



23 GENNAIO 2019

La riorganizzazione territoriale:  
un *puzzle* anche per il costituzionalista

di Eduardo Gianfrancesco  
Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università LUMSA



# La riorganizzazione territoriale: un *puzzle* anche per il costituzionalista \*

**di Eduardo Gianfrancesco**

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università LUMSA

**Sommario:** **1.** Le difficoltà di approccio al tema. – **2.** Il possibile contributo del costituzionalista: l'implementazione del principio di sussidiarietà. – **3.** Il possibile contributo del costituzionalista: la verifica di congruenza delle soluzioni adottate. – **3.1.** Amministrazione dello Stato e Regioni – **3.2.** La riorganizzazione amministrativa ad opera delle Regioni.

## **1. Le difficoltà di approccio al tema**

Confrontarsi con il tema dell'organizzazione/riorganizzazione territoriale, ovvero dell'applicazione di linee di divisione astratte (in quanto prodotte dallo spirito umano) ad un'entità quanto mai reale (la successione di spazi fisici che viene sussunta nell'espressione "territorio"), costituisce un'operazione complessa per qualsiasi scienza ma sicuramente presenta elementi di particolare difficoltà per il giurista positivo ed in particolare per chi, all'interno della scienza giuridica, è chiamato a porre il territorio in relazione alle altre categorie fondanti del proprio oggetto di studi: i costituzionalisti e più in generale gli studiosi del diritto pubblico (oltre che gli internazionalisti).

Ciò deriva dalla pluralità di approcci attraverso i quali è possibile riferirsi al territorio, o meglio, qualificare come tale la mera dimensione spaziale, in sé inerte e muta ancorché concreta. Ciò è tanto più vero, poi, non appena si cerca di superare, articolandola in termini più elaborati, la elementare<sup>1</sup> dimensione del territorio (*sc.* dello Stato) come oggetto di appropriazione e dominio esclusivo di un gruppo sociale distinto dagli altri e definito come popolo (*sc.* di uno Stato); popolo che, in relazione a quel territorio, fa valere un proprio sistema di norme e, quindi, un ordinamento (anche qui, evidentemente, intendendosi per tale l'ordinamento statale).

L'articolazione del territorio dello Stato richiede qualcosa in più delle fondamentali categorie politiche dell'appropriazione e del dominio e delle corrispondenti categorie giuridiche che ruotano intorno alla

---

\* Riceviamo e volentieri pubblichiamo. Rielaborazione dell'intervento svolto in occasione del Seminario di presentazione del volume di B. CARAVITA – G.M. SALERNO – S. CALZOLAIO – F. GRANDI, *Mappe d'Italia. Alla ricerca della riorganizzazione territoriale tra funzioni, reti e servizi*, Universitas Mercatorum Press, 2018 (Biblioteca del Senato, Roma, 30 ottobre 2018).

<sup>1</sup> Nel senso di sicuramente fondamentale, ma anche di primitiva, se ci si limita ad essa...

nozione di sovranità<sup>2</sup>. Qualsiasi territorio statale che superi le dimensioni della città-stato<sup>3</sup> richiede una ripartizione giuridicamente rilevante – a fini quanto meno di gestione amministrativa - dello spazio che lo costituisce ed un'identificazione delle funzioni che gli enti frutto della ripartizione sono chiamati a svolgere. Ed è a questo punto che il giurista non può che aprirsi al contributo di altre discipline, in grado di orientare ed anche condizionare le scelte normative.

Facendo applicazione di queste considerazioni molto generali all'ambito che più da vicino interessa il tema della riorganizzazione territoriale nell'esperienza italiana, non possono non menzionarsi i criteri di *differenziazione* e, soprattutto, di *adeguatezza* che nella formulazione dell'art. 118 Cost. guidano, insieme al principio di *sussidiarietà*, i processi di attribuzione/conferimento<sup>4</sup> delle funzioni amministrative agli enti territoriali che costituiscono, *ex art. 114, primo comma, Cost., la Repubblica*.

Non interessa in questa sede approfondire il problema se differenziazione ed adeguatezza costituiscano principi esterni e coesistenti con quello di sussidiarietà ovvero articolazioni interne a quest'ultimo<sup>5</sup>. Certo è che, come è soprattutto evidente per il principio di *adeguatezza*, viene ora richiesto dalla stessa Costituzione, nell'opera di costruzione dell'ordinamento degli enti territoriali della Repubblica, di aprirsi al contributo di discipline non giuridiche (economiche, sociologiche, anche storiche, valorizzando la dimensione della *tradizione* amministrativa o costituzionale<sup>6</sup>), ben oltre, quindi, la dimensione della mera sostenibilità amministrativa dello svolgimento della funzione; dimensione di scienza dell'amministrazione che, pur distinta dalla dimensione giuridica in senso stretto, appare come quella ad essa maggiormente contigua.

La stessa valorizzazione del principio di *differenziazione* delle funzioni amministrative degli enti territoriali della Repubblica - intesa razionalmente e non in senso meramente volontaristico - non può prescindere

---

<sup>2</sup> Il riferimento imprescindibile per tale chiave di lettura dell'elemento territoriale resta, ovviamente, il pensiero di C. SCHMITT, *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, 1974, tr. it. *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello "jus publicum europaeum"*<sup>23</sup>, Milano, 2003, nonché l'elegante trattazione in ID., *Land und Meer. Eine weltgeschichtliche Betrachtung* (1954), tr. it., *Terra e Mare. Una riflessione sulla storia del mondo*, Milano, 2002. Le suggestioni schmittiane sul rapporto tra territorio e stato sono state recentemente al centro dell'analisi di G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in AA.VV., *Annuario 2016. Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità, Rappresentanza, Territorio* (atti del XXXI Convegno annuale Aic, Trento 11-12 novembre 2016), Napoli, 2017, p. 433 ss. Al tema del territorio, nelle sue diverse declinazioni, sono ora dedicati una serie di contributi raccolti nel *Forum Tra territorio e spazio: un invito alla riflessione sulle prospettive dell'ordinamento costituzionale*, in *Diritti regionali*, n. 3/2018.

<sup>3</sup> E forse il problema si può porre anche per una città-stato non appena ci si dedichi ad una minima ripartizione amministrativa ad essa interna, quale può essere quella in circoscrizioni o municipii...

<sup>4</sup> Per usare le espressioni utilizzate dall'art. 118, primo comma, Cost., che sintetizzano le diverse modalità di allocazione delle funzioni medesime.

<sup>5</sup> Per questa seconda prospettiva, cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*<sup>3</sup>, 2017, p. 197.

<sup>6</sup> Per una recente analisi costituzionalistica della categoria della tradizione, peraltro in termini notevolmente critici nei confronti della stessa, cfr. E. DI SALVATORE, *La tradizione costituzionale. Cultura giuridica e giurisprudenza*, Soveria Mannelli, 2017.

da questo bagaglio conoscitivo, essenziale, peraltro, per rendere maggiormente penetrante il sindacato anche di legittimità sulle scelte allocative.

E' il caso di aggiungere che la specificazione nell'articolo 118, primo comma Cost., dei principi direttivi l'allocazione delle funzioni amministrative finisce per fornire un utile criterio di guida nelle operazioni di delimitazione territoriale degli enti territoriali stessi; criteri lasciati sullo sfondo dal Costituente nella disciplina delle variazioni territoriali di cui agli articoli 132 e 133 Cost. ma che possono integrare e sostenere le decisioni indubbiamente *politiche* che emergono in modo immediato e restano alla base della configurazione territoriale degli enti costitutivi della Repubblica.

Per il giurista pubblicista un'ulteriore dimensione problematica è data dalle dimensioni temporali che nelle diverse discipline e, quindi, nei diversi approcci scientifici al tema della riorganizzazione territoriale, caratterizzano l'indagine: i tempi dell'indagine sociologica possono non coincidere con quelli della ricerca economica o storiografica e tutto questo non semplifica certo l'analisi della norma di diritto positivo, per come scritta e per come complessivamente essa vive nell'ordinamento ed eventualmente merita di essere riscritta<sup>7</sup>.

L'ultimo elemento in grado di complicare l'approccio giuridico al tema è il condizionamento operato dalle contingenze nell'opera di conformazione normativa delle funzioni e della stessa esistenza degli enti territoriali, come le non commendevoli vicende che hanno investito l'ente Provincia negli ultimi anni in nome dell'emergenza finanziaria dimostrano...<sup>8</sup>.

## **2. Il possibile contributo del costituzionalista: l'implementazione del principio di sussidiarietà**

Dalla consapevolezza dei limiti o, più precisamente, del carattere non esaustivo della prospettiva giuridica di osservazione dei fenomeni di organizzazione/riorganizzazione territoriale e di individuazione delle funzioni amministrative degli enti territoriali o comunque operanti nel territorio occorre passare a quello

---

<sup>7</sup> Per la sottolineatura dell'inevitabile "scollamento temporale tra il mutamento sociale ed il suo recepimento legislativo", cfr. B. CARAVITA – G.M. SALERNO – F. FABRIZZI – S. CALZOLAIO – F. GRANDI, *"Mappe d'Italia": dove va la riorganizzazione territoriale? Prime osservazioni sul problema dello zoning amministrativo*, in questa *Rivista*, n. 8/2018, p. 2. A ciò si somma un effetto di "accumulo" in tema di circoscrizioni amministrative, per cui "l'introduzione di nuove griglie non implic[a] l'abolizione delle preesistenti, ma la loro coesistenza", come ricordato recentemente da F. BONINI – L. BLANCO – S. MORI – F. GALLUCCIO, *Introduzione* in ID. (a cura di), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia Unita*, Soveria Mannelli, p. 21. La "regola ferrea" dell'"accumulazione storica delle istituzioni" è sottolineata, con riferimento alle vicende del regionalismo italiano, da L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004, p. 261.

<sup>8</sup> A commento delle quali si vedano le considerazioni complessive di S. MANGIAMELI, *La vicenda delle Province* (maggio 2016), in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), sez. *Studi e interventi*. Si veda anche, per ciò che concerne più da vicino il tema della redistribuzione delle funzioni amministrative successivamente alla legge n. 56 del 2014, il Rapporto di ricerca Issirfa *Gli Enti Locali dopo la "legge Delrio" e le leggi regionali di attuazione* ed, in particolare, la Nota di sintesi introduttiva, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

che dovrebbe essere il *proprium* del contributo che il giurista – e più precisamente il costituzionalista – può offrire al tema.

Si tratta, evidentemente, di individuare i principi costituzionali ispiratori che sovrintendono ai processi di *zoning*, nonché di evidenziare la coerenza o meno nel perseguimento di essi da parte degli attori pubblici, nelle loro diverse configurazioni soggettive (Stato, Regioni e Province autonome, *in primis*).

Partendo dal primo profilo, sarebbe abbastanza avvilente se il costituzionalista dovesse giungere alla conclusione che la disciplina costituzionale in materia costituisca una sorta di pagina bianca che rinvia *in toto* ad altre scienze. Non è certo questo quanto si è sostenuto nel paragrafo precedente e non sembra questo il quadro che la Costituzione offre all'interprete.

Differenziazione ed adeguatezza convivono, infatti, con un principio che appare direttamente connesso con una dimensione valoriale, in quanto tale maggiormente vicina a categorie familiari per il costituzionalismo liberal-democratico: il riferimento è naturalmente al principio di sussidiarietà, nelle sue declinazioni tanto verticale che orizzontale, incorporato sin dalle origini nell'orizzonte sistematico della Costituzione italiana repubblicana e, successivamente alla revisione costituzionale del 2001, esplicitato al suo interno<sup>9</sup>.

L'opzione di valore che si esprime nella decisione di preferenza a favore del livello di governo maggiormente vicino alla comunità concretamente stanziata su di un territorio guida, quindi, tanto la scelta sul livello di allocazione delle funzioni amministrative tra enti territoriali differenti, quanto quella sulla migliore delimitazione territoriale degli enti stessi, secondo quanto si è accennato in precedenza, così come – e forse prima ancora – la scelta tra esercizio della funzione pubblica ad opera di enti politici territoriali od enti di autorganizzazione della società.

E' una prospettiva, questa, che chiama in causa il giurista – molto spesso il costituzionalista - nella costruzione di *standards* e criteri che rendano le concrete opzioni verificabili e giustiziabili, facendole così uscire dalla “gabbia d'oro” delle mere enunciazioni ottative e meramente programmatiche ed entrare a pieno titolo nella dimensione della prescrittività, anche valendosi degli apporti delle discipline extra-giuridiche ma inserendo tali apporti all'interno dello schema di ragionamento giuridico. Si tratta, infatti,

---

<sup>9</sup> Sul “principio di sussidiarietà come principio costituzionale non scritto” già a partire dal 1948, cfr. A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, ora in ID., *L'Italia verso il “federalismo”*. *Taccuini di viaggio*, Milano, 2001, p. 329 ss. Di “innalzamento” del nome della sussidiarietà al livello costituzionale ad opera della l. cost. n. 3 del 2001, quando la sostanza era in realtà già presente, scrive F. PIZZOLATO, *Il principio di sussidiarietà*, in AA.VV. (a cura di T. GROPPi – M. OLIVETTI), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V<sup>2</sup>*, Torino, 2003, p. 199. Per un'analisi dell'operatività del principio di sussidiarietà all'interno di un ordinamento regionale particolare, ma con considerazioni utili anche al di là dell'esperienza considerata, cfr. P. DURET, *Il principio di sussidiarietà*, in AA.VV. (a cura di P. CAVALERI – E. GIANFRANCESCO), *Lineamenti di diritto costituzionale della regione del Veneto*, Torino, 2013, p. 345 ss.

di un'opera che deve trovare la sua possibilità di applicazione tanto nei confronti di decisioni sul livello di esercizio delle funzioni di natura amministrativa (e, quindi, sindacabili nel giudizio amministrativo), quanto di natura legislativa (e che trovano conseguentemente la sede di verifica giudiziale in sede di giudizio di legittimità costituzionale, in via principale od incidentale innanzi alla Corte costituzionale).

Si può solo accennare, in questa sede, al non particolare sviluppo di questa opera ricostruttiva nella giurisprudenza costituzionale italiana successiva alla riforma del titolo V del 2001, con tutti i rischi che ne conseguono in termini di effettiva precettività del principio di sussidiarietà.

E' il caso di sottolineare, inoltre, la non facile valorizzazione di entrambi i profili (verticale ed orizzontale) della sussidiarietà. Se infatti, ad una prima impressione, entrambi sembrano ispirati dalla comune ispirazione della preferenza per un livello di esercizio delle funzioni il più vicino possibile agli interessati e, quindi, destinati ad operare in modo convergente e sinergico, l'esperienza dimostra come la valorizzazione della sussidiarietà verticale possa andare a scapito della sussidiarietà orizzontale, in considerazione delle profonde intersezioni tra sussidiarietà verticale e dimensione del "politico". Nella misura in cui il "politico" tende ad immedesimarsi con la sfera di azione delle forze politiche organizzate, partiti e movimenti politici<sup>10</sup>, la tendenza di questi è a monopolizzare l'implementazione del principio di sussidiarietà, con probabile sacrificio, in primo luogo, della dimensione orizzontale di questo, che richiede, invece, una recessione dell'area di azione (e di governo) del "politico" e dei suoi tradizionali protagonisti<sup>11</sup>.

A rendere più complessa la "quadratura del cerchio" sta però la considerazione che la pretesa, per così dire egemonica, dei soggetti protagonisti della rappresentanza politica ad interpretare ed attuare il principio di sussidiarietà ha, al suo attivo, un fondamento di verità dal quale non si può prescindere ovvero la necessaria trasparenza e "leggibilità" da parte della comunità territoriale dei soggetti interessati di qualunque decisione relativa all'allocazione di funzioni pubbliche o comunque pubblicisticamente rilevanti; decisione della quale sono comunque i soggetti della rappresentanza a portare la responsabilità politica innanzi ai rappresentati. Si tratta, a ben vedere, di un corollario del principio di democraticità dell'ordinamento che chiama gli interpreti (in questo caso soprattutto a livello di costruttori di soluzioni normative) ad un delicato e non semplice equilibrio tra adeguata considerazione dell'esigenza per cui in un ordinamento democratico ove vi è responsabilità politica per decisioni pubbliche (e sicuramente quelle attuative del principio di sussidiarietà, tanto nella dimensione verticale che in quella orizzontale lo sono)

---

<sup>10</sup> Quale può essere, ai fini qui rilevanti, anche una lista civica.

<sup>11</sup> Su queste linee di tensioni contrastanti operanti all'interno della nozione di sussidiarietà, rinvio per ulteriori considerazioni a E. GIANFRANCESCO, *Sussidiarietà orizzontale e regioni: alla ricerca della prescrittività*, in *Amministrazione In Cammino* (20 gennaio 2018), p. 5 ss.

vi deve essere anche un qualche potere di decisione “politica” e, dal lato opposto, esigenza di evitare una monodimensionalità della sfera del politico-partitico nella cura degli interessi pubblici in grado di compromettere in radice la valorizzazione della sussidiarietà orizzontale e di far funzionare “verso l’alto” piuttosto che “verso il basso” quella verticale.

L’affermazione di una riserva di legge in materia di costruzione dei meccanismi sussidiari costituisce la prima e più tradizionale soluzione di combinazione delle due esigenze, soprattutto di quella di valorizzazione della responsabilità politica. L’affermazione del carattere rinforzato di tale riserva a favore di una scelta effettivamente sussidiaria costituisce un importante elemento di riequilibrio a favore della seconda esigenza sopra ricordata, con un rilevante ruolo svolto dagli interpreti (giudici, costituzionali e non, e dottrina) nella costruzione dei parametri che sostanziano il carattere vincolato della riserva. Una terza possibile dimensione di valorizzazione del livello territorialmente e funzionalmente più vicino agli interessati delle discipline e delle decisioni pubbliche può essere rappresentato dall’*apertura* dei procedimenti decisionali chiamati ad operare “scelte sussidiarie”: la partecipazione al procedimento, amministrativo, normativo/sub-legislativo, od anche legislativo, può, infatti, offrire ulteriori elementi di ponderazione della scelta in esame, nonché della sua verifica, anche giudiziale, successiva, oltre a chiamare in gioco una costellazione di soggetti: quelli che si muovono al confine tra le forme di organizzazione della politica, nel senso maggiormente strutturato della nozione e, quindi, organico o collaterale ai partiti o movimenti politici; quelli della rappresentanza degli interessi organizzati<sup>12</sup>; quelli che si manifestano nelle forme di auto-organizzazione sussidiaria della società.

E’ il caso di aggiungere come ipotesi di radicale o, comunque, marcata “deteritorializzazione” delle funzioni pubbliche andrebbero a ledere il delicato equilibrio al quale si è sopra accennato ed in questo senso non possono che preoccupare il costituzionalista che continui ad ispirarsi ai principi del costituzionalismo. Il territorio continua ad essere un termine di riferimento essenziale ed imprescindibile per gli ordinamenti politici ed anche la valorizzazione della sussidiarietà orizzontale non può prescindere ma pur sempre presuppone un ambito territoriale di svolgimento della funzione<sup>13</sup>. Solo nella logica dell’ “antisovrano”<sup>14</sup> il territorio diviene un elemento del quale si può fare a meno, salvo che fino ad ora difettano declinazioni dell’antisovrano compatibili con i principi del costituzionalismo liberal-democratico...

---

<sup>12</sup> Organizzazioni che sarebbe semplicemente ipocrita, oltre che intellettualmente miope, disconoscere nella loro esistenza ed operatività. Di qui la perdurante esigenza di adeguate discipline regolative della loro azione.

<sup>13</sup> Per la sottolineatura della naturale vocazione politica di tutti gli ordinamenti territoriali, indipendentemente dalla loro qualificazione in termini di ordinamenti sovrani, rinvio a E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo insostituibile dell’elemento territoriale negli ordinamenti politici*, in *Diritti regionali*, n. 3/2018, p. 5.

<sup>14</sup> Così come efficacemente tratteggiato da M. LUCIANI, *L’antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1996, p. 124 ss.

### 3. Il possibile contributo del costituzionalista: la verifica di congruenza delle soluzioni adottate

Una seconda dimensione di discussione ed analisi del tema alla quale il costituzionalista può offrire un contributo riguarda le modalità concrete di realizzazione (o di mancata realizzazione...) dell'organizzazione/riorganizzazione territoriale, sia sotto il punto di vista della ragionevolezza intrinseca delle soluzioni adottate, quanto al nocciolo duro di non manifesta illogicità e non contraddizione di esse, sia sotto il profilo del loro rapporto e raccordo con l'articolazione territoriale complessiva della Repubblica.

Ed è proprio sotto questo ultimo punto di vista che lo *zoning* amministrativo in atto nel nostro Paese offre più di un argomento di perplessità.

#### 3.1. Amministrazione dello Stato e Regioni

Dalla lettura del volume *Mappe d'Italia* emerge innanzitutto una non ancora compiuta opera di adeguamento dell'organizzazione amministrativa statale alla dimensione regionale che caratterizza il modo di essere complessivo dell'ordinamento repubblicano. Se è vero che la resistenza dell'amministrazione statale ad assumere la dimensione regionale come proprio criterio organizzativo e funzionale basilare è stata da tempo evidenziata, anche in una prospettiva di storia delle istituzioni<sup>15 16</sup> e se è vero che il volume sopra richiamato evidenzia come un processo di trasformazione sia in atto, con un dimensionamento degli uffici periferici di non poche amministrazioni statali su base regionale<sup>17</sup>, resta

---

<sup>15</sup> Sulle resistenze opposte dagli apparati amministrativi ministeriali ai processi di regionalizzazione, cfr., in generale, G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, Bologna, 1996, p. 491 e con specifico riferimento all'amministrazione maggiormente "intaccata" dai processi di regionalizzazione, G. TOSATTI, *Storia del Ministero dell'Interno. Dall'Unità alla regionalizzazione*, Bologna, 2009, spec. cap. VI. Per il riferimento alla serie di atti normativi di realizzazione dell'ordinamento regionale ed il loro passaggio attraverso le forche caudine delle resistenze ministeriali, cfr. la trattazione di L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., p. 250 ss. Un punto di osservazione particolare di questo faticoso processo è contenuto nei documenti raccolti in F. BASSANINI – V. ONIDA, *Problemi di diritto regionale. Il trasferimento delle funzioni e attuazione dell'ordinamento regionale. Note e pareri*, Milano, 1971.

<sup>16</sup> È interessante osservare come in sede storiografica sia stato comunque evidenziato il tentativo di valorizzazione di una dimensione *latu sensu* regionale ad opera del regime fascista: cfr. di recente F. SOFIA, *Processi di regionalizzazione in epoca fascista: appunti di lavoro*, in F. BONINI – L. BLANCO – S. MORI – F. GALLUCCIO, (a cura di) *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia Unita*, cit., p. 231 ss.

<sup>17</sup> Cfr. le mappe da n. 2 a n. 15 del volume *Mappe d'Italia*.

Considerazioni del tutto particolari sembrano valere per le circoscrizioni giudiziarie (mappe da n. 16 a n. 23) per le quali si impongono analisi diversificate all'interno del gruppo complessivo e per le quali si deve considerare il ruolo che soggetti di varia natura, tra i quali enti di autonomia funzionale come gli Ordini professionali o le Camere di commercio giocano nelle decisioni di articolazione territoriale. Sul "continuo movimento tellurico, quasi invisibile e tuttavia non privo di effetti" che caratterizza 150 anni di geografia giudiziaria italiana e sulle linee di tensione che attraversano questa esperienza, cfr. A. MENICONI, *La rete delle circoscrizioni giudiziarie*, in F. BONINI – L. BLANCO – S. MORI – F. GALLUCCIO, (a cura di) *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia Unita*, cit., p. 71.



da rimarcare l'arretratezza, su questo piano, di alcune amministrazioni nodali ed in particolare di quella destinata a confrontarsi in via prioritaria con l'articolazione istituzionale pluralistica repubblicana degli enti territoriali, ovvero il Ministero dell'Interno<sup>18</sup>.

Evidentemente giocano a questo a proposito una serie di fattori. Se ne menzionano in questa sede i due principali: 1) lo sganciamento degli enti locali territoriali (comuni, provincie, città metropolitane) dall'ordinamento regionale conseguente alla mancata adozione da parte della Costituzione (originaria e nella versione riformata nel 2001) della soluzione, di ispirazione federalista, di attribuire alla Regione la potestà ordinamentale nei confronti dei propri enti locali<sup>19</sup>, facilitando, così, la perpetuazione dell'intreccio tra ordinamento degli enti locali ed articolazione amministrativa periferica dello Stato (entrambe governate dallo stesso ente)<sup>20</sup>; 2) la difficoltà di "fare i conti" con una figura, sicuramente di successo nei tempi lunghi della storia amministrativa italiana (e non) come quella del Prefetto, nata e concepita in riferimento alla dimensione provinciale<sup>21</sup>.

Proprio con riferimento alla figura del Prefetto, si evidenzia, tuttavia, la lungimiranza del Costituente italiano che senza pronunciarsi in alcun modo a favore della sua soppressione - ma anzi ponendo le basi della sua conservazione, prevedendo la dimensione provinciale come circoscrizione di decentramento statale *ex art. 129 Cost.* - era comunque pienamente consapevole delle sfide che la creazione delle Regioni poneva anche per le Amministrazioni statali e proprio per questo aveva introdotto la figura del Commissario del Governo all'interno della pur problematica previsione dell'*art. 124 Cost.*<sup>22</sup>; previsione la cui abrogazione, ad opera della l. cost. n. 3 del 2001, evidenzia ancora oggi tutti i suoi limiti dal punto di cultura istituzionale.

---

<sup>18</sup> Cfr. la mappa n. 1 del volume *Mappe d'Italia*.

<sup>19</sup> Come avviene, invece, per le Regioni speciali in base alla legge cost. n. 2 del 2001, con un'apertura alla dimensione della differenziazione che non può essere approfondita in questa sede

<sup>20</sup> Con conseguenti difficoltà nella verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, come ho sostenuto in E. GIANFRANCESCO, *Sussidiarietà orizzontale e regioni: alla ricerca della prescrittività*, cit., p. 3. L'interesse degli apparati centrali dello Stato ma anche degli enti locali nella costruzione di un "doppio binario" di rapporti di questi ultimi con Stato e Regioni è stato sottolineato da L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, cit., p. 263.

<sup>21</sup> Sulle origini della figura del Prefetto, cfr., per tutti, L. VANDELLI, *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria. Le prospettive nell'Europa delle Regioni*, Bologna, 1990, p. 25 ss. Per un puntuale quadro aggiornato di comparazione delle soluzioni italiane, francesi e spagnole, cfr. S. MANGIAMELI, *La rappresentanza territoriale dello Stato nei diversi modelli costituzionali. Italia, Francia e Spagna a confronto*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), sez. Studi e interventi (ottobre 2012).

<sup>22</sup> Sui non pochi margini di indeterminazione della figura del Commissario del Governo, cfr. P. COSTANZO, *Art. 124*, in AA.VV. (a cura di G. BRANCA - A. PIZZORUSSO), *Commentario della Costituzione. Art. 121-127*. Tomo II, 1990, p. 177 ss., anche successivamente all'*art. 13 della l. n. 400 del 1988* ed alla *sent. n. 177 del 1988 della Corte costituzionale*. L'insufficienza dei dati offerti dallo stesso *art. 124 Cost.* per una ricostruzione della figura erano stati già ampiamente sottolineati. Cfr., per tutti, M. SCUDIERO, *Il Commissario del Governo nelle Regioni a statuto ordinario: modello costituzionale e problemi di attuazione*, in AA.VV., *Il Commissario del Governo nelle Regioni a statuto ordinario* (Atti del convegno di studio organizzato dall'ANFACI, Sorrento, 18-20 giugno 1982), Torre del Greco, 1983, p. 29 ss.

Che il Commissario del Governo fosse il Prefetto del capoluogo di Regione in regime di unione personale od un soggetto *ad hoc*<sup>23</sup>, questo per il Costituente appariva un dato secondario ed infatti lasciato impregiudicato. Ciò che appariva imprescindibile era, invece, creare un punto di snodo tra Amministrazione statale<sup>24</sup> ed Amministrazione regionale e degli enti locali nella Regione.

Le tormentate vicende successive all'abrogazione dell'art. 124 Cost. non hanno fatto che confermare la bontà delle opzioni del Costituente: per quanto nulla impedisse di costruire su base legislativa una figura statale di coordinamento amministrativo a livello regionale<sup>25</sup>, l'assenza di una base costituzionale ha esposto la figura del *Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie* creato dall'art. 10 della legge n. 131 del 2003 alle oscillazioni sempre possibili della legislazione ordinaria. Il risultato è quello di estrema incertezza che è possibile osservare ai giorni nostri, non solo con riferimento alla dimensione per così dire verticale del raccordo Stato-Regione ma anche a quella orizzontale della costituzione di una figura di riferimento unitaria che sovrintenda e coordini le Amministrazioni dello Stato operanti nella Regione<sup>26 27</sup>.

---

<sup>23</sup> Molto critici nei confronti della prima ipotesi F. BASSANINI – V. ONIDA, *Osservazioni sulla bozza di schema di disegno di legge sui Commissari del Governo delle Regioni a statuto ordinario* in ID., *Problemi di diritto regionale*, cit., p. 73. E' appena il caso di ricordare come si tratti di una presa di posizione contraddetta dalla prassi amministrativa.

<sup>24</sup> Dovendosi ricondurre, quindi, il Commissario all'organizzazione amministrativa dello Stato-persona ed in senso contrario alle ricostruzioni in termini di organo "terzo" e neutrale, quasi un antesignano delle Autorità indipendenti. Per questa ricostruzione cfr., invece, M. DI RAIMONDO, *Il Commissario del Governo. Soprintendenza e coordinamento: le norme, la prassi e le prospettive di riforma*, Padova, 1983. Per i termini generali della questione, anteriormente alla riforma costituzionale del 2001, cfr. E. GIANFRANCESCO, *Il controllo governativo sulle leggi regionali. Profili procedurali*, Milano, 1996, p. 15 ss.

<sup>25</sup> Ho sostenuto questa soluzione in E. GIANFRANCESCO, *L'abolizione dei controlli sugli atti amministrativi e la scomparsa della figura del Commissario del Governo*, in AA.VV. (a cura di T. GROPPI – M. OLIVETTI), *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 232.

<sup>26</sup> L'andamento assolutamente ondivago della legislazione statale successiva alla riforma del Titolo V è ben evidenziata da C. PADULA, *I rapporti fra amministrazione statale periferica e Regioni, all'epoca del principio di sussidiarietà "forte"*, in *Dir. soc.*, 2007, p. 63 ss, sottolineando l' "assenza di un sufficiente grado di chiarezza sugli strumenti da utilizzare e, forse, neppure sugli obiettivi concreti da raggiungere" che sembra caratterizzare il tema considerato (p. 89); V. DE SANTIS, *Il nodo dell'amministrazione periferica dello Stato. I principi costituzionali, le esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica e le prospettive di riordino*, in *Rivista Aic*, n. 4/2014.

Il carattere "aperto" della previsione dell'art. 10 della legge n. 131 del 2003, relativo all'Ufficio Territoriale del Governo, destinato a riempirsi di contenuto "all'esito di altre disposizioni e al peso di altrettante omissioni che comunque sono destinate ad influenzare in modo significativo il risultato finale" era stato immediatamente colto da M. CAMELLI, *X. Rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie. Commento all'articolo 10*, in AA.VV. (a cura di G. FALCON), *Stato regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003, p. 201.

<sup>27</sup> Come è noto, lo stato dell'arte della materia è rappresentato, al momento, dall'art. 8, comma 1, lett. e) della legge n. 124 del 2015 e dalla delega legislativa in tale disposizione prevista.

La preferibilità della soluzione di attribuire il ruolo di Rappresentante dello Stato *ex art. 10 della l. n. 131 del 2003* al Prefetto del capoluogo regionale, piuttosto che ad un organo *ad hoc* "che si sarebbe sentito particolarmente legittimato ad un'attività tendenzialmente invasiva delle funzioni regionali" è sostenuta da D. GRANARA, *Lo Stato nella Regione*, in AA.VV. (a cura di P. COSTANZO), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Liguria*, Torino, 2011, p. 484.

Del resto un elemento di indeterminatezza caratterizza la stessa organizzazione del Governo di fronte all'ordinamento regionale: la tradizione ormai consolidata è quella di affidare ad un Ministro senza portafoglio, posto a capo di un apposito Dipartimento della Presidenza del Consiglio, le relazioni tra lo Stato e le Regioni<sup>28</sup>. Si tratta di una soluzione che da un lato ha il pregio di incardinare presso la Presidenza del Consiglio questo apparato di gestione dello Stato delle Autonomie, riconoscendone, almeno in via di principio, il carattere di massima vicinanza alla direzione dell'indirizzo politico-amministrativo, se non della politica generale, della compagine di governo, oltre a valorizzarne la naturale flessibilità e rapidità di adattamento alle mutevoli esigenze rispetto all'opposto modello "ministeriale". Dall'altro, ci si può chiedere se questa soluzione non presenti limiti strutturali insiti nella mancanza di quegli elementi di relativa stabilità, carattere maggiormente partecipato delle scelte inerenti all'organizzazione e, non da ultimo, di consolidamento del peso politico del titolare del dicastero che la soluzione ministeriale "classica", grazie alla riserva di legge *ex art. 97 Cost.* offrirebbe<sup>29</sup>.

Non è un caso, forse, che la stessa riflessione storiografica sull'amministrazione italiana non abbia approfondito le vicende evolutive del Ministero degli Affari regionali, dalla sua istituzione ad oggi, con un'evidentissima discrasia rispetto a quanto avvenuto rispetto al Ministero dell'Interno.

Concludendo sul punto, si può osservare come la sottolineatura nel volume *Mappe d'Italia* della dimensione provinciale (e non regionale) come preferenziale dimensione di organizzazione degli ordini professionali<sup>30</sup>, ad opera di – spesso datati – atti normativi di disciplina degli ordini medesimi confermi come la dimensione regionale fatica ad affermarsi quale livello istituzionale di riferimento. Paradossalmente - ma solo fino ad un certo punto - sono gli statuti di auto-organizzazione delle associazioni esponenziali di categorie produttive a mostrare una più netta propensione verso la dimensione regionale o comunque a ricercare soluzioni di *zoning* diverse da quelle classicamente provinciali<sup>31</sup>.

Un caso a sé è rappresentato, infine, dalle Camere di Commercio, oggetto di una disciplina di riorganizzazione territoriale statale ad opera del d. lgs. 219 del 2016, facendo leva sulla doppia natura

---

<sup>28</sup> Per le vicende che hanno segnato l'evoluzione dall' "Ufficio Regioni", in seno al Gabinetto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Dipartimento degli Affari regionali, rinvio a E. GIANFRANCESCO, *Il controllo governativo sulle leggi regionali*, cit., p. 28 ss.

<sup>29</sup> Contro tale soluzione si erano espressi, a suo tempo, F. BASSANINI – V. ONIDA, *Osservazioni sulla bozza di schema di disegno di legge sui Commissari del Governo delle Regioni a statuto ordinario*, cit., p. 72. A favore di una definizione legislativa della struttura del Dipartimento Affari regionali mi ero espresso in E. GIANFRANCESCO, *Il controllo governativo sulle leggi regionali*, cit., p. 36.

<sup>30</sup> Cfr. mappe da n. 46 a n. 50.

<sup>31</sup> Cfr. mappe da n. 37 a n. 45, a partire da quella relativa a Confindustria (mappe n. 37A e 37B)

giuridica di ente di autonomia funzionale ed ente pubblico, valorizzata dalla stessa Corte costituzionale nelle sentenze nn. 86 e 261 del 2017<sup>32</sup>.

### 3.2. La riorganizzazione amministrativa ad opera delle Regioni

Il volume *Mappe d'Italia* testimonia efficacemente come elementi congiunturali ed elementi maggiormente radicati nella cultura del decisore politico italiano, anche non statale, siano alla base di scelte relative allo zoning delle funzioni amministrative decise dalle Regioni italiane.

Se l'emergenza finanziaria ed il ridimensionamento radicale, deciso dal legislatore statale ed avallato dalla Corte costituzionale, delle funzioni svolte dalle Province costituiscono elementi contingenti, in grado comunque di proiettare nel tempo i loro effetti (come sempre avviene, peraltro, allorché si tratta di redistribuire funzioni amministrative), ciò che pare maggiormente interessante sottolineare è la tendenza all'accentramento ed alla scarsa valorizzazione della sussidiarietà (verticale ed orizzontale) anche quando l'emergenza non opera<sup>33</sup>. Questa è l'impostazione prevalente, sebbene alcuni spunti di valorizzazione del principio di differenziazione siano coglibili soprattutto per quanto riguarda il – cruciale – settore dell'organizzazione territoriale delle Aziende Sanitarie Locali<sup>34</sup>.

Si tratta di un dato che deve far riflettere i costituzionalisti e, più in generale, tutti coloro che hanno a cuore la promozione e lo sviluppo delle autonomie in quanto sta a dimostrare quanto faticosa sia la penetrazione in profondità della cultura costituzionale della sussidiarietà anche all'interno dei soggetti istituzionali che ne costituiscono i primi beneficiari.

---

<sup>32</sup> Sulle Camere di Commercio come figura emblematica di autonomia funzionale e delle tensioni cui esse sono sottoposte ad opera del circuito della rappresentanza politico-partitica a base territoriale, cfr. A. D'ATENA, *La parabola istituzionale delle Camere di Commercio e le tensioni del pluralismo* (2011), ora in ID., *Tra Autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Torino, 2016, p. 251 ss.

<sup>33</sup> B. CARAVITA – G.M. SALERNO – F. FABRIZZI – S. CALZOLAIO – F. GRANDI, “*Mappe d'Italia*”: dove va la riorganizzazione territoriale? Prime osservazioni sul problema dello zoning amministrativo, cit., p. 11. La scarsa valorizzazione del principio di sussidiarietà nell'allocazione regionale delle funzioni amministrative è spesso sottolineata in dottrina: cfr., all'interno di una ricerca Astrid, M. PICCHI, *L'attuazione dell'art. 118, commi 1 e 2, della Costituzione*, in AA.VV. (a cura di L. VANDELLI), *Il Governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, 2012, p. 201 ss., sottolineando comunque i problemi posti dall'inadeguatezza degli apparati degli enti locali nello svolgimento di determinate funzioni (p. 208); D. DONATI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nella legislazione regionale*, in una ricerca Cranec-Astrid AA.VV. (a cura di F. BASSANINI – F. CERNIGLIA – A. QUADRIO CURZIO – L. VANDELLI), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, 2016, p. 196, il quale richiama, a proposito della valorizzazione della sussidiarietà orizzontale nella legislazione regionale, le eccezioni di Umbria, Campania e Calabria. Con riferimento alle singole esperienze regionali, cfr. la valutazione critica del livello di valorizzazione di effettivo decentramento delle funzioni amministrative nella regione Lazio espresso da M. MENGOZZI, *Le funzioni amministrative*, in AA.VV. (a cura di M. RUOTOLO – G. SERGES), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio*, Torino, 2012, p. 175

<sup>34</sup> A proposito delle quali, cfr. le mappe da n. 27-A fino a n.27-E del volume *Mappe d'Italia*.



La circostanza, in precedenza accennata, che tale “corto circuito” costituzionale sia legato alla prevalenza dell’elemento politico-partitico nell’azione dei soggetti della sussidiarietà verticale - elemento tendente a valorizzare la dimensione ascendente ed accentratrice della decisione, conformemente al modo di essere tradizionale dei soggetti politici italiani - non può tranquillizzare l’interprete della Costituzione<sup>35</sup>.

Oltre alla difformità con il quadro costituzionale vigente, il costituzionalista non può non fare a meno di segnalare l’indebolimento di fondo del modello autonomistico conseguente a tale linea di tendenza: se la tendenza all’accentramento è praticata dalle stesse Regioni, l’accentramento può facilmente rivolgersi contro di esse, sulla base di argomenti contingenti (l’emergenza finanziaria, la cronaca giudiziaria..) o maggiormente elaborati (una visione dell’efficienza economica che non lasci spazio ad altre dimensioni di valore), come del resto in questi ultimi anni si è già avuto modo di sperimentare.

La marcia per il radicamento del regionalismo nella società italiana e – nella prospettiva costituzionalistica – per colmare il divario tra prescrizione costituzionale e vita sociale è ancora lungi dall’essere conclusa ed anche le Regioni italiane sono chiamate a dare un contributo ulteriore rispetto a quanto fatto sino ad ora.

---

<sup>35</sup> Cfr., recentemente, il bilancio dell’esperienza attuativa dell’art. 5 Cost., per come inverteo dal sistema politico-partitico italiano, offerto da S. STAIANO, *Art. 5*, Roma, 2017.