risolvono con l'adozione di provvedimenti amministrativi produttivi di effetti giuridici. Uno dei pochi casi di cessione volontaria di competenze ad organo esterno alle Regioni già prima della riforma del Titolo V risale al caso delle Idrovie padane, ove era stata trasferita all'organo la competenza programmatica e decisionale. Sul punto, v. U. POTOTSCHNIG, *Livelli di governo e riordino delle funzioni nel bacino interregionale*, in *Le Regioni*, 1-2, 1980, p. 105 ss.; A. ROBECCHI MAJNARDI, *Prime esperienze di intese interregionali: il caso delle Idrovie padane*, ivi, 4, 1980, p. 624 ss.

⁷¹ Su questo fronte specifico si sottolinea l'iniziativa delle Regioni Umbria e Marche, propedeutica alla predisposizione e all'avviamento di un percorso comune di differenziazione mediante l'intesa di cui all'art. 117, comma 8, Cost., nel quale si prevede la definizione di funzioni amministrative da esercitarsi congiuntamente. Sul punto, cfr. L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, cit., p. 352; G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019, p. 1 ss., spec. p. 31.

⁷² Tale espressione, che mette in luce la desiderabilità di una diversa disciplina normativa destinata ai Comuni, secondo la capacità amministrativa di ciascun Ente ed a prescindere dalle funzioni fondamentali previste dalla normativa statale ricorre in A. VENTURI, *Le funzioni ed i servizi di prossimità nella prospettiva del “municipalismo differenziato”*, in G.C. RICCIARDI-

piano ordinamentale è fuor di dubbio che la prospettiva dell'asimmetria prelude necessariamente ad una valorizzazione del tessuto regionale del governo locale, dal momento che alcune funzioni oggetto di conferimento ai sensi dell'intesa tra Stato e Regioni potrebbero essere ridistribuite sul sistema degli Enti locali regionali, a maggior ragione nelle Regioni connotate da uno spiccato policentrismo amministrativo e da parzialmente inespresse potenzialità di raccordo interno del sistema multilivello delle autonomie locali e funzionali infraregionali.

3. Il rapporto tra funzioni e risorse umane: marginalità degli aspetti procedurali, tendenziale irreversibilità del procedimento verso l'autonomia differenziata e valorizzazione delle autonomie funzionali e locali

Dall'accettazione di un modello di regionalismo asimmetrico informato alla valorizzazione delle funzioni amministrative deriva una logica conseguenza di rilievo decisivo che, attenendo all'organizzazione delle amministrazioni, per converso condiziona i caratteri dell'autonomia differenziata. Essa, in particolare, incide sul tema dell'irreversibilità o meno del procedimento che conduce alla differenziazione, tema largamente indagato dalla dottrina sia negli scorsi mesi che in passato⁷³.

Dal momento che l'organizzazione amministrativa segue le funzioni⁷⁴, cioè i compiti amministrativi, ogniquale volta una funzione debba trasfondersi nell'azione amministrativa di un Ente territoriale è verisimile che l'organizzazione debba essere plasmata sulle funzioni, provvedendo alla liberazione delle risorse finanziarie propedeutiche all'esercizio delle stesse e, con esse, del personale da impiegarsi a tal fine. In altri termini, vale anche per il caso in esame il principio per cui «[...] quelli del personale sono problemi seguaci, nel senso che debbono adattarsi al tipo di funzioni ed organizzazioni prescelti»⁷⁵, sicché gli istituti che presiedono alla mobilità del personale delle amministrazioni coinvolte⁷⁶ nella

A. VENTURI (a cura di), *La riorganizzazione territoriale e funzionale dell'Area vasta*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 235 ss., spec. p. 238 ss.

⁷³ Cfr. per questo profilo specifico, già all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, ad es. N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 51 ss.; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI-M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 53 ss.

⁷⁴ Per vero molti autori ritengono che dal punto di vista logico-giuridico il rapporto di connessione sia esattamente invertito, come ben descrive G. SCIULLO, *L'organizzazione amministrativa*, cit., p. 11 ss. Ancorché forse più singolare, la posizione di G. BERTI, *La pubblica amministrazione*, Padova, Cedam, 1968, p. 73 ss. – che congiunge la sfera organizzativa a quella dell'attività – riesce in ogni caso attagliabile al ragionamento proposto nel testo, ferma restando la connessione enucleabile in astratto fra le due dimensioni richiamate.

⁷⁵ Testualmente S. CASSESE, *Il sofisma della privatizzazione del pubblico impiego*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1, 1993, p. 287 ss., spec. p. 292.

⁷⁶ È prevedibile, infatti, che nella fase di transizione, prima cioè che si addivenga ad una stabilizzazione degli organici pienamente soddisfacente rispetto all'assetto delle funzioni da esercitare, si faccia luogo all'applicazione degli istituti di mobilità temporanea del personale pubblico. Sia la fase di transizione che quella di successiva stabilizzazione rispetto

riorganizzazione debbono conoscere una concreta attuazione soltanto in un momento successivo rispetto alla previa mappatura delle funzioni amministrative da esercitarsi⁷⁷ ed alla riallocazione delle medesime secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'art. 118 Cost.

Tale frangente rende il percorso di differenziazione cosa ben più complessa di quanto non possa direttamente inferirsi dalla disposizione costituzionale che fonda il titolo dell'asimmetria competenziale per le Regioni ordinarie.

Infatti, anche a fronte di una possibile mitigazione dell'impatto connesso al conferimento delle nuove funzioni per il tramite del sistema delle autonomie locali – nonché delle autonomie funzionali⁷⁸ e dei soggetti privati che possono esercitare potestà pubbliche ex art. 118, comma 4, Cost. – è presumibile che una parte di esse, cioè quelle che non saranno riallocate a favore degli Enti del governo locale, verrà esercitata direttamente dalla Regione, seppur con le proprie articolazioni⁷⁹. Tale elemento, evidentemente, conferisce una potenziale nuova rigidità all'assetto scaturente dalla clausola di asimmetria, che necessita di soluzioni correttive.

In altri termini, è ben vero che l'art. 116, comma 3, Cost. nulla dice circa la reversibilità o meno del percorso assoggettato all'intesa tra Stato e Regioni, elemento su cui sono state formulate svariate interpretazioni in assenza di una normativa attuativa della disposizione costituzionale in parola; tuttavia, il percorso è da ritenersi difficilmente reversibile *de facto*, o comunque reversibile a condizione di sopportare costi di transazione ingenti ai fini di un'eventuale ulteriore riorganizzazione finalizzata a ripercorrere *a contrario* il percorso devolutivo, dalle Regioni allo Stato. Infatti, le funzioni di

alle esigenze organizzative sottese al regionalismo asimmetrico potranno comunque essere oggetto dell'intesa, la quale verisimilmente assumerà la veste dell'atto giuridico teso ad offrire copertura rafforzata, all'esito della negoziazione tra Stato e Regioni sulle singole materie, nei confronti successive fonti regolamentari o provvedimentali suscettibili di rappresentare nel dettaglio l'organizzazione delle risorse umane connessa al trasferimento ed alla correlativa assunzione di ulteriori compiti amministrativi. Anche in questo caso, del resto, la legge dello Stato approvata a maggioranza assoluta dalle Camere sulla base dell'intesa consente che sia sempre rispettato il principio di legalità. Quanto agli istituti di mobilità temporanea del personale, cfr. M. GARATTONI, *Comando, distacco e altri strumenti di mobilità temporanea nel pubblico impiego tra organizzazione ed esigenze di flessibilità*, in *Il Lav. nelle pubbl. amm.*, 5, 2006, p. 845 ss.

⁷⁷ Così v. anche in M.S. GIANNINI, *In principio sono le funzioni*, cit., p. 14; U. POTOTSCHNIG, *Esigenze di una nuova legislazione comunale e provinciale*, in AA.VV., *Atti del XXI convegno di studi di scienza dell'amministrazione "Gli enti locali nell'ordinamento regionale"*, Milano, Giuffrè, 1977, p. 257 ss.

⁷⁸ Sul punto, cfr. E. MAURI, *Ruolo e funzioni delle Camere di Commercio nel percorso verso il regionalismo differenziato. Temi e proposte a margine delle istanze avanzate dalla Lombardia*, in G.C. RICCIARDI (a cura di), *Il regionalismo asimmetrico*, cit., p. 17 ss.

⁷⁹ A tal proposito, si aderisce alla risoluta critica rispetto alla possibilità che proliferino Enti regionali di secondo grado ai fini dell'esercizio delle funzioni amministrative devolute ai sensi dell'intesa, espressa da G. CASTELLI, *Audizione del Presidente dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) – Fondazione ANCI, Guido Castelli, in materia di autonomia finanziaria delle Regioni e di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, giovedì 28 marzo 2019.

amministrazione necessitano comunque che si attenda alla predisposizione di uffici, strutture e risorse⁸⁰ che, successivamente, immaginando un percorso a ritroso, dovrebbero essere in qualche modo riallocati. Questo aspetto, nel dibattito pubblico, dovrebbe essere centrale e sposta ancora una volta l'attenzione sul quesito circa l'avvenuta (o meno) istruttoria regionale. Segnatamente, occorrerebbe chiedersi se le Regioni richiedenti abbiano effettivamente svolto una seria valutazione preventiva in relazione alle 16-23 materie oggetto di intesa (e alle riconnesse funzioni amministrative⁸¹) e, in secondo luogo, bisognerebbe comprendere se le altre Regioni che hanno adottato atti di indirizzo in tal senso, abbiano a loro volta ponderato l'elemento afferente alla complessa riorganizzazione amministrativa implicata dalla riallocazione delle funzioni attualmente esercitate a livello centrale⁸².

È appena il caso di sottolineare che, a fronte dell'assunzione di nuove competenze da parte delle Regioni, lo Stato si ritroverebbe con organici sovradimensionati rispetto alle funzioni trattenute a livello centrale nelle materie oggetto di negoziazione, elemento che implica l'estensione dell'istruttoria anche alla necessaria riorganizzazione delle amministrazioni dello Stato⁸³. In tal caso, il personale in esubero dovrebbe essere adibito ai ruoli statali rimasti scoperti oppure individuato nelle sedi decentrate delle amministrazioni centrali, affinché possa eventualmente accedere ai ruoli regionali⁸⁴ (o delle diverse amministrazioni locali presso le quali la funzione dovrebbe essere riallocata dalla Regione). Di tale istruttoria, correlata alle sorti del personale pubblico impiegato in mansioni propedeutiche all'esercizio della funzione da trasferire a titolo dell'intesa, dovranno farsi carico entrambe le parti secondo condizioni e parametri ispirati al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni ed alla previa individuazione delle risorse umane già coinvolte a presidio della correlativa attività nell'amministrazione cui è sottratta la titolarità della funzione amministrativa⁸⁵; ben potrebbe accadere, peraltro, che per alcune funzioni le Regioni richiedenti decidano di non avvalersi di personale diverso da quello già presente nei ruoli regionali o in quelli degli altri soggetti funzionali potenzialmente coinvolti nella differenziazione, promuovendo

⁸⁰ Rileva questo aspetto anche V. CERULLI-IRELLI, *op. ult. cit.*, p. 67, laddove rammenta che occorrerebbe «[...] trasferire alla singola regione uffici ed organi dell'amministrazione attiva di pertinenza statale, con le relative competenze, ovvero la titolarità delle singole funzioni amministrative che [...] sono attribuite ad organi, centrali e periferici, dello Stato».

⁸¹ Le quali sono riconducibili ad un novero piuttosto ampio, ad esempio pari a 131 distinte funzioni con riferimento alle 20 materie richieste dalla Regione Lombardia.

⁸² Su tali quesiti sia lecito nutrire qualche dubbio, che si auspica possa essere smentito al più presto: si pensi a quanto penetrante possa risultare la riorganizzazione del personale a vario titolo impiegato nelle funzioni sottese alla materia dell'istruzione.

⁸³ Anche su questo fronte il caso dell'istruzione potrebbe risultare paradigmatico, ma la stessa cosa potrebbe valere per le competenze in materia di ambiente e con riferimento all'organizzazione della giustizia di pace.

⁸⁴ È questa la condizione ordinaria del trasferimento di funzioni, come sottolinea V. CERULLI-IRELLI, *op. ult. cit.*, p. 67.

⁸⁵ Infatti, come autorevolmente insegna F.A. ROVERSI MONACO, *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, cit., p. 3 ss., una cosa è la nuova titolarità sostanziale di funzioni in capo ai soggetti amministrativi interessati, altra cosa è l'esercizio di quelle medesime funzioni amministrative pur conservandosi la titolarità della funzione al soggetto pubblico originario.

una parziale razionalizzazione del valore assoluto originario di risorse umane e finanziarie astrattamente necessarie ai fini di esercitare i medesimi compiti amministrativi⁸⁶.

Non sfugge, peraltro, come il profilo afferente alla redistribuzione delle risorse umane sia stato indagato dalla dottrina⁸⁷ anche con riferimento alla riforma territoriale promossa con la legge 56/2014 ed i successivi decreti di attuazione, all'esito della quale si è assistito al depauperamento funzionale ed organico delle Province e delle Città metropolitane: anche in quel caso, uno degli aspetti maggiormente criticabili della riforma complessiva derivava dal fatto che si è tentato di riformare il governo locale prescindendo dalla priorità che dovevano rivestire le funzioni amministrative⁸⁸.

La nuova spinta verso la possibile rinnovata applicazione del Titolo V attraverso lo strumento del regionalismo differenziato, sottende un'ultima riflessione sulle potenzialità connesse alla valorizzazione del governo locale e dei soggetti funzionali infraregionali, specialmente per le Regioni caratterizzate da un policentrismo amministrativo particolarmente accentuato⁸⁹.

Come si è anticipato, alcune funzioni (o sotto-funzioni, se così vogliamo definirle considerando il lungo percorso che divide l'esigenza di esercitare alcuni compiti amministrativi, qualunque ne sia la fonte normativa, dalla completa realizzazione delle complesse attività che concorrono ad integrare il concetto stesso di "esercizio" della funzione) potrebbero essere utilmente riallocate dal livello regionale a quello infraregionale, cioè metropolitano, provinciale, intercomunale e comunale⁹⁰. Infatti la Regione dovrebbe anzitutto essere un Ente di programmazione ed indirizzo⁹¹, mentre le attività maggiormente amministrative – si direbbe "di governo" – competono tendenzialmente agli attori istituzionali del

⁸⁶ Per vero tale possibilità avrebbe il pregio di risultare particolarmente vantaggiosa anche per lo Stato, il quale potrebbe in questo modo liberare risorse dall'accoglimento delle istanze regionali.

⁸⁷ Cfr. almeno E.N. FRAGALE, *Gli organici nel riassetto delle province: tra principio autonomistico ed equilibrio della finanza pubblica*, in *Federalismi.it*, 5, 2016, p. 1 ss.

⁸⁸ Secondo l'impostazione suggerita anche da F. MERLONI, *Semplificare il governo locale? Partiamo dalle funzioni*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Le autonomie della Repubblica: la realizzazione completata*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 87 ss.

⁸⁹ Un approfondimento in ordine alle possibilità correlate a forme di coordinamento tra i menzionati soggetti, nella prospettiva dell'interconnessione funzionale, viene offerto in G.C. RICCIARDI, *Un paradigma sperimentale di integrazione nell'Area vasta: i raccordi tecnici con i soggetti funzionali et similia*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *op. cit.*, p. 241 ss.

⁹⁰ Esprimono un avviso simile anche C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?*, in *Federalismi.it*, 18, 2018, *passim*; M. DE DONNO-P. MESSINA, *op. cit.*, p. 487.

⁹¹ A tal proposito, vale la pena di richiamare la sempre attuale definizione di Regioni quali «enti ad amministrazione indiretta necessaria» offerta da M.S. GIANNINI, *Il decentramento amministrativo nel quadro dell'ordinamento regionale*, in AA.VV., *Atti del III Convegno di studi giuridici sulla Regione*, Milano, Giuffrè, 1962, p. 186.

governo locale⁹², che non a caso sono sprovvisti della competenza a legiferare, primo tratto distintivo, invece, della Regione⁹³.

Depone a favore di una simile impostazione lo stesso tenore letterale dell'art. 116, comma 3, Cost., nella misura in cui – nell'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni ordinarie – si preoccupa che siano «*sentiti gli enti locali*», proprio in quanto la Regione possa fungere da soggetto intermediario e facilitatore rispetto alla valorizzazione delle istanze locali, essendo preclusa agli Enti del governo locale la trattativa diretta con lo Stato ai fini del perseguimento di nuove forme di decentramento. A ciò si aggiunga che tale norma si ritiene possa essere interpretata in combinato con l'art. 118, comma 1, Cost., il quale riconosce una competenza generale dei Comuni nell'esercizio delle funzioni amministrative, salva diversa allocazione presso gli altri livelli di governo in ragione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. La norma, in particolare, è espressiva del criterio della dimensione degli interessi⁹⁴ ed esige che siffatto criterio sia applicato «privilegiando il riferimento locale»⁹⁵, sicché la sua corretta applicazione – anche rispetto alle nuove competenze trasferibili in ragione dell'autonomia ponderata – impone che siano quantomeno consultati gli Enti locali⁹⁶ avviando un'interlocazione tecnica in ordine alle singole materie ed alle correlative funzioni eventualmente riallocabili ad un livello sub-regionale.

Ne consegue che se molte difficoltà si sono avute sul fronte della innovatività delle leggi regionali, maggiore fortuna potrebbero conoscere le soluzioni applicativo-funzionali a livello amministrativo. Infatti, la distribuzione multilivello delle funzioni amministrative è governata dalla dimensione dell'interesse curato⁹⁷ e prescinde dalla distinzione per materia; essa, semmai, attiene al riparto dell'amministrazione⁹⁸, per sua natura elastico – in contrapposizione alla rigidità delle materie – ed intrinsecamente calibrato sulla dimensione degli interessi che la pubblica amministrazione è chiamata a curare.

⁹² Ovviamente, come si è già avuto modo di accennare, la mitigazione delle incombenze legate all'effettivo esercizio delle funzioni da riallocare potrebbe essere favorito dalla valorizzazione dell'art. 118, comma 4, Cost. e da un rinnovato protagonismo dei moltissimi soggetti funzionali che operano nel territorio regionale.

⁹³ Tuttavia sottolinea la veste “cangiante” che contraddistingue le ultime fibrillazioni ordinamentali riguardanti le Regioni – sempre più Enti di amministrazione – peraltro in un contesto mutevole e dinamico del governo locale visto nella sua interezza, G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *Ist. Federalismo*, 3, 2015, p. 533 ss.

⁹⁴ V. CERULLI-IRELLI, voce *Sussidiarietà (diritto amministrativo)*, in *Enc. giur., agg.*, XXX, Roma, Treccani, 2003, p. 2 ss.

⁹⁵ Testualmente, V. CERULLI-IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 57.

⁹⁶ Ciò potrebbe avvenire attraverso il Consiglio delle autonomie locali (CAL) oppure, informalmente, attraverso il raccordo con le associazioni maggiormente rappresentative di Comuni, Province e Comunità montane, possibilmente assicurando il pluralismo ed evitando di risolvere l'interlocazione nella condivisione con l'associazione numericamente più rappresentativa, come sovente purtroppo accade allorché la Regione decida di non coinvolgere il CAL.

⁹⁷ V. CERULLI-IRELLI, *op. ult. cit.*, p. 58.

⁹⁸ *Ibidem*; V. CERULLI-IRELLI, voce *Sussidiarietà (diritto amministrativo)*, cit.

In altri termini, l'auspicabile innovatività, la quale altro non è che una sfaccettatura della differenziazione, potrebbe ricercarsi nei paradigmi amministrativi di esercizio delle funzioni, valorizzando la possibilità di ascrivere particolari competenze ad altri livelli di governo territoriali rispetto alle Regioni, giungendo a considerare anche il ruolo epicentrico delle cosiddette Città medie⁹⁹. Una soluzione fortemente improntata alla valorizzazione delle autonomie infraregionali, secondo le rispettive vocazioni organizzativo-gestionali, altro non sarebbe che un'ulteriore applicazione del principio di differenziazione ed avrebbe il pregio di disinnescare i timori di eccessiva rigidità del percorso devolutivo-funzionale: ciò avverrebbe ascrivendo alla dimensione sovracomunale (Città metropolitane e Province) ed intercomunale (forme associative intercomunali, eventuali Zone omogenee istituibili *pro futuro* e Comuni)¹⁰⁰ il ruolo di “deflusso” compensativo dei carichi di lavoro connessi all'esercizio di nuove funzioni o al diverso esercizio di funzioni già intestate al livello di governo regionale. Naturalmente, affinché si scongiuri l'avvento di un neocentralismo regionale a cagione dell'asimmetria, è necessario che le Regioni offrano migliore prova di sé rispetto a quanto non abbiano saputo fare in altre esperienze del passato nelle quali il riordino differenziato degli Enti locali non venne attuato a causa della colpevole inerzia regionale nell'individuazione e riallocazione delle funzioni amministrative¹⁰¹.

Accanto a quanto già detto con riferimento agli Enti del governo locale, come si anticipava, si aggiunga la possibilità di valorizzare anche l'universo delle autonomie funzionali e dei soggetti privati esercenti pubbliche potestà, laddove una maggiore responsabilizzazione dei richiamati soggetti funzionali operanti a livello di area vasta si rivelasse sostenibile alla luce di una previa analisi di fattibilità e ricognizione delle funzioni amministrative astrattamente conferibili¹⁰².

⁹⁹ Con tale espressione, mutuando un linguaggio non strettamente giuridico, si suole identificare i Comuni di medio-grandi dimensioni, i quali assumono un ruolo di riferimento per i Comuni di più ridotte dimensioni con essi confinanti ai fini della gestione di molti pubblici servizi, che sovente avviene mediante convenzioni. Tali Comuni identificano delle polarità urbane riconoscibili ai fini dell'analisi territoriale provinciale o interprovinciale.

¹⁰⁰ Nelle Regioni ove ha avuto modo di affermarsi una resilienza ordinamentale di tali Enti – come accaduto in Lombardia all'esito della legge reg. 19/2018 – possono ricondursi a pieno titolo a tale categoria anche le Comunità montane. Vi rientrerebbero, laddove istituite, anche eventuali Comunità di pianura o altre forme aggregative anche di natura meramente organizzativa, quali del resto sarebbero anche le richiamate Zone omogenee.

¹⁰¹ È quanto accaduto all'indomani dell'entrata in vigore della Legge 142/1990, come rilevato da G. PASTORI, *Riordino delle funzioni e redistribuzione a livello locale*, in S. GAMBINO-G. FABBRINI (a cura di), *Regione e governo locale*, Rimini, Maggioli, 1997, p. 21 ss. L'Autore rilevava peraltro come «[n]ell'insieme, a distanza di più di cinque anni dalla legge n. 142, il panorama legislativo [regionale, fosse] comunque ancora assai carente». Sul punto, v. altresì G. PASTORI, *Gli enti locali nella riforma dell'ordinamento regionale*, in *Le Regioni*, 4, 1995, p. 633 ss.

¹⁰² Su questa opzione v., ancora, M. CAMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo*, cit., p. 23 ss. Sembra convergere su tale possibilità anche S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., p. 684. In particolare, ciò discenderebbe direttamente dalla qualificazione della Regione – quale soggetto pubblico abilitato ad attivare la clausola di cui all'art. 116, comma 3, Cost. – in termini di comunità, ricomprendente sia la popolazione di riferimento che gli Enti territoriali di questa: evidentemente, nel riferirsi alla comunità, tale costruzione teorica ammette che anche le autonomie ed i soggetti funzionali operanti nella Regione possano essere compiutamente coinvolti nel percorso di ulteriore differenziazione.

Basti pensare al contributo potenzialmente dispiegabile dalle autonomie funzionali, specialmente per quanto attiene alle Camere di Commercio (CCIAA)¹⁰³ ed alle Università, in termini di gestione di alcune rilevanti competenze afferenti alle materie di competenza concorrente «istruzione [...]», «professioni», «ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi», «valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali», nonché alle materie di cui all'art. 117, comma 2, Cost. espressamente richiamate nell'art. 116, comma 3, Cost., soprattutto in relazione ad istruzione e ambiente. Lo stesso varrebbe per agli altri Enti analoghi, assimilabili o simili: si pensi, ad esempio, al reticolo degli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS) ed alle rilevanti competenze in materia di ricerca scientifica e «tutela della salute» che potrebbero essere ulteriormente devolute dalla Regione in tale contesto funzionale. Allo stesso modo potrebbe dispiegarsi l'apporto dei soggetti privati esercenti pubbliche potestà ex art. 118, comma 4, Cost.¹⁰⁴: alcuni commentatori hanno prefigurato il coinvolgimento non secondario dei soggetti del Terzo settore in relazione ai servizi di pubblica utilità¹⁰⁵, nonché delle categorie economiche e delle forze sindacali¹⁰⁶. Egualmente, altri soggetti funzionali infraregionali potrebbero essere ulteriormente responsabilizzati a titolo dell'autonomia negoziata ad esempio con riferimento alle funzioni in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», rispetto alle quali potrebbe essere riconosciuto un ruolo¹⁰⁷ all'intero sistema dei Parchi regionali¹⁰⁸, dei Consorzi di bacino imbrifero montano (BIM)¹⁰⁹ e dei Consorzi di bonifica¹¹⁰.

Da quanto descritto deriva che una seria riflessione intorno all'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. non dovrebbe prescindere da una contestuale ristrutturazione del governo locale e dalla partecipazione al percorso di differenziazione da parte delle autonomie locali infraregionali. Aderendo a tale impostazione, si promuove un'interpretazione del regionalismo differenziato conforme al senso profondo dell'art. 5 Cost., laddove il principio autonomistico si attegga come continuo dimensionamento sia delle prerogative delle Regioni rispetto allo Stato, sia dei pubblici poteri di Comuni e Province «sulla

¹⁰³ Sul punto, cfr. ancora E. MAURI, *op. cit.*, p. 17 ss.; G. GOSETTI DI STURMECK, *Le autonomie funzionali nel regionalismo differenziato. Il caso delle Camere di Commercio*, in A. MASTROMARINO-J.M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *op. cit.*, p. 71 ss.

¹⁰⁴ Del resto, anche durante il periodo della pandemia, non sono mancati apporti del settore privato rispetto alla distribuzione di competenze di assoluto rilievo. Un esempio viene offerto, con riferimento al ruolo della laboratoristica privata nei processi di *screening* attraverso test molecolari e sierologici, nel contributo di A. BARONE, *Emergenza pandemica, precauzione e sussidiarietà orizzontale*, in *P.A. Persona e amm.*, 1, 2020, p. 185 ss.

¹⁰⁵ Così, in particolare, R. CARIDÀ, *op. cit.*, p. 14.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ Ad esempio, con riferimento a compiti custodiali e *latu sensu* di “polizia ambientale”, nei quali la prossimità ai territori ed ai siti da tutelare potrebbe favorire una gestione più attenta ed oculata.

¹⁰⁸ Allo stesso modo occorre procedere anche per i parchi a gestione speciale e per gli altri enti di gestione delle aree naturali protette.

¹⁰⁹ Disciplinati a partire dalla Legge n. 959/1953.

¹¹⁰ Lo stesso si potrebbe ipotizzare – con un criterio di pertinenza per materia e vocazione funzionale dei soggetti richiamati – in riferimento ad altre istituzioni di rilievo locale, sovralocale, provinciale o interprovinciale, quali conservatori, musei civici, ATO, ATPL etc.

conformazione dei poteri regionali»¹¹¹, come se la Regione richiedente ex art. 116, comma 3, Cost. fosse altresì l'Ente esponenziale delle altre autonomie locali e funzionali comunque riconducibili all'universo regionale. In questa prospettiva, le rispettive potestà pubbliche facenti capo alle autonomie locali costituiscono una parte del più ampio disegno devolutivo, declinato nella riallocazione funzionale infraregionale in ossequio al principio di adeguatezza dimensionale e di differenziazione anche geomorfologica, oltre che amministrativa, delle amministrazioni interessate.

I percorsi avviati da Emilia Romagna, Lombardia e Veneto, dunque, potrebbero costituire dei laboratori di studio, dei casi-pilota di indiscusso valore: in primo luogo, ciò varrebbe in relazione al regionalismo differenziato ed alla sua possibile estensione (a geometria variabile) ad altre realtà regionali, nelle quali i nuovi modelli organizzativi e funzionali già sperimentati nelle Regioni richiedenti potrebbero eventualmente essere riprodotti senza sopportare i costi di ricerca e prima sperimentazione ai fini dell'avviamento della nuova gestione; in seconda battuta, le *best practice* potrebbero essere realizzate e conseguentemente replicate con riferimento alla riforma territoriale inaugurata con la legge n. 56/2014 ed "interrotta" dall'esito negativo del referendum costituzionale del dicembre 2016¹¹².

3.1. Il rapporto tra funzioni e risorse finanziarie: rilievo dei meccanismi di finanziamento e del principio di responsabilità. L'autonomia "dalle risorse"

Il vizio genetico, la "madre" di tutte le asimmetrie informative riconducibili alla corrente stagione del regionalismo differenziato nasce dalla provocazione del Presidente della Regione Veneto (e di alcuni suoi collaboratori) di voler trattenere sul proprio territorio i 9/10 delle risorse regionali correlate al finanziamento delle materie oggetto di negoziazione con lo Stato centrale. Tale dichiarazione d'intenti, che viene ricondotta con linguaggio non del tutto appropriato sotto la locuzione di "residuo fiscale"¹¹³, ha inquinato da subito il dibattito pubblico conducendo ad una forte contrapposizione dialettica e, soprattutto, alla distorsione della stessa ragion d'essere delle richieste di differenziazione¹¹⁴. Anche da questo punto di vista, quindi, la scelta regionale appare criticabile.

¹¹¹ Testualmente v. G. BERTI, *op. cit.*, p. 292.

¹¹² Attenta dottrina ha indagato il nesso sussistente tra la legge 56/2014 e la mancata riforma costituzionale. A tal proposito, v. G. GARDINI, *Brevi note sulla incostituzionalità sopravvenuta della legge Delrio*, in *Federalismi.it*, 19, 2016.

¹¹³ Con tale locuzione ci si riferisce generalmente al differenziale che si realizza tra le entrate maturate a livello locale e ciò che viene effettivamente speso negli stessi territori. Tuttavia, la originaria formulazione del criterio atteneva all'esigenza di garantire sul territorio nazionale l'uniformità nella fornitura di beni e servizi pubblici a parità di reddito, secondo quanto già autorevolmente espresso in prima battuta da J.M. BUCHANAN, *Federalism and Fiscal Equity*, in *American econ. review*, 4, 1950, p. 583 ss.

¹¹⁴ Come rileva L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 577, «[...] in Veneto, il tema fu posto da una iniziativa referendaria che, secondo la proposta veneta, avrebbe dovuto sottoporre agli elettori una domanda volta a trattenere una quota assai rilevante delle entrate del territorio», sicché il fatto che sia stato presentato un quesito in tal senso, poi censurato dalla Consulta, «[...] ha impresso al dibattito una impronta alterata, estremizzando le posizioni».

Molti commentatori¹¹⁵ hanno sollevato obiezioni di varia natura con riferimento all'impatto del regionalismo differenziato sul sistema di coordinamento della finanza pubblica, adducendo come prima critica l'effetto di potenziale scardinamento dei meccanismi sottesi al sistema di perequazione a favore delle Regioni e, in senso lato, dei territori con minore capacità fiscale. In altri termini, si osservava che le prospettive dispiagate dal concorso tra i criteri della spesa storica e, successivamente, dei fabbisogni standard nei termini previsti dall'art. 5 dell'ultima bozza di intesa¹¹⁶, oltre a celare un atteggiamento opportunistico delle Regioni, tradissero il postulato dell'art. 119 Cost. e le esigenze di perequazione ivi accolte¹¹⁷.

Ebbene, tale critica assai diffusa – peraltro più che condivisibile nei termini teleologici secondo i quali viene generalmente mossa, intesi a preservare il principio di solidarietà che accomuna gli Enti territoriali regionali sotto l'egida più ampia del dovere solidaristico sancito dall'art. 2 Cost. – da un lato, omette di considerare la non sempre lineare dimensione operativa della perequazione; dall'altro, conduce a preferire, tra i molteplici strumenti disponibili ai fini del concreto finanziamento delle risorse, quello del

¹¹⁵ Cfr. autorevolmente *ex multis* F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *Federalismi.it*, 10, 2018; A. ZANARDI, *Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*, in *Astrid Rassegna*, 11, 2017. Quanto alla dottrina giuridica, critico aspramente il percorso devolutivo di nuove competenze alle Regioni ordinarie, con varietà di spunti e ragioni di indubbio rilievo, ad es., E. GROSSO-A. POGGI, *Il regionalismo differenziato: potenzialità ed aspetti problematici*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2, 2018; A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in A. LUCARELLI-A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*, in *Dir. pubbl. eur. rass. online*, n. spec. 2, 2019; A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, ivi; A. SPADARO, *Appunti sul "regionalismo differenziato": una buona idea che può diventare un disastro*, in *Federalismi.it*, 19, 2019.

¹¹⁶ Per una descrizione dei meccanismi di finanziamento accolti nell'ambito delle trattative all'interno delle bozze d'intesa condivise, cfr. T. ALABARDI, *Aspetti finanziari del regionalismo differenziato. Una introduzione*, Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi, 1, 2019, in <http://www.fondazioneromagnosi.it/?q=node/41021>. Tratta questi aspetti definitivi anche C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord*, cit., p. 18 ss.

¹¹⁷ Occorre rilevare che il problema è stato parzialmente risolto in seguito, con le successive formulazioni. Infatti le clausole di salvaguardia contemplate all'interno delle pre-intese prevedevano che se entro tre anni dall'emanazione dei decreti attuativi non fossero stati approvati i fabbisogni standard, alle Regioni richiedenti l'autonomia differenziata sarebbe stato concesso un ammontare di risorse calcolato sulla base della spesa media pro-capite nazionale. Nelle ultime versioni dei documenti fondanti la negoziazione tra Stato e Regioni, invece, si è stabilito che nel caso di mancata definizione dei fabbisogni standard la spesa da concedersi alle medesime Regioni sarebbe stata calcolata sulla base del riparto delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente. Si tratta di un mutamento di paradigma significativo, in quanto teso ad eliminare il possibile disincentivo all'approvazione dei fabbisogni standard, che per Regioni come Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna sarebbero stati sicuramente inferiori alla spesa pro-capite media nazionale, ragion per cui alcuni economisti avevano già avvertito che per le tre regioni sarebbe stato più conveniente non pervenire ad una loro celere definizione. Ciò detto, permane il problema di fondo per il quale i ritardi nella definizione dei fabbisogni standard possano difficilmente imputarsi all'inerzia regionale, essendo addebitabile probabilmente all'incapacità del centro, almeno fino ad oggi, di giungere ad una sintesi accettabile ai fini dell'applicazione della Legge 42/2009, anche in relazione a questo peculiare aspetto. Per una panoramica delle molte criticità emerse nel percorso, cfr. L. RIZZO-R. SECOMANDI, *Dove ci guadagnano le tre regioni in cerca di autonomia*, in <https://www.lavoce.info>, 23 luglio 2019; ID., *Così l'autonomia farà crescere le differenze*, ivi, 20 agosto 2019; L. RIZZO, *Cosa dice la legge quadro sull'autonomia differenziata*, ivi, 3 dicembre 2019.

trasferimento dallo Stato alle Regioni¹¹⁸, benché ve ne siano altri forse più congrui dal punto di vista strutturale; da ultimo, non considera adeguatamente il fondamentale principio di responsabilità.

Quanto al primo aspetto, giova anzitutto ribadire che il fondo perequativo di cui all'art. 119, comma 4, Cost. non risulta sia mai stato istituito con apposita legge dello Stato. La perequazione, ad oggi, avviene secondo modalità opache, tra le pieghe del bilancio pubblico centrale, senza che sia garantita la trasparenza tanto dei valori e dei volumi economico-finanziari accantonati a tal fine, quanto dei soggetti beneficiari delle politiche perequative. Ne deriva che le molte argomentazioni secondo le quali l'attuazione del regionalismo differenziato andrebbe a sicuro detrimento delle Regioni meno ricche non resistono alla prova controfattuale relativa all'indicazione degli specifici territori che risulterebbero colpiti dalla diminuzione delle risorse, per il semplice motivo che non è dato sapere quali siano.

Ciò non significa che una riduzione del contingente di risorse in termini di valore assoluto non sia dimostrabile, tutt'altro¹¹⁹: semplicemente, un'attuazione ben costruita dell'art. 116, comma 3, Cost.¹²⁰ esigerebbe, anzitutto, che le Regioni a competenza rafforzata ex art. 116, comma 3, Cost. contribuiscano al sistema redistributivo nazionale ma anche – allo stesso tempo – che siano stabiliti i livelli essenziali delle prestazioni, i fabbisogni standard¹²¹ e, con essi, anche il fondo perequativo di cui all'art. 119, comma 4, Cost.¹²².

¹¹⁸ È appena il caso di rammentare che, fatti salvi i casi eccezionali stabiliti dalla legge, l'art. 119 Cost. escluderebbe in linea di principio che il finanziamento delle funzioni amministrative possa avvenire mediante trasferimenti erariali, dovendosi prevedere l'integrale finanziamento delle funzioni mediante proventi di tributi propri oppure quote di compartecipazione a tributi erariali riscossi sul territorio dell'Ente, fatte salve le dinamiche della perequazione tra territori. Tale assunto costituisce una naturale declinazione dell'autonomia finanziaria degli Enti territoriali: Regioni ed Enti del governo locale, infatti, non sono più concepibili come Enti a finanza derivata, come ricorda già G. D'AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in *Foro it.*, 9, 2004, p. 75 ss.

¹¹⁹ Infatti, è comunque possibile registrare il valore assoluto della diminuzione di risorse che verrebbero sottratte alle dinamiche perequative, sottraendo il potenziale maggior introito destinato alle Regioni ad autonomia differenziata. Si concorda in proposito con quanto espresso da A. ZANARDI, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, 3° c., della Costituzione*, in http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2019/07/Audizione-10_7_2019-UPB.pdf, 10 luglio 2019, p. 9.

¹²⁰ In sostanza, la possibilità di operare un decentramento fiscale ordinato, correlato ad un riassetto delle competenze come quello di cui all'art. 116, comma 3 Cost., richiede una coerenza ordinamentale intrinseca tra struttura del finanziamento, meccanismi di perequazione e modalità di coordinamento tra livelli di governo cui ad oggi è bene aspirare ma che ancora non è dato registrare. Sul punto cfr. S. PIPERNO, *Le prospettive del regionalismo asimmetrico in Italia*, in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2018*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2018, p. 105 ss., spec. p. 122 ss.

¹²¹ Esprime la medesima opinione E. BALBONI, *Per scongiurare la "secessione dei ricchi" basterebbe la buona amministrazione*, in *Forum quad. cost. rass.*, 2, 2019, 28 febbraio 2019, p. 4.

¹²² In tal senso si concorda con S. PIPERNO, *Prendere sul serio il regionalismo asimmetrico?*, in <http://www.csfederalismo.it>, 23 gennaio 2018, ad avviso del quale «[...] purtroppo, a quasi un decennio dall'approvazione della L. 42/2009 siamo ancora lontani dall'aver raggiunto un assetto organico stabile della finanza regionale (e locale). Ciò pone delicati problemi di compatibilità con il meccanismo che dovrà essere definito per il finanziamento delle funzioni "ordinarie", con il rischio di avviare il percorso della differenziazione in una modalità transitoria generando conflitti istituzionali e incertezza sulla dotazione di risorse».

Si tratta di un aspetto rilevante, specialmente nella misura in cui si consideri che la Costituzione assegna ai pubblici poteri il compito di ridurre i divari territoriali attraverso due categorie di strumenti specifici, peraltro chiamati ad assolvere una diversa funzione¹²³: da un lato, ci si riferisce al fondo perequativo, dall'altro lato, alle risorse aggiuntive e agli interventi speciali dello Stato di cui all'art. 119, comma 3 e 5, Cost. Il fondo perequativo rappresenta uno strumento di finanziamento che opera senza vincoli di destinazione¹²⁴ ed ha natura *necessaria* ed *ordinaria*, in quanto finalizzato a finanziare integralmente le funzioni amministrative di Regioni ed Enti locali, sicché da tali caratteristiche ne consegue l'urgenza della sua istituzione. Gli altri due istituti hanno invece carattere *ulteriore* e *non sostitutivo* rispetto al fondo perequativo e si riferiscono a Enti regionali e del governo locale *determinati*¹²⁵, avendo lo scopo di sostenere specialmente (ma non solo) spese in conto capitale destinate a produrre valore in specifici territori svantaggiati¹²⁶. La *ratio* sottesa a tali istituti esige forme di pubblicità e trasparenza sia dei volumi finanziari che dei soggetti destinatari, in modo che al trasferimento di risorse corrisponda un controllo dei consociati sulle scelte politiche dello Stato e su quelle degli amministratori locali, che dell'utilizzo di quelle risorse sono chiamati a rendere conto alla comunità di riferimento.

Occorre, dunque, che il centro garantisca le precondizioni giuridico-ordinamentali necessarie¹²⁷ alla corretta attuazione del regionalismo differenziato secondo parametri di trasparenza, tema allo stato attuale non più differibile. Ed, invero, pare che si muova in questa direzione anche l'ultima bozza di «legge quadro» elaborata dal Ministro Francesco Boccia e condivisa in sede di Conferenza Stato-Regioni, risalente al febbraio 2020¹²⁸, dalla quale traspare la consapevolezza della necessaria previa definizione di quegli elementi, anche se i molti anni di mancata attuazione del Titolo V e della legge sul federalismo fiscale¹²⁹ finora trascorsi infruttuosamente non inducono a particolare ottimismo in ordine alla celere copertura delle lacune sottolineate.

¹²³ Rammenta questo aspetto G. DELLA CANANEA, *Autonomie e perequazione nell'art. 119 della Costituzione*, in *Ist. Federalismo*, 1, 2005, p. 127 ss., spec. p. 134 ss.

¹²⁴ Le risorse destinate alla perequazione in ragione del fondo consentono ai territori con minore capacità fiscale di finanziare diversi tipi di spese a carattere generale, come ribadisce G. DELLA CANANEA, *op. cit.*, p. 134.

¹²⁵ Approfondisce tali aspetti G. DELLA CANANEA, *op. cit.*, p. 136-137.

¹²⁶ Tali interventi speciali, infatti, rappresentano «contributi di scopo» con i quali lo Stato può praticare la differenziazione dal centro verso i territori ritenuti maggiormente bisognosi di un sostegno *extra ordinem*; da tale statuto, peraltro, deriva il fatto che essi riescono «sganciati dal normale esercizio delle funzioni e non aventi necessariamente scopi redistributivi», come testualmente osserva A.M. POGGI, *Esiste nel Titolo V un "principio di differenziazione" oltre la "clausola di differenziazione" del 116 comma 3?*, in A. MASTROMARINO-J.M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *op. cit.*, p. 27 ss., spec. p. 45.

¹²⁷ Da questo punto di vista, si condivide lo scetticismo di M. CAMMELLI, *Regionalismo differenziato oggi*, cit., p. 1 ss., il quale evidenzia come la debolezza del centro possa condurre a risultati imprevedibili e poco desiderabili.

¹²⁸ Sulla quale, per un primo commento, v. E. JORIO, *L'iter della legge quadro c.d. Boccia: modifiche, speranze e preoccupazioni*, in *Astrid Rassegna*, 3, 2020, p. 1 ss.

¹²⁹ Auspicava autorevolmente la sollecita attuazione della Legge 42/2009 e l'aumento della diffusione dei poteri fiscali sul territorio già un decennio fa F. OSCULATI, *Il federalismo fiscale nella prospettiva della scienza delle finanze*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Federalismo, sistema fiscale, autonomie*, Roma, Donzelli Ed., 2010, p. 27 ss., spec. p. 76. Denuncia il ritardo

Peraltro, permane un elemento normativo non superabile. In particolare, preme ribadire che l'art. 116, comma 3, Cost. non può esser attuato in modo tale da contrastare la Costituzione, specialmente per quanto attiene proprio all'art. 119 Cost.¹³⁰: del resto, lo stesso art. 116, comma 3, Cost. procede nel senso di ammettere che ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia possano «[...] 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» della Costituzione.

Quanto alla scelta del meccanismo di finanziamento delle maggiori funzioni assunte dalle Regioni a titolo dell'intesa con lo Stato, l'opzione non costituisce un elemento secondario. Molti osservatori riterrebbero desiderabile un sistema di finanziamento basato su trasferimenti statali, in modo che lo Stato possa in corso d'opera adeguare le risorse a corredo dell'asimmetria secondo le contingenze della politica economica e del reale stato di benessere delle Regioni interessate (nonché, seppur indirettamente, delle altre Regioni ordinarie). Tale opinione da un punto di vista dell'equilibrio meramente economico dei bilanci statali e regionali può essere condivisibile, specialmente qualora si considerino i vincoli europei cui Stato ed Enti territoriali sono assoggettati nei termini stabiliti dalla Costituzione¹³¹ e dai Trattati¹³²; essa, pur mutuando un certo grado di criticità per quanto attiene alla certezza dei rapporti giuridici¹³³, dal punto di vista del governo delle risorse pubbliche consentirebbe di modulare in modo elastico il finanziamento dell'autonomia negoziata.

Cionondimeno, se si considera il percorso del regionalismo differenziato come foriero della riallocazione delle (rilevanti) funzioni amministrative astrattamente coinvolte, allora, forse, a tali condizioni – se interpretate rigidamente – occorre riflettere sui rischi connessi all'attuazione dell'istituto: è ben possibile prevedere quote minoritarie di risorse trasferite, al fine di consentire un minimo grado di elasticità e

nell'attuazione sia dell'art. 119 Cost. che della legge sul federalismo fiscale in un approfondito contributo G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista AIC*, 3, 2019, p. 248 ss., *passim*.

¹³⁰ Si ritiene, inoltre, che il richiamo all'art. 119 Cost. ricomprenda anche gli aspetti di dettaglio disciplinati nella legge 42/2009 e nel D. Lgs. 68/2011, come sottolinea anche A. ZANARDI, *Audizione dell'Ufficio parlamentare*, cit., p. 5.

¹³¹ Sia sufficiente il richiamo anche solo all'art. 97, comma 1, Cost., il quale impone che le pubbliche amministrazioni assicurino l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea.

¹³² Cfr. altresì Corte cost., sent. 64/2016, ove si afferma che «[...] il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse a obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono inevitabilmente in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali». Quanto all'evoluzione della finanza pubblica europea ed al suo rapporto con i bilanci degli Stati nazionali, comprensivi dei riflessi sulle autonomie, v. G. PARAMITHIOTTI-A. ZATTI, *Il bilancio dell'Unione Europea: origini, principi ed elementi costitutivi*, Pavia, Pavia University Press, 2015; A. URICCHIO-M. AULENTA (a cura di), *Dalla finanza pubblica europea al governo degli enti territoriali*, Padova, Wolters Kluwer-Cedam, 2015.

¹³³ In verità vi è una criticità sistematica, connessa allo spirito profondo dell'art. 119 Cost.: come si è anticipato, in esso le autonomie sono disegnate e disciplinate non come Enti a finanza derivata, bensì come Enti dotati di potestà impositiva, capaci di sostenere l'esercizio delle funzioni amministrative da esercitare con risorse proprie e compartecipazioni al gettito erariale.

possibilità di adeguamento nella fase di transizione delle funzioni dallo Stato alle Regioni ma è bene che il finanziamento delle funzioni sia riconnesso ad istituti che assicurino strutturalmente – e non sulla base delle contingenze – la dotazione finanziaria delle funzioni ulteriori che le Regioni richiedenti saranno chiamate ad esercitare a titolo dell'intesa. Si tratta, dunque, di un problema di metodo più che di merito, atteso il fatto che in ordine alle imposte che fattivamente dovrebbero essere oggetto di compartecipazione sussistono in dottrina opinioni diversificate¹³⁴, rispetto alle quali è bene che si esercitino gli studiosi dell'economia pubblica.

Come si è detto, la riorganizzazione funzionale sottesa all'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., non essendo dissimile, quanto al rapporto con le risorse, da quella contemplata dagli artt. 118 e 119 Cost., richiede condizioni giuridiche ed economiche ben definite *ex ante*, in modo da evitare distorsioni e disfunzioni nella fase di attuazione dell'intesa. In altri termini, ciò che occorre scongiurare è che si abbatta sulle Regioni richiedenti una situazione simile a quella che hanno conosciuto le Province italiane all'indomani della c.d. “riforma Delrio”, all'esito della quale gli Enti intermedi sono stati colpiti da tagli lineari alle dotazioni organiche e finanziarie, queste ultime dovute alla mancata erogazione dei trasferimenti statali minimamente necessari a presidiare le pur importanti funzioni fondamentali contemplate dalla medesima fonte normativa¹³⁵.

Alla luce di tale esigenza di predeterminazione delle risorse in correlazione alle funzioni amministrative da esercitare, lo strumento della compartecipazione al gettito prodotto costituisce forse l'opzione meno elastica per il bilancio dello Stato ma più equa per l'intero sistema delle autonomie territoriali, specie se si considera l'orizzonte di una possibile riallocazione funzionale al livello degli Enti locali infraregionali. Del resto, lo strumento in sé e per sé ha una portata del tutto neutrale, sicché potrebbe essere preferibile rispetto ad altri a condizione di una preventiva chiarezza in merito a quali siano le risorse che attualmente finanziano l'esercizio delle medesime funzioni che sarebbero oggetto di devoluzione¹³⁶; fermo restando

¹³⁴ Sul punto, vale la pena di rimarcare come all'interno delle intese sia presente il riferimento al finanziamento della spesa devoluta attraverso compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) ed eventualmente a quello di altre imposte erariali. Sul punto, tuttavia, alcuni studiosi autorevoli hanno rilevato come forse la compartecipazione si possa meglio attagliare all'imposta sul valore aggiunto (IVA): cfr., ad es., da A. PETRETTO, *Audizione su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, tenuta presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 12 giugno 2019, il cui resoconto stenografico è consultabile in http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/html/62/audiz2/audizione/2019/06/12/indice_stenografico.0014.html.

¹³⁵ Cfr., l'autorevole ricostruzione di F. OSCULATI, *Centralismo senza bussola. Spese ed entrate delle Città metropolitane e degli enti di area vasta. Il caso di Pavia*, Quaderni della Fondazione Giandomenico Romagnosi, 2, 2017, in <http://www.fondazioneromagnosi.it/?q=node/40916>; ID., *La dotazione organica e finanziaria degli Enti di area vasta. Un assetto ancora provvisorio ovvero una vicenda dirigitica*, in G.C. RICCIARDI-A. VENTURI (a cura di), *op. cit.*, p. 121 ss.

¹³⁶ In questo senso, potrebbe rappresentare un buon compromesso la proposta di A. ZANARDI, *Audizione dell'Ufficio parlamentare*, cit., p. 11, laddove si propone una soluzione differenziata tra “funzioni lep” come sarebbe in sostanza solamente l'istruzione e “altre funzioni regionali”, sicché per «[...] le prime, che dovrebbero assumere una dimensione

che la Corte costituzionale ha avuto modo più volte di affermare il *principio di congrua e adeguata corrispondenza* tra funzioni e risorse¹³⁷, il quale dovrebbe assumere la qualificazione di principio non negoziabile¹³⁸ e che dall'applicazione di esso discende l'ulteriore invero delle esigenze di trasparenza e responsabilità finanziaria nell'erogazione di prestazioni e servizi, così come nell'esercizio di funzioni¹³⁹. Si riconnette a quanto sinora affermato, da ultimo, il rilievo del principio di responsabilità¹⁴⁰, di recente ribadito da autorevole dottrina¹⁴¹, che trova nell'art. 53 Cost. una sua forma di esplicitazione. Infatti, le voci manifestamente contrarie al percorso di ulteriore differenziazione omettono di considerare la dimensione dei controlli e della programmazione dei conti pubblici (anche regionali) e delle *performance* in concreto realizzate.

La politica dell'uniformità che ha finora contraddistinto il sistema regionale italiano¹⁴² nel suo complesso non è contestualmente riuscita «a garantire l'unificazione delle condizioni di vita»¹⁴³. In particolare, le Regioni che ad oggi non riescono ad eccellere sul fronte dei risultati correlati ad alcune politiche pubbliche dispiegate in settori essenziali per il benessere dei consociati, presentano attualmente difficoltà che avevano già conosciuto anche in passato, senza che vi siano stati al contempo apprezzabili avanzamenti

più rilevante, la soluzione *cooperativa*, e quindi uno schema di programmazione nazionale del finanziamento analogo a quello oggi usato per il SSN, sembrerebbe l'unica in grado di garantire quella neutralità perequativa implicita nell'art. 116 Cost. Al contrario, le funzioni aggiuntive non-LEP (sempreché si rivelino effettivamente di portata relativamente limitata) potrebbero essere finanziate mediante aliquote di partecipazioni fissate inizialmente. Si assicurerebbe in tal modo la coerenza con l'assetto previsto dalla L. 42/2009 e dal D. Lgs. 68/2011 per il federalismo simmetrico, basato, come detto, sul doppio binario nelle modalità di finanziamento tra funzioni regionali LEP e altre funzioni».

¹³⁷ Cfr., ad es., Corte cost., sent. 188/2015, su cui v. G. D'AURIA, *Nuove province e città metropolitane: funzioni amministrative e (in)adeguatezza delle risorse finanziarie*, in *Foro it.*, 2016, I, p. 3723 ss.; G. BOGGERO, *Una sentenza manipolativa di bilancio: la Corte "soccorre" le Province piemontesi*, in *Giur. cost.*, 4, 2015, p. 1461 ss.; V. LUBELLO, *Sulla residua (e confusa) autonomia finanziaria delle Province*, *ivi.*, 2015, p. 1693 ss. Successivamente, cfr. Corte cost., sent. 9/2016, e Corte cost., sent. 10/2016, su cui v. almeno P. GIANGASPERO, *L'incostituzionalità del bilancio piemontese per la "insufficienza" dei trasferimenti alle Province*, in *Le Regioni*, 3, 2016, p. 553 ss.; M. MORVILLO, *Sindacabilità (e illegittimità) del bilancio regionale: la Corte torna sui trasferimenti regionali alle province*, in *Quad. cost.*, 2, 2016, p. 409 ss.

¹³⁸ Tale qualificazione è giustificata, ad avviso di chi scrive, nella prospettiva della necessaria attuazione dell'art. 119 Cost. Tuttavia, v. *contra* autorevolmente A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica al tempo della crisi*, in *Giur. cost.*, 4, 2016, p. 1541 ss.

¹³⁹ Tale aspetto presenta, prima ancora che una dimensione giuridica, una valenza teorica finanziaristica, come emerge emblematicamente dal saggio di M. OLSON, *The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government*, in *American econ. review*, 2, 1959, p. 479 ss. Del resto, il fatto che strutture decentrate dotate di autonomia tributaria abbiano una maggiore capacità di controllare la spesa a cagione del più penetrante controllo degli stessi consociati sui propri rappresentanti politici, per il tramite del principio di responsabilità fiscale, emerge anche in F. REVIGLIO, *La spesa pubblica. Conoscerla per riformarla*, Venezia, Marsilio, 2007, p. 139, citato da M. BERTOLISSI, *Premesse per una lettura "sostanziale" dell'articolo 116, 3° comma, della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 1, 2020, p. 439 ss., spec. p. 444.

¹⁴⁰ Su cui v. *supra*, la nt. precedente.

¹⁴¹ M. BERTOLISSI, *Intervento di ambito costituzionale e finanziario*, tenuto al Convegno «L'autonomia differenziata negli enti locali», Mantova 19 giugno 2019; ID., *Premesse per una lettura "sostanziale" dell'articolo 116, 3° comma, della Costituzione*, *cit.*, *passim*. Ma già, dello stesso Autore, v. M. BERTOLISSI, *Autonomia e responsabilità sono un punto di vista*, Napoli, Jovene, 2015.

¹⁴² L'espressione si deve a L. ANTONINI, *Metodo della differenziazione versus metodo dell'uniformità*, in A. MASTROMARINO-J.M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *op. cit.*, p. 3.

¹⁴³ Testualmente L. ANTONINI, *op. ult. cit.*, 4.

sul fronte della qualità dei servizi erogati ai cittadini, pur nella presenza di eccellenze ancora troppo isolate rispetto ai livelli delle prestazioni mediamente registrabili altrove¹⁴⁴.

Naturalmente ciò, non autorizza ad utilizzare il regionalismo differenziato come procedimento dai possibili effetti disgregativi per la coesione sociale del Paese, dal momento che l'unità ed indivisibilità della Repubblica si rinsaldano vicendevolmente in un principio costituzionale dal carattere non negoziabile come quello autonomistico, sicché una qualsiasi norma posta nel Titolo V della Costituzione si configura come cedevole rispetto ad altra norma ricompresa nel catalogo dei principi fondamentali. Peraltro, lo stesso art. 5 Cost. rappresenta la disposizione più rilevante alla luce della quale leggere l'intero Titolo V, con il risultato che nessuna norma in esso contenuta possa interpretarsi in senso contrario al richiamato principio di unità ed indivisibilità della Repubblica, che in essa si trova cristallizzato.

Tuttavia, come è stato sostenuto, allo spettro della «secessione dei ricchi»¹⁴⁵ non può meramente contrapporsi il modello della «coesione dei poveri»¹⁴⁶. Dunque, una proposta costruttiva – cioè misurata e sostenibile – in ordine alle modalità di possibile diversa attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. sarebbe senz'altro preferibile rispetto ad una critica incondizionata del regionalismo differenziato.

In tal senso, sul fronte finanziaristico, si potrebbe muovere dalle proposte tese a garantire risorse certe e programmabili per tutte le funzioni, elemento che, se valorizzato, implicherebbe non tanto la garanzia di risorse aggiuntive rispetto a quelle attualmente a disposizione delle Regioni richiedenti ma esclusivamente la certa disponibilità nel tempo di quelle necessarie ad esercitare con continuità i compiti amministrativi oggetto dell'asimmetria. Tale considerazione, tuttavia, presuppone la capacità dello Stato (e delle Regioni) di organizzare, con norme opportunamente congeniate, un bilancio di più ampio respiro temporale, tale da trascendere la dimensione annuale e coprire una politica di programmazione economica pluriennale¹⁴⁷. Inoltre, a parità di volumi finanziari, una simile prospettiva esigerebbe qualche avanzamento sul fronte dei prelievi autonomi locali, vero cardine dell'art. 119 Cost., per questo aspetto fortemente inattuato¹⁴⁸.

¹⁴⁴ Tale situazione emerge in tutta la sua drammaticità, ad es., in L. ANTONINI, *op. ult. cit.*, 4, laddove l'Autore afferma quanto segue: «[...] basti pensare, ad esempio, quanto la realtà della sanità della Lombardia sia diversa da quella della Calabria (lo dimostrano anche i dati delle migrazioni sanitarie) o come la condizione dell'agricoltura del Veneto sia differente da quella della Basilicata. O ancora come, dopo decenni di politiche e di finanziamento fortemente egualitario, la scuola statale fornisca ancora oggi risultati diversissimi nelle diverse aree geografiche nonostante l'impiego di risorse (come misurato dalla spesa per alunno, dal rapporto alunni/docenti, dalla dimensione delle classi) sia stato identico per decenni. La rilevazione delle conoscenze con la metodologia standardizzata PISA mostra, ad esempio, che gli alunni del Nord si collocano sulla media OCSE, il Centro sotto la media e il Mezzogiorno a distanza enorme dalla media».

¹⁴⁵ G. VIESTI, *op. cit.*

¹⁴⁶ Così M. BERTOLISSI, *Intervento di ambito costituzionale e finanziario*, cit.

¹⁴⁷ Questa la prospettiva espressa anche da alcuni Presidenti di Regione. A tal proposito, v. S. BONACCINI, *Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del «regionalismo differenziato» ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, Audizione presso la Commissione parlamentare questioni regionali, Roma, 6 giugno 2019.

¹⁴⁸ F. OSCULATI, *Le autonomie speciali: diversificazione e decentramento*, in *Astrid Rassegna*, 11, 2017, p. 9.

Evidentemente, non si tratta solo di problemi di adeguamento tecnico, normativo e regolamentare, bensì di un vero e proprio cambio di paradigma in termini di serietà degli impegni e coordinamento tra livelli di governo che impone un più alto standard di responsabilizzazione delle amministrazioni coinvolte, sia statali che regionali¹⁴⁹.

Su tali basi, la valorizzazione del principio di responsabilità¹⁵⁰ coinvolgerebbe tre distinte chiavi ermeneutiche, finora non tutte adeguatamente rimarcate: i) una dimensione esogena alle autonomie regionali, impattante sulla struttura e il respiro dei bilanci statali e sulla stabilità degli impegni assunti nei confronti delle autonomie; ii) una dimensione relazionale, afferente alle modalità del possibile ulteriore coordinamento e della reciproca migliore integrazione tra le politiche fiscali di Stato e Regioni, anche con riferimento ai meccanismi di finanziamento delle funzioni; iii) nonché, soprattutto, nella logica del ribaltamento delle prospettive con cui è stato introdotto il negoziato con il Governo centrale da parte delle Regioni, una dimensione meramente endogena alle Regioni richiedenti, la quale presupporrebbe anzitutto una maggiore responsabilizzazione proprio di tali Regioni, fondata sul miglioramento delle *performance* pubbliche regionali a parità di risorse rispetto alla situazione finanziaria antecedente l'intesa¹⁵¹. Il percorso di differenziazione negoziata dovrebbe muovere, dunque, per quanto attiene al tema delle risorse, da ben diversi presupposti rispetto a quelli inizialmente palesati: all'esito delle opportune quantificazioni circa l'attuale peso finanziaristico di ciascuna funzione, le Regioni richiedenti dovrebbero dimostrare di essere in grado di amministrare meglio con le medesime disponibilità finanziarie di cui dispone lo Stato fintanto che mantiene la titolarità della funzione, evitando di propendere per modelli tesi a trattenere sui propri territori una maggiore quota di risorse.

Oltre a favorire una maggiore credibilità degli Enti interessati presso le proprie comunità di riferimento, il solo fatto di sperimentare il regionalismo asimmetrico secondo parametri di responsabilità endogena, da un lato, accrediterebbe le Regioni richiedenti come laboratori di innovazione nelle politiche pubbliche¹⁵² mentre, dall'altro, il mancato riconoscimento di risorse statali ulteriori rispetto allo *status quo*

¹⁴⁹ Sembra concordare con l'impostazione proposta G. PETRILLO, *Profili finanziari del regionalismo differenziato: prospettive e limiti*, in A. LUCARELLI-A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*, cit., p. 47 ss.

¹⁵⁰ Si richiama all'auspicio di autonomie più responsabili anche G.C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, 3, 2019, *passim*.

¹⁵¹ In alternativa, l'altra possibile declinazione del principio di responsabilità in capo alle Regioni richiedenti – ad avviso di chi scrive di difficile attuazione concreta – consterebbe, come sottolinea A. ZANARDI, *Audizione dell'Ufficio parlamentare*, cit., p. 10, dell'attribuzione «[...] alle Regioni richiedenti, parallelamente alle competenze aggiuntive e alle relative risorse, anche [di] una quota del servizio del debito pubblico, parametrata sul costo del debito e sul finanziamento delle funzioni devolute». Quanto sopra, sul presupposto che una maggiore autonomia implica una proporzionale responsabilità in capo agli Enti che la rivendicano.

¹⁵² Questa è l'autorevole opinione espressa da W.E. OATES, *An Essay on Fiscal Federalism*, in *Journal of Econ. Literature*, 3, 1999, p. 1120 ss. Sulla stessa linea d'onda v. anche K.S. STRUMPF, *Does government decentralization increase policy innovation?*, in *Journal of Public Econ. Theory*, 4(2), 2002, p. 207 ss.

ante, legate alle funzioni da esercitare, consentirebbe di meglio valorizzare l'intrinseco legame che la migliore letteratura economica sembra già riconoscere tra decentramento e crescita¹⁵³. Il presupposto sotteso al regionalismo differenziato, infatti, riposa sull'assunto che Enti più prossimi ai cittadini possano realizzare una maggiore efficienza produttiva nei servizi pubblici erogati alla cittadinanza in quanto, a fronte della medesima spesa, assicurerebbero una maggiore quantità o una migliore qualità delle prestazioni pubbliche – e più in generale dell'azione amministrativa – con effetti diretti sulla crescita economica, sicché la richiesta di trattenere maggiori risorse sul territorio delle Regioni richiedenti potrebbe paradossalmente condurre anche ad effetti distorsivi.

In questa logica, l'autonomia differenziata necessiterebbe solo della certezza dell'alimentazione economica delle funzioni *ex ante*, senza intaccare in alcun modo le dinamiche della perequazione, sicché la responsabilizzazione delle Regioni richiedenti condurrebbe ad una vera autonomia, fondata sulla capacità di dimostrare in concreto di poter amministrare secondo principi di maggiore efficienza a parità di risorse¹⁵⁴, realizzando cioè un'autonomia svincolata "dalle risorse".

4. Al cuore del principio autonomistico. Differenziare non significa discriminare, a patto che si rispetti la Costituzione

Nei termini ed alle condizioni sopra indicati – che muovono dalla valorizzazione della sua *dimensione amministrativa* – il regionalismo differenziato costituirebbe un percorso molto ambizioso eppure altrettanto desiderabile ai fini di rilanciare un regionalismo in ciclica sofferenza.

Senz'altro le proposte accennate implicano uno sforzo notevole, come tutte le riorganizzazioni di un certo rilievo.

Come anticipato, molti disallineamenti legati al tema oggetto del presente contributo sono da riconnettersi ad un problema anzitutto culturale, che rinviene le proprie radici nel timore dell'autonomia. Ebbene, non solo essa costituisce uno dei cardini della Costituzione ma si rivolge alla Repubblica nella sua interezza e non già allo Stato, come pure talora sembrerebbe emergere nel prendere atto di alcuni slanci della politica.

¹⁵³ In questo senso v., *ex multis*, J.K. BRUECKNER, *Fiscal federalism and economic growth*, in *Journal of Public Economics*, 10-11, 2006, p. 2107 ss. Dimostrano indirettamente tale legame, inoltre, F. CERNIGLIA-R. LONGARETTI, *Federalism, Human Capital Accumulation and Inequality*, in *Econ. politica*, 2, 2013, p. 151 ss. Sembrano raggiungere mediante evidenze empiriche questa medesima conclusione anche T. PLUCHINO-A. ZANARDI, *Decentramento fiscale, crescita economica e convergenza territoriale: evidenze empiriche dal caso italiano*, in F. BASSANINI-F. CERNIGLIA-A. QUADRIO CURZIO-L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, Il Mulino, 2016, p. 309 ss.

¹⁵⁴ Come rileva F. OSCULATI, *Le autonomie speciali: diversificazione e decentramento*, cit., p. 4, «Maggiore trasparenza e responsabilità migliorano l'efficienza e fanno emergere un contesto favorevole alla crescita».

Ne deriva la doppia necessità del suo pieno rispetto, nelle declinazioni che la Costituzione stessa gli conferisce – compresa quella dell'autonomia differenziata tracciata dall'art. 116, comma 3, Cost. – e della subordinazione agli altri parametri costituzionali rilevanti, tra i quali si stagliano il dovere solidaristico di cui all'art. 2 Cost, il principio uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. e le disposizioni di cui agli artt. 114, 118 e 119 Cost.

Il necessario rispetto della Costituzione e delle istituzioni implicate dal procedimento di differenziazione costituiscono elementi più che sufficienti a scongiurare qualsiasi deriva secessionista, discriminatoria ed egoistica dell'istituto. In tal senso, sembra più che condivisibile l'opinione¹⁵⁵ secondo la quale, da un lato, il rispetto della solidarietà interregionale costituisca una *condicio sine qua non* del procedimento di differenziazione disciplinato dall'art. 116, comma 3, Cost. e, dall'altro, l'asimmetria potrebbe in realtà condurre al superamento della tendenza all'appiattimento delle prestazioni pubbliche con il contestuale rilancio dei sistemi regionali a vantaggio anche delle Regioni – e, con esse, delle fasce di popolazione – più deboli¹⁵⁶.

Del resto, forse, occorre rammentare ancora una volta che il concetto di autonomia attinge a piene mani – ed, anzi, è indissolubilmente legato, sin dal suo momento genetico – a quello di differenziazione¹⁵⁷, così come l'asimmetria costituisce caratteristica intrinseca e tipica dei sistemi composti¹⁵⁸, non già un'eccezione.

¹⁵⁵ Questa è l'impostazione che emerge in C.B. CEFFA, *Regionalismo differenziato e garanzia dei diritti sociali: profili di compatibilità costituzionale e potenziali benefici*, in *Dirittifondamentali.it*, 2, 2019.

¹⁵⁶ Tuttavia è di opposto avviso E. CATELANI, *La tutela dei diritti sociali fra Europa, Stato e Autonomie locali. I rischi della differenziazione*, in *Federalismi.it*, n. spec. 5, 2018, ad avviso della quale la differenziazione renderebbe più complicato il raggiungimento di standard paritari nella tutela dei diritti sociali.

¹⁵⁷ Come ricorda autorevolmente R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?* in AA.VV., *Scritti in onore di Paolo Cavaleri*, Napoli, ESI, 2016, p. 45 ss., in particolare, non può esistere autonomia senza differenziazione. Ma ciò si ricava, altresì, seppur in ragione di una diversa ricostruzione logica in E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 36, ove l'Autore afferma che: «La differenziazione, poi, muove naturalmente dall'autonomia, dal momento che essa è la naturale conseguenza del concreto uso del potere differenziante insito in questa: da questo punto di vista potremmo distinguere tra differenziazione in concreto (la scelta autonoma, quindi diversa) da differenziazione in astratto (il riconoscimento di spazi di autonomia)». Rileva correttamente A. MORELLI, *Obbligatorietà delle forme associative dei Comuni e visione congiunturale delle autonomie locali*, in *Le Regioni*, 2, 2019, p. 523 ss., spec. p. 530, come il rapporto sussistente tra autonomia e differenziazione sia dinamico e fondativo della possibilità di riallocazione delle funzioni secondo geometrie variabili, pur non comportando la differenziazione di per sé instabilità.

¹⁵⁸ Così, espressamente, F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Ist. Federalismo*, 2, 2018, p. 255 ss. Per una comparazione sul fronte della finanza locale, v. inoltre G. POLA, *Asimmetrie regionali in Europa (e altrove): problematiche e soluzioni*, in AA.VV., *La Finanza territoriale. Rapporto 2017*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2017, p. 469 ss.; ID., *Il distacco dall'uniformità e la ricerca di autonomie territoriali differenziate: un caso non solo italiano*, in G. BERNABEI-G. MONTANARI (a cura di), *op. cit.*, p. 61 ss.; più in generale, al di là dei termini di cui al presente contributo, v. anche G. POLA (edited by), *Principles and Practices of Fiscal Autonomy*, Surrey-Burlington, Ashgate, 2015.

Non esiste autonomia nell'obliterazione della differenziazione e nella costante promozione dell'uniformità¹⁵⁹. Allo stesso tempo, l'esperienza insegna come l'uniformità delle competenze delle Regioni non garantisca di per sé parità di prestazioni, risultati e *performance*, risiedendo il discrimine – come già affermato in precedenza – nelle modalità di esercizio di quelle funzioni, nei paradigmi organizzativi adottati dalle pubbliche amministrazioni, nella diversità di attuazione in via amministrativa di una medesima competenza legislativa regionale. Il che equivale a dire, per converso, che non ogni differenziazione, se ben amministrata, conduce necessariamente a forme di disegualianza o discriminazione¹⁶⁰.

Le molteplici indicazioni desumibili dalla «Costituzione amministrativa»¹⁶¹ ci riconsegnano un modello di organizzazione amministrativa assai poliedrico e sfaccettato, tale da accogliere una «concezione dialettica, anzi drammatica»¹⁶² della pubblica amministrazione, nella quale essa appare come apparato servente del governo ex art. 95 Cost. e, al contempo, imparziale ed efficiente, gestita da personale pubblico al servizio della Nazione¹⁶³, secondo quanto si ricava dal combinato disposto degli artt. 97 e 98 Cost.; soprattutto, esse ci pongono di fronte ad un'amministrazione «autonomistica e comunitaria»¹⁶⁴, secondo quanto si evince dall'art. 5 Cost. che, in quanto tale, plasma la propria azione ed organizzazione sull'esercizio delle funzioni amministrative, ispirandosi alla più ampia valorizzazione dell'intero Titolo V, ivi compreso l'art. 116, comma 3, Cost. I pubblici poteri, dunque, sono chiamati a perseguire le finalità e i compiti riconnessi al pieno rispetto della persona umana ed al dovere solidaristico di cui all'art. 2 Cost., pur articolandosi secondo il principio del più ampio pluralismo istituzionale, che si concretizza plasticamente nella promozione dell'autonomia e nell'assunzione di modelli organizzativi anche fortemente differenziati, così come spiccatamente differenziate possono parimenti atteggiarsi le competenze da esercitare. Il limite è costituito dalla realizzazione di migliori *performance* e nel contestuale rispetto dei richiamati principi costituzionali, traducendosi l'amministrazione – anche territoriale – in «funzione dell'ordinamento

¹⁵⁹ R. BIN, *Chi ha paura delle autonomie?*, cit., spec. p. 47 ss.; ID., *Il valore delle autonomie: territorio, potere e democrazia. Considerazioni conclusive*, in B. PEZZINI-S. TROILO (a cura di), *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, p. 459 ss.

¹⁶⁰ E. BALBONI, *L'attuazione del regionalismo differenziato: la differenziazione non implica di per sé disegualianza*, in *Quad. cost.*, 2, 2019, p. 447.

¹⁶¹ Questa è l'espressione utilizzata da U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Padova, Cedam, 1996, p. 8.

¹⁶² Testualmente v. M. NIGRO, *La pubblica amministrazione fra costituzione formale e costituzione materiale*, in AA.VV., *Studi in memoria di V. Bachelet*, II, Milano, Giuffrè, p. 393.

¹⁶³ In questo senso, riesce felicissima la definizione offerta autorevolmente da F.G. COCA, *Amministrazione pubblica e diritto amministrativo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in M.R. SPASIANO (a cura di), *Il contributo del diritto amministrativo in 150 anni di unità d'Italia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, p. 222, dell'amministrazione «[...] collocata nel guado tra sede del potere (esecutivo) e struttura di servizio per la Nazione».

¹⁶⁴ M. NIGRO, *op. ult. cit.*, p. 389-392.

generale»¹⁶⁵, vale a dire in una forma e funzione – allo stesso tempo – della medesima società nella quale opera¹⁶⁶.

Il tentativo di riallineare alcune asimmetrie informative e contrapposizioni dialettiche riscontrate nel dibattito pubblico afferente al regionalismo differenziato ci dovrebbe, allora, consegnare un approccio più disteso ed una prospettiva più distaccata verso il tema, dimostrando, ancora una volta, che un’attuazione conforme a Costituzione di tale istituto esige semplicemente una buona amministrazione¹⁶⁷, prelude ad un innalzamento verso l’alto delle prestazioni a beneficio dell’intera cittadinanza (non solo regionale) e del complesso sistema delle autonomie ma, soprattutto, esclude in principio qualsiasi ipotesi di disgregazione del tessuto sociale.

Preso atto di questo assunto, occorrerebbe riflettere sul latente timore di autonomie “vive” e sulle reali implicazioni di una seria e compiuta applicazione del principio autonomistico¹⁶⁸. In fondo, oggi come nei primi tentativi di attuazione risalenti ai primi anni Duemila, le richieste di attivazione del procedimento di cui all’art. 116, comma 3, Cost. costituiscono l’«esito di una insoddisfacente gestione dal “centro” del Titolo V»¹⁶⁹, vale a dire il tentativo di reazione delle periferie alle complessità ed ai bisogni insoddisfatti delle proprie comunità.

Su questo fronte l’attuale pandemia ci ha offerto un insegnamento di non poco conto. Infatti, non è possibile stabilire cosa sarebbe potuto accadere nelle Regioni richiedenti qualora fossero già state devolute le ulteriori competenze ex art. 116, comma 3, Cost.; tuttavia, a fronte di un interrogativo che non potrà essere sciolto in assenza di prove e controprove obiettive, si può affermare che, forse, oggi avremmo un quadro delle responsabilità più chiaro rispetto a quanto non possa dirsi in questa fase, nella quale in certi casi si è assistito al – e ancora si osserva il – verificarsi di vere e proprie schermaglie tra Stato e Regioni, ferme restando le indagini della magistratura in ordine ai ritardi accumulati nella reazione all’emergenza sanitaria. Le criticità evidenziate nel dialogo inter-istituzionale – per vero sfociato in vere e proprie contrapposizioni e tensioni tra provvedimenti statali e misure regionali – dovrebbero far riflettere

¹⁶⁵ Così G. PASTORI, *La funzione amministrativa nell’odierno quadro costituzionale*, in AA.VV., *Annuario 2002 dell’Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 463 ss.

¹⁶⁶ L’amministrazione come «forma della società» è un’immagine assai evocativa – che si contrappone a quella dell’amministrazione quale funzione dello Stato, che secondo l’Autore non sarebbe accolta in Costituzione – riconducibile a G. BERTI, *Amministrazione e Costituzione*, in AA.VV., *La pubblica amministrazione nella Costituzione. Riflessioni e indicazioni di riforma*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 16.

¹⁶⁷ In linea con quanto autorevolmente afferma E. BALBONI, *Per scongiurare la “secessione dei ricchi” basterebbe la buona amministrazione*, cit., il quale sostiene tale convinzione sul presupposto che: «[...] l’amministrazione è, davvero, la Costituzione del quotidiano».

¹⁶⁸ Riflette sulle ragioni di tale ritardo nell’attuazione compiuta del principio autonomistico G. GARDINI, *Centralismo o secessione: il dilemma (sbagliato) di un ordinamento in crisi*, in *Ist. Federalismo*, 1, 2013, p. 5 ss.

¹⁶⁹ Così si esprimeva, già nell’anno 2009, A.M. POGGI, *Esiste nel Titolo V un “principio di differenziazione” oltre la “clausola di differenziazione” del 116 comma 3?*, cit., p. 58.

sull'opportunità di valorizzare il pluralismo autonomistico, dal momento che anche la pandemia non ha colpito con la stessa severità l'intero territorio nazionale, esigendo probabilmente misure più differenziate da Regione a Regione, oltre a forme di coordinamento tra centro e periferia più efficaci¹⁷⁰.

L'autonomia, in conclusione, non si svolge mai in contrasto con i diritti delle persone e le prerogative degli Enti costitutivi della Repubblica, appartenenti o meno al livello di governo delle istituzioni che intendono esercitarla al pieno delle possibilità offerte dall'ordinamento. Al contrario, catalizza ed amplifica esponenzialmente le potenzialità dei territori consentendo di valorizzare differenze che si ricompongono in modo autonomo ed armonico nel quadro dell'unità nazionale, a beneficio anche dei territori più disagiati (e delle correlative comunità)¹⁷¹. La rivalutazione delle differenze connaturate alle autonomie della Repubblica, in definitiva, sottende il loro riconoscimento e la loro promozione nel rispetto della Costituzione ed equivale a consolidarle nella prospettiva di cementificare l'unità nazionale, riaffermando il principio di indivisibilità¹⁷². Probabilmente è la non ancora matura consapevolezza intorno al concetto stesso di autonomia – specialmente da parte degli attori istituzionali coinvolti – a rendere il dibattito sul regionalismo differenziato, a sua volta, geneticamente “disinformato” ed al momento irrefutabilmente “asimmetrico” nei suoi svolgimenti.

¹⁷⁰ Forse si potrebbe aggiungere che una cosa è il regime ordinario delle competenze, altra invece la gestione emergenziale: probabilmente ai due diversi *status* di amministrazione degli interessi dovrebbero corrispondere distinte opzioni applicative in termini di gestione delle funzioni, esigendo l'emergenza una gestione unitaria quanto alla garanzia di osservanza di determinati protocolli minimi, sui quali eventualmente innestare paradigmi differenziali legati all'innalzamento del livello delle prestazioni, laddove possibile, oltre la soglia di garanzia.

¹⁷¹ Cfr. G. BERTI, *op. cit.*, p. 288, laddove l'Autore afferma che: «L'affermazione dell'autonomia va quindi di pari passo con lo svolgimento in senso positivo della libertà, la quale viene acquistata dall'individuo passando per un gruppo sociale e quindi per la partecipazione al potere pubblico. [...] Allora si vede che conferire autonomia alle regioni, alle province e ai comuni, altro non vuol dire che individuare degli strati comunitari, nei quali le comunità che si identificano per tradizione o per storia o per convenienza raggiungono un giusto livello di autogoverno o di autoamministrazione».

¹⁷² Del resto, che le Regioni siano nate con l'obiettivo di rafforzare l'unità attraverso il coinvolgimento e la partecipazione consapevole dei singoli gruppi territoriali veniva già sottolineato a suo tempo da C. MORTATI, *La Regione nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Studium*, 1947, p. 331 ss., ora in ID., *Raccolta di Scritti*, I, Milano, Giuffrè, 1972, p. 521 ss.