



Consiglio Nazionale  
delle Ricerche

# *ITALIAN PAPERS ON FEDERALISM*

*Rivista giuridica on-line – ISSiRFA – CNR*

*N°1 - 2023*



## Indice

Giulio M. Salerno, <i>Presentazione del fascicolo</i> .....	II
Giovanni Comazzetto, <i>I “limiti di contenuto” ai processi di differenziazione regionale. Categorie, problemi, prospettive</i> .....	1
Francesco Giulio Cuttaia, <i>L'ampliamento dell'autonomia regionale e il rispetto dei profili unitari, formali e sostanziali: le basi poste dal disegno di legge quadro approvato dal Consiglio dei ministri</i> .....	15
Roberto Di Maria, <i>La procedura per la attuazione del c.d. “regionalismo differenziato”: dalla marginalizzazione delle assemblee elettive e degli Enti locali, alla perplessa definizione dei l.e.p.</i> .....	30
Mario Gorlani, <i>Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie</i> .....	46
Alessandro Sterpa, <i>Quale, delle tante autonomie? Una lettura differente del “regionalismo differenziato”</i> .....	61
Nicola Viceconte, <i>«Ragioni logiche, prima che giuridiche». La gestione della pandemia da SARS-CoV-2 alla prova della Corte costituzionale</i> .....	73



## Presentazione del Fascicolo

Nel dicembre del 2022 “*Italian Papers on Federalism*” ha proposto una Call for papers sul tema “Regionalismo asimmetrico e autonomia differenziata: stato dell’arte, comparazione, problematiche applicative e prospettive evolutive”.

Come noto, se il regionalismo italiano, già a partire dal dibattito in Assemblea costituente, è stato concepito con alcuni rilevanti elementi di asimmetria e differenziazione, dandosi luogo, in particolare, al riconoscimento delle Regioni ad autonomia speciale (e poi delle Province autonome di Trento e Bolzano), tra le novità contenute nella riforma costituzionale del 2001 vi è stata la novella dell’art. 116 Cost., con un apposito terzo comma ove si prevede che «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell’art. 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all’organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all’articolo 119».

Si è così consentito, al di là della “eccezione alla regola” che è costituita dalle Regioni a statuto speciale, il superamento del principio della totale uniformità in ordine alla disciplina dell’autonomia spettante alle Regioni a statuto ordinario. E ciò in connessione a significativi aspetti competenziali riferibili ad un complesso assai rilevante di “materie”, e che, mediante un procedimento legislativo atipico, rafforzato e per di più connotato anche da profili di “bilateralità”, possono essere assegnati a una o più Regioni a statuto ordinario. In tal modo, la prospettiva asimmetrica – che, peraltro, è canone intrinseco agli ordinamenti ispirati al regionalismo – è stata resa ancor più incisiva sull’intero spettro del nostro ordinamento repubblicano.

Dal punto di vista dell’attuazione di tale prospettiva innovativa, anche a seguito dell’introduzione di un’isolata disposizione legislativa che ha disciplinato la fase iniziale del procedimento di attuazione (vedi art. 1, comma 571 della legge n. 147/2013), alcune Regioni avevano inviato all’esecutivo nazionale le rispettive richieste, in taluni casi suffragate anche da consultazioni popolari, e si è giunti sino alla stipula delle relative “pre-intese” con l’esecutivo nazionale. Numerose altre Regioni, poi, hanno manifestato, sotto varie forme, il proprio interesse all’autonomia differenziata.

Il dibattito sul regionalismo differenziato è tornato al centro della discussione politico-istituzionale a seguito delle elezioni politiche del 2022 e della formazione dell’attuale Governo, che annovera il compimento dell’autonomia differenziata tra le sue priorità programmatiche, e che, mediante l’azione del Ministro competente, ha subito avviato il confronto con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in merito alla predisposizione di un



disegno di legge volto a dettare la disciplina di attuazione del procedimento tratteggiato dall'art. 116, comma 3, Cost.

Il disegno di legge, collegato alla manovra di finanza pubblica, è stato ufficialmente approvato dal Consiglio dei ministri, ed è stato presentato al Senato della Repubblica ove è attualmente in discussione (Atto Senato n. 615). Inoltre, nella legge di bilancio per il 2023 sono state inserite apposite disposizioni per la determinazione dei LEP e dei fabbisogni standard, fase che è stata ritenuta necessariamente propedeutica per l'attuazione dell'autonomia differenziata nelle materie ove sono presenti discipline statali che pongono livelli essenziali delle prestazioni relativi a diritti civili e sociali da garantire in pari misura sull'intero territorio nazionale (vedi i commi 791-801 dell'art.1 della l. n. 197/2022). A tal fine proprio nei giorni scorsi è stata istituita la "Cabina di regia" - ove sono rappresentate, al più alto livello politico, tutte le istituzioni coinvolte - e stanno prendendo avvio anche i lavori di un apposito Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per la individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (il cosiddetto "CLEP").

All'iniziativa di "*Italian Papers on Federalism*" hanno risposto numerosi studiosi, proponendo analisi e considerazioni di rilevante interesse, e in questo fascicolo sono quindi presenti, nella prima parte, cinque contributi che hanno superato positivamente il giudizio di ammissibilità e il referendum. Nel prossimo fascicolo, il n. 2/2023, vi sarà la pubblicazione degli altri contributi che sono pervenuti in risposta alla Call e di cui sono in corso le relative procedure.

Siamo lieti, dunque, di offrire una sede per la riflessione su una tematica di particolare attualità e che, ci auguriamo, possa ulteriormente contribuire ad arricchire, secondo il metodo del pluralismo delle idee scientificamente argomentate, lo sviluppo del dibattito e del confronto non solo tra gli "addetti ai lavori" e nelle istituzioni statali e territoriali, ma anche, più in generale, nell'opinione pubblica tutta.

Il Direttore  
Prof. Giulio Maria Salerno

GIOVANNI COMAZZETTO\*

## I “limiti di contenuto” ai processi di differenziazione regionale. Categorie, problemi, prospettive\*\*

ABSTRACT (EN): The article aims to investigate both the doctrinal debate on the asymmetric regionalism and some of the issues that have emerged so far in the debate on the so-called “draft agreements”. The aim of the paper is to offer, firstly, some useful tools to situate the problem of the delimitation of matters within the framework of the constitutional principles; secondly, to argue the opportunity of configuring the limits to differentiation not “in the abstract”, but concretely in the light of the case-law by the Constitutional Court which, in relation to matters of concurrent legislation, has often distinguished between unitary demands and local interests.

ABSTRACT (IT): Il contributo intende ripercorrere sia il dibattito dottrinale sul regionalismo asimmetrico, sia alcune delle questioni finora emerse nell’ambito della discussione sulle cd. “bozze di intesa”. Obiettivo dello scritto è quello di offrire, in primo luogo, alcuni strumenti utili a collocare il problema della delimitazione delle materie (o dei sotto-ambiti materiali) suscettibili di differenziazione entro la cornice dei principi costituzionali; in secondo luogo, di argomentare l’opportunità di configurare i limiti di contenuto alla differenziazione non “in astratto”, bensì concretamente anche alla luce della giurisprudenza costituzionale che, rispetto alle materie di legislazione concorrente, si è spesso trovata a distinguere tra istanze strutturalmente unitarie ed esigenze autonomistiche.

SOMMARIO: 1. Premessa. Differenziazione e specialità. – 2. I nodi irrisolti della riforma del Titolo V e la spinta alla differenziazione. – 3. I termini del dibattito sui profili “sostanziali” dei processi di differenziazione regionale e i “limiti di sistema”. – 4. I presupposti del regionalismo differenziato. – 5. Considerazioni conclusive.

### 1. Premessa. Differenziazione e specialità

L’articolo 116, comma terzo, della Costituzione, rappresenta probabilmente una “soluzione salomonica”<sup>1</sup> connessa alle difficoltà incontrate dalla riforma del Titolo V in materia di specialità. Il groviglio dinanzi al quale si sono trovati gli autori della riforma era infatti l’esito di un lungo percorso dell’impianto regionale, connotato da vizi originari legati all’opzione per un regime “duale” eccessivamente rigido sulla carta, i cui tratti si sono via via opacizzati nella concreta evoluzione dell’ordinamento per effetto della spinta omologante di un sistema politico connotato da un forte centralismo burocratico, e del progressivo affievolimento dei profili caratterizzanti la stessa categoria di specialità. Al tempo della discussione sulla riforma, la dottrina più accorta auspicava in particolare un rilancio dell’autonomia “organizzatoria” delle

\* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale – Università degli Studi di Padova.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> A. D’ATENA, *Prefazione*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 3.

Regioni, a partire da un ampliamento dei margini d'azione degli Statuti (o delle leggi statutarie), nell'orizzonte di una “specialità diffusa, idonea a portare alla massima, alle condizioni storicamente date, valorizzazione dell'autodeterminazione regionale, in quella che ne costituisce la più espressiva manifestazione”<sup>2</sup>; da ciò ci si attendeva “la definizione di un nuovo ‘ordine’ complessivo delle istituzioni governanti nei loro reciproci rapporti, nel loro modo di aprirsi alla comunità, agli enti territoriali minori, alle istituzioni esterne, sia nazionali che sovranazionali”<sup>3</sup>. Tali auspici sono stati disattesi in parte dallo stesso “nuovo” Titolo V, che ha mantenuto la distinzione tra Regioni speciali e ordinarie<sup>4</sup> (seppure con la possibilità di differenziazione in base all'articolo 116, comma terzo), e in parte – sul piano del rilancio dell'autonomia “organizzatoria” – dalla giurisprudenza costituzionale – che ha dichiarato la carenza di efficacia normativa delle disposizioni di principio degli statuti regionali, e ne ha ristretto notevolmente gli spazi regolativi<sup>5</sup>.

Si tratta tuttavia di comprendere quali siano i profili caratterizzanti la nozione di “specialità”: a prescindere dall'annosa questione della natura “intangibile” o meno di tale principio<sup>6</sup>, sembra potersi dire che finora la struttura portante del regionalismo speciale sia consistita di due pilastri, da una parte l'attribuzione di regimi competenziali più ampi rispetto alle Regioni ordinarie (corrispondenti o a settori affidati a tutte le Regioni speciali, oppure a competenze riservate soltanto ad alcune di esse sulla base di “fatti differenziali”<sup>7</sup>), dall'altra un modello di finanziamento peculiare e difficilmente giustificabile in base al principio costituzionale di solidarietà<sup>8</sup>. La condizione di maggior favore goduta dalle autonomie speciali sotto il profilo

<sup>2</sup> A. RUGGERI, *Prospettive di una «specialità» diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove Autonomie. Rivista di diritto pubblico*, n. 6, 2000, p. 862.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Vedi A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, in *Consulta OnLine*, n. 3, 2019, p. 604.

<sup>5</sup> Vedi le sentenze nn. 2, 372, 378, 379/2004 per quanto riguarda l'efficacia delle disposizioni di principio; le sentenze nn. 12/2006 e 198/2012 per le limitazioni dello spazio regolativo degli Statuti. Su tali orientamenti, si vedano le critiche di A. RUGGERI, *Il cappio alla gola degli statuti regionali (a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 25 gennaio 2006, pp. 1-9, e M. OLIVETTI, *L'autonomia statutaria tra omogeneità e differenziazione*, in *Il Piemonte delle Autonomie. Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione*, n. 1, 2014, pp. 1-20.

<sup>6</sup> Afferma che “così come la creazione di Regioni a statuto speciale non è stata l'effetto di pure volizioni politiche, ma è stato un portato della storia, allo stesso modo non è possibile la loro cancellazione per pura volontà politica” G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare (discorso tenuto dal Presidente Silvestri in occasione della seduta solenne in ricordo del 50° dell'Assemblea legislativa regionale, Trieste 26 maggio 2014)*, reperibile all'indirizzo [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni\\_anuali/Silvestri20140526.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_anuali/Silvestri20140526.pdf), p. 8.

<sup>7</sup> L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 22 ss.

<sup>8</sup> Sul punto, M. BERTOLISSI, voce *Regione Trentino-Alto Adige*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 426-428, ha rilevato due profili di incostituzionalità: il primo, concernente il sistema di finanza “derivata” predisposto (con riferimento alla situazione pre-2001, ma a ben vedere anche dopo la riforma) per tutte le Regioni, speciali e ordinarie, in forza del quale si è determinata una scissione fra momento della spesa e momento dell'entrata, al punto che “l'autonomia della spesa non correlata alla responsabilità politica e giuridica del prelievo tributario genera pericoli d'arbitrio che il potere centrale ritiene di circoscrivere – ferma restando la statualità delle entrate – limitando in vario modo il potere e la capacità di spesa”; e una seconda consistente nella violazione del principio di solidarietà nazionale, “violazione che sussiste in presenza di trasferimenti quantitativamente superiori a quelli destinati a favore di altre regioni più svantaggiate rispetto al Trentino-Alto Adige”. Infatti, l'adempimento del dovere di solidarietà

finanziario, peraltro, sembra essere stata garantita a prescindere dalla loro effettiva capacità di attivare le competenze – suscitando così dubbi più che legittimi anche sulla compatibilità di tale sistema con l'esigenza di un rapporto equilibrato tra funzioni e risorse attribuite, posta dall'articolo 119 della Costituzione<sup>9</sup>. Ma il tratto davvero caratterizzante – forse l'unico dotato di un solido fondamento costituzionale – rimane quello dell'*origine normativa* della differenziazione: questa consiste, come è noto, in una legge costituzionale dello Stato, cui si aggiungono le norme di attuazione – non previste per le Regioni ordinarie<sup>10</sup>. Se questo tratto è stato senz'altro mantenuto nella riforma del Titolo V, si che rimane tutt'ora valida la distinzione tra *ordinarietà* e *specialità*, ciò che invece accomuna le due forme di differenziazione previste dal testo costituzionale (per le Regioni speciali da una parte, e per le Regioni che accedano a “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” in base all'articolo 116, comma terzo, dall'altra), è il carattere *pattizio* delle regole “diversificanti”.

## 2. I nodi irrisolti della riforma del Titolo V e la spinta alla differenziazione

Un'adeguata comprensione dell'istituto previsto dall'articolo 116, comma terzo, della Costituzione esige non solo una comparazione con l'istituto della specialità, bensì anche una considerazione – in questa sede, necessariamente sintetica e parziale – sia della complessiva parabola del regionalismo pre-riforma del Titolo V, sia del quadro di principi e “vincoli di sistema” entro il quale il regionalismo differenziato necessariamente si colloca.

Riguardo al primo profilo, Temistocle Martines osservava in uno scritto degli anni Ottanta che la mancata opzione per un preciso modello di regionalismo – garantista, cooperativo, ovvero l'uno e l'altro assieme – aveva portato in Italia all'affermazione di un quarto modello, “quello di una Regione come ente di amministrazione indiretta dello Stato e di un neocentralismo”<sup>11</sup>. Mentre alla Costituente risultava dominante una concezione “liberal-garantista” delle autonomie regionali<sup>12</sup>, è rimasta minoritaria l'opinione che coglieva nell'istituzione delle Regioni un elemento dotato di grande carica innovativa, finanche “rivoluzionaria” sul piano dei meccanismi democratici<sup>13</sup>. Un'opzione più convincente poteva vedersi quantomeno nel

---

implica, sul piano dei rapporti tra Stato ed altri livelli di governo autonomi, “che il primo intervenga mediante trasferimenti allo scopo di eliminare o perlomeno ridurre gli squilibri territoriali esistenti fra le differenti zone del Paese, mentre ai secondi compete il potere-dovere di svolgere uno sforzo fiscale autonomo onde fronteggiare le spese decise in aggiunta a quelle riferibili ad uno *standard* nazionale prestabilito: ciò al fine di evitare, oltretutto, che i benefici connessi ad una particolare dilatazione della spesa vengano conseguiti attraverso l'utilizzazione di risorse prelevate a carico di altre collettività regionali o locali”. Per contro, la finanza delle Regioni speciali corrisponde a un modello che disconosce “in radice i principi di giustizia distributiva e le connesse esigenze del riequilibrio interregionale”. Vedi anche ID., *Premesse per una lettura “sostanziale” dell'art. 116, 3° comma, della Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2020, pp. 452-453.

<sup>9</sup> G. RIVOSECCHI, *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2016, p. 10 ss.

<sup>10</sup> F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 59.

<sup>11</sup> T. MARTINES, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo: un percorso accidentato*, in AA.VV., *Una riforma per le autonomie*, Giuffrè, Milano, 1986, p. 48.

<sup>12</sup> V. CRISAFULLI, *Vicende della “questione regionale”*, in *Le Regioni*, n. 4, 1982, p. 498.

<sup>13</sup> G. BERTI, *La parabola regionale dell'idea di partecipazione*, in *Le Regioni*, 1974, p. 3 ss.

superamento di una concezione “vetero-garantista”, al fine di innestare il regionalismo cooperativo su forme di tutela (dalle ingerenze dello Stato) delle prerogative regionali secondo il modello garantista. Si trattava insomma di abbandonare una concezione *negativa* dell’autonomia – un’autonomia “tutta racchiusa nel suo svolgimento entro i confini regionali”<sup>14</sup> – e passare a una concezione *positiva* – una autonomia “nello Stato”<sup>15</sup>, a patto che alle Regioni fosse garantito il pieno possesso dei poteri e delle funzioni riconosciuti nella Costituzione. Tutto ciò si è rivelato impraticabile nel momento in cui è venuto meno il presupposto per cui il testo costituzionale fosse sufficiente a garantire l’autonomia legislativa delle Regioni<sup>16</sup>. Sotto questo profilo, la tendenza espansiva delle competenze statali e una giurisprudenza costituzionale “creativa”, generalmente orientata in senso “antiregionalistico”<sup>17</sup>, hanno relegato la legislazione regionale ad un ruolo – per citare una ineccepibile osservazione di Livio Paladin – meramente “interstiziale”<sup>18</sup>.

L’evoluzione successiva del regionalismo italiano sembra confermare l’incapacità del sistema autonomistico di contrastare il “culto per l’uniformità” che aveva accompagnato l’intera vicenda post-unitaria<sup>19</sup>. La riforma del Titolo V, sotto questo profilo, non ha segnato una vera discontinuità<sup>20</sup>. Sul piano del riparto delle competenze legislative, è stata infatti confermata la netta supremazia statale<sup>21</sup>, con il decisivo concorso dell’opera razionalizzatrice della Corte costituzionale, che ha affinato criteri quali la “trasversalità” di alcune materie e il criterio della prevalenza<sup>22</sup>, e ha introdotto paradigmi cooperativistici ritenuti necessari al funzionamento del

---

<sup>14</sup> T. MARTINES, *Dal regionalismo garantista al regionalismo cooperativo*, cit., p. 49.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> C. PINELLI, *Cinquant’anni di regionalismo, fra libertà dallo Stato e culto per l’uniformità*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2020, p. 753.

<sup>17</sup> L’espressione è di M. OLIVETTI, *L’autonomia statutaria*, cit., p. 8.

<sup>18</sup> Vale la pena richiamare l’intero passaggio: “Le leggi regionali non hanno quasi mai dato vita a particolari ordinamenti autonomi, frutto di scelte politiche effettuate dai rispettivi Consigli; ma sono state ridotte a una serie di leggine, caratterizzate da [...] dalla loro natura interstiziale, cioè dalla sola attitudine a integrare le fitte trame normative già risultanti dalle leggi nazionali. Gli stessi autori più vicini all’idea di una rigorosa separazione delle attribuzioni costituzionalmente spettanti allo Stato e alle Regioni hanno perciò riconosciuto la ‘caduta di tono’ della legislazione locale: giungendo a chiedersi – provocatoriamente – se esista ancora una ‘competenza regionale’” (L. PALADIN, *Le fonti del diritto*, il Mulino, Bologna, 1996, p. 301).

<sup>19</sup> Sul punto v. C. PINELLI, *Cinquant’anni di regionalismo*, cit., p. 752 ss.

<sup>20</sup> Su tali profili, v. G. COMAZZETTO, *Le condizioni dell’autonomia: dalla mancata attuazione della riforma del Titolo V all’elaborazione del PNRR*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 2, 2022, pp. 53-66.

<sup>21</sup> Così G. FALCON, *Lo stato delle regioni*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, p. 6, il quale osserva che “In piena continuità con il Titolo V originario, la legge statale mantiene – senza essere troppo disturbata dalla ufficiale necessità di un titolo specifico – la sua capacità di intervenire ed imporsi in qualunque materia, mentre la legislazione regionale rimane non solo istituzionalmente limitata in ambiti ristretti (sostanzialmente coincidenti con la regolamentazione, all’interno del quadro normativo nazionale, dell’attività e dei servizi amministrativi ricadenti nelle materie di sua competenza), ma anche necessariamente frammentaria, dato che una disciplina finalisticamente compiuta finirebbe per incidere in ambiti preclusi”.

<sup>22</sup> Per R. BIN, *Le materie nel dettato dell’articolo 116 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 26 giugno 2019, p. 9, quello che limita la potestà legislativa regionale “non è la penuria di ‘oggetti’ su cui legiferare (le materie, riempite di contenuti), ma la fitta trama di limiti che derivano dalle leggi dello Stato e dagli interessi che sono ad esso attribuiti in via esclusiva: quell’etichetta ‘interesse nazionale’, la cui invocazione bastava a giustificare il ritaglio della materia, oggi formalmente non esiste più, è stata cancellata dalla riforma del 2001, ma il suo contenuto si è riversato ovunque e procede per mille rivoli a ingessare l’azione legislativa regionale”.



nuovo sistema. È evidente come la riforma abbia in sostanza scaricato sul giudizio di costituzionalità la mancata previsione di istituti e strumenti cooperativi, e la conflittualità che ineluttabilmente ne è derivata<sup>23</sup>. Nonostante ciò, e ad onta di una – diffusamente rilevata – “non esaltante qualità tecnico-giuridica”<sup>24</sup> del testo, il disegno riformatore era per certi versi promettente, in quanto – come è stato efficacemente condensato da Luciano Vandelli – poggiava su due perni: “da un lato, i fattori unificanti (quali l’unità giuridica ed economica, i livelli essenziali, la leale collaborazione, i principi fondamentali nelle materie concorrenti, le materie trasversali, la perequazione); dall’altro, una visione dinamica di tutto il sistema di distribuzione delle funzioni, retto dai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza”<sup>25</sup>. Alla base di esso, stava dunque l’idea che il perseguimento dell’eguaglianza dei diritti non passasse più per l’uniformità dei modelli amministrativi, bensì per la conformazione di essi alle concrete esigenze e peculiarità dei territori<sup>26</sup>. Ciò, peraltro, non implicava l’indifferenza verso l’assetto organizzativo prescelto ai fini dell’erogazione delle prestazioni inerenti ai diritti fondamentali<sup>27</sup>: come ha osservato il giudice delle leggi in una decisione concernente l’autonomia universitaria, “Organizzazione e diritti sono aspetti speculari della stessa materia, l’una e gli altri implicandosi e condizionandosi reciprocamente. Non c’è organizzazione che, direttamente o almeno indirettamente, non sia finalizzata a diritti, così come non c’è diritto a prestazione che non condizioni l’organizzazione”<sup>28</sup>. Per questa ragione, il principio di differenziazione va letto insieme ai succitati fattori “unificanti”, in particolare alla determinazione statale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali<sup>29</sup>

---

<sup>23</sup> C. CARUSO, *La leale collaborazione ai tempi del judicial regionalism. Da metodo di governo a criterio di giudizio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2021, p. 911.

<sup>24</sup> A. D’ATENA, *Prefazione*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 4.

<sup>25</sup> L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in *Astrid Rassegna*, n. 11, 2018, p. 2.

<sup>26</sup> Sul punto v. E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 201 ss.

<sup>27</sup> C. PINELLI, *Cinquant’anni di regionalismo*, cit., p. 754 ss. Osserva G. RIVOCCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019, pp. 250-251, che “Quanto al grado di intensità nella garanzia dei diritti, nell’ordinamento costituzionale italiano la potestà statutaria regionale e i titoli di competenza legislativa fondati sull’art. 117, commi terzo e quarto, Cost. non riservano alle Regioni competenza generale sui diritti, consentendo soltanto di intervenire prevalentemente sugli aspetti organizzativi, relativi a standard strutturali, qualitativi e tecnologici. Ciò non toglie che le Regioni, nell’esercizio delle proprie competenze, possano realizzare vere e proprie politiche sui diritti, incrementando il ventaglio dei servizi forniti e adattandoli alla concretezza dei bisogni dei territori [...]. Tutto ciò si riflette sulla definizione del contenuto dei diritti (con particolare riguardo a quelli sociali), stante l’inscindibile nesso tra la dimensione quantitativa e qualitativa delle prestazioni e il godimento dei diritti a cui esse sono funzionali. L’esigibilità di ogni diritto a prestazione riconosciuto dalle norme costituzionali – e, conseguentemente, la sua effettività – dipende anche dal grado di definizione del contenuto dello stesso che si traduce nella determinazione delle prestazioni concretamente disponibili, e, quindi, azionabili da parte dei beneficiari”.

<sup>28</sup> Corte cost., sent. 27 novembre 1998, n. 383, punto 4.1.1. del *Considerato in diritto*.

<sup>29</sup> Sul punto, precisa G. RIVOCCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario*, cit., p. 284, che “i livelli essenziali indicano [...] la necessaria soglia di tutela da garantire in tutto il territorio nazionale, indifferente ad ogni forma di autonomia, ordinaria o speciale. Ben distinti dal contenuto essenziale del diritto – che [...] deve essere sempre assicurato dallo Stato e dalle Regioni secondo quanto costituzionalmente previsto – i livelli essenziali indicano la soglia di eguaglianza

(articolo 117, comma secondo, lettera m della Costituzione). All'interno di questo quadro va collocato pure l'articolo 116, comma terzo, che introduce un elemento di "regionalismo competitivo" dotato (potenzialmente) di un impatto sistemico decisamente maggiore rispetto alla differenziazione degli assetti amministrativi. L'assenza, nel Titolo V riformato, di significativi contrappesi di regionalismo cooperativo<sup>30</sup>, ad esempio sul piano della partecipazione delle autonomie al procedimento legislativo statale, è solo in parte compensata dal sistema delle conferenze, e nella prospettiva della differenziazione delle competenze legislative pone in maggiore risalto l'esigenza di attuazione dei principi di cui all'articolo 119<sup>31</sup>, ai fini di un ripensamento equilibrato dell'impianto regionale. Sul punto, tuttavia, è sufficiente richiamare la persistente inattuazione della legge n. 42 del 2009, in particolare sul fronte dell'istituzione dei fondi perequativi e della definizione dei Lep<sup>32</sup> (al di fuori del settore sanitario).

Se poi si considera, oltre alla mancata attuazione del c.d. federalismo fiscale, ossia al mancato riconoscimento alle Regioni (e agli enti locali) di autentica autonomia tributaria e finanziaria, anche il "corposo processo di ricentralizzazione"<sup>33</sup> attuato con la c.d. "legislazione della crisi", risulta più comprensibile la spinta alla differenziazione nel senso della parziale sottrazione degli enti regionali ad un intrico di lacci e vincoli percepito come sempre più asfissiante e insostenibile. Il dibattito sulla differenziazione sembra tuttavia essersi ulteriormente complicato a seguito della vicenda pandemica, alla luce sia dell'impatto di questa sui sistemi sanitari regionali, sia delle criticità connesse all'evoluzione del rapporto Stato-autonomie nel quadro dell'attuazione del PNRR<sup>34</sup>.

---

nelle prestazioni fissata dallo Stato con atto di indirizzo politico rispetto ai diritti che devono essere garantiti dalle Regioni".

<sup>30</sup> Il punto era stato immediatamente rilevato, proprio in relazione alle prospettive di differenziazione regionale, da M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2002, p. 353.

<sup>31</sup> Sul punto, di fronte alle prime richieste di differenziazione, osservava A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2008, pp. 28-29, che "pure il sensato rilievo, secondo cui in difetto dell'attuazione del nuovo assetto della finanza ogni altra attuazione, quale quella dell'ultimo comma dell'art. 116, rischierebbe di restare lettera morta, può essere rovesciato su se stesso, opponendo che proprio dall'avvio della stagione delle 'specializzazioni' potrebbe venire la spinta per un generale ripensamento della finanza, in linea con le indicazioni date nel nuovo art. 119 della Carta (non si dimentichi, tra l'altro, che il terzo comma dell'art. 116 non subordina la propria applicazione alla previa adozione della legge di attuazione dell'art. 119, pur ovviamente richiedendo il 'rispetto dei principi' da quest'ultimo posti)".

<sup>32</sup> S. STAIANO, *Anti-mitopoiesi breve guida pratica al regionalismo differenziato con alcune premesse*, in *federalismi.it*, n. 29, 2022, p. 183 ss.

<sup>33</sup> Così M. BELLETTI, *La differenziazione in Emilia-Romagna tra rispetto dell'equilibrio di bilancio e tenuta dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali su base nazionale - Per una lettura senza pregiudizi dei profili finanziari*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato: un percorso difficile. Atti del convegno "Regionalismo differenziato: opportunità e criticità"*, Milano, 8 ottobre 2019, (reperibile in [www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it)), p. 32.

<sup>34</sup> Vedi M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, pp. 281-306.

### 3. I termini del dibattito sui profili “sostanziali” della differenziazione regionale e i “limiti di sistema”

Tra i temi più dibattuti rispetto ai tentativi di attuazione dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione figurano senza dubbio i tempi e modi della partecipazione del Parlamento al percorso di definizione dell'“intesa” con la Regione richiedente, in particolare la possibilità di apportarvi modifiche; nonché il nodo del rispetto dei principi di cui all'articolo 119 della Costituzione nell'attribuzione delle risorse necessarie al finanziamento delle “nuove” funzioni. Molto discusso è stato altresì il profilo dei limiti “sostanziali” alla differenziazione, considerate le scarse indicazioni contenute nel testo costituzionale e l'ampiezza del novero di materie rispetto alle quali sono ipotizzabili procedimenti devolutivi. Sul punto, sembra condivisibile l'invito a non ragionare di limiti “in astratto”, sulla base della sola esegesi della norma costituzionale e del “combinato disposto” tra questa e le altre, quasi che tutto ciò che è avvenuto dopo la riforma del Titolo V fosse irrilevante; trattasi piuttosto di considerare la norma *nel contesto in cui essa si cala* – è pertanto “all'effettività dell'assetto costituzionale delle competenze che bisogna guardare, assetto che non coincide con la mera elencazione dei titoli di legittimazione contenuti nei commi 2 e 3 dell'art. 117. Legislazione e giurisprudenza hanno fatto virare le materie verso il centro, con la conseguenza che le richieste regionali non possono essere intese come se si fosse nell'immediato post-2001 ma devono essere lette e interpretate alla luce dell'evoluzione ordinamentale degli ultimi anni”<sup>35</sup>.

Da una lettura sistematica degli articoli 116 e 117 della Costituzione sembra intanto potersi ricavare quanto segue: vi sono materie rispetto alle quali è del tutto esclusa la devoluzione di competenze legislative alle Regioni, in quanto connesse a interessi non suscettibili di frazionamento territoriale, corrispondenti alle materie elencate all'articolo 117, comma secondo – fatta eccezione per quelle indicate alle lettere l (limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace), n ed s. Vi sono poi materie rispetto alle quali è fissata in linea di principio una competenza statale esclusiva (le tre materie di cui all'articolo 117, comma secondo, menzionate nell'articolo 116, comma terzo) o concorrente (tutte le materie elencate all'articolo 117, comma terzo), ma è altresì consentita l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni ordinarie che ne facciano richiesta, purché vi sia l'intesa con lo Stato e sia osservato il procedimento previsto all'articolo 116. Pertanto, rispetto a tali ambiti, pur esprimendosi in Costituzione la preferenza per una disciplina statale (dell'intera materia, o almeno dei principi fondamentali nel caso della competenza concorrente), una regolazione unitaria non è costituzionalmente imposta, essendo prevista la possibilità di un ampliamento degli spazi regolativi a favore delle Regioni che ne facciano richiesta – e, pertanto, una differenziazione delle scelte legislative.

---

<sup>35</sup> R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2019, pp. 266-267. Nello stesso senso già A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1, 2007, p. 176, per il quale “Il rinvio operato dall'art. 116 alle materie dell'art. 117, in definitiva, assomiglia molto a un rinvio *mobile*: nel senso che in concreto, sia in sede di intesa che in occasione dell'approvazione della legge, l'individuazione degli spazi del regionalismo differenziato scontrerà inevitabilmente l'ipoteca giurisprudenziale maturata con riferimento a ciascun titolo oggettivo”.

Ciò premesso, a proposito dei “limiti di contenuto” la questione forse più agevolmente risolvibile risiede nell’individuazione dell’oggetto dei percorsi di differenziazione: questi possono riguardare non solo le competenze legislative, ma anche le funzioni amministrative<sup>36</sup> – profilo che contribuisce a giustificare la previsione, nel testo costituzionale, della necessaria consultazione degli enti locali<sup>37</sup>.

Aspetto più controverso è quello del rapporto tra il novero delle competenze astrattamente devolvibili ex articolo 116 e il *quantum* di differenziazione posseduto dalle Regioni speciali nelle stesse materie – che avrebbe il valore di *non plus ultra*. È stata affermata, in particolare, l’ipotesi per cui “il *quantum* e il *quid* della specialità regionale si ponga quale limite superiore all’ampliamento della autonomia delle Regioni di diritto comune”<sup>38</sup>. La tesi non risulta tuttavia del tutto persuasiva, vieppiù alla luce dell’ipotesi richiamata in precedenza, per la quale il tratto caratterizzante la specialità non sarebbe tanto il *quantum* di differenziazione attribuito sul piano dell’autonomia legislativa, amministrativa o finanziaria, quanto piuttosto l’origine normativa della differenziazione e il principio pattizio che innerva i rapporti tra lo Stato e le Regioni speciali. Come rilevato da Antonio Ruggeri, inoltre, “nulla vieta che, in questa o quella parte, le intese di cui all’art. 116 risultino maggiormente benevole per l’autonomia delle stesse indicazioni contenute in uno o più statuti speciali. La ‘specializzazione’, insomma, non è obbligata a stare sempre a mezza via tra la specialità e l’ordinarietà, ad essere cioè meno ‘speciale’ della...specialità. Non si fa, dunque, questione di una (impossibile) graduazione tra forme e condizioni di autonomia, che anzi possono rivelarsi non comparabili”<sup>39</sup>.

Sempre sul *quantum* della differenziazione, con riferimento alla redazione dell’articolo 116 sono stati poi ipotizzati errori “non facilmente (e univocamente) superabili in via interpretativa” rispetto all’inserimento tra le materie “differenziabili” di quella delle “grandi reti di trasporto e di navigazione”, o del “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, nonché dubbi di legittimità costituzionale rispetto all’eventualità di includere tra le materie trasferibili le “norme generali sull’istruzione”<sup>40</sup>. Altre tesi orientate ad una lettura restrittiva dell’articolo

---

<sup>36</sup> V., tra gli altri, M. DI FOLCO, *Le differenziazioni ipotetiche: l’art. 116 della Costituzione*, in L. VANDELLI (a cura di), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 419 ss. e S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *federalismi.it*, n. 5, 2020, p. 112. Suggestisce invece di tenere distinti i due percorsi S. STAIANO, *Anti-mitopoiesi breve guida pratica al regionalismo differenziato*, cit., p. 184, per il quale “andrebbe, in via preliminare, esplorata la strada, sempre aperta e sempre insufficientemente utilizzata (anche da parte di chi oggi rivendica poteri), del trasferimento (anche differenziato, e non solo uniforme, come sempre si è fatto) di funzioni amministrative sulla base dell’art. 118, c. 1, Cost. (‘Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza’), il quale consente la differenziazione sia ‘perimetrando’ le funzioni amministrative proprie delle Regioni, delle quali non si renda necessario l’esercizio uniforme tra gli enti di pari livello, sia conferendo ulteriori e specifiche funzioni amministrative attraverso la traslazione verticale di esse tra i livelli di governo”.

<sup>37</sup> G. RIVOCCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 3, 2021, p. 794.

<sup>38</sup> Così D. GIROTTO, *L’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 54.

<sup>39</sup> A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell’autonomia regionale*, cit., p. 49.

<sup>40</sup> Per entrambi i profili, v. A. MORELLI, *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell’autonomia territoriale*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 2 (numero speciale), 2019, p. 21. Per A. D’ATENA, *Tra*

116 sostengono che si tratti di “uno strumento di rifinitura, per ritagliare funzioni aggiuntive su misura per specifiche esigenze di singole realtà regionali”, escludendo quindi “che possa riguardare interi settori di amministrazione statale, a maggior ragione se connessi a prestazioni concernenti fondamentali diritti sociali, come ad esempio l’istruzione. In tal senso è comunque necessario evitare il rischio di aumentare i divari territoriali o di dar corso ad intese che possano compromettere il diritto di eguaglianza nel godimento dei diritti costituzionali”<sup>41</sup>. Per altri, ancora, i percorsi di differenziazione ex articolo 116 andrebbero intrapresi solo ove il trasferimento di funzioni amministrative ex articolo 118, primo comma, non fosse sufficiente, risultando necessaria anche la dislocazione delle corrispondenti competenze legislative: si tratterebbe pertanto di una “possibilità di adeguamento del quadro dei poteri, ove preme l’esigenza di una più piena attuazione del principio di sussidiarietà verticale e dei suoi corollari”<sup>42</sup>.

Sul punto, sembra più convincente l’opinione di chi ha adottato un approccio più elastico, escludendo che sussistano limiti opponibili *a priori* alle richieste regionali, ma ritenendo comunque più conforme a buon senso costituzionale l’ipotesi di una devoluzione alle Regioni che ne facciano richiesta di “sotto-ambiti materiali” rispetto all’elenco di cui all’articolo 117, commi 2 e 3, piuttosto che di intere materie. Diversi elementi fanno propendere per questa opzione: non solo la lettera dell’articolo 116, comma terzo, che fa riferimento a “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie” specificamente indicate<sup>43</sup>, ma anche la dimensione “strutturalmente” nazionale degli interessi pertinenti ad alcune delle materie attualmente oggetto di legislazione concorrente, che risulta difficile pensare interamente devolute alle Regioni<sup>44</sup> (ad esempio materie quali “rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni”, “commercio con l’estero”, “porti e aeroporti civili”, “grandi reti di trasporto e di navigazione”, “ordinamento della comunicazione”, “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”<sup>45</sup>). Le iniziative finora assunte dalle Regioni che hanno manifestato la volontà di

---

*L’attuazione del regionalismo differenziato, la legge Delrio e le riforme da fare*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 2019, p. 646, “pensare che tutta l’istruzione possa passare alle Regioni, o che alle Regioni possano essere addirittura devolute materie, che – come l’energia nazionale e le grandi reti di trasporto e navigazione – sono state per sbaglio inserite nell’elenco di cui al III comma dell’art. 117, sembra francamente eccessivo, oltre che pericoloso per la tenuta unitaria del sistema”.

<sup>41</sup> G.C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019, p. 356.

<sup>42</sup> S. STAIANO, *Anti-mitopoiesi breve guida pratica al regionalismo differenziato*, cit., pp. 184-185.

<sup>43</sup> Lo sottolinea P. BILANCIA, *Regionalismo differenziato: opportunità e criticità*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, cit., p. 11.

<sup>44</sup> R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., p. 267, il quale aggiunge che il testo dell’articolo 116 sembra implicare richieste “selettive” e adeguatamente giustificate da parte delle Regioni che desiderano intraprendere percorsi di differenziazione.

<sup>45</sup> Per S. MANGIAMELI, *L’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Audizione del 29 novembre 2017*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), il vincolo del rispetto dell’ordinamento comunitario ex articolo 117, primo comma, Cost. fa sì che siano difficilmente differenziabili anche le materie “casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale” e “enti di credito fondiario e agrario a carattere

accedere a percorsi di differenziazione sembrano, almeno sotto questo profilo, rispettare il dettato costituzionale, in quanto è stata chiesta la devoluzione di specifiche funzioni e competenze, e non – genericamente – di interi “blocchi” di materie<sup>46</sup> – per quanto, a ben vedere, anche il *numero di materie coinvolte* rilevi ai fini della stima della dimensione dei processi di differenziazione<sup>47</sup>.

#### 4. I presupposti del regionalismo differenziato

Il testo costituzionale omette di specificare le situazioni che giustificano l’attribuzione di condizioni “particolari” di autonomia – ciò per quanto riguarda sia le Regioni speciali, sia quelle ordinarie. Manca pertanto “l’individuazione in forma astratta di situazioni che legittimano l’assegnazione del massimo livello di autonomia, e tale scelta vale anche per i livelli intermedi – maggiori del modello ordinario e inferiori di quello speciale – che possono essere riconosciuti a determinati territori. Nell’uno e nell’altro caso [...] la Costituzione individua solo gli effetti del riconoscimento: ‘forme e condizioni particolari di autonomia’”<sup>48</sup>. Secondo la lettura che appare più diffusa, tuttavia, entrambi i percorsi di differenziazione disegnati in Costituzione dovrebbero costituire la risposta a “peculiarità territorialmente circoscritte e non riscontrabili in altre parti del territorio statale”<sup>49</sup>. Si tratta allora di precisare i confini di tale nozione di “peculiarità”, in quanto molto diversi possono risultare gli spazi applicativi della disposizione, a seconda che ci si richiami alla teoria dei “fatti differenziali”<sup>50</sup> (*hechos diferenciales*), che nella dottrina spagnola sono stati individuati “nell’elemento linguistico, nei diritti storici e forali, nel regime fiscale ed economico, nell’organizzazione amministrativa degli arcipelaghi”<sup>51</sup>, o che si ammetta la possibilità di utilizzare l’articolo 116, comma terzo, Cost. anche per il conferimento alle Regioni di spazi di autonomia regolativa consistenti ad esempio nella “sperimentazione” di

---

regionale”, in quanto “per queste materie [...] valgono le stringenti regole europee sulle banche, che sottopongono a una disciplina del tutto atipica la possibilità di gestire questi soggetti”.

<sup>46</sup> Per L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019, p. 578, “non dobbiamo parlare di intere materie, di blocchi di materie, ma [...] di funzioni precisamente individuate, individuando anche i margini, i vincoli e le relazioni con le discipline stabilite dallo Stato”.

<sup>47</sup> V. sul punto S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 112.

<sup>48</sup> Così C. BUZZACCHI, *L’autonomia asimmetrica come valorizzazione di peculiarità localizzate in un quadro di unità e solidarietà*, in D. CODUTI (a cura di), *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 84.

<sup>49</sup> L’espressione, riferita in particolare alle Regioni speciali, è di E. D’ORLANDO, *Genesi, sviluppo e prospettive dell’autonomia speciale della Regione Friuli Venezia Giulia*, in E. D’ORLANDO, L. MEZZETTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 6; nello stesso senso C. BUZZACCHI, *L’autonomia asimmetrica*, cit., p. 85, per la quale “medesima logica dovrebbe applicarsi [...] per l’impiego dell’art. 116, comma 3, Cost.: a fronte di specificità che emergono in singoli territori, e che possono ricevere una più adeguata risposta legislativa, regolamentare e amministrativa dall’istituzione del territorio piuttosto che da quelle centrali, il percorso messo a disposizione da tale norma consente di spostare competenze dallo Stato alla singola Regione, che potrà così provvedere a quelle specifiche esigenze della propria comunità con risultati di maggiore efficacia”.

<sup>50</sup> M. CAMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l’art. 116.3 Cost.*, in *Astrid Rassegna*, n. 10, 2019, p. 7.

<sup>51</sup> G. ROLLA, *Alcune considerazioni in merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale. L’apporto del Diritto comparato*, in *federalismi.it*, n. 13, 2015, p. 4.



politiche regionali rispetto ad ambiti nei quali lo Stato non sia ancora intervenuto<sup>52</sup>, ovvero per mettere in pratica modelli di azione amministrativa asseritamente più efficienti di quelli esistenti. A sostegno di questa tesi “estensiva”, può richiamarsi il fatto che anche le autonomie speciali si connotano per l’attribuzione di competenze ulteriori delle quali è difficile sostenere il fondamento su fatti differenziali (ad esempio alcune competenze in materia di sviluppo economico). È dunque evidente che, abbracciando il secondo corno dell’alternativa summenzionata, si delinea una nozione più ampia e dinamica della “peculiarità” regionale, meno vincolata alla *fattualità* di un tratto caratterizzante il territorio o la popolazione della Regione interessata (come può essere, per enunciare le ipotesi più appariscenti, la morfologia del territorio o la tutela di minoranze linguistiche). Lo stesso testo costituzionale sembra avvalorare l’idea che la nozione di “peculiarità territoriali” alla base delle richieste di differenziazione regionale non debba essere ristretta a fattori differenziali come – secondo l’accezione più rigida – sono le “identità locali”, bensì possa estendersi – secondo una prospettiva, *lato sensu*, funzionalistica<sup>53</sup> – anche a ipotesi di sperimentalismo amministrativo orientato alla valorizzazione di pratiche virtuose, nel momento in cui ricorre alla medesima espressione – “forme e condizioni particolari di autonomia” – nel primo e nel terzo comma dell’articolo 116. Sarebbe allora paradossale che una rigida aderenza ai fattori differenziali fosse richiesta per l’accesso alla differenziazione delle Regioni ordinarie, e non lo fosse per il riconoscimento di un regime di specialità.

Ciò non toglie, ad ogni modo, che sussista l’onere di una congrua motivazione in capo alla Regione richiedente, rispetto a ciascuna delle funzioni o competenze di cui chiede l’attribuzione. In questo senso, potrebbe anzi dirsi che quanto meno è “evidente” la connessione tra le funzioni e le peculiarità territoriali, tanto più sarà necessaria la motivazione della richiesta di competenze differenziate<sup>54</sup>. Il principio ora esposto era in qualche modo accolto negli accordi

---

<sup>52</sup> Per alcuni esempi, tratti dalle bozze di intesa finora circolate, vedi G. RIVISECCHI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 811.

<sup>53</sup> Sul quadro “artificioso”, nel quale “le ragioni identitarie parrebbero ispirare soltanto il riconoscimento dell’autonomia speciale, mentre le autonomie differenziate risponderebbero esclusivamente a una logica funzionalista ed efficientista”, vedi le considerazioni di A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 3, 2019, p. 7 ss., e di G. TARLI BARBIERI, *Le relazioni istituzionali. Relazione di sintesi*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019, p. 210 ss.

<sup>54</sup> In questo senso C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?*, in *federalismi.it*, n. 7 (numero speciale), 2018, p. 324, per la quale “vi è senz’altro un elemento implicito, nell’art. 116, che discende dai principi generali dell’ordinamento di ragionevolezza e proporzionalità: la proposta di autonomia differenziata deve essere coerente con il profilo della Regione che la avanza, collocarsi armonicamente nel contesto delle sue vocazioni e delle sue capacità, essere, in poche parole, ragionevole e proporzionata a ciò che, in concreto, la Regione può essere in grado di assumersi. La richiesta di forme e condizioni particolari di autonomia deve, pertanto, essere sostenuta da adeguata motivazione (non quindi, consistere in una generica invocazione di autonomia ‘in quanto tale’). Simile la posizione di S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 114, per il quale “Pur non potendosi accedere alla tesi per certi versi un po’ estrema secondo la quale si potrebbe procedere scelta devolutiva solo ed esclusivamente in presenza di veri e propri *hechos diferenciales*, le peculiarità regionali possono avere comunque un ruolo importante per guidare le scelte devolutive: nel senso che ove una Regione richiedente fosse in grado di esibire proprie peculiarità con riferimento ad una o più materie, o (meglio) ad una o più funzioni, ciò potrebbe offrire una credibile base giuridica per differenziare nella differenziazione: in altre parole, per concedere alla Regione in considerazione forme e condizioni particolari di autonomia che non si ritiene di concedere ad altre Regioni.

preliminari all'intesa ex articolo 116, firmati dal Sottosegretario per gli Affari Regionali e le Autonomie e dai Presidenti delle tre Regioni richiedenti (Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna) il 28 febbraio 2018, ove si affermava – all'articolo 1, primo comma – che “L'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia corrisponde a specificità proprie della Regione richiedente e immediatamente funzionali alla sua crescita e sviluppo”<sup>55</sup>; per contro, nelle bozze di intesa dell'anno successivo, le numerose scelte devolutive non erano sorrette da alcuna motivazione specifica<sup>56</sup>.

Guardando sempre al contenuto delle bozze di intesa finora circolate<sup>57</sup>, si può osservare come queste, sotto molti profili, mirassero a sottrarre le Regioni richiedenti a una serie di vincoli determinati dalla tendenza espansiva della legislazione statale – soprattutto, ma non solo, per il tramite delle materie trasversali – e dalla giurisprudenza costituzionale, più che da esigenze di disciplina unitaria ravvisabili, per così dire, *in re ipsa*. Basti pensare, quanto alla giurisprudenza costituzionale, agli orientamenti restrittivi (dal punto di vista delle Regioni) adottati in materia di valutazione di impatto ambientale (VIA) con la sentenza n. 198 del 2018<sup>58</sup>, o, in materia edilizia, al difficile equilibrio (generalmente risolto a favore dello Stato) tra la potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile ex articolo 117, comma secondo, lettera l, Cost. e la potestà legislativa concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio ex articolo 117, comma terzo, Cost.: su entrambi i fronti, le bozze di intesa del 2019 prevedevano la possibilità, in capo alle Regioni richiedenti la differenziazione, di adottare discipline derogatorie.

## 5. Considerazioni conclusive

Il disegno di legge contenente “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario”, recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri, sembra confermare alcune delle tesi sin qui sostenute, ad esempio sul punto della trasferibilità ex articolo 116 anche delle funzioni amministrative (articolo 6 del d.d.l.) e della necessità di individuare le specifiche funzioni di cui si chiede la devoluzione (articolo 4, che fa riferimento

---

Viceversa, ove tali peculiarità non esistessero si dovrebbe concludere nel senso della incompatibilità con il principio di eguaglianza di un diverso trattamento di altre richiedenti”.

<sup>55</sup> Vedi gli *Accordi preliminari in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo e le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, reperibili all'indirizzo <https://www.affariregionali.it/comunicazione/notizie/2018/giugno/autonomia-differenziata-accordi-preliminari-con-le-regioni-emilia-romagna-lombardia-e-veneto/>.

<sup>56</sup> Lo rileva S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 115. Per G. RIVOCCHI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 814, è opportuno “inserire alcuni riferimenti nelle bozze di intesa o nella legge quadro (qualora si intenda procedere dettando una previa disciplina legislativa statale comune) rivolti a stabilire un nesso tra i profili quantitativi delle materie richieste e le finalità del progetto di differenziazione in relazione agli specifici bisogni del territorio regionale”.

<sup>57</sup> Un'analisi puntuale del contenuto delle bozze di intesa, accompagnata da considerazioni critiche, è offerta 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*, n. 6, 2019, pp. 2-34, e V.P. GROSSI, *La perdurante attualità del regionalismo differenziato. Un'analisi dei contenuti delle 'bozze d'intesa'*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 2, 2021, pp. 358-397.

<sup>58</sup> Lo rileva G. RIVOCCHI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 811.



al “trasferimento delle funzioni relative a materie o ambiti di materie”, invece che alle materie *tout court*). Quanto alla previsione di “limiti di contenuto”, la disposizione più rilevante è quella che condiziona l’attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia “relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” alla determinazione dei c.d. Lep. Proprio sulla necessità o meno di una previa determinazione dei Lep, peraltro, si era soffermato fin dall’inizio il dibattito dottrinale<sup>59</sup>. Nei confronti delle successive scelte devolutive, in ogni caso, l’efficacia vincolante del disegno di legge in questione (se approvato dalle Camere) sarà potenzialmente materia di controversia – non trattandosi di una legge rinforzata.

Ulteriore profilo di interesse, sulla base di quanto sin qui osservato, è quello connesso alla delimitazione, nell’ambito di ciascuna materia suscettibile di differenziazione, delle funzioni effettivamente trasferibili. Sul punto, il d.d.l. succitato non offre particolari spunti di riflessione. Tuttavia, sulla base delle bozze di intesa diffuse nel periodo 2018-2019, si può osservare come alcune delle richieste di differenziazione – ad esempio in materia di tutela della salute – più che radicate su “peculiarità territoriali” nel senso summenzionato, sembrassero basate su “problemi di funzionamento” del sistema regionale nel suo complesso<sup>60</sup> – si pensi alle richieste di maggiori competenze in materia di programmazione dell’accesso alle scuole di specializzazione medica, o alla rimozione dei vincoli di spesa per valorizzare le risorse umane. Tali manifestazioni di “malessere diffuso”, e di insoddisfazione nei confronti dei vincoli provenienti da una gestione percepita come eccessivamente accentrata, potrebbero costituire l’occasione per un ripensamento dell’impianto regionale nel suo complesso.

Un’ultima annotazione può essere articolata con riferimento alle innovazioni ordinamentali determinate dall’adozione e successiva implementazione delle misure e riforme previste dal

---

<sup>59</sup> Per M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 96, è necessario fissare i LEP “e a seguire i costi e fabbisogni standard, secondo il disegno posto dall’art. 119 Cost. e dalla legge 42/2009”, percorso che peraltro metterebbe “in chiaro la necessità di un travaso di risorse dal Nord al Sud, e non viceversa” (*ibid.*, p. 44). Nello stesso senso A. PATRONI GRIFFI, voce *Regionalismo differenziato*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche. Aggiornamento*, Utet giuridica, Torino, 2021, p. 317 ss., per il quale i livelli essenziali delle prestazioni sono “presupposti costituzionali” del regionalismo differenziato, e S. STAIANO, *Antimitopoiesi breve guida pratica al regionalismo differenziato*, cit., p. 191, per il quale l’analisi delle funzioni e la determinazione dei Lep sono “le condizioni preliminari per procedere sulla via della differenziazione”. Diversamente, per G. RIVOSECCHI, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 815-816, “le intese ex art. 116, co. 3, Cost. potrebbero interessare materie, di competenza esclusiva statale o ripartita, non necessariamente incise dalla determinazione dei livelli essenziali, per le quali, quindi, ben potrebbe procedersi all’attuazione delle intese anche in mancanza della previa determinazione dei livelli essenziali che non hanno nulla di costituzionalmente necessario e rispondono a scelte di indirizzo politico circa la determinazione della soglia di eguaglianza necessaria nelle materie da essi incise”; inoltre “la scelta di subordinare l’attuazione del regionalismo differenziato alla previa definizione dei livelli essenziali e degli obiettivi di servizio, in relazione alle materie oggetto della legge di autonomia negoziata, finirebbe per sottoporre a una condizione costituzionalmente non prevista l’attuazione dell’art. 116, co. 3, Cost., innescando, presumibilmente, un cospicuo contenzioso costituzionale in ordine alla sussistenza dei requisiti richiesti ai fini dell’avvio della trattativa tra Stato e Regione”; dubbi sul punto sono avanzati anche da S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 130, per il quale la determinazione dei Lep sarebbe necessaria “soprattutto in riferimento alle funzioni svolte dalle Regioni non beneficiarie della differenziazione, al fine di parametrare il complesso delle risorse di cui queste ultime hanno bisogno per poter svolgere i propri compiti. La determinazione di tali grandezze con esclusivo riferimento alle funzioni ‘differenziate’ rischierebbe invece di pregiudicare tale obiettivo”.

<sup>60</sup> Lo rileva L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, cit., pp. 578-579.

PNRR. Secondo i giudizi più critici, anche alla luce del ruolo del tutto ancillare rivestito da Regioni ed enti locali nella fase della predisposizione del Piano<sup>61</sup>, sono state gettate le basi per una nuova riforma del regionalismo “a costituzione invariata”, in forza della quale la disattivazione – a questo punto, definitiva – di alcune delle potenzialità della riforma del Titolo V, già minate dall’accentramento delle decisioni finanziarie e fiscali nel corso del decennio scorso, si accompagnerebbe ad una declinazione eminentemente “esecutiva” e funzionalistica dell’autonomia politico-amministrativa degli enti territoriali<sup>62</sup>, ora “ridotti” al ruolo di *soggetti attuatori*. Si potrebbe tuttavia obiettare che, in primo luogo, l’idea dell’autonomia funzionale “è semplicemente la negazione dell’autonomia regionale”<sup>63</sup>; e che, in secondo luogo, un tale processo di riaccentramento delle principali decisioni di indirizzo politico sarebbe destinato, alla lunga, ad entrare in contrasto con la ripartizione costituzionale delle competenze legislative, fino a svuotarla di senso. Il dibattito sul regionalismo differenziato, sotto questo profilo, potrebbe quantomeno servire a rivitalizzare la discussione sull’autonomia politica degli enti territoriali e sulle potenzialità “inespresse” della riforma del Titolo V.

---

<sup>61</sup> V. sul punto S. PROFETI, B. BALDI, *Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d’accesso all’agenda*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3, 2021, pp. 435-441 e G. COMAZZETTO, *Le condizioni dell’autonomia*, cit., pp. 53-66.

<sup>62</sup> Commentando le politiche di contenimento della spesa pubblica poste in essere nello scorso decennio e il loro impatto sulle autonomie territoriali, osserva P. COSTA, *I simulacri. Democrazia locale e contenimento della spesa pubblica*, in G. COCCO, S. LA PORTA (a cura di), *Il pendolo delle autonomie, tra aspirazioni federalistiche e tentazioni di semplificazione. Scritti in onore di Anna Marzanati*, Giuffrè, Milano, 2018, p. 101 ss., che “Nei fatti, sembra che un uso del potere statale di contenimento della spesa locale poco attento alle esigenze dell’autonomia e alla stessa conservazione di adeguati livelli di servizio, anche sotto il profilo della differenziazione, abbia provocato uno svuotamento dall’interno della funzione di indirizzo politico locale”, al punto che “delle autonomie locali sembra residuare solo un simulacro: alla titolarità formale della funzione di indirizzo politico non corrisponde più la capacità sostanziale di tradurre quest’ultimo in azione amministrativa”. In tal modo “L’immagine dell’autonomia locale sembra scolorire irresistibilmente e confondersi sempre più con quella generica della pubblica amministrazione [...], il cui ambito di discrezionalità può essere più o meno ampio, ma difficilmente riesce ad attingere quella ‘libertà dei fini’ che è contrassegno tipico dell’atto politico”.

<sup>63</sup> R. BIN, *Considerazioni conclusive*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle Autonomie: territorio, potere e democrazia. Convegno annuale del “Gruppo di Pisa”*, Bergamo, 6-7 giugno 2014, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, p. 460.

FRANCESCO GIULIO CUTTAIA\*

## L'ampliamento dell'autonomia regionale e il rispetto dei profili unitari, formali e sostanziali: le basi poste dal disegno di legge quadro approvato dal Consiglio dei ministri\*\*

ABSTRACT (EN): The institutional process aimed at the attribution of differentiated regional autonomy, on the basis of the discussions so far between the Government and the Regions and local territorial authorities, has highlighted the ordering principles and implementation strategies to which it must be inspired and which can be summarized as follows: the promotion of autonomy in line with the unity and indivisibility of the Republic, pursuant to art. 5 Cost.; compliance with art. 116, par. 3 of the Constitution as a means of implementing the full enhancement of autonomy; the clear identification, in the context of institutional cooperation, of the coordination tasks of the State, with particular reference to the determination of the Essential Levels of Performance (LEP), also on the basis of the experiences gained in the field of health protection through the Essential Levels of Assistance (LEA); the exclusion that the differentiated autonomy obtained by the Regions that have requested it may prejudice the resources allocated to the other Regions; the preparation of monitoring tools on the evolutionary profiles determined by differentiated autonomy.

The process in question found a fundamental moment in the presentation, by the Government, of the bill concerning the implementation of art. 116, par. 3 of the Constitution, which, with a view to simplifying regulations, intended to define the general principles for the attribution to the Regions with ordinary statute of further forms and particular conditions of autonomy.

ABSTRACT (IT): Il processo istituzionale finalizzato all'attribuzione dell'autonomia regionale differenziata, sulla base delle interlocuzioni finora intervenute tra il Governo e le Regioni e gli Enti locali territoriali, ha posto in evidenza i principi ordinatori e le strategie attuative ai quali esso dovrà ispirarsi e che possono essere così riassunti: la promozione dell'autonomia in coerenza con l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, ai sensi dell'art. 5 Cost.; l'osservanza dell'art. 116, co. 3 Cost. quale modalità attuativa della piena valorizzazione dell'autonomia; la chiara individuazione, nell'ambito della cooperazione istituzionale, dei compiti di coordinamento dello Stato, con particolare riferimento alla determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), anche sulla scorta delle esperienze maturate in tema di tutela della salute attraverso i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA); l'esclusione che l'autonomia differenziata ottenuta dalle Regioni che l'abbiano richiesta possa recare pregiudizio alle risorse destinate alle altre Regioni; l'approntamento di strumenti di monitoraggio sui profili evolutivi determinati dall'autonomia differenziata.

Il processo di cui trattasi ha trovato un momento fondamentale nella presentazione, da parte del Governo, del disegno di legge quadro concernente l'attuazione dell'art. 116, co. 3 della Costituzione, che, in un'ottica di semplificazione normativa ha inteso definire i principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

SOMMARIO: 1. La ripresa del “confronto” sull'autonomia differenziata e la predisposizione da parte del Governo del ddl per l'attuazione dell'art. 116, co. 3 della Costituzione. – 2. La procedimentalizzazione dell'iter di approvazione legislativa delle Intese tra Stato e Regioni. – 3. La pregiudizialità della determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. – 4. La

\* Docente a contratto di Diritto Pubblico presso l'Università degli Studi Roma Tre.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

definizione delle modalità di determinazione delle risorse corrispondenti alle funzioni oggetto del conferimento e il contestuale approntamento delle misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale.

## 1. La ripresa del “confronto” sull’autonomia differenziata e la predisposizione da parte del Governo del ddl per l’attuazione dell’art. 116, co. 3 della Costituzione

Nella fase iniziale della XIX legislatura uno dei punti programmatici che il governo Meloni si è imposto di perseguire è rappresentato dalla realizzazione dell’autonomia regionale differenziata<sup>1</sup>.

Il primo concreto atto, che ha costituito oggetto di dibattito e approfondimento con toni spesso controversi, si è risolto nell’approvazione, in via preliminare, in Consiglio dei ministri (nella seduta del 2 febbraio 2023), dello schema di disegno di legge quadro, contenente disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario<sup>2</sup>, il quale, dopo essere stato sottoposto alle valutazioni delle Regioni e degli organismi di rappresentanza delle autonomie locali territoriali, in sede di Conferenza Unificata<sup>3</sup>, è stato definitivamente approvato dal Consiglio dei ministri (nella seduta del 16 marzo 2023)<sup>4</sup>.

Con tale disegno di legge, il Governo si è proposto di riavviare il percorso di attuazione dell’art. 116, co. 3, Cost., attraverso direttrici ritenute idonee a coniugare l’attuazione dell’autonomia differenziata con il rispetto dei percorsi di unità giuridica ed economica. Tali direttrici sono fondamentalmente quelle attinenti alla:

- procedimentalizzazione dell’iter di approvazione legislativa delle Intese tra Stato e

<sup>1</sup> In particolare, il Presidente del Consiglio ha affermato l’impegno del Governo “a dare seguito al progetto virtuoso di autonomia differenziata già avviato da diverse regioni italiane secondo il dettato costituzionale e in attuazione dei principi di sussidiarietà e solidarietà, in un quadro di coesione nazionale” (*Dichiarazioni programmatiche rese in Parlamento il 15 ottobre 2022*).

<sup>2</sup> Come ha avuto modo di sottolineare G.M. SALERNO, la scelta della legge quadro “va senz’altro accolta positivamente”, in considerazione della necessità costituzionalmente rilevante, oltre che dell’opportunità, “di disporre di uno strumento regolatorio di ordine generale che permetta la corretta attuazione dell’art. 116, comma terzo”, in mancanza del quale “le lacune e i difetti che molti scorgono nel dettato costituzionale riscritto nel 2001, si ripercuoterebbero immediatamente sul procedimento e sul contenuto delle leggi di approvazione delle singole intese tra Stato e Regioni, indebolendole strutturalmente sin dalla loro nascita” (G.M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell’autonomia differenziata*, in *Federalismi.it*, 1/2023, p. XI).

<sup>3</sup> In particolare, la Conferenza Unificata, nella seduta del 2 marzo 2023, ha espresso parere favorevole, così articolato: voti favorevoli delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, a parte i voti contrari di Campania, Emilia-Romagna, Puglia e Toscana; parere dell’ANCI, nei termini indicati in una nota contenente alcune osservazioni sul testo governativo e in un documento in cui sono formulate proposte emendative; parere dell’UPI nei termini di un documento contenente osservazioni ed emendamenti al testo governativo.

I rappresentanti degli enti locali territoriali hanno lamentato specificamente la circostanza che il testo governativo sia giunto alla loro attenzione solo dopo un lungo confronto condotto dal Governo con le sole Regioni, adombrando il rischio di un ridotto coinvolgimento, anche in futuro, degli enti locali nelle varie fasi di attuazione dell’autonomia regionale differenziata.

<sup>4</sup> Il testo definitivo del disegno di legge quadro ricalca quasi del tutto lo schema di ddl sottoposto all’esame della Conferenza Unificata, con un più pronunciato richiamo al coinvolgimento degli enti locali nella fase di definizione dell’intesa Stato-Regione per il trasferimento di competenze e risorse.

Regioni;

- determinazione dei LEP, da garantirsi su tutto il territorio nazionale, a sua volta propedeutica al trasferimento delle funzioni e delle relative risorse alle Regioni;
- definizione delle modalità di individuazione delle risorse corrispondenti alle funzioni oggetto del conferimento e contestuale approntamento delle misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale.

Nella relazione al Senato del Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, R. Calderoli<sup>5</sup>, viene fatto espresso riferimento alla considerazione che “dal punto di vista metodologico, la strada del disegno di legge di attuazione è in linea con alcune scelte già operate in precedenza da altri Governi tra 2017 e 2019, con particolare riferimento ai governi Gentiloni e Conte II”, al fine di sottolineare una sorta di continuità con un percorso istruttorio avviato nel 2017 sulla base delle richieste di maggiore autonomia formulate da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, cui hanno fatto seguito analoghe iniziative assunte da altre Regioni e in relazione alle quali erano stati predisposti bozze di intese e schemi di legge quadro.

## 2. La procedimentalizzazione dell'*iter* di approvazione legislativa delle Intese tra Stato e Regioni

Il disegno di legge quadro approvato dal Consiglio dei ministri delinea all'art. 2 un “procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione”, articolato in diverse fasi<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Il disegno di legge, recante “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione” è stato presentato dal Ministro alla Presidenza del Senato il 23 marzo 2023.

<sup>6</sup> Tali fasi sono individuate nelle seguenti:

- adozione dell'atto di iniziativa, relativo all'attribuzione dell'autonomia differenziata, da parte della Regione, sentiti gli enti locali, secondo le modalità e le forme stabilite nel proprio statuto;
- trasmissione dell'atto al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, il quale ultimo acquisisce entro trenta giorni la valutazione dei Ministri competenti e del Ministro dell'Economia e delle Finanze (“anche ai fini dell'individuazione delle necessarie risorse finanziarie da assegnare ai sensi dell'articolo 14 della legge 5 maggio 2009, n. 42”) e quindi avvia il negoziato con la Regione richiedente, in un termine sostanzialmente dimezzato rispetto a quello previsto dall'art. 1, co. 571, l. 27 dicembre 2013, n. 147 (trenta giorni invece di sessanta);
- predisposizione dello schema di intesa preliminare - negoziato tra Stato e Regione - e relativa approvazione formale da parte del Consiglio dei ministri, alla cui riunione partecipa anche il Presidente della Giunta regionale interessata;
- trasmissione dello schema di intesa preliminare alla Conferenza Unificata per l'espressione del parere, da rendere entro trenta giorni;
- trasmissione, una volta acquisito il parere della Conferenza Unificata o comunque trascorso il predetto termine, dello schema d'intesa preliminare alle Camere, le quali “si esprimono con atti d'indirizzo” entro sessanta giorni, udito il Presidente della Giunta regionale interessata;
- predisposizione, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, “valutati i pareri della Conferenza unificata e sulla base degli atti di indirizzo” dei competenti organi parlamentari (o, in mancanza, decorsi i relativi termini), dello schema d'intesa definitivo, eventualmente a conclusione di un ulteriore negoziato quando esso sia stato ritenuto necessario;
- trasmissione dello schema d'intesa definitivo alla Regione e approvazione da parte di quest'ultima, la quale deve avere cura di assicurare la consultazione degli enti locali;

Rimane tuttora sullo sfondo la questione relativa alla emendabilità o meno, da parte delle Camere, del testo dello schema definitivo dell'intesa sottoposto alla loro approvazione.

Le pre-intese predisposte nel 2018 (Governo Gentiloni), con l'esplicito riferimento all'art. 8 Cost.<sup>7</sup> e le bozze di legge quadro elaborate, rispettivamente, dai Ministri *pro tempore* Boccia (Governo Conte II) nel 2019 e Gelmini (Governo Draghi) nel 2022, contenenti l'indicazione di un disegno di legge di mera approvazione dell'intesa, si sono poste sulla linea dell'assoluta inemendabilità dell'intesa sottoscritta tra Governo e Regioni, rimanendo al Parlamento la sola opzione se approvarla *in toto* o meno, fatta salva la possibilità di esprimere un parere nella fase antecedente, cioè quello dell'esame dello schema preliminare dell'intesa Stato-Regione (nella bozza Boccia di legge quadro si faceva riferimento ai pareri della Commissione parlamentare sul federalismo fiscale, della Commissione parlamentare per le questioni regionali e delle Commissioni parlamentari competenti per materia).

Invero, il tema della emendabilità o meno dell'intesa da parte del Parlamento costituisce, da tempo, oggetto di molteplici contributi della dottrina, attesa la formula stringata utilizzata in proposito dall'art. 116, co. 3, Cost.

L'orientamento maggioritario è sembrato propendere per una interpretazione rigida, basandosi sul dato testuale della disposizione costituzionale e sulla oggettiva bilateralità della determinazione del contenuto della differenziazione, connaturata alla intesa tra lo Stato e la Regione interessata<sup>8</sup>. In senso contrario è stata posta in evidenza la circostanza che avendo il legislatore costituzionale affidato al Parlamento la decisione di incrementare (anche

- 
- deliberazione da parte del Consiglio dei ministri dello schema d'intesa definitivo, su proposta del Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, entro trenta giorni dalla data in cui la Regione comunica la propria approvazione;
  - contestuale deliberazione da parte del Consiglio dei ministri del disegno di legge di approvazione dell'intesa (alla seduta partecipa il Presidente della Giunta regionale);
  - sottoscrizione da parte del Presidente del Consiglio e del Presidente della Regione dell'intesa definitiva e trasmissione del disegno di legge alle Camere, per la successiva deliberazione legislativa, ai sensi dell'art. 116, co. 3 Cost.

<sup>7</sup> Gli accordi preliminari vennero sottoscritti dall'allora Sottosegretario per gli Affari regionali e le Autonomie e dai Presidenti delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. In essi era contemplato il richiamo alle intese di cui all'art. 8, co. 3, Cost., relative alle confessioni religiose diverse da quella cattolica.

<sup>8</sup> Nel periodo più risalente, cfr. 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*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 57 ss.; M. CECCHETTI, *Le fonti della "differenziazione regionale" ed i loro limiti a presidio dell'unità e indivisibilità della Repubblica*, in S. PAJNO - G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. Le fonti delle autonomie territoriali*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2010, p. 69 ss. Più di recente, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato, alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 6/2019, p. 27 (secondo il quale, proprio la bilateralità dell'Intesa Governo-Regione renderebbe inemendabile il disegno di legge di approvazione dell'intesa, la quale a sua volta è "caratterizzata dalla riproduzione dei contenuti dell'intesa stessa"); D. CASANOVA, *Osservazioni sulla procedura parlamentare di approvazione del c.d. regionalismo differenziato ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Diritti Regionali*, 08/09/2019, n. 3/2019, p. 17, secondo il quale "dal carattere pattizio dal quale nasce l'affidamento di ulteriori competenze in capo alle Regioni dovrebbe conseguire, in analogia con gli altri procedimenti che hanno la propria genesi in un procedimento pattizio, la non modificabilità in sede parlamentare dell'accordo"; C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura dell'art.116, comma 3 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 18/2018, p. 16 ss.; S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, p. 668, a parere del quale "la legge di approvazione sembrerebbe essere una legge meramente formale, nel senso che le Camere possono approvare a maggioranza assoluta o non approvare (o non raggiungere la maggioranza assoluta sul) l'accordo".



divaricandole) le autonomie regionali, attraverso la procedura del voto “rinforzato”, non sembrerebbe congruente sminuire il suo ruolo alla mera scelta tra approvare o non approvare<sup>9</sup>.

La soluzione adottata nel disegno di legge quadro sembra escludere, pur senza affermarlo esplicitamente, l'emendabilità dell'intesa. Tuttavia, anche a seguito, probabilmente, del dibattito dottrinale sulle bozze finora succedutesi dal 2018 a oggi, è apparsa consolidata la soluzione di consentire ai competenti organi legislativi un esame preventivo, avente ad oggetto lo schema di intesa preliminare.

In effetti il ddl, all'art. 2, co. 4, prevede espressamente, come si è accennato, che lo schema di intesa preliminare, dopo il parere della Conferenza Unificata (o decorso inutilmente il termine per la sua emissione) venga trasmesso alle Camere per consentire ad esse di esprimersi “con atti di indirizzo”, rivolti al Governo, il quale, è da ritenere che, sulla scorta di eventuali indicazioni non favorevoli, possa essere indotto a riprendere il negoziato con la Regione interessata.

Nella relazione illustrativa del disegno di legge quadro, dopo avere sottolineato che il testo costituzionale si è limitato “a fare riferimento alla sola legge di approvazione di un'intesa già conclusa”, viene data contezza dell'intento del Governo di delineare un sistema “tale che, quando il testo del disegno di legge di approvazione dell'intesa verrà presentato alle Camere, queste avranno già avuto modo di svolgere un esame attento e adeguato, pronunciandosi sullo schema di intesa preliminare, consentendo al Governo e alle Regioni che sottoscrivono l'intesa, di conoscere anticipatamente, le indicazioni del Parlamento, di cui viene riconosciuto il ruolo sostanziale”<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, p. 139 ss., secondo il quale l'espressione utilizzata dalla disposizione costituzionale “sulla base”, non equivale alla formula “in conformità”, in quanto, essa “indica solamente la volontà che la legge sia approvata solo se c'è un'intesa, tenendo conto delle risultanze della intesa apprezzate però complessivamente”, (*ibidem*, p. 164). Più di recente, S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *Federalismi.it*, 5/2020, p. 100 ss. (il quale, in particolare, auspica la possibilità di intervento della legge sulle singole scelte devolutive indicate dalla intesa); L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, p. 576, ss.; A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna online*, n. spec., 2/2019, p. 2 ss.; D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3, Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, 1/2019, p. 330 ss.; M. VILLONE, *Italia, divisa e disuguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, p. 95 ss.; R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Federalismi.it*, 06/03/2019, n. 5/2019, p. 4 ss.

<sup>10</sup> L'espressione “ruolo sostanziale”, riferita all'attività del Parlamento, era stata usata in precedenza nella proposta di legge presentata l'8 giugno 2021 dagli on.li Boccia, Serracchiani e altri con cui i predetti parlamentari, nell'illustrare le modalità con le quali consentire al Parlamento di esprimersi sullo schema preliminare di intesa, affermavano la finalità di dar vita ad un sistema “delineato in modo che, quando il testo del disegno di legge arriverà alle Camere, queste avranno già avuto modo di operare un esame attento pronunciandosi sullo schema di intesa preliminare, consentendo al Governo e alle regioni, che sottoscrivono l'intesa, di conoscere anticipatamente le indicazioni delle Camere, di cui viene valorizzato il ruolo sostanziale, al di là della forma in cui esso si esprime”.

### 3. La pregiudizialità della determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni concernenti i diritti civili e sociali

La mancata definizione dei LEP costituisce una delle più macroscopiche carenze legislative, giacché non è stata data attuazione a quanto previsto dall'art. 117 co. 2, lett. m), Cost. Il che, oltre a non consentire la delineazione di un aggiornato statuto dei diritti sociali, ineludibilmente connesso ai principi sanciti dal Titolo I della Costituzione<sup>11</sup>, ha altresì rappresentato “un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali”<sup>12</sup>.

Uno dei primi qualificati interventi disposti nella nuova legislatura riguarda proprio le modalità di individuazione dei LEP, in quanto con la l. 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di Bilancio per l'anno 2023) è stata istituita (art. 1, co. 792) una Cabina di Regia (presieduta dal Presidente del Consiglio o dal Ministro delegato, e cioè il Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, e composta da tutti i Ministri competenti in materia e dai Presidenti della Conferenza delle Regioni, dell'ANCI e dell'UPI), la quale dovrà provvedere ad una ricognizione del quadro normativo in relazione a ciascuna funzione amministrativa statale e delle Regioni ordinarie, con la successiva individuazione delle materie o degli ambiti di materie riferibili ai LEP. In particolare, la ricognizione dovrà estendersi alla spesa storica a carattere permanente dell'ultimo triennio sostenuta dallo Stato sul territorio di ogni Regione, per ciascuna propria funzione amministrativa, con susseguente determinazione dei LEP e dei costi a fabbisogni *standard*, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard* (art. 1, co. 793).

Al termine di tale percorso (per il quale è previsto un anno) la Cabina di Regia predisporrà uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, recanti la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard* (art. 1, co. 795).

Tale previsione si salda, a questo punto, con quanto stabilito dall'art. 3 del citato disegno di legge quadro, in base al quale “i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale...e i relativi costi e fabbisogni *standard* sono determinati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri”<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Anche in epoca recente, la Corte Costituzionale ha avuto modo di rimarcare come il perdurante ritardo nel definire i LEP abbia inciso negativamente sulla effettività dei diritti sociali, non consentendo di indicare la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni di natura sociale (in tal senso, v. Corte Cost. 26 novembre 2021, n. 220, cons. in dir. § 5.1.).

<sup>12</sup> Corte Cost. n. 220/2021, *ibid.*

<sup>13</sup> Nel dettaglio, è previsto che lo schema di d.p.c.m. (redatto sulla base delle disposizioni di cui all'art. 1, co. da 791 a 801, l. 197/2022), dopo l'acquisizione dell'Intesa sancita in Conferenza Unificata “e comunque decorso il relativo termine di trenta giorni” (e quindi l'Intesa non è da ritenere annoverabile tra quelle definite “forti”, il cui mancato intervento non consente la prosecuzione dell'*iter*), viene trasmesso alle Camere, le quali rendono il proprio parere entro 45 giorni (trascorsi i quali inutilmente, l'*iter* prosegue). Il Presidente del Consiglio, acquisiti l'Intesa e i pareri (o, eventualmente trascorsi i relativi termini), sulla base del loro contenuto e previa deliberazione del Consiglio dei ministri adotta il d.p.c.m.



Al di là dei meri aspetti procedurali e organizzativi, quel che occorre rilevare è come sia stato posto il principio della pregiudizialità della determinazione dei LEP rispetto all'attribuzione delle ulteriori forme e condizioni di autonomia<sup>14</sup>.

Il tema della disciplina dei LEP attraverso una fonte non legislativa, quale il d.p.c.m., trova un suo ormai radicato precedente nella disciplina dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA).

Occorre preliminarmente osservare che l'art. 13, co. 1, d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, recante "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario", prevede che "la legge statale stabilisce le modalità di determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, nelle materie diverse dalla sanità", dando così per scontato l'accostamento dei LEA ai LEP, dei quali ultimi i primi costituiscono l'antecedente logico e il cui avvenuto consolidamento nel quadro normativo può costituire specifico parametro di riferimento per la determinazione normativa degli *standard* delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che debbono essere assicurati su tutto il territorio nazionale.

Sotto questo profilo appare significativa la precisazione contenuta nella relazione illustrativa del disegno di legge quadro, in base alla quale, "per quanto riguarda la definizione dei LEP in materia di tutela della salute, resta fermo il quadro normativo relativo ai livelli essenziali di assistenza (LEA), già disciplinati dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, nonché dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017", sottolineando che "Restano altresì ferme le procedure di aggiornamento dei LEA disciplinate dall'articolo 1, commi 554 e seguenti, della legge n. 208 del 2015, nonché il sistema di monitoraggio vigente nel settore sanitario, come già convenuto nelle intese Stato-Regioni di settore e conseguenti normative di riferimento". Tale precisazione probabilmente si spiega considerando come i LEA, direttamente collegati all'attuazione della tutela della salute, dichiarata "diritto fondamentale" dall'art. 32 Cost., abbiano morfologicamente una struttura più complessa rispetto agli altri LEP, nella quale assume, per esempio, un valore strategico il requisito dell'appropriatezza, declinato nei profili dell'appropriatezza clinica e prescrittiva e dell'appropriatezza organizzativa.

Il richiamo alla esperienza dei LEA può essere utile per comprendere come la determinazione anche degli altri livelli essenziali delle prestazioni non debba concretizzarsi in una mera enumerazione di contenuti minimi da prefissare, ma riferirsi agli ambiti fondamentali indicati da una normativa statale di riferimento.

In campo sanitario la normativa statale, nel disciplinare l'erogazione delle prestazioni di assistenza sanitaria, ha proceduto ad una tripartizione delle tipologie di dette prestazioni, a seconda che esse riguardino l'assistenza collettiva in ambiente di vita e lavoro; l'assistenza distrettuale; l'assistenza ospedaliera.

---

<sup>14</sup> Come recita il comma 791 dell'art. 1 della l. 197/2022, "L'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili, ai sensi del comma 793, lettera c), del presente articolo, ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP)".

Per l'appunto, alla concreta individuazione delle diverse forme di assistenza sanitaria si è pervenuti per il tramite dei LEA, i quali costituiscono il complesso di attività e di prestazioni necessarie che, ai sensi dell'art. 1 d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, debbono essere assicurate dal S.S.N., garantendo al cittadino pari opportunità di accesso.

Si può affermare che i LEA identifichino il “contenuto prestazionale del diritto alla salute quale diritto sociale”<sup>15</sup> e quindi possano essere considerati come l'insieme delle prestazioni appropriate e necessarie volte a garantire la piena tutela della dignità della persona, laddove il riferimento all'appropriatezza rende evidente anche la loro necessaria compatibilità con il quadro economico-finanziario del Paese.

L'inclusione nei LEA, infatti, comporta che una prestazione sanitaria venga posta a carico del S.S.N. in quanto, ai sensi dell'art. 1, co. 7, d.lgs. 502/1992, presenti “per specifiche condizioni cliniche o di rischio, evidenze scientifiche di un significativo beneficio in termini di salute, a livello individuale o collettivo, a fronte delle risorse impiegate”.

Con la fissazione dei LEA, si è avuta la determinazione degli *standard* delle prestazioni sanitarie che debbono essere garantite su tutto il territorio nazionale, con la contestuale individuazione delle risorse da porre a disposizione del S.S.N. in base alle compatibilità con il quadro economico-finanziario del Paese.

In un contesto normativo in cui il diritto sociale alla salute si è andato caratterizzando come diritto costituzionale finanziariamente condizionato<sup>16</sup>, i LEA rappresentano quindi la misura della effettività delle prestazioni erogabili dal S.S.N.

Ad essi, in epoca relativamente più recente, si è aggiunta la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (LEPS, inizialmente denominati LIVEAS o LEAS), i quali, secondo la formulazione che ne dà l'art. 1, co. 159, l. 30 novembre 2021, n. 234 (legge di Bilancio 2022), “sono costituiti dagli interventi, dai servizi, dalle attività e dalle prestazioni integrate che la

---

<sup>15</sup> R. BALDUZZI – D. SERVETTI, *La garanzia costituzionale del diritto alla salute*, in *Manuale di diritto sanitario*, a cura di R. BALDUZZI e G. CARPANI, il Mulino, Bologna, 2013, p. 81.

<sup>16</sup> La duplice esigenza del contenimento della spesa sanitaria e del ragionevole bilanciamento della tutela della salute con altri interessi costituzionali rilevanti ha portato la Corte Costituzionale a definire il diritto sociale alla salute come un diritto finanziariamente condizionato, nel senso che esso è garantito ad ogni persona “come un diritto costituzionale condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento” (Corte. Cost. 06/07/1994, n. 304, cons. in dir. § 2). La Corte si è preoccupata di individuare un limite, per così dire, invalicabile, a fronte del quale lo stesso bilanciamento dei valori costituzionali operato dal legislatore e l'esigenza di mantenere l'equilibrio della finanza pubblica debbono cedere rispetto al peso preponderante della tutela della salute: tale limite invalicabile è individuato nel “nucleo essenziale del diritto alla salute connesso all'inviolabile dignità della persona umana” (Corte Cost. 304/1994, cons. in dir. § 5). Tale principio è stato ribadito successivamente da Corte Cost. 07/07/1999, n. 309; 13/11/2000, n. 509; 05/07/2001, n. 252; 28/11/2005, n. 432; 22/10/2008, n. 354; 07/07/2010, n. 269; 18/10/2010, n. 299; 21/02/2011, n. 61). A margine, è il caso di sottolineare come la Corte Costituzionale non abbia ritenuto di condividere l'assunto espresso da parte di qualificati esponenti della dottrina (cfr., *ex multis*, P. F. GROSSI, *Diritti fondamentali e diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, in *Il diritto costituzionale tra principi di libertà e istituzioni*, II ed. Cedam, Padova, 2008, p. 22, ss.; D. MORANA, *La salute come diritto costituzionale. Lezioni*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 59, ss.) in base al quale la qualificazione di “fondamentale” attribuirebbe al diritto alla salute una preminenza rispetto agli altri diritti menzionati in Costituzione (cfr., da ultimo, Corte Cost., 09/05/2013, n. 85).

Repubblica assicura, sulla base di quanto previsto dall'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e in coerenza con i principi e i criteri indicati agli articoli 1 e 2 della legge 8 novembre 2000, n. 328, con carattere di universalità su tutto il territorio nazionale per garantire qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità”.

Riferimento quantomai opportuno è stato quello alla l. 328/2000 (legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), autentica, di nome e di fatto, legge quadro in materia di assistenza sociale, la quale, anche dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, è rimasta, grazie alla sua chiarezza, costante riferimento per la legislazione regionale da allora sviluppata.

In sede di prima applicazione delle disposizioni introdotte dalla l. 234/2021, si sono individuati i LEPS<sup>17</sup>, rimettendone la specifica determinazione contenutistica alla normazione secondaria statale.

Giova rilevare che, per quanto riguarda l'assistenza sociale, essendo stata tale materia assorbita dalla competenza legislativa regionale residuale, non figurando più tra le materie di legislazione concorrente, la legge in argomento non avrebbe più potuto costituire espressione dei compiti di indirizzo dello Stato esplicitati attraverso la definizione dei principi e degli obiettivi della politica sociale, mercé anche l'elaborazione del Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali. Essa, però, è rimasta a presidio della determinazione dei Livelli Essenziali ed Uniformi delle relative prestazioni, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m), Cost., a conferma della trasversalità di tale attribuzione statale<sup>18</sup>. Occorre altresì sottolineare come, con

---

<sup>17</sup> I LEPS individuati come prioritari nell'ambito del Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023, approvato dalla Rete della protezione dell'inclusione sociale, ai sensi dell'art. 21 d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147 (Disposizioni per l'introduzione di una struttura nazionale di contrasto alla povertà), sono i seguenti: a) pronto intervento sociale; b) supervisione del personale dei servizi sociali; c) servizi sociali per le dimissioni protette; d) prevenzione dell'allontanamento familiare; e) servizi per la residenza fittizia; f) progetti per il *dopo di noi* e per la *vita indipendente*. Va altresì ricordato che il tutto deve a sua volta inquadrarsi nelle attività di programmazione e coordinamento dei servizi, disciplinate dall'art. 23 d.lgs. 147/2017, il quale stabilisce altresì che l'offerta integrata di interventi e servizi secondo le modalità coordinate definite dalle Regioni e Province Autonome...costituisce livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili” (per una valutazione delle disposizioni contenute nella l. 234/2021 concernenti la materia in argomento e, in particolare, con riferimento alla “valenza di presupposto” dei LEPS, cfr. G. FERRAIUOLO, *Pnrr e correzione delle asimmetrie territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, p. 323 ss.; P. TORRETTA, *La legge di bilancio 2022 e l'assistenza sociale: qualche LEPS e tante “buone intenzioni”*, in *Federalismi.it*, n. 11/2022, p. 187 ss.).

In particolare, l'art. 1, co. 167, l. 234/2021 ha demandato a uno o più d.p.c.m., su proposta del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro della Salute e con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, previa Intesa in sede di Conferenza Unificata, di definire “le modalità attuative, le azioni di monitoraggio e le modalità di verifica del raggiungimento dei LEPS medesimi per le persone anziane. Negli altri ambiti sociali diversi dalla non autosufficienza, si provvede con uno o più decreti del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, in maniera da integrare i LEPS già definiti ai sensi degli artt. 5 e 23 d.lgs. 147/2017 e degli artt. 1 e 4 d.l. 28 gennaio 2019, n. 4 conv. con modif. dalla l. 28 marzo 2019, n. 27 e dall'art. 1, co. 797, l. 30 dicembre 2020, n. 178, raccordandosi altresì con gli obiettivi di servizio indicati dal d.p.c.m. 1luglio 2021.

<sup>18</sup> Per una diffusa analisi dei profili attuativi della l. n. 328/2000, caratterizzati da complessi percorsi, si rinvia a P. TORRETTA, *La legge n. 328/2000 e i livelli essenziali di assistenza sociale: dall'avvento del sistema integrato dei servizi sociali alla sua difficile attuazione* in *Federalismi.it*, n. 23/2021, p. 191 ss.

riferimento anche ai servizi socio-assistenziali relativi alle categorie di persone fragili, nel periodo di maggiore diffusione della pandemia, sia intervenuta la legislazione statale, con il d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (cd. Decreto Rilancio), conv. dalla l. 7 luglio 2020, n. 77, il quale ha posto le basi per la definizione e lo sviluppo di modelli di assistenza sociale territoriale, che stanno trovando attuazione attraverso la normativa secondaria statale<sup>19</sup>, determinando in tal modo una sorta di parziale saldatura tra LEA e LEPS, destinata a non rimanere temporanea.

Dal riferimento alla disciplina normativa dei LEA e dei LEPS si può ricavare il carattere costitutivo dei d.p.c.m. attraverso i quali operare anche la determinazione dei LEP, atteso che a tali fonti è demandata la definizione delle attività, dei servizi e delle prestazioni garantiti ai cittadini con le risorse pubbliche a tal fine messe a disposizione.

D'altra parte, la Corte Costituzionale si è in passato espressa nel senso che, sulla base di quanto previsto dall'art. 117, co. 2, lett. m), Cost. a proposito dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la fissazione di *standard* qualitativi, strutturali, tecnologici, di processo, quantitativi, ecc. possa avvenire tramite una procedura non legislativa, "dal momento che, operandosi nell'ambito di una materia di competenza esclusivamente statale, la potestà normativa secondaria spetta allo Stato, ai sensi dell'art. 117, sesto comma della Costituzione"<sup>20</sup>.

La piena legittimità del ricorso alla normazione secondaria per la determinazione dei LEP può, pertanto, anche alla luce della stratificazione normativa riguardante i LEA, ritenersi scontata (d'altra parte, la stessa bozza Boccia prevedeva per la determinazione dei LEP l'utilizzo di una fonte non legislativa, quale il d.p.r., da adottare previa Intesa in Conferenza Stato-Regioni e sulla scorta dei pareri resi dalle Camere).

Quello che appare però necessario è definire a livello legislativo il principio guida cui i LEP (*rectius*, i d.p.c.m. che li determinano) debbono ispirarsi.

Si tratta, cioè, di delineare in maniera compiuta il concetto stesso di "essenzialità", esigenza, questa, che proprio in una legge quadro non può essere disattesa, in quanto il Parlamento è tenuto ad esprimere in termini normativi il proprio indirizzo.

Una prima interpretazione del concetto di essenzialità, definibile "minimalista",<sup>21</sup> perché precluderebbe a suggellare anche in prospettiva futura differenziazioni non auspicabili tra fasce di

---

<sup>19</sup> Come ha sottolineato A. BANCHERO, "il c.d. Decreto Rilancio, specialmente a seguito delle modifiche introdotte in sede di conversione, interviene significativamente nella rete dei servizi territoriali, consolidando in un quadro più organico alcune innovazioni introdotte in via strettamente emergenziale" (A. BANCHERO, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali sono diventati realtà? Considerazioni in materia di servizi sociali e socio-sanitari, in base alla disciplina della legge 17 luglio 2020, n. 77, in Corti supreme e salute*, 2/2020, p. 398).

<sup>20</sup> Corte Cost. 23 marzo 2006, n. 134, cons. in dir. § 9 (conformemente a Corte Cost. 13 marzo 2003, n. 88). Nella medesima pronuncia la Corte ha tuttavia statuito che la normativa secondaria statale non può prescindere dalla "previa intesa" con la Conferenza Stato-Regioni, resa necessaria dal rispetto del principio di leale collaborazione (*ibid.* cons. in dir. § 9).

<sup>21</sup> L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, Relazione presentata al convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa, sul tema: "I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza", Trapani, 8-9 giugno 2012, p. 12. Sul piano normativo, a livello esemplificativo, può essere fatto riferimento all'art. 5, co.1, l. 30 novembre 1989, n. 386 "Norme per il coordinamento della finanza della regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e Bolzano con la riforma tributaria", il quale in relazione ai fondi speciali da ripartire tra dette province autonome faceva espresso riferimento ai fondi speciali "istituiti per

popolazioni residenti in diverse aree del Paese, è quella che riconnette “l’essenzialità” alla “sufficienza”, a sua volta rapportata alla capacità finanziaria del sistema di erogazione delle prestazioni.

Una seconda interpretazione, definibile “massimalista”<sup>22</sup>, riconnette l’essenzialità all’ “adeguatezza” delle prestazioni, come tale “finalizzata ad affidare alla prestazione l’obiettivo di realizzare istanze di equità e benessere”<sup>23</sup>.

Una terza interpretazione, che si potrebbe definire evolutiva, mira a valorizzare più diffusamente le finalità di equità, solidarietà e giustizia sociale, inserendole in un’ottica di pianificazione centralista<sup>24</sup>.

L’adozione della prima interpretazione riproporrebbe la tematica della configurazione dei diritti sociali finanziariamente condizionati, che è da ritenere sia stata in parte superata dalla giurisprudenza costituzionale, con la decisa affermazione secondo la quale “è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”<sup>25</sup>.

Relativamente alla seconda interpretazione occorre osservare come l’ancoraggio della “essenzialità” alla “adeguatezza” costituisca un paradigma che la giurisprudenza costituzionale ha già utilizzato a proposito dei LEA. Infatti, essa ha statuito che si è imposta “una visione

---

garantire i livelli minimi di prestazioni su tutto il territorio nazionale” (tale articolo è stato comunque abrogato dall’art. 2, co. 109, l. 23 dicembre 2009, n. 191, “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale dello Stato”, Legge finanziaria 2010).

<sup>22</sup> L. TRUCCO, *ibid.* p. 12.

<sup>23</sup> M. ATRIPALDI, *Diritto alla salute e livelli essenziali di assistenza (LEA)*, in *Federalismi.it*, Osservatorio di diritto sanitario, 15/11/2017, p. 9. Sul piano normativo tale accezione risulta evidente nelle disposizioni concernenti la disciplina dei criteri di appropriatezza in ambito sanitario.

<sup>24</sup> A livello normativo, uno degli esempi di legislazione ordinaria maggiormente ispirata a tali principi costituzionali è rappresentato dalla l. 23 dicembre 1978, n. 833, nella quale, all’art. 3, co. 2, il termine “livelli delle prestazioni” è stato utilizzato “con un intento perequativo che guardava prevalentemente al recupero di un’equità delle prestazioni erogate dalle strutture che superassero le precedenti disuguaglianze del sistema mutualistico” (R. BALDUZZI – D. SERVETTI, *La garanzia costituzionale del diritto alla salute e la sua attuazione nel Servizio sanitario nazionale*, in R. BALDUZZI – G. CARPANI (a cura di) *Manuale di diritto sanitario*, cit., p. 25).

<sup>25</sup> Corte Cost. 16 dicembre 2016, n. 275, cons. in dir. § 11. Per la valenza della pronuncia quale parametro di riferimento allorché ricorra il rischio di un condizionamento finanziario del nucleo incompressibile dei diritti costituzionalmente garantiti, cui afferiscono i LEP, cfr. L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti “invalidabili” della discrezionalità del legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2016, p. 2339, ss.; F. PALLANTE, *Dai vincoli “di” bilancio ai vincoli “al” bilancio*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2016, p. 2499 ss.; A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Federalismi.it*, 10/2017; L. MADAU, *È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionare la doverosa erogazione. Nota a Corte Cost. 275/2016*, in *AIC, Osservatorio costituzionale*, 1/2017; M. C. PAOLETTI, *Diritti sociali e risorse finanziarie: la giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Diritto.it*, 25/09/2018.

Alla cennata pronuncia ha fatto più di recente seguito Corte Cost. 15 gennaio 2020, n. 62, in cui si ribadisce che, “una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo [il diritto alla prestazione sociale di natura fondamentale, esso] non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali” (cons. in dir. § 4.3). Per un commento ad ampio spettro sulla pronuncia, v. A. MORRONE, *La “visione trascendente” dei LEA e la realtà del Ssn. Critica su processo e merito nelle sentt. nn. 197/2019 e 62/2020 della corte costituzionale*, in *Corti Supreme e Salute*, n. 1/2020, p. 9 ss. L’A., in particolare, ritiene che comunque resti tuttora irrisolto “il dilemma se il contenuto essenziale di un diritto coincida con la tutela minima, con la tutela sostanziale o il contenuto essenziale, con la tutela integrale di un diritto fondamentale” (*ibid.*, p. 24).

trascendente della garanzia dei LEA, che vede collocata al centro della tutela costituzionale la persona umana, non solo nella sua individualità, ma anche nella organizzazione della comunità di appartenenza che caratterizza la socialità del servizio sanitario”<sup>26</sup>. Una statuizione, questa, agevolmente estensibile ai LEP, (ri)affermandone la loro valenza sociale, prefigurandone la fissazione a livello legislativo dei loro requisiti “necessari” e non semplicemente “sufficienti”.

Laddove si dovesse propendere invece per la terza interpretazione del concetto di essenzialità, verrebbero fatalmente meno i termini della “differenziazione” invocata dalle Regioni le quali intendano richiedere ulteriori ambiti di autonomia, essendo questi ultimi ontologicamente connessi a un più elevato livello delle prestazioni che le Regioni medesime si sentono di poter garantire ai cittadini dei rispettivi territori, in una logica, se si vuole, di competizione virtuosa, ma che nei fatti è destinata a consolidare asimmetrie già esistenti e piuttosto rilevanti.

L’impianto del ddl, nello stabilire, sia pur genericamente, la pregiudizialità dei LEP, sembra inquadrare l’autonomia differenziata in una logica funzionale, destinata cioè a “favorire la semplificazione delle procedure, l’accelerazione procedimentale, la sburocratizzazione, la distribuzione delle competenze che meglio si conformi ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza” (art. 1, co. 1).

Un profilo che, in sede di esame del disegno di legge quadro, il Parlamento dovrebbe attenzionare è quello relativo alla concreta e costante verifica dello stato di attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni – una volta che questi siano stati determinati - definendo le relative linee di indirizzo sulla base delle quali predisporre gli idonei apparati amministrativi, in ossequio al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni.

Anche sotto questo aspetto un riscontro positivo può ricavarsi dalle esperienze prodottesi in ambito sanitario con riferimento alle modalità di verifica dell’attuazione dei LEA, essendo venuto a delinearsi un sistema imperniato sull’attività di organismi a composizione collegiale, anch’essi espressione della cooperazione istituzionale Stato-Regioni; lo stesso dicasi per i LEPS, nel segno della leale collaborazione tra lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali.

Rispetto ai LEA e ai LEPS per i quali sono intervenuti puntuali indirizzi legislativi e conseguenti prescrizioni normative, quel che non appare adeguatamente sviluppata nel disegno di legge quadro, a proposito dei LEP, è la prospettazione degli strumenti per la verifica della loro attuazione.

La pregiudizialità dei LEP ai fini dell’attribuzione alle Regioni di più ampi margini di autonomia in un’ottica devolutiva, non può essere infatti intesa come una semplice *conditio sine qua non*, ma va interpretata in senso propedeutico alla costante verifica, sul campo, della piena realizzazione del contenuto delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, indipendentemente, è bene specificarlo a scanso di equivoci, dall’avvenuta attribuzione – quando lo sarà – di ulteriori forme di autonomia (cioè, deve valere indistintamente per tutte le Regioni).

---

<sup>26</sup> Corte Cost. 62/2020, cons. in dir. § 4.5, che riprende un analogo concetto formulato da Corte Cost. 24 luglio 2019, n. 197, cons. in dir. § 3.1.



Sarebbe opportuno altresì prevedere accanto alla spinta propulsiva da conferire all'autonomia regionale (con i conseguenti "spostamenti" di risorse economico-finanziarie, strumentali e di personale), un più preciso riferimento all'art. 120, co. 2, Cost. (rispetto a quello piuttosto generico contenuto nel terzo comma dell'art. 10 del ddl), nei casi in cui possa risultare compromessa "la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", sottolineando come il Governo sia abilitato a disporre interventi sostitutivi, in maniera da fare chiaramente intendere che l'autonomia differenziata non possa fungere da scudo in caso di palesata inefficienza (un accenno, questo, che, sia pur in modo stringato e limitato alle ipotesi di un ampliamento *in itinere* dei LEP, era contenuto nella bozza Gelmini).

Da questo punto di vista appare estremamente riduttiva la previsione, contenuta nell'art. 7, co. 4 del disegno di legge quadro, intesa a rimettere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie, al Ministero dell'Economia e delle Finanze, o alla Regione, anche congiuntamente, la facoltà, da esercitarsi episodicamente, di "disporre verifiche su specifici profili o settori di attività oggetto dell'intesa con riferimento alla garanzia del raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché il monitoraggio delle stesse e a tal fine ne concordano le modalità operative".

La costante verifica dei LEP che, in generale, andrebbe effettuata sull'intero territorio nazionale, data la trasversalità della materia, attraverso la rete organizzativa di cui dispone lo Stato (basti pensare agli uffici periferici delle amministrazioni centrali, ma soprattutto a quelli che avrebbero dovuto essere, rimanendo invece pressoché sulla carta, gli Uffici Territoriali del Governo) sembrerebbe consigliare la previsione di un unico modello operativo (per tutte le Regioni, nessuna esclusa, comprese quelle speciali e le Province Autonome) che sia in grado, nel rispetto del principio di leale collaborazione, di provvedere a garantire il raggiungimento dei LEP e a svolgere il relativo monitoraggio.

Al riguardo, una disciplina unitaria potrebbe costituire la maggior tutela da apprestare alla coesione sociale nazionale, sul piano dei contenuti sostanziali.

Non va trascurata, infine, l'ineludibile collateralità tra il riavviato processo di differenziazione delle autonomie regionali e gli adempimenti connessi all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, tenuto conto del fatto che, mentre la differenziazione, connaturata all'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, costituisce l'applicazione concreta della c.d. "clausola di asimmetria"<sup>27</sup>, l'impostazione del PNRR si pone in una logica di simmetria, volta, nelle sei missioni in cui esso si articola, a pervenire a "una nuova stagione di convergenza tra Sud e Centro Nord"<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Su cui si rinvia a A. D'ATENA, *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116 u. c. Cost.)*, in *Rivista AIC*, n. 4/2020, p. 313 ss.

<sup>28</sup> Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, p. 40. Tale obiettivo è pienamente coerente con quanto previsto dall'art. 19, par. 3, lett. c) Regolamento Ue 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che, nell'istituire il dispositivo per la ripresa e la resilienza, si è proposto di migliorare "la coesione economica, sociale e territoriale e la convergenza all'interno dell'Unione".

La consapevolezza di doversi muovere anche all'interno di tale processo potrebbe suggerire di usare gradualità nelle diverse fasi di attuazione dell'autonomia differenziata<sup>29</sup>.

#### **4. La definizione delle modalità di determinazione delle risorse corrispondenti alle funzioni oggetto del conferimento e il contestuale approntamento delle misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale**

Il disegno di legge quadro approvato dal Consiglio dei ministri prevede, all'art. 5, co.1, che le risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per l'esercizio da parte delle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia siano determinate da una Commissione paritetica Stato-Regioni, di cui debbono far parte "un rappresentante del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, un rappresentante del Ministro dell'economia e delle finanze e un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni competenti e, per la Regione, i corrispondenti rappresentanti regionali".

La determinazione delle modalità di finanziamento delle funzioni attribuite deve avere luogo attraverso il ricorso alla compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali a livello regionale, in modo tale da consentire l'integrale finanziamento delle funzioni attribuite, nel rispetto dell'art. 17, l. 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) e dell'art. 119, co. 4 Cost.

La Commissione paritetica Stato-Regione deve provvedere con cadenza annuale alla valutazione degli oneri finanziari derivanti, per ciascuna Regione interessata, dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi connessi alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, secondo quanto previsto dall'intesa, in coerenza con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e, comunque, garantendo l'equilibrio di bilancio.

Detta disposizione è accompagnata dalla norma di salvaguardia, contenuta nell'art. 8 del disegno di legge quadro, in base alla quale, "non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica" (co. 1) e va mantenuta ferma la garanzia dell'"invarianza finanziaria...per le singole Regioni che non siano parte dell'intesa" nonché l'inalterabilità del "finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo, quinto e sesto comma, della Costituzione", fermo restando, infine, che "Le intese in ogni caso, non possono pregiudicare l'entità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni" (co. 3).

Tali profili vanno necessariamente coordinati con quanto previsto dalla già citata l. n. 197/2022, poiché la determinazione delle risorse corrispondenti alle funzioni oggetto del conferimento non potrà prescindere dalla preliminare determinazione dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni *standard*, secondo le procedure stabilite, per l'appunto, dai commi da 791 a 798 della legge di bilancio 2023. Tutto ciò, ovviamente, senza tralasciare la tutela che deve essere assicurata alle Regioni che non concludono intese (o, se si vuole, sottoscrivono intese che hanno ad oggetto il trasferimento o l'attribuzione di ulteriori, ma limitati, ambiti di autonomia).

---

<sup>29</sup> Significativa, al riguardo, è la prospettiva auspicata da G. FERRAIUOLO, il quale ritiene che occorra "muovere prima in direzione di una posizione originaria di pari livelli essenziali; una volta acquisito tale dato, potranno risultare accettabili le differenziazioni generate dalla logica competitiva" (op. cit., p. 322).



In ossequio a quanto stabilito dall'art. 119 co. 3 e 5 Cost., il disegno di legge quadro, in funzione della promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, della rimozione degli squilibri economici e sociali, nonché del perseguimento degli altri obiettivi indicati dalle predette disposizioni costituzionali, prevede (all'art. 9) una serie di interventi di natura economico-finanziaria da parte dello Stato con intenti perequativi<sup>30</sup>.

Con riferimento al tema centrale costituito dalla preventiva definizione dei costi e dei fabbisogni *standard* relativi ai LEP, si può dire che ci si accinga a superare definitivamente il criterio della spesa storica, per approdare a quello dei costi *standard*.

Il calcolo dei costi delle funzioni ripropone il principio della connessione tra funzioni e risorse<sup>31</sup> su cui si è fondata a suo tempo la l. 5 maggio 2009, n. 42 ("Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"), la quale finora è rimasta largamente inattuata<sup>32</sup>.

In conclusione, pur trovandoci ancora nella fase propedeutica alla definizione di un contesto normativo di riferimento, si può ritenere che, nel solco di una sostanziale continuità con i percorsi istruttori seguiti negli anni precedenti, siano state poste le basi per il conseguimento effettivo, in tempi che difficilmente potranno essere brevi, di quanto previsto dall'art. 116 terzo comma Cost., puntando alla compiuta determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, e alla riproposizione delle linee strategiche indicate dalla l. 42/2009.

Tenuto conto di tale prospettiva di ampio respiro, appare condivisibile la richiesta formulata in sede di Conferenza Unificata, da ANCI e UPI, a questo punto rimessa all'esame del Parlamento, intesa a far sì che il processo di attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia non prescinda dalla puntuale osservanza delle disposizioni costituzionali poste a presidio anche delle autonomie locali, le quali proprio da tale processo parzialmente devolutivo potranno ottenere slancio, attraverso una più convinta osservanza del principio di sussidiarietà.

---

<sup>30</sup> Tale operazione deve avere luogo attraverso: l'unificazione delle diverse fonti aggiuntive o straordinarie di finanziamento statale di conto capitale, destinate alla promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, alla rimozione degli squilibri economici e sociali e al perseguimento delle ulteriori finalità di cui all'art. 119 Cost., in un'ottica di semplificazione e di razionale utilizzo delle risorse; l'unificazione delle risorse di parte corrente, anch'essa da perseguire con semplificazione delle relative procedure amministrative; l'effettuazione di interventi speciali di conto capitale, individuando le relative risorse attraverso gli strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio previsti dalla l. 31 dicembre 2009, n. 196 (in particolare, il riferimento è all'art. 7, co. 2, lett. a), d), f), relative, rispettivamente, al DEF, al ddl del bilancio dello Stato; agli eventuali ddl collegati alla manovra di finanza pubblica).

<sup>31</sup> Sul principio di connessione tra funzioni e risorse, cfr. G. BOGGERO, *Il principio di corrispondenza tra funzioni amministrative e risorse finanziarie a vent'anni dalla riforma del Titolo V*, in *Federalismi.it*, 20/2022, p. 441, ss. (in particolare, con riferimento al procedimento di realizzazione del regionalismo differenziato, p. 450, ss.).

<sup>32</sup> Per un'approfondita e recente analisi dei profili inattuati della legge sul federalismo fiscale, si rinvia a M. BERGO, *A vent'anni dalla riforma del Titolo V. L'autonomia finanziaria regionale e locale, tra Costituzione, legge n. 42 del 2009 e prassi*, in *Federalismi.it*, 20/2022, p. 395, ss., nonché A. FILIPPETTI, S. RONDINELLA, F. TUZI, *Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla riforma del 2001: Le risorse Finanziarie*, in *Federalismi.it*, 20/2022, p. 473, ss.

ROBERTO DI MARIA\*

## La procedura per la attuazione del c.d. “regionalismo differenziato”: dalla marginalizzazione delle assemblee elettive e degli Enti locali, alla perplessa definizione dei l.e.p.\*\*

ABSTRACT (EN): The approval, in the Council of Ministers, of the so-called “Calderoli bill” has restarted – after the years of the pandemic – the procedure for the recognition of differentiated regional autonomy, as of art. 116, par. 3, of the Constitution. Since the reform of Title V, Part II of the Constitution, doctrine has expressed severe doubts about the content of the aforementioned provision, aggravated – over the years – by the stammering and incomplete implementation of the constitutional draft revision of the Italian multilevel system of government. Today, in the light of the detailed provisions referred to in the aforementioned bill, it is therefore possible to reason both on the procedure and on the effects inherent in the so-called “differentiated regionalism” and – more broadly – on the fate of Italian regionalism.

ABSTRACT (IT): La approvazione, in Consiglio dei ministri, del disegno di legge c.d. “Calderoli” ha riavviato – dopo gli anni della pandemia – la procedura per il riconoscimento della autonomia regionale differenziata, in attuazione dell’art. 116, co. 3, Cost. Fin dalla entrata in vigore della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, la dottrina ha espresso severi dubbi sul contenuto della predetta disposizione, viepiù aggravati – negli anni – dalla balbettante ed incompleta attuazione del disegno costituzionale di revisione del multilevel system of government italiano. Oggi, alla luce delle articolate previsioni di cui al citato d.d.l., è indi possibile ragionare sia sulla procedura sia sugli effetti inerenti al c.d. “regionalismo differenziato” e – più ampiamente – sulle sorti del regionalismo italiano.

SOMMARIO: 1. Premessa: il “lento e singhiozzante” percorso della autonomia regionale differenziata. – 2. La procedura per la approvazione della intesa Stato-Regione: il rischio di marginalizzazione delle assemblee elettive e degli Enti locali. – 3. L’esercizio delle funzioni e le connesse risorse finanziarie: la perplessa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. – 4. Considerazioni conclusive.

### 1. Premessa: il “lento e singhiozzante” percorso della autonomia regionale differenziata

Dopo anni di quiescenza, la procedura per il riconoscimento delle «[u]lteriori forme e condizioni particolari di autonomia» concernenti le materie di cui al co. 2, lett. l), n) ed s), ed al co. 3 dell’art. 117 Cost. era stata rivitalizzata, tra la XVII e la XVIII legislatura, per effetto della sottoscrizione di “accordi preliminari” fra lo Stato – da un lato – e l’Emilia-Romagna, la Lombardia, ed il Veneto – d’altro lato – volti a dare attuazione al disposto di cui al co. 3 dell’art.

---

\* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università degli studi di Enna “Kore”.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

116 Cost.; sicché – perlomeno fino all’autunno del 2019 – la principale *issue* sul tavolo del Governo sembrava essere, appunto, l’attuazione del c.d. “regionalismo differenziato”<sup>1</sup>.

Purtuttavia, tale moto politico-normativo è rimasto poi in sospenso – temporaneamente – a causa (soprattutto) della sopravvenuta emergenza per la diffusione del contagio da SARS-COVID-19, che ha fortemente catalizzato l’attenzione socio-politica nonché interamente drenato le risorse istituzionali, richiedendo l’impegno congiunto di Governo, Parlamento, Regioni ed Enti locali per la complessa gestione della pandemia.

Cessata – o, comunque, sensibilmente ridimensionata – la situazione emergenziale, le condizioni politiche sembrano tornate propizie perché la procedura sia nuovamente intrapresa e finalmente conclusa. Ed invero, testimonianza del rinnovato interesse per il tema *de quo* è certamente la recente elaborazione di un d.d.l. (la c.d. “bozza Calderoli”) descrittivo tanto della procedura mediante la quale pervenire sia alla stipulazione della “intesa” Stato-Regione sia alla approvazione della legge mediante la quale darvi esecuzione, quanto dei principi funzionali e finanziari su cui parametrarne il contenuto: insomma – parafrasando l’art. 116, co. 3, Cost. – si tratta appunto del disegno di quella (attesa) «legge dello Stato» con la quale possono essere attribuite alle Regioni le succitate «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia».

Prima di analizzare il contenuto del d.d.l. è dunque legittimo chiedersi, dopo tanto tempo, “dove eravamo rimasti?”.

In molti degli studi dedicati al regionalismo differenziato – nell’ambito del più ampio dibattito sulla riforma costituzionale del 2001 – si ritrova la puntuale segnalazione di alcuni profili problematici connessi all’*output* del relativo procedimento: dalla compatibilità del disposto di cui al co. 3 dell’art. 116 Cost. con il riparto di potestà legislativa stabilito dall’art. 117 Cost.; alla (conseguente ed eventuale) distinzione fra Regioni “ordinarie” e “speciali”; dalla configurazione della «legge di autonomia negoziata» come fonte “rinforzata”; alla (asserita) necessità di una preliminare «legge [statale] di attuazione» della procedura costituzionale<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. A. AMORE e R. DI MARIA, *Le premesse alla attuazione del “regionalismo differenziato”: autonomia finanziaria e sussidiarietà funzionale*, in G. Armao, F. Astone, M. Immordino, G. Moschella, V. Prudente, *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, Collana Nuove Autonomie, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pp. 329 e ss. In argomento si segnalano, altresì, sia il dossier del servizio studi del Senato, liberamente disponibile su [www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/0/1057305/index.html?part=dossi](http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/0/1057305/index.html?part=dossi) sezione\_sezione10, sia l’efficace sintesi di 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*, n. 21/2019; nonché la efficace sintesi riportata in S. MANGIAMELI, *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2023, editoriale del 17 gennaio 2023. Per una ricostruzione storica dell’istituto, invece, cfr. 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*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 57 e ss.; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2001 p. 53 e ss.; A. CARIOLA e F. LEOTTA, *Art. 116 (voce)*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, p. 2195 e ss.

<sup>2</sup> Argomenti – e virgolettati – tratti da A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all’art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, p. 139 e ss., cui indi si rinvia per gli specifici approfondimenti. Sul punto, cfr. anche A. M. POGGI, *Le riforme costituzionali: obiezioni procedurali e sostanziali e (poco edificanti) posizioni «ideologiche»*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013.

Rispetto alle superiori questioni, due sono i punti critici che sembrano emergere – ancora oggi – a fronte del contenuto del d.d.l. in esame: quale sia la “natura” delle intese Stato-Regioni e quale sia il rapporto fra queste e la deliberazione parlamentare per la loro effettiva implementazione. Ed invero, da un lato, le intese *de quibus* – in quanto «parte di un procedimento di formazione di una legge, avente una natura peculiare, stante l’efficacia rinforzata delle relative disposizioni» – paiono assimilabili «ad un atto bilaterale di tipo negoziale»; d’altro lato – stando alla lettera della norma costituzionale, per cui «la legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata» – l’efficacia giuridica delle intese non può essere valutata se non in relazione, appunto, alla successiva legge di attuazione delle medesime<sup>3</sup>.

In tal senso, dunque, la questione che si ritiene principalmente rilevante – in quanto espressiva di tale, duplice, ordine di criticità – è se dalle specifiche modalità di attuazione della procedura costituzionale possano discendere contrapposizioni istituzionali e macro-territoriali, eventualmente incidenti tanto sul principio supremo di unità ed indivisibilità della Repubblica quanto su quello di solidarietà nazionale<sup>4</sup>. È in tale dubbio che si coagulano, infatti, le dimensioni formale e sostanziale del concetto di “differenziazione”: sia la strutturazione di un procedimento di definizione dei relativi contenuti in cui siano coinvolte – e protagoniste – tutte le istituzioni democraticamente esponenziali dei diversi livelli di governo del territorio, sia la elaborazione di un modello di allocazione delle funzioni amministrative e finanziario che tenga conto dei differenti fabbisogni della corrispondenti comunità – in armonia con i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione – ed in cui si rispecchino i principi di solidarietà, capacità contributiva e riserva di legge in materia di imposte, nonché il principio di corrispondenza fra esercizio della funzione e fonte di finanziamento<sup>5</sup>.

Tanto premesso, sembra però che il d.d.l. licenziato dal Governo non abbia dissipato completamente le ombre prodotte da tale dubbio, in relazione ai superiori – e quindi ancora attuali – problemi applicativi: sul piano tanto formale – rispetto al coinvolgimento procedurale delle assemblee elettive e degli Enti locali – quanto sostanziale – rispetto all’effettivo coordinamento fra differenziazione ed autonomia finanziaria<sup>6</sup> – il testo in esame presenta alcune, significative, lacune e criticità.

<sup>3</sup> Virgolettati tratti sempre da A. MORRONE, cit., pp. 159-162 (corsivi aggiunti).

<sup>4</sup> Spunti tratti da D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Giappichelli, Torino, 2019, in specie p. 36 e 37.

<sup>5</sup> Come sostenuto in A. AMORE e R. DI MARIA, cit., p. 347 – da un lato – la finanza locale dovrebbe basarsi su tributi para-commutativi, immobiliari e di scopo e – d’altro lato – «le Regioni dovrebbero distribuire le funzioni amministrative fondamentali ai Comuni in conformità all’art. 19, d.l. n. 19/2012 (ex art. 117, co. 2, lett. p, Cost.) per garantirne l’omogenea distribuzione su tutto il territorio nazionale (ex art. 5 Cost.) ed assicurare il rispetto dei L.E.P.»; ciò appunto in armonia con il combinato disposto dagli artt. 116, 118 e 119 Cost.

<sup>6</sup> E, dunque, alla concreta operatività del “limite” di cui all’ art. 119 Cost, l’unico esplicitamente richiamato nel co. 3 dell’art. 116 Cost. (cfr. ivi: «nel rispetto dei principi di cui all’articolo 119»). Ed invero, «la garanzia dell’unità economica ed il principio di solidarietà rappresentano la chiave di volta per comprendere il ruolo dello Stato all’interno degli ingranaggi del federalismo fiscale [poiché] l’assunzione di decisioni finanziarie da parte dello Stato rinvia la propria spiegazione nell’esigenza di garantire l’uniformità nel godimento dei diritti; sicché “solidarietà” ed “unità” assurgono a “limiti” alla differenziazione, *ovverosia cornice significante entro cui declinare la differenziazione*» (sono queste, appunto, le conclusioni di A. AMORE e R. DI MARIA, cit., p. 348; corsivo aggiunto).

In tal senso, dunque, si analizzeranno prima l'articolata procedura prevista per il trasferimento delle funzioni (*infra*, §2); e - poi - le disposizioni in cui sono richiamati sia le modalità di determinazione dei c.d. "l.e.p." sia i (conseguenti) principi relativi alla distribuzione delle risorse finanziarie (*infra*, §3).

## 2. La procedura per la approvazione della intesa Stato-Regione: il rischio di marginalizzazione delle assemblee elettive

Il d.d.l. si compone di dieci articoli, comprese le disposizioni transitorie e finali: in specie, al "Procedimento di approvazione delle intese fra Stato e Regione" è espressamente dedicato l'art. 2; la determinazione dei l.e.p., il trasferimento delle funzioni nonché delle risorse finanziarie, umane e strumentali loro corrispondenti, invece, sono disciplinati agli artt. 3-5 (con una appendice, all'art. 6, sull'ulteriore attribuzione di funzioni agli Enti locali).

Analizzando - *in primis* - la normativa procedurale, dal testo si ricava che l'iniziativa spetta alle Regioni «sentiti gli enti locali, secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria»; e che destinatari di tale «atto di iniziativa» sono il Presidente del Consiglio dei ministri ed il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, ai quali spetta poi avviare «il negoziato con la Regione richiedente ai fini dell'approvazione dell'intesa»<sup>7</sup>.

L'esito del suddetto negoziato è indi uno «schema di intesa preliminare» che dev'essere «approvato dal Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delegato per gli affari regionali e le autonomie»<sup>8</sup>.

Lo schema approvato dal Governo è immediatamente trasmesso alla Conferenza unificata - per l'espressione di un «parere» - nonché, poi, alle Camere «per l'esame da parte dei competenti organi parlamentari, che si esprimono con atti di indirizzo, secondo i rispettivi regolamenti, entro sessanta giorni dalla data di trasmissione [...] udito il Presidente della Giunta regionale»<sup>9</sup>.

Dopo la approvazione parlamentare, lo schema (ora «definitivo») di intesa è predisposto dal Presidente del Consiglio, o dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, ed è trasmesso alla Regione interessata «che lo approva secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria»; entro trenta giorni dalla comunicazione della approvazione regionale, tale schema è «deliberato dal Consiglio dei ministri»; ed infine, lo stesso Consiglio

---

<sup>7</sup> All'art. 2, co. 1, è altresì prevista la acquisizione, entro trenta giorni dalla ricezione dell'atto regionale, di una valutazione da parte dei Ministri competenti per materia nonché del Ministro dell'economia e delle finanze «anche ai fini dell'individuazione delle necessarie risorse finanziarie da assegnare ai sensi dell'articolo 14 della legge 5 maggio 2009, n. 42 [cfr. «(c)on la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge»]; e tuttavia, trascorso il predetto termine, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie avviano comunque il negoziato.

<sup>8</sup> Ai sensi del co. 3, art. 2, alla relativa riunione del Consiglio dei ministri partecipa anche il Presidente della Giunta regionale interessata.

<sup>9</sup> Il parere della Conferenza unificata dev'essere reso entro trenta giorni dalla data della sua trasmissione (art. 2, co. 4).

dei Ministri – su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, e sulla base del predetto schema – delibera un disegno di legge di approvazione dell'intesa<sup>10</sup>.

All'esito della suddetta – invero, alquanto articolata – procedura, l'ultima parola spetta quindi al Parlamento, a cui sono congiuntamente trasmessi il d.d.l. e l'intesa «per la deliberazione, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione», della legge attributiva delle “nuove” materie di competenza regionale<sup>11</sup>.

Rispetto alle tappe procedurali *supra* sintetizzate, pare intanto possibile rassegnare alcune superficiali perplessità sistematiche – tutte univocamente inerenti alle modalità di coinvolgimento delle assemblee parlamentari e degli Enti locali – rinviando *infra*, §4, la formulazione di più approfondite argomentazioni critiche.

La prima perplessità riguarda le modalità di coinvolgimento della Conferenza unificata: ed invero, nelle intenzioni del Governo, la competenza attribuitale per la formulazione del relativo «parere» sembra essere l'indice della compartecipazione (anche) delle autonomie locali alla procedura di determinazione dei contenuti dell'intesa Stato-Regione; né a caso, nel co. 4 dell'art. 2 del d.d.l. è espressamente menzionato l'art. 8 del d.lgs. 281/1997, il quale implicitamente rievoca le materie ed i compiti di «interesse comune» delle Province e dei Comuni con quelle dello Stato e delle Regioni. Eppure, il predetto coinvolgimento pare essere stato sterilizzato – sostanzialmente – dalla previsione della natura né obbligatoria né vincolante del medesimo: infatti, «decorso il [...] termine» di trenta giorni dalla trasmissione alla Conferenza, lo schema di intesa preliminare è comunque mandato alle Camere per l'esame parlamentare<sup>12</sup>. Sicché è difficile immaginare – soprattutto alla luce della pregressa esperienza italiana in materia di cooperazione interistituzionale e negoziazione multilivello<sup>13</sup> – sia *se* sia *quanto* gli Enti locali, tramite appunto la Conferenza, possano effettivamente difendere i propri interessi e, quindi, incidere davvero sulla configurazione finale della intesa.

La seconda perplessità riguarda il ruolo del Parlamento, rispetto alla determinazione dei contenuti della intesa: sul punto, infatti, il testo del d.d.l. appare alquanto vago, limitandosi ad indicare che, alle Camere, l'esame dello schema è rimesso ai «competenti organi parlamentari» e che questi si esprimono «con atti di indirizzo»<sup>14</sup>. Anche in tal caso, dunque, appare concretamente difficile comprendere come l'Assemblea, tramite tali «organi», possa *direttamente* contribuire a definire i termini della intesa; e vieppiù come, mediante meri atti di indirizzo, possa *attivamente* individuare materie e competenze da devolvere a livello regionale (nonché, eventualmente, locale). È pur vero che lo schema definitivo di intesa è destinato a ritornare poi in Parlamento – per la approvazione finale della legge rinforzata, prevista dal co. 3 dell'art. 116

<sup>10</sup> Cfr. art. 2, co. 5 e 6. Si noti che l'intesa Stato-Regione è «allegata» al d.d.l.; e che alla seduta del Consiglio dei ministri, convocata per l'esame del d.d.l. nonché della intesa definitiva, «partecipa il Presidente della Giunta regionale».

<sup>11</sup> Cfr. art. 2, co. 8.

<sup>12</sup> Cfr. art. 2, co. 4.

<sup>13</sup> In argomento si rinvia a A. BARBERA e T. F. GIUPPONI, *La prassi degli organi costituzionali*, Bononia University Press, Bologna, 2008; in specie si segnalano – ivi – i contributi critici di R. BIN, *La cooperazione nel sistema italiano di “multilevel government”*, p. 449 e ss.; nonché di F. BENELLI e C. MAINARDIS, *La negoziazione delle competenze fra Stato e Regioni e il suo seguito giurisprudenziale*, p. 469 e ss.

<sup>14</sup> Cfr. art. 2, co. 4.



Cost. – tuttavia, in tale fase, non sembra (più) possibile – almeno stando alla lettera del testo in esame – apportare al d.d.l. ulteriori modifiche o integrazioni.

La terza perplessità riguarda, infine, l'*exitus* dei suddetti passaggi: il parere della Conferenza e gli atti parlamentari di indirizzo devono infatti essere valutati dal Presidente del Consiglio dei ministri, o dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, per la predisposizione dello schema definitivo di intesa, salvo che non sia «necessario» un «ulteriore negoziato»<sup>15</sup>. Rispetto a tale previsione – assolutamente evanescente – sorgono perlomeno due interrogativi: se tale negoziato sia speculare a quello inizialmente previsto nei co. 1-3 dell'art. 2 e se, quindi, l'eventuale ricorso al medesimo determini la “retrocessione” dell'intera procedura al suo *incipit* – ovvero sia il suo integrale riavvio – oppure se si tratti soltanto di una “parentesi”, che consente allo Stato ed alla Regione di manipolare lo schema di intesa – ulteriormente e successivamente – rispetto ai rilievi già formulati dalla Conferenza unificata e dalle Camere; né si comprende chiaramente a chi spetti stabilire se il predetto negoziato sia «necessario» e, vieppiù, sulla base della valutazione di quali parametri o esigenze obiettive dovrebbe fondarsi il relativo giudizio.

È proprio dalla previsione avente ad oggetto il negoziato c.d. “ulteriore” e “necessario”, *ut supra*, che sembra potersi dedurre una prima osservazione critica – comune alle suddette, tre, perplessità – strettamente inerente al profilo procedurale: il rischio della marginalizzazione delle assemblee elettive. Ed infatti, premesso che nel d.d.l. non sono mai menzionati i Consigli regionali – e che, dunque, dal testo non è possibile ricavare il ruolo che tali organi abbiano (ammesso che ce l'abbiano) nell'ambito della relativa procedura<sup>16</sup> – le modalità di coinvolgimento del Parlamento sembrano testimoniare una scelta politica, fatta dal Governo in sede di *drafting*: sacrificare il dibattito assembleare per valorizzare – almeno parzialmente – il metodo della concertazione e quindi – soprattutto – il ruolo degli Esecutivi, sia statale sia regionale.

Ciò emerge – *in primis* – proprio dalla ambigua previsione del negoziato ulteriore che, in effetti, sembra consistere nella possibilità – apparentemente attribuita al Governo – di riformare ogni singola intesa – rinegoziandone i contenuti con ciascuna Regione interessata – pur dopo le valutazioni effettuate dalle Camere e, peraltro, senza l'obbligo di sottoporre nuovamente i testi (eventualmente) modificati all'Assemblea; sicché si intravede il rischio – appunto – che lo schema definitivo possa (anche totalmente) prescindere dalle indicazioni espresse negli atti di indirizzo parlamentare.

*In secundis*, rispetto alla obiezione per cui è comunque il Parlamento ad approvare – in ultima istanza – la legge rinforzata per il trasferimento delle funzioni, cui l'intesa è allegata, deve osservarsi – *ut supra* – che tale approvazione conclude effettivamente la procedura, innestandosi dunque in una fase in cui è irragionevole ritenere che si possa ulteriormente manipolare il testo,

---

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Potendosi, pertanto, soltanto dedurlo implicitamente dal co. 1 dell'art. 2, ove è sancito che «[l]atto d'iniziativa relativo all'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...] è deliberato dalla Regione, sentiti gli enti locali, secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria [corsivi aggiunti]»; immaginando – così – che la predetta deliberazione sia quella consiliare e che, pertanto, le relative “modalità” e “forme” statutarie richiamino – altrettanto implicitamente – le procedure di negoziazione fra il Consiglio, la Giunta e gli Enti locali compresi nel corrispondente territorio regionale.

essendo invece più verosimile che le Camere semplicemente approvino – o no – il disegno di legge e che, quindi, possano soltanto accogliere o respingere l'intesa congiuntamente licenziata dal Governo e dalla Regione.

*In tertius*, anche dal ruolo attribuito alla Conferenza unificata – che, insieme al Parlamento, è chiamata ad esprimere un parere tecnico – può ricavarsi la prevalenza del percorso concertativo su quello parlamentare (eventualmente conflittuale): nonostante tale ruolo *ictu oculi* appaia non particolarmente incisivo – nel contesto della descritta procedura – deve infatti rilevarsi che il suo (eventuale) contributo è, o sarebbe, comunque il prodotto di un organo i cui membri sono principalmente espressione degli Esecutivi, statale e regionale<sup>17</sup>.

In ultima analisi – quanto al profilo formale-procedurale – la sensazione che si ricava è che i protagonisti della determinazione dei contenuti della intesa fra lo Stato e le Regioni siano i rispettivi Governi; che l'eventuale contributo dei Consigli regionali sia totalmente rimesso alle procedure statutarie regionali e che, dunque, nel d.d.l. non sia stato assegnato loro – *ex professo* – un ruolo effettivo; e che – pertanto – al Parlamento sia stato essenzialmente riservato il compito di approvare la legge rinforzata, con la quale si recepisce la intesa (allegata) e si trasferiscono le relative funzioni.

A ciò si aggiunga, infine, la (pressoché totale) assenza dalla relativa procedura degli Enti locali: aldilà del loro coinvolgimento, implicato dalle summenzionate “procedure statuarie regionali”, ed al di fuori della loro partecipazione alle attività della Conferenza unificata – circostanze sulle quali, peraltro, si ribadiscono comunque le perplessità *supra* espresse – essi possono essere destinatari di una «ulteriore attribuzione di funzioni amministrative» secondo una previsione che, però, si limita soltanto a richiamare – *proceduralmente* – il «rispetto del principio di leale collaborazione» nonché – *sostanzialmente* – la «conformità all'articolo 118 della Costituzione»<sup>18</sup>; in tal senso dunque, non diversamente dalle assemblee elettive, anche gli Enti locali sembrano assumere il ruolo di “spettatori” o, tutt'al più, di “attori non-protagonisti” del procedimento di determinazione ed implementazione della intesa Stato-Regione.

---

<sup>17</sup> E – marginalmente – degli Enti locali (su cui *funditus infra*, §4). Infatti, ai sensi dell'art. 2, D.P.C.M. del 12 ottobre 1983, la Conferenza Stato-Regioni è presieduta «dal Presidente del Consiglio dei ministri, con la vicepresidenza del Ministro degli affari regionali. Ad essa sono invitati a partecipare i presidenti delle regioni a statuto speciale ed ordinario e i presidenti delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché i Ministri interessati agli argomenti iscritti all'ordine del giorno»; poi, ai sensi dell'art. 8, co. 2, d.lgs. 281/1997, «[l]a Conferenza Stato-città-autonomie locali è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, dal Ministro dell'interno o dal Ministro per gli affari regionali; ne fanno parte altresì il Ministro del tesoro e del bilancio e della programmazione economica, il Ministro delle finanze, il Ministro dei lavori pubblici, il Ministro della sanità, il presidente dell'Associazione nazionale dei comuni d'Italia - ANCI, il presidente dell'Unione province d'Italia - UPI ed il presidente dell'Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani - UNCEM. Ne fanno parte inoltre quattordici sindaci designati dall'ANCI e sei presidenti di provincia designati dall'UPI». La Conferenza unificata – evocata nel d.d.l. – è l'organo in cui convergono appunto le predette Conferenze (art. 8, co. 1, d.lgs. 281/1997) e quindi la sua composizione è marcatamente di matrice “governativa”.

<sup>18</sup> Cfr. art. 6, co. 1 e 2: «[l]e funzioni amministrative trasferite alla Regione in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione possono essere attribuite, nel rispetto del principio di leale collaborazione, a Comuni, Province e Città metropolitane dalla medesima Regione, in conformità all'articolo 118 della Costituzione, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie. Restano, in ogni caso, ferme le funzioni fondamentali degli enti locali, con le connesse risorse umane, strumentali e finanziarie, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione».



### 3. L'esercizio delle funzioni e le connesse risorse finanziarie: la perplessa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni

La determinazione dei l.e.p. è riconducibile alla attuazione del regionalismo differenziato in ragione del richiamo previsto, nel co. 3 dell'art. 116 Cost., al «rispetto dei principi di cui all'art. 119», ovvero sia al modello di autonomia finanziaria regionale e locale sul quale avrebbe dovuto fondarsi il rinnovato sistema italiano di governo multilivello: i c.d. “livelli essenziali delle prestazioni” sono infatti l'indispensabile presupposto per l'uniforme garanzia dei diritti, in specie “civili e sociali”, nell'ambito di un ordinamento costituzionale che – pur valorizzando le autonomie – salvaguarda comunque la propria “unità” ed “indivisibilità” anche, se non soprattutto, mediante la implementazione dell'eguale ed effettivo godimento dei predetti diritti (i.e. “inviolabili”)<sup>19</sup>.

Per tal motivo, la seconda parte del d.d.l. è dedicata alla relativa procedura nonché – vieppiù – al coordinamento fra essa ed il materiale trasferimento delle funzioni alle Regioni: artt. 4 e 5.

Tuttavia, prima di analizzare il contenuto dei suddetti articoli, pare opportuno aprire una parentesi sullo stato di attuazione del c.d. “federalismo fiscale”, formula (e modello) nella quale appunto converge il combinato disposto dagli artt. 117, co. 2, lett. m), e 119 Cost. E – stante la complessità della materia – ragioni di sintesi suggeriscono di ricorrere alle significative indicazioni che possono dedursi dall'ultima “Relazione semestrale sulla attuazione della legge delega 5 marzo 2009, n. 42, sul federalismo fiscale”, elaborata dall'omonima Commissione parlamentare (bicamerale)<sup>20</sup>.

Nell'evidenziare i «ritardi», le «incertezze», le «soluzioni parziali» ed i «reiterati differimenti» che hanno contraddistinto l'attività del Legislatore in materia, la suddetta Commissione evidenzia tre dati: «la fiscalizzazione dei trasferimenti, diretta a superare il meccanismo della finanza derivata, è stata concretamente realizzata solo per il comparto comunale; la perequazione delle risorse basata sui fabbisogni e sulle capacità fiscali è stata avviata esclusivamente per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario; la perequazione infrastrutturale e il percorso di convergenza ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) fanno registrare perduranti inadempienze»<sup>21</sup>.

Quindi, fra le criticità rilevate dalla Commissione, emerge appunto la mancata definizione dei l.e.p. invero considerata – alla luce dell'ordito costituzionale – uno dei pilastri sui quali

---

<sup>19</sup> Deduzione che si ricava dalla lettura congiunta degli artt. 2, 3 e 5 Cost., nonché dell'inciso di cui all'art. 117, co. 2, lett. m), Cost. Ed invero, già prima della riforma del Titolo V, Parte II, in Costituzione si ritrovavano numerosi principi che contribuivano a definire il rapporto tra federalismo ed eguaglianza: appunto quello di unità e indivisibilità della Repubblica; quello solidaristico, applicato non soltanto ai rapporti tra individui ma anche tra Enti territoriali; quello di eguaglianza, rispetto alla riduzione o eliminazione delle diseguaglianze sociali; quello di progressività del sistema tributario, rispetto alla (tendenziale) centralizzazione delle decisioni tributarie.

<sup>20</sup> Del 15 dicembre 2021: cfr. <https://parlamento18.camera.it/163>.

<sup>21</sup> Testo così riportato da G. M. NAPOLITANO, *Finalmente i livelli essenziali delle prestazioni sociali? La legge di bilancio 2022 tra ambiguità e nuovi sviluppi*, in *Diritti regionali – Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2023, p. 55 (corsivo aggiunto).

edificare il sistema italiano di autonomia finanziaria e funzionale, a livello regionale e locale<sup>22</sup>: sebbene ai sensi dell'art. 14, d.lgs. 68/2011, l'ambito applicativo dei l.e.p. sia stato infatti circoscritto a quattro materie – ovverosia sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale<sup>23</sup> – tuttavia l'unica per la quale i livelli essenziali sono stati poi effettivamente determinati – peraltro al solo fine di ripartire le relative risorse finanziarie e non, anche, per determinare le corrispondenti prestazioni – è la sanità<sup>24</sup>. Sicché – come opportunamente affermato in dottrina – «è difficile pensare di avviare un processo di autonomia differenziata, prima che siano sciolti tutti i nodi relativi alle modalità di finanziamento di quelle funzioni in cui sono presenti gravi *gap* territoriali nella fornitura di prestazioni e servizi che incidono sui diritti civili e sociali»<sup>25</sup>.

Sotto questo profilo – deve notarsi – con la legge di bilancio del 2022 sono stati invero individuati quattro gruppi di prestazioni sociali: quelle relative ai servizi connessi all'assistenza sociale; quelle relative alla non-autosufficienza; quelle relative ai servizi per gli asili nido; quelle relative al trasporto scolastico degli alunni con disabilità<sup>26</sup>. Deve ugualmente rilevarsi, però, una

<sup>22</sup> Ovverosia la fissazione di «standard minimi di servizio per tutti gli enti attraverso [la individuazione di] obiettivi di servizio e/o l.e.p.»; cfr. F. CERNIGLIA, *Audizione della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, 10 novembre 2021 ([http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/html/62/audiz2/audizione/2021/11/10/indice\\_stenografico.0045.html](http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/html/62/audiz2/audizione/2021/11/10/indice_stenografico.0045.html)). Con specifico riferimento al tema del regionalismo differenziato, illuminanti (e lungimiranti) le osservazioni di R. BIN, “Regionalismo differenziato” e utilizzazione dell'art. 116.3 Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2008, p. 1 e ss.

<sup>23</sup> Cfr. «[l]e spese di cui all'articolo 8, comma 1, lettera a), numero 1), della citata legge n. 42 del 2009 [i.e. necessarie al finanziamento delle materie per le quali devono essere garantiti i l.e.p.] sono quelle relative ai livelli essenziali delle prestazioni nelle seguenti materie: a) sanità; b) assistenza; c) istruzione; d) trasporto pubblico locale, con riferimento alla spesa in conto capitale; e) ulteriori materie individuate in base all'articolo 20, comma 2, della medesima legge n. 42 del 2009 [cfr. «[l]a legge statale disciplina la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni. Fino a loro nuova determinazione in virtù della legge statale si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione statale»].

<sup>24</sup> Sono i c.d. “l.e.a.”. Scrive G. M. NAPOLITANO, cit., p. 58, nota 16: «[i] primi LEA sono stati definiti con il dpcm 29 novembre 2001. Questi sono stati integralmente sostituiti dal dpcm 12 gennaio 2017, che individua i LEA per 3 macro-aree: prevenzione collettiva e sanità pubblica, che comprende tutte le attività di prevenzione rivolte alle collettività e ai singoli; assistenza distrettuale, vale a dire le attività e i servizi sanitari e socio-sanitari diffusi sul territorio; assistenza ospedaliera. Inoltre sono stati individuati ulteriori LEA per l'assistenza sociosanitaria e l'assistenza specifica a particolari categorie. L'aggiornamento dei LEA e l'indicazione di criteri scientificamente validi sono garantiti dalla Commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA. Inoltre il Comitato per manente per la verifica dell'erogazione dei LEA (dm 21 novembre 2005), costituito presso il Ministero della Salute, verifica l'erogazione dei LEA in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonché la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione dal Servizio Sanitario Nazionale»; sul punto si rinvia alla abbondante bibliografia ivi citata.

<sup>25</sup> Parafrasando la Corte dei conti, Sezione per le Autonomie, audizione del 4 giugno 2021 sull'attuazione dell'autonomia differenziata, presso la Commissione di studio sull'autonomia differenziata, Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie: «la questione della realizzazione di livelli di autonomia differenziata non può essere presa in considerazione al di fuori del contesto attuativo del c.d. federalismo fiscale» (cfr. sempre G. M. NAPOLITANO, cit., p. 62).

<sup>26</sup> Cfr. art. 1, co. 170 e 171, l. 234/2021: «[i]n sede di prima applicazione sono definiti i seguenti LEPS, individuati come prioritari nell'ambito del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023, approvato dalla Rete della protezione e dell'inclusione sociale ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo n. 147 del 2017, nella seduta del 28 luglio 2021: a) pronto intervento sociale; b) supervisione del personale dei servizi sociali; c) servizi sociali per le dimissioni protette; d) prevenzione dell'allontanamento familiare; e) servizi per la residenza fittizia; f) progetti per il dopo di noi e per la vita indipendente. Al finanziamento dei LEPS di cui ai commi 169 e 170 concorrono le risorse

duplice contraddizione: da un lato, la natura di l.e.p. appare formalmente indubbia per i primi due gruppi di prestazioni ma non anche per i secondi, poiché il Legislatore ha qualificato come tali “assistenza sociale” e “non-autosufficienza” e non invece “asili nido” e “trasporto scolastico degli alunni disabili”; d’altro lato, alla predetta qualificazione formale non corrisponde, nel testo, un’identica e sostanziale determinazione delle modalità e del procedimento di finanziamento, nonché di attuazione delle prestazioni medesime (i.e. l’indicazione degli obiettivi di servizio; la definizione dei fabbisogni standard, delle modalità di monitoraggio sull’uso delle risorse e di verifica sulla realizzazione dei l.e.p.; la previsione di eventuali sanzioni per la mancata osservanza dei tempi di attuazione)<sup>27</sup>.

Alle suddette e permanenti «difficoltà interpretative sulla natura di LEPS delle [prestazioni] indicate nella legge di bilancio 2022» – che «pur condividendo, sostanzialmente, la natura di livelli essenziali di prestazioni inerenti ai diritti sociali [presentano] delle significative differenze» – deve peraltro aggiungersi la evidente ed altrettanto permanente disattenzione alle previsioni costituzionali in materia di autonomia finanziaria e funzionale: infatti, l’aver vincolato il finanziamento dei l.e.p. a fondi nazionali iscritti nei bilanci ministeriali (i.e. il Fondo nazionale per le politiche sociali ed il Fondo per la non-autosufficienza) ha significato collegare il relativo ammontare alla programmazione statale – ossia agli stanziamenti ed ai trasferimenti annualmente previsti nelle leggi di bilancio – e non a quella territoriale, calcolata piuttosto sulla base dalle risorse derivanti dalla fiscalità regionale e locale<sup>28</sup>.

È in tal senso evidente – dunque – che la attuazione del federalismo fiscale sia ancora in divenire e che una parte importante della relativa procedura sia appunto rappresentata dalla determinazione dei l.e.p., se è vero che – come affermato dalla Corte costituzionale – «il ritardo nella definizione» dei medesimi «rappresenta un ostacolo [...] alla piena attuazione dell’autonomia finanziaria degli enti territoriali»<sup>29</sup>.

Pertanto – proprio a fronte del paradosso (apparente) per cui il regionalismo differenziato non può che iscriversi nell’ambito del più ampio sistema “federale”, sia finanziario sia funzionale, per la compiuta definizione del quale, però, è necessaria la previa definizione dei

---

nazionali già destinate per le medesime finalità dal Piano di cui al comma 170 insieme alle risorse dei fondi europei e del PNRR destinate a tali scopi».

<sup>27</sup> Cfr. G. M. NAPOLITANO, cit., p. 78.

<sup>28</sup> Come peraltro previsto dall’art. 119 Cost. I virgolettati sono tratti sempre da G. M. NAPOLITANO, cit., pp. 124-125, ove si osserva che «[v]ariano non solo le fonti di finanziamento, facendo riferimento a Fondi diversi, ma anche le modalità di determinazione, che sembrano influire sulla loro stessa natura»; e che «a ciò si aggiungano altri rilevanti aspetti, quale la presenza, o meno, di un vincolo di destinazione, la tipologia del finanziamento che può fare riferimento a risorse già previste dalla legislazione vigente, o invece a risorse aggiuntive, appositamente stanziare nelle leggi di bilancio e riservate all’incremento dei servizi, e, infine, la previsione, o meno, di modalità di monitoraggio e/o verifica»; il che – conclude l’Autrice – «si discosta profondamente dai principi dell’art. 119 Cost., da quelli della legge n. 42/2009 e dalle disposizioni dei decreti attuativi, che prevedono una riduzione dei trasferimenti dal centro agli enti territoriali, a favore di forme di fiscalizzazione», perpetuandosi invece un sistema di «trasferimento delle risorse» dallo Stato alle autonomie territoriali (*ibidem*, pp. 126 e 127).

<sup>29</sup> Nonché «al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali»; così in Corte cost., sent. 220/2021. In argomento si rinvia a M. BELLETTI, “Livelli essenziali delle prestazioni” e “coordinamento della finanza pubblica”, in C. Bottari (a cura di), *I livelli essenziali delle prestazioni sociali e sanitarie*, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna, 2014, p. 19 e ss.

l.e.p. – il d.d.l. richiama le modalità di tale determinazione quale presupposto per la attuazione dell’art. 116, co. 3, Cost.<sup>30</sup>.

In materia, l’art. 3 del d.d.l. prevede che tanto i l.e.p. quanto i fabbisogni standard – ed i corrispondenti costi – siano determinati con d.p.c.m.: in specie, ciascun decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è adottato su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze; acquisita l’intesa della Conferenza unificata, lo schema di decreto è trasmesso alle Camere, che devono esprimere il proprio parere entro quarantacinque giorni; ed infine, il Presidente del Consiglio dei Ministri – valutato il contenuto sia dell’intesa della Conferenza unificata sia del parere delle Camere – adotta il decreto, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. È indi evidente che tale procedura – per come ulteriormente delineata nella legge di bilancio 2023<sup>31</sup> – costituisca il necessario *prius* all’effettivo trasferimento delle funzioni e delle relative risorse umane, strumentali e finanziarie «concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP di cui all’articolo 3», «secondo le modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle singole intese»<sup>32</sup>.

Com’è stato osservato in dottrina, sul punto, il Legislatore ha quindi individuato «i LEP e i conseguenti costi e fabbisogni standard come aspetti particolarmente critici per l’autonomia differenziata [...] predisponendo una strada innovativa in cui saranno operativamente associati, in un rapporto di leale collaborazione, lo Stato e le autonomie territoriali», al fine di «recidere

<sup>30</sup> Ed invero, come espressamente indicato nella l. 197/2022 – legge di bilancio 2023, i l.e.p. devono essere considerati alla stregua della «soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, per favorire un’equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza» (art. 1, co. 791).

<sup>31</sup> Cfr. *ibidem*, co. 791-801. In particolare, ai sensi del co. 792, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituita una “Cabina di regia”, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, di cui fanno parte il Ministro per gli affari regionali e le autonomie; quello per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR; quello per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa; quello dell’economia e delle finanze, nonché gli altri Ministri competenti per le materie di cui all’art. 116, co. 3, Cost.; il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle province autonome, quello dell’UPI e quello dell’ANCI. A tale organo competerà – entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge medesima – effettuare «una ricognizione della normativa statale e delle funzioni esercitate dallo Stato e dalle regioni a statuto ordinario in ognuna delle materie di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione», nonché «della spesa storica a carattere permanente dell’ultimo triennio, sostenuta dallo Stato in ciascuna regione per l’insieme delle materie di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, per ciascuna materia e per ciascuna funzione esercitata dallo Stato»; individuare «le materie o gli ambiti di materie che sono riferibili ai LEP, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard»; ed infine, determinare «i LEP, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla [predetta] Commissione» ed «elaborate con l’ausilio della società Soluzioni per il sistema economico – SOSE s.p.a., in collaborazione con l’Istituto nazionale di statistica e con la struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle regioni e delle province autonome presso il Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO) delle regioni» (co. 793). È appunto tale Cabina che – entro sei mesi dalla conclusione di tali attività – «predisporre uno o più schemi» di d.p.c.m. «con cui sono determinati, anche distintamente, i LEP e i correlati costi e fabbisogni standard nelle materie di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione» (co. 795).

<sup>32</sup> Cfr. art. 4, co. 1, del d.d.l. Le richiamate risorse dovranno essere determinate da una Commissione paritetica Stato-Regione composta, per lo Stato, da un rappresentante del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, uno del Ministro dell’economia e delle finanze ed uno per ciascuna delle amministrazioni competenti; nonché, per la Regione, dai corrispondenti rappresentanti regionali (art. 5, co. 1).

un nodo emerso, anche con toni piuttosto accesi, nel dibattito sull'autonomia differenziata, quello cioè sulla pregiudizialità della determinazione dei LEP, e dei relativi costi e fabbisogni standard, rispetto all'attribuzione delle "ulteriori forme e condizioni di autonomia" consentite dall'art. 116, terzo comma, Cost.<sup>33</sup>.

Pur condividendo la scelta di anticipare la determinazione dei l.e.p. rispetto al trasferimento delle funzioni – si da rendere il modello funzionalmente coerente con il combinato disposto dagli artt. 116 e 119 Cost. – anche in tal caso deve tuttavia rilevarsi la pressoché totale assenza degli organi legislativi, statale e regionali, dalla relativa procedura: né con «funzioni di indirizzo e di controllo nei confronti dei rispettivi esecutivi», né per «lo svolgimento di compiti di monitoraggio e di accompagnamento rispetto alle attività di carattere tecnico-operazionali [...] effettuate dagli organismi e dai soggetti implicati dal procedimento in oggetto»<sup>34</sup>.

E vieppiù – stando a quanto congiuntamente stabilito nel d.d.l. e nella l. 197/2022, art. 1, co. 791-801 – nemmeno è possibile rintracciare, ivi, alcuna indicazione circa i (nuovi) «meccanismi di reperimento e di distribuzione delle risorse» destinate a finanziare «l'esercizio delle funzioni trasferite a seguito dell'autonomia differenziata»; né su quelli (perequativi) che «regoleranno la complessiva ripartizione delle risorse finanziarie tra lo Stato e le Regioni [...] in sede di attuazione dell'autonomia differenziata»<sup>35</sup>.

Per converso, a differenza di quella sulla approvazione delle intese Stato-Regioni – la cui disciplina è interamente contenuta nel d.d.l. – la procedura di determinazione dei l.e.p. – le disposizioni sulla quale sono integrate dalla legge di bilancio 2023 – appare sensibilmente più aperta alle istanze (eventualmente) provenienti dalle autonomie territoriali, incluse quelle locali: «[i]nfatti, non essendo espressamente definite la modalità di assunzione delle deliberazioni in seno alla Cabina di regia, deve desumersi che [queste] saranno assunte per consenso, cioè secondo la regola dell'unanimità, e dunque anche con la necessaria volontà favorevolmente espressa da ciascun soggetto esponenziale degli organismi associativi dei poteri esecutivi delle autonomie territoriali»<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> Così G. M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 1/2023, editoriale, p. IV.

<sup>34</sup> Parafrasando *ibidem*, p. V. Una affermazione che pare peraltro corroborata da quanto poi asserito dallo stesso Autore, a proposito della (piena) attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost.: sebbene «nel dettato costituzionale concernente l'autonomia differenziata non si ritrov[ia] un'esplicita riserva di legge e neppure un più limitato rinvio alla legge [...] l'intervento del Parlamento deve considerarsi tanto più costituzionalmente doveroso [...] proprio in quanto sia rivolto a specificare prescrittivamente [...] le forme, le modalità, le condizioni e i limiti entro i quali dare attuazione dell'autonomia differenziata. E ciò tanto più vale in quanto quest'ultima si presenta come un principio costituzionale di nuovo conio, rispetto al quale, cioè, non sussistono né regole legislative previgenti, né prassi applicative cui appellarsi, neppure in via analogica» (p. X; corsivo aggiunto); in tal senso evidenziandosi – appunto – la centralità del ruolo parlamentare nell'ambito di qualsivoglia processo di revisione, vieppiù su base costituzionale, dell'ordinamento repubblicano. Ad analoghe conclusioni era peraltro giunta la "Commissione sul regionalismo differenziato", la quale aveva appunto sostenuto l'idea della approvazione di una "legge-quadro" di iniziativa governativa (cfr. *Relazione del gruppo di lavoro sul regionalismo differenziato* del 9 febbraio 2022, a cura di B. Caravita di Toritto, A. M. Poggi, G. M. Salerno, F. Fabrizzi e M. Rubechi).

<sup>35</sup> Cfr. G. M. SALERNO, cit., pp. VII e IX.

<sup>36</sup> Sempre *ibidem*, p. XII.

E tuttavia la superiore considerazione – formulata alla stregua della succitata dottrina – non elide le perplessità analogamente espresse *supra*, §2, in relazione al ruolo effettivo degli organi paritetici: *in primis*, le autonomie regionali e locali sono ivi rappresentate dai rispettivi organi esecutivi, restando così ai margini le corrispondenti assemblee elettive; *in secundis*, se la «intesa della Conferenza unificata» non è acquisita entro trenta giorni, «lo schema di decreto è [comunque] trasmesso alle Camere per l'espressione del parere» sicché – anche in questo caso – il parere della Conferenza appare come non necessario, sotto il profilo procedurale, né obbligatorio, sotto il profilo sostanziale<sup>37</sup>.

Pertanto, pur apprezzandosi l'implicito rinvio al principio della leale collaborazione interistituzionale – che sembra peraltro ispirare l'intera normativa in esame e che traduce «in senso sostanzialmente paritario» il rapporto tra lo Stato e le autonomie territoriali<sup>38</sup> – anche con riferimento alla determinazione dei l.e.p. non può non rilevarsi ed indi stigmatizzarsi, sotto il duplice profilo procedurale e sostanziale, il rischio di marginalizzazione sia degli organi esponenziali dell'intero corpo elettorale, tanto nazionale quanto territoriale, sia degli Enti locali.

#### 4. Considerazioni conclusive

Molti fra i primi commenti elaborati in dottrina, aventi ad oggetto la bozza originaria del d.d.l. c.d. “Calderoli”, sono stati fortemente critici: invero, nel contesto di una analisi “a prima lettura”, anche lo Scrivente aveva ritenuto di evidenziare i numerosi profili problematici rinvenibili nel testo licenziato dal Governo<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Virgolettati tratti dall'art. 3, co. 2, del d.d.l. Peraltro, ai sensi della medesima disposizione, il Presidente del Consiglio dei ministri adotta il decreto «valutato il contenuto dell'intesa della Conferenza unificata e del parere delle Camere»; e però, «una volta decorso il termine di quarantacinque giorni per l'espressione del parere di queste ultime», il decreto potrà comunque essere adottato «previa deliberazione del Consiglio dei ministri». Sicché anche il parere delle Camere appare, *ut supra*, non necessario né obbligatorio (*contra*, cfr. G. M. SALERNO, cit., p. XII, il quale invece asserisce che «il raggiungimento dell'intesa in Conferenza unificata sarà condizione indispensabile per portare in Consiglio dei Ministri i decreti di determinazione dei LEP» e che, dunque, «[s]enza intesa con tutte le autonomie territoriali, in sostanza, nulla potrà essere conclusivamente deliberato con DPCM circa i LEP e i relativi costi e fabbisogni standard»).

<sup>38</sup> In tal senso si condivide l'auspicio espresso sempre da G. M. SALERNO, cit., p. XII, per cui «[il] metodo della leale collaborazione, effettivamente rispettata nel suo proprio contenuto [...] dovrebbe essere applicato, a più ampio raggio, anche nella successiva normativa che potrebbe essere posta con la legge di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.».

<sup>39</sup> In particolare, ci si riferisce a R. DI MARIA, *Prime impressioni sulla bozza di disegno di legge per l'attuazione del c.d. “regionalismo differenziato” ex art. 116, co. 3, Cost.*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1/2023, p. 199 e ss., avente ad oggetto la bozza di d.d.l. del 2 novembre 2022. Ulteriori critiche in Clementi: *la grande riforma serve, no al modello Usa*, intervista ad Asknews, 17 gennaio 2023, in [https://www.asknews.it/politica/2023/01/17/clementi-la-grande-riforma-serve-no-al-modello-usa-top10\\_20230117\\_171141/](https://www.asknews.it/politica/2023/01/17/clementi-la-grande-riforma-serve-no-al-modello-usa-top10_20230117_171141/); sempre di F. CLEMENTI, *Più autonomia alle Regioni? È giusto, ma non in questo modo*, in *FC*, n. 7/2023; G. ARCONZO, *Consiglio dei ministri approva Ddl Autonomia Regioni, cosa cambia per il gioco*, 03 febbraio 2023, in <https://www.gioconews.it/news/esperto/consiglio-dei-ministri-approva-ddl-autonomia-cosa-cambia-per-il-gioco.aspx>; nonché C. BASSU, *I costi dell'autonomia differenziata e il miraggio della continuità territoriale*, 28 febbraio 2023, in <https://www.appunticostituzionali.com/blog/i-costi-dellautonomia-differenziata-e-il-miraggio-della-continuit%C3%A0-territoriale>.



Deve tuttavia darsi atto che, dopo la approvazione della legge di bilancio 2023, il testo del d.d.l. è stato sostanzialmente modificato e, per alcuni aspetti, adeguato alle rilevate criticità: in specie, sul fronte sia del ruolo del Parlamento sia del coordinamento fra art. 116, co. 3, ed art. 119, rispetto alla (preventiva) determinazione dei l.e.p.<sup>40</sup>.

Ugualmente – però – si ritiene che le novità procedurali non abbiano eliso completamente le perplessità *illo tempore* espresse.

Se infatti è vero che, nella bozza di d.d.l. del 2 febbraio 2023, si rinvenivano nuove disposizioni relative al coinvolgimento delle Camere nella procedura sia di approvazione della intesa Stato-Regione (cfr. l'esame parlamentare ed il conseguente atto di indirizzo sullo schema di intesa approvato in C.d.M., ai sensi dell'art. 2, co. 4) sia di determinazione dei l.e.p. (cfr. il parere parlamentare sullo schema di decreto deliberato dalla "Cabina di regia" istituita presso la Presidenza del C.d.M., ai sensi dell'art. 3, co. 2), tuttavia nessuno dei predetti atti risulta necessario alla prosecuzione e conclusione dell'*iter*; sicché potrebbe pervenirsi alla approvazione tanto delle intese quanto dei d.p.c.m. sui l.e.p. anche senza una interposizione effettiva degli organi parlamentari.

Il ruolo delle Camere sembra ridursi, infine, alla approvazione della legge rinforzata ex art. 116, co. 3, Cost., cui allegare le intese per il trasferimento delle funzioni; né – simmetricamente – alcuna novità è stata prevista per i Consigli regionali, il cui (eventuale) coinvolgimento rispetto alla elaborazione delle intese è rimesso, in termini generici ed in modo disomogeneo, alle diverse procedure statutarie regionali.

Come severamente affermato in dottrina, dunque, «la soluzione proposta consisterebbe in un disegno di legge del Governo che *imporrebbe all'iniziativa regionale di indirizzarsi al Governo e non alle Camere*; e che proporrebbe, perciò, una legge procedurale al Parlamento che lo vedrebbe in una procedura non contemplata dalla Costituzione [e] che gli affida un ruolo diverso da quello previsto dall'art. 116, terzo comma, Cost. [ovvero] *formalizzare il conferimento delle funzioni amministrative differenziate e non già di definire con i legislatori regionali i confini della legislazione generale della Repubblica per un complesso di materie di grande rilievo*»<sup>41</sup>.

Sotto questo profilo si condivide allora l'impressione espressa in dottrina, per cui «le norme inserite nella legge di bilancio 2023 [nonché, quindi, nella nuova bozza di d.d.l.] possono essere lette come la prima emersione di una strategia in cui si intende sommare la rapidità d'azione del Governo con la diretta interlocuzione – non solo collegialmente, ma anche singolarmente – con i Presidenti delle Regioni [riaprendo così], dopo l'alternarsi delle tante fasi di *stop and go* che si sono succedute negli anni scorsi[,] il cantiere dell'attuazione dell'autonomia differenziata»<sup>42</sup>; come infatti già sostenuto *aliunde*, il ruolo centrale degli Esecutivi – sia

<sup>40</sup> Come presume G. M. SALERNO, cit., p. XIII, «dai molteplici scambi intercorsi con le Regioni che dalle parole del Capo dello Stato [è] emersa quella comune valutazione che ha spinto il Governo ad adottare la soluzione specifica e di immediata applicazione che è stata repentinamente introdotta nella legge di bilancio» poiché, «per perseguire la promozione delle autonomie regionali mediante l'autonomia differenziata[,] occorre sin da subito dimostrare di saperla coniugare con l'introduzione di alcuni indispensabili strumenti di garanzia della coesione nazionale, quali sono, per l'appunto, i LEP e i correlati costi e fabbisogni standard».

<sup>41</sup> Così S. MANGIAMELI, cit., p. 35 (corsivi aggiunti).

<sup>42</sup> Cfr. G. M. SALERNO, cit., p. XIII.



nazionale sia regionali – si giustifica in ragione della esigenza di garantire lo svolgimento e la conclusione (quanto più rapidamente possibile) della relativa procedura<sup>43</sup>.

La superiore impressione sembra corroborata, vieppiù, dalle disposizioni con le quali è stato previsto il coinvolgimento della Conferenza unificata: ed infatti, non soltanto il prodotto della attività di tale organo è la sintesi delle istanze (tecnico-politiche) provenienti esclusivamente dagli organi esecutivi esponenziali dei diversi livelli di governo del territorio ma – nell'*iter* di approvazione delle intese e dei l.e.p. – tale sintesi non è comunque vincolante rispetto alla adozione del provvedimento finale. Sicché, nel d.d.l. in esame, il ruolo e le funzioni tanto delle sedi tradizionalmente destinate ad incardinare il dibattito maggioranza-opposizione (i.e. le assemblee elettive: Parlamento e Consigli regionali) quanto di quelle finalizzate al confronto politico-istituzionale (i.e. le Conferenze) appare significativamente marginalizzato, rispetto quello di organi tecnici (i.e. Cabina di regia e Commissione tecnica), nonché sacrificato, allo scopo (presunto) di agevolare la positiva conclusione della procedura.

Peraltro, identiche ragioni sembrano sottostare all'ambiguo – e comunque, marginale – coinvolgimento procedurale degli Enti locali: infatti anch'essi, come i Consigli regionali, sono chiamati in causa soltanto con le modalità e nelle forme previste dalla autonomia statutaria regionale; ed anch'essi sono rappresentati, in Conferenza e negli organi tecnici, soltanto dai vertici dei rispettivi esecutivi. E ciò, sebbene gli stessi Enti locali siano potenzialmente titolari delle funzioni attribuite alle Regioni e dunque, giuste intese, ugualmente protagonisti – almeno in potenza – del processo costituzionale di “differenziazione” territoriale.

Seppure la scelta di valorizzare il ruolo degli Esecutivi è certamente legittima, specie in una prospettiva tecnico-politica di maggiore efficienza (c.d. “decisionista”), le immediate conseguenze sono state che – nell'architettura procedurale disegnata dal d.d.l. – il Parlamento ed i Consigli regionali «sembra[no] di fatto uscit[i] di scena», sicché «uno dei problemi attuali è proprio quello di *come coinvolgere le Camere e i Consigli*»; che «[i]l confronto è passato agli esecutivi e ha finito con l'essere incentrato non sulle deroghe ai principi fondamentali posti dalla (e nella) legislazione statale [...] bensì su *un complesso di funzioni amministrative e sul loro finanziamento*, da acquisire in base al principio di differenziazione»; e che è stata aggirata la «necessaria premessa» dell'intervento legislativo statale, finalizzato al coordinamento della finanza pubblica ed alla determinazione delle «grandi linee dell'intero sistema tributario, [nonché degli] spazi e [dei] limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali»<sup>44</sup>.

In conclusione – allora – può forse aderirsi alla ricostruzione proposta da autorevole dottrina, la quale ha asserito che «dopo il tentativo di operare una maldestra, quanto confusa riduzione dell'autonomia politica delle Regioni [...] quelle più dotate economicamente e che offrono servizi alle rispettive popolazioni di qualità, hanno avanzato [comprensibilmente, si aggiunge] delle richieste di “ulteriori forme e condizioni particolare di autonomia” a norma

<sup>43</sup> Cfr. R. DI MARIA, cit., pp. 206 e 207.

<sup>44</sup> Virgolettati tratti, rispettivamente, da S. MANGIAMELI, cit., p. 43 (corsivi aggiunti); nonché P. CIARLO e M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2008, p. 73, che ivi richiamano Corte cost., sent. 37/2004. La prospettiva “decisionista” – *supra* evocata – era stata già ventilata in R. DI MARIA, cit., p. 207.



dell'art. 116, terzo comma, Cost.» e che, «per l'assenza di precedenti e per le forme modeste di collaborazione insite nell'attuale sistema, si è giunti, durante le ripetute negoziazioni, a proposte e procedure che [sono] fuori dal disposto della norma costituzionale»<sup>45</sup>.

Il che ci rammenta di un risalente – ma ricorrente – ammonimento dottrinale, e cioè che – in Italia – «le rivendicazioni di autonomia territoriale assumono [spesso] un valore soprattutto simbolico, spendibile esclusivamente all'interno dell'universo della comunicazione giuridico-politica», aldilà della loro effettiva “sostanza politica” e del rispetto delle “forme costituzionali”<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Così, sempre S. MANGIAMELI, cit., p. 42.

<sup>46</sup> Non può essere un caso che la bozza di d.d.l. in esame sia stata approvata, in Conferenza unificata, dalle Regioni la cui maggioranza corrisponde – politicamente – a quella nazionale e non anche, invece, da quelle governate dai partiti della opposizione (i.e. Campania, Emilia-Romagna, Puglia e Toscana). *Ex multis*, si è scelto il virgolettato di P. CIARLO, *Iniziativa legislativa e comunicazione politica*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1996, p. 56. In R. DI MARIA, cit., p. 215, ci si è permessi di parafrasare – sul punto – A. GRAMSCI, *Italia e Spagna*, in *L'Ordine Nuovo*, 11 marzo 1921, anno I, n. 70, per il quale «la storia insegna ma non ha scolari».

MARIO GORLANI\*

## Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie\*\*

ABSTRACT (EN): The essay examines the question of the competences that can be transferred to Regions with the agreement ex article 116, co. 3, Cost., and it underlines technical difficulties and the mistakes of a general transfer of all the subjects of article 117, co. 3, Cost., instead of a transfer of specific functions. For the proper implementation of differentiated regionalism, it's necessary that Region discusses with local authorities to verify what they really need for a more functional public system. The final goal of differentiated regionalism must be the simplification of laws and administrative procedures, and not more confusion in a multilevel system.

ABSTRACT (IT): Il saggio affronta il nodo delle materie oggetto di possibile trasferimento alle Regioni nell'ambito delle intese di cui all'art. 116, co. 3, Cost., evidenziando la difficoltà tecnica e l'errore di impostazione di trasferimenti generalizzati per materie e non mirati e specifici per funzioni, nonché la necessità che la valutazione dell'opportunità di ulteriori competenze alle singole Regioni sia il frutto di un'analisi condotta unitamente agli enti locali per verificare le lacune e le maggiori efficienze che la differenziazione può garantire. Fermo restando che l'obiettivo finale deve essere quello della semplificazione della normativa e delle procedure, e non l'aggiunta di ulteriore confusione.

SOMMARIO: 1. La nuova legislatura e la ripresa di un tema dal percorso sin qui incerto – 2. Questioni sistematiche e di metodo: gli indispensabili adempimenti preliminari e il necessario coinvolgimento istituzionale nel negoziato e nelle intese per il regionalismo differenziato – 3. Errori di prospettiva: il disorganico elenco delle materie trasferibili e l'eccessivo numero di funzioni richieste – 4. La necessità di valorizzare il ruolo degli enti locali – 5. Quali prospettive in concreto per il regionalismo differenziato: semplificazione e razionalizzazione del sistema delle autonomie o maggiore entropia?

### 1. La nuova legislatura e la ripresa di un tema dal percorso sin qui incerto

A inizio febbraio 2023 è stata data molta enfasi da parte del Governo all'approvazione, sia pure nella forma di un esame preliminare, del disegno di legge cosiddetto «Calderoli»<sup>1</sup>, presentato allo scopo di codificare l'iter di approvazione delle intese previste dall'art. 116, co. 3, Cost., e di superare così le non poche incertezze che la laconica formulazione della

\* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Brescia.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Il 2 febbraio 2023 il Consiglio dei ministri ha approvato in esame preliminare lo schema del disegno di legge intitolato «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario», riservandosi l'approvazione definitiva dopo l'acquisizione del parere della Conferenza Unificata.

disposizione costituzionale aveva generato in ordine alla corretta procedura da seguire<sup>2</sup>. Ci si è interrogati, infatti, sulla immediata attuabilità della norma o, al contrario, sulla necessità di una legge-quadro sostanziale e, soprattutto, procedurale; sulla necessità e/o opportunità di far precedere il trasferimento delle funzioni dalla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali incisi dall'eventuale regionalizzazione; quali soggetti e organi istituzionali coinvolgere, e con quale incidenza, nei negoziati e nell'approvazione delle conseguenti intese.

Il disegno di legge Calderoli ha dato forma ad un primo abbozzo dei progetti di riforma istituzionale annunciati dalla Presidente Meloni nel suo discorso per la fiducia<sup>3</sup> e incentrati su due capisaldi principali: il semipresidenzialismo<sup>4</sup> e il regionalismo differenziato<sup>5</sup>.

Se però per il semipresidenzialismo il dibattito è soltanto agli inizi, ed è sin qui apparso più come un manifesto politico che come un progetto effettivamente realizzabile, il percorso del regionalismo differenziato ha invece compiuto dall'inizio della legislatura concreti passi in avanti: oltre alla presentazione del disegno di legge Calderoli, l'art. 1, commi 791-804, della legge n. 197 del 2022 (legge di bilancio 2023), ha stabilito la necessaria predeterminazione dei

---

<sup>2</sup> Come rileva S. PIPERNO, *Per un confronto sereno sul regionalismo differenziato*, in *Csfederalismo.it*, 5 dicembre 2022, tra i punti salienti della proposta Calderoli va sottolineato il fatto che la bozza prevede che prima di approvare l'intesa vengano definiti i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) sui diritti civili e sociali relativamente alle norme generali sull'istruzione e alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (due materie esclusive statali), e nelle materie concorrenti della tutela e sicurezza sul lavoro, dell'istruzione (salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale), e della tutela della salute (salvo il fatto che, nel caso che entro un anno dall'intesa ciò non sia stato fatto, il trasferimento potrà avvenire comunque, sulla base della spesa storica statale per tali funzioni nelle regioni interessate, che sarà determinata da una commissione paritetica Stato-Regione; e che il finanziamento integrale delle nuove funzioni sarà garantito da una riserva di aliquota o dalle compartecipazioni a uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale e comunque verificato periodicamente dalla commissione paritetica.

<sup>3</sup> Cfr. le comunicazioni programmatiche della Presidente del Consiglio in A.C. XIX, *Resoconto di seduta n. 4*, 25 ottobre 2022, p. 8.

<sup>4</sup> Lo ricorda S. MANGIAMELI, *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, 1/2023, p. 1. Si veda anche I. ROSSI, *Presidenzialismo e autonomia*, in *LaCostituzione.info*, 16 settembre 2022. In termini molto critici e preoccupati sullo «scambio» politico e istituzionale tra i due profili (presidenzialismo e regionalismo differenziato) cfr. G. AZZARITI, *Presidenzialismo e autonomia differenziata: un'altra Costituzione*, in *Centroriformastato.it*, 3 febbraio 2023.

<sup>5</sup> Per una visione d'insieme del tema sotto diverse angolazioni la letteratura è molto ampia. Si segnalano, *ex multis*, AA.VV., *Le Regioni italiane a 50 anni dalle prime elezioni nel quadro dell'organizzazione pluralistica del sistema istituzionale*, Roma 2022; AA.VV., *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, in *Csfederalismo.it*, 2019; C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRIN (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, in *Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino*, 2020; M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Atti del Convegno Annuale del Gruppo di Pisa, Napoli, 2020; S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano*, Milano, 2022; S. MANGIAMELI, *Regionalismo ed eguaglianza*, in *Rivista Giuridica ISSIRFA*, 2019; G. RIVOCSECHI, *Il regionalismo differenziato: perché e come realizzarlo*, in *Federalismi.it*, 2022; C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2018; L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III co., Cost.*, Giappichelli, Torino, 2021.

livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali quale condizione per il riconoscimento di forme di autonomia differenziata<sup>6</sup>.

La bozza del disegno di legge Calderoli ha ottenuto il parere favorevole<sup>7</sup> della Conferenza Unificata Stato-Regioni-Autonomie Locali e la definitiva approvazione in Consiglio dei ministri<sup>8</sup> e si accinge ora ad iniziare il percorso parlamentare. Si tratta, indubbiamente, di un deciso avanzamento, specialmente se raffrontato con i timidi tentativi degli anni passati e con le incertezze politiche e tecniche che la previsione dell'art. 116, co. 3, Cost. ha fin da subito messo in luce.

Come noto, le prime ipotesi, che risalgono al 2003 e al 2007<sup>9</sup>, furono subito abbandonate per una pluralità di ragioni, non ultima la discussione, all'inizio assai vivace, su una ulteriore revisione – anziché la sua attuazione – del Titolo V riformato nel 2001<sup>10</sup>. Dopo quei primi passi, il tema è entrato per molti anni in un cono d'ombra, sovrastato dal dibattito sulla più complessiva riforma costituzionale «Renzi-Boschi». L'esito negativo del referendum del 4 dicembre 2016 ha motivato Lombardia e Veneto a recuperare i progetti di autonomia differenziata come via alternativa alle riforme, coinvolgendo le loro popolazioni in

---

<sup>6</sup> Cfr. l' art. 1, comma 791, legge n. 197 del 2022: «Ai fini della completa attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e del pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni, il presente comma e i commi da 792 a 798 disciplinano la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza, approvato con il decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali e quale condizione per l'attribuzione di ulteriori funzioni. L'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili, ai sensi del comma 793, lettera c), del presente articolo, ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni».

<sup>7</sup> Il 2 marzo 2023 la Conferenza Unificata ha reso parere, ai sensi dell'art. 9, co. 2, del d.lgs. 281/1997, sul disegno di legge. Il parere è stato favorevole a maggioranza, con il voto contrario di Toscana, Emilia-Romagna, Puglia e Campania. Il parere è consultabile su [www.statoregioni.it/conferenza-unificata](http://www.statoregioni.it/conferenza-unificata). Il parere è stato reso previa acquisizione della posizione di Anci e Upi, che hanno formulato una serie di rilievi critici e di proposte di emendamento su cui torneremo nel testo. Anche i pareri di Anci e Upi sono reperibili allo stesso indirizzo web del parere della Conferenza Unificata. Al termine della Conferenza, il Presidente della Regione Puglia, Michele Emiliano, ha così spiegato la sua posizione contraria: «Si rischia di avere a breve un Paese nel quale un'impresa, una famiglia, un cittadino, muovendosi sul territorio nazionale rischia di avere come interlocutore, per materie importantissime, a volte lo Stato e a volte le Regioni, sia dal punto di vista legislativo, che amministrativo. Si rischia di stritolare tutti i Comuni italiani sotto il peso di Regioni che diventeranno onnipotenti. E questo non corrisponde al disegno del legislatore costituzionale e neanche a un criterio di buona amministrazione».

<sup>8</sup> Avvenuta nella seduta del Consiglio dei ministri del 16 marzo 2023.

<sup>9</sup> Cfr. L. VIOLINI, *I procedimenti per l'attuazione del regionalismo differenziato: luci e ombre dell'art. 116, co. 3, della Costituzione*, in *Rivista giuridica Issirfa*, n. 1/2019, che ricorda il tentativo toscano di avviare trattative del 2003 e quelli di Lombardia, Piemonte e Veneto del 2007.

<sup>10</sup> Cfr. S. BARTOLE, P. GIANGASPERO, *Diritto regionale. Una conversazione*, Bologna, 2022, pp. 123 ss.

referendum consultivi<sup>11</sup>, che si sono celebrati il 22 settembre 2017 e che hanno raccolto un consenso molto ampio<sup>12</sup>, pur con una partecipazione al voto significativamente diversa nelle due Regioni. Il risultato dei due referendum ha poi portato, nel febbraio 2018 sul finire della XVII legislatura, il Governo Gentiloni a siglare accordi preliminari con tre Regioni (Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna<sup>13</sup>), nelle quali si delineavano i tratti essenziali della differenziazione, individuando le funzioni che sarebbero state trasferite nelle singole materie. Il tema è stato infine ripreso dal «contratto di governo»<sup>14</sup> del primo Esecutivo Conte che contemplava, tra i suoi punti fondamentali, anche l'attuazione del regionalismo differenziato, tanto che, nella primavera del 2019, sono circolate bozze più avanzate di intese con le tre Regioni sopra evocate, che tuttavia sono state poi stralciate dall'ordine del giorno del Consiglio dei ministri del 26 giugno 2019 per mancanza di accordo politico interno alla maggioranza e con le Regioni stesse<sup>15</sup>. Un andamento carsico, quindi, per oltre vent'anni, con qualche progetto più concreto ma senza che mai l'attuazione dell'art. 116, co. 3, Cost. sia davvero nemmeno iniziata.

Ora, dopo più di tre anni di stop, anche per le emergenze pandemiche, energetiche e belliche che, nel frattempo, abbiamo vissuto, la nuova legislatura è tornata a porre al centro del dibattito istituzionale il regionalismo differenziato, con il tentativo di mettere a fuoco e chiarire quei profili controversi che ne hanno sin qui ritardato l'attuazione. Il che impone di tornare a discuterne e ad interrogarsi su potenzialità e limiti del nuovo percorso intrapreso.

<sup>11</sup> Cfr. R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, I, 2017.

<sup>12</sup> In Veneto hanno partecipato al voto il 57,2% degli aventi diritto, con il 98,1% di sì; in Lombardia i partecipanti al voto sono stati il 38,26% degli aventi diritto, con il 96,2% di voti favorevoli.

<sup>13</sup> Anche altre Regioni, pur senza accordi preliminari con il Governo, hanno mostrato interesse per il regionalismo differenziato. Attualmente, Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria hanno formalmente conferito al Presidente della Giunta Regionale l'incarico di chiedere al Governo l'avvio delle trattative per ottenere ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Basilicata, Calabria e Puglia non hanno ancora approvato formalmente tale mandato, ma hanno assunto iniziative preliminari che in alcuni casi hanno condotto all'approvazione di atti di indirizzo. Infine, Abruzzo e Molise non risultano invece aver avviato iniziative formali per l'avvio della procedura ex art. 116.

<sup>14</sup> Il «contratto di governo» siglato da Luigi Di Maio e da Matteo Salvini nel maggio del 2018 e base per il varo del primo Governo Conte prevedeva, al punto 20 intitolato «Riforme istituzionali, autonomia e democrazia diretta», tra l'altro, «l'impegno di porre come questione prioritaria nell'agenda di Governo l'attribuzione, per tutte le Regioni che motivatamente lo richiedano, di maggiore autonomia in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, portando anche a rapida conclusione le trattative tra Governo e Regioni attualmente aperte. Il riconoscimento delle ulteriori competenze dovrà essere accompagnato dal trasferimento delle risorse necessarie per un autonomo esercizio delle stesse. Alla maggiore autonomia dovrà infatti accompagnarsi una maggiore responsabilità sul territorio, in termini di equo soddisfacimento dei servizi a garanzia dei propri cittadini in termini di efficienza ed efficacia dell'azione svolta».

<sup>15</sup> Cfr. R. BIN, *Le materie nel dettato dell'art. 116 Cost.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 giugno 2019.

## 2. Questioni sistematiche e di metodo: gli indispensabili adempimenti preliminari e il necessario coinvolgimento istituzionale nel negoziato e nelle intese per il regionalismo differenziato

La previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, da un lato, e la definizione di un iter procedurale chiaro, dall'altro lato, possono certamente rappresentare il corretto viatico per iniziare il percorso della differenziazione; ma molti passi restano ancora da compiere.

In primo luogo, non è inutile ricordare che siamo solo agli inizi, sia per quanto riguarda i profili procedurali, che sono tutt'altro che definiti e tanto meno convincenti<sup>16</sup> per come sono stati sin qui delineati<sup>17</sup>; sia per quanto riguarda la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e l'individuazione dei costi e della spesa (storica o standard) di cui si rende necessario garantire la copertura finanziaria. Superfluo sottolineare che la condivisione di quali debbano essere i livelli essenziali – evocati sia nella legge di bilancio 2023 sia nel disegno di legge Calderoli – non rappresenta certo un adempimento formale da assolvere in fretta e purchessia, ma un nodo (*rectius*: il nodo) politico e tecnico sostanziale molto delicato<sup>18</sup>, che coinvolge complessi equilibri all'interno delle forze di maggioranza, tra Stato e Regioni, tra Regioni e con gli enti locali; e ancor più complesse questioni di compatibilità con il dettato costituzionale e con i valori primari dell'unità e indivisibilità della Repubblica e dell'eguaglianza, formale e sostanziale, tra cittadini residenti in diversi territori.

In secondo luogo, il dibattito che si sta animando intorno alla proposta Calderoli sembra trascurare il fatto che, nel momento in cui si mette mano ad una redistribuzione di ben ventitré materie oggi di potestà concorrente – ipotizzandone la conversione in materie di competenza regionale residuale – e di tre materie di potestà statale esclusiva, a favore di solo alcune Regioni che avanzano la relativa richiesta, si va delineando una riscrittura dell'intera architettura costituzionale e amministrativa dello Stato che non potrà che comportare un vero e proprio terremoto negli snodi principali del nostro apparato pubblico<sup>19</sup>.

In linea generale, ogni trasferimento di competenze tra livelli territoriali implica la riformulazione di norme, l'approntamento di nuovi uffici, il trasferimento di personale,

<sup>16</sup> Cfr. M. MANCINI, *Percorsi di regionalismo "differenziato". Problemi e prospettive*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019.

<sup>17</sup> Come osserva E. TIRA, *L'attuazione del regionalismo differenziato e il ruolo del Parlamento nella stipula delle intese ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Nomos-Le attualità del diritto*, 2/2021, sarebbe necessario un coinvolgimento preventivo del Parlamento nella fase della negoziazione; l'art. 2 del disegno di legge Calderoli non ha raccolto la sollecitazione, limitandosi a prevedere che, dopo il negoziato tra Stato e Regione e dopo il parere della Conferenza unificata, lo schema di intesa preliminare venga trasmesso alle Camere per l'esame dei competenti organi parlamentari, che si esprimono con atti di indirizzo, secondo i rispettivi regolamenti, entro sessanta giorni dalla data di trasmissione dello schema. L'atto di indirizzo non è tuttavia vincolante per il Governo, ancorché esso non possa non avere un peso, tenuto del successivo necessario ritorno in Parlamento per l'approvazione dell'intesa ai sensi dell'art. 116, co. 3, Cost. Si veda anche l'appello di trenta costituzionalisti, pubblicato su *astrid-online.it*, che esorta a non fare dell'approvazione parlamentare un passaggio meramente formale.

<sup>18</sup> Per un'accurata analisi della complessità tecnica e politica della determinazione dei livelli essenziali cfr. G. M. NAPOLITANO, *Finalmente i livelli essenziali delle prestazioni? La legge di bilancio 2022 tra ambiguità e nuovi sviluppi*, in *Diritti regionali*, n. 1/2023, pp. 50 ss.

<sup>19</sup> Cfr. G. VIESTI, *L'autonomia differenziata non è una questione regionale*, in *lavoce.info*, 1° febbraio 2023.



l'assegnazione di risorse, il consolidamento di prassi e di orientamenti giurisprudenziali e amministrativi coerenti con il nuovo assetto. Lo si è sperimentato nel 1972, nel 1977 e nel 1998, e si è sempre dovuto constatare le difficoltà di dare attuazione a tali progetti di decentramento, che non a caso hanno richiesto diverse fasi e molti anni. A maggior ragione se si dovesse procedere al contestuale spostamento di tutte le materie richieste, anche perché si tratterebbe comunque di un trasferimento temporaneo e asimmetrico, che imporrebbe di mantenere comunque uffici statali per tutte le competenze trasferite ad alcune Regioni e non ad altre; così che l'attuazione del regionalismo differenziato comporterebbe plausibilmente maggiori costi rispetto a quelli sino ad oggi conosciuti. Un simile assetto rischierebbe inoltre di generare maggiore confusione normativa e amministrativa, in un ordinamento multilivello in cui già oggi sono assai frequenti le incertezze e i conflitti di competenza tra livelli territoriali.

Non si vuole, con questo, mettere addirittura in discussione la legittimità costituzionale del cammino intrapreso, come pure qualcuno non ha mancato di denunciare<sup>20</sup>, non solo per la scontata considerazione che si discute di una disposizione inserita nel testo della Carta fondamentale, di cui i progetti sul tappeto dovrebbero rappresentare l'attuazione, ma anche perché, come è stato spesso rimarcato, il concetto di differenziazione è insito nella nozione stessa di autonomia e ne rappresenta la naturale manifestazione<sup>21</sup>. L'autonomia è lo strumento per consentire alle singole comunità di dotarsi di un ordinamento normativo e di un'organizzazione amministrativa differenziata da quella dello Stato centrale e degli altri enti territoriali. Si tratta di una prospettiva che la nostra Costituzione ha abbracciato sin dalla sua entrata in vigore; che è stata valorizzata negli anni '70, con il varo delle Regioni a statuto ordinario e i primi decreti di trasferimento; che ha ricevuto nuovo, rilevante impulso, a cavallo del Duemila, con le leggi Bassanini prima e con la revisione del titolo V poi. In quest'ottica, il regionalismo differenziato non dovrebbe costituire una preoccupazione in sé, perché rappresenta il coronamento di un percorso delineato e auspicato sin dagli inizi della nostra storia repubblicana<sup>22</sup>, e dovrebbe semmai essere sottoposto a revisione critica per gli aspetti concreti che va assumendo, se tali da minacciare, più che l'unità giuridica ed economica del Paese, la funzionalità amministrativa dell'apparato pubblico.

Sino ad oggi, il dibattito ha lasciato in ombra più prosaiche – ma più decisive – questioni connesse con l'oggettiva complessità tecnica dell'operazione<sup>23</sup>, ed è sembrato concentrarsi

<sup>20</sup>Cfr. S. STAIANO, *Perché il ddl Calderoli tradisce la Costituzione*, in [www.nagora.org](http://www.nagora.org), 16 febbraio 2023; ID., *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 22 marzo 2023.

<sup>21</sup> Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Dopo il referendum: che fare?* in *Le Regioni*, nn. 5-6/2016, p. 895.

<sup>22</sup> R. BIN, *Prospettive della specialità*, in *Le Regioni*, n. 3/2016, p. 443 afferma che «le Regioni italiane sono profondamente diverse le une dalle altre. Sono diverse sotto ogni profilo, da quello orografico e quello demografico, da quello produttivo a quello culturale, diverse per tradizioni e capacità di auto-amministrazione, per capacità tributaria, spesso anche per ragioni linguistiche e di organizzazione politica. La loro differenziazione non è perciò una scelta, ma una conseguenza necessaria della diversità. Giuridicamente necessaria, perché è lo stesso principio costituzionale di eguaglianza a esigerlo: situazioni eguali vanno trattate in modo eguale, ma situazioni diverse devono essere trattate diversamente».

<sup>23</sup> Si veda, per un'analisi critica dei profili di carattere finanziario implicati dalle proposte di regionalismo differenziato, M. C. GUERRA, *Autonomia regionale differenziata: verso la secessione dei ricchi?* in *Le Regioni*, 2/2019, pp. 413 ss.

soprattutto su grandi dispute teoriche, con schieramenti netti tra chi lo vede come la strada del rilancio dell'autonomismo italiano<sup>24</sup> e chi lo teme come uno strumento destinato ad accentuare diseguaglianze e sperequazioni territoriali<sup>25</sup> o, addirittura, per realizzare un disegno separatista irreversibile<sup>26</sup>.

Che la complessità tecnica dell'operazione sia sottovalutata, lo riprova anche il fatto che non si è sin qui presa nella dovuta considerazione la necessità di dare piena e preliminare attuazione all'art. 119 Cost., esplicitamente richiamato nel disposto dell'art. 116, co. 3, Cost. e condizione sostanziale e non solo formale del suo corretto funzionamento<sup>27</sup>. Non basta, cioè, determinare i livelli essenziali delle prestazioni e financo fissare quale dovrebbe essere la spesa (storica o standard) di cui deve essere garantita la copertura. Perché la differenziazione di alcune Regioni ordinarie non si traduca in una rottura della unità giuridica ed economica della Repubblica e del principio di eguaglianza, è necessario che si responsabilizzino le stesse Regioni nel reperimento delle risorse necessarie allo svolgimento delle maggior funzioni reclamate, secondo l'impostazione fatta propria dall'art. 119 Cost., e che si istituisca, al contempo, un fondo perequativo per supportare i territori con «minore capacità fiscale per abitante».

Sorprendentemente, questo aspetto della questione, pur centrale, è rimasto sin qui in secondo piano<sup>28</sup>. O, forse, nient'affatto sorprendentemente, tenuto conto che il nodo politico dell'attuazione dell'art. 119 Cost. da oltre vent'anni è letteralmente insolubile e appare ben lontano dall'essere sciolto, coinvolgendo lo sforzo di controllo e contenimento del debito pubblico nazionale<sup>29</sup>. Nei progetti del Governo, l'attuazione dell'art. 119 Cost. rappresenta tutt'altro che una priorità; purtuttavia, come è stato osservato, il richiamo all'art. 119 Cost. contenuto nell'art. 116, co. 3, Cost., sembra dire qualcosa in più della semplice (in verità, peraltro, tutt'altro che semplice) necessità di assicurare quantomeno la copertura dei livelli essenziali. Dice della necessità di istituire un fondo perequativo senza vincoli di destinazione a

---

<sup>24</sup> Cfr. F. PALERMO, *Chi ha paura dell'asimmetria?* in *Rivista Il Mulino*, 26 febbraio 2019; G. RIVOCSECCI, *Il regionalismo differenziato...*, cit.; L. MAZZAROLLI, *Una voce fuori dal coro, perché ... apertamente favorevole al regionalismo differenziato*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato: un percorso difficile. Atti del Convegno "Regionalismo differenziato: opportunità e criticità"*, organizzato dall'Università degli studi di Milano l'8 ottobre 2019.

<sup>25</sup> Cfr. A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, n. 2/2019.

<sup>26</sup> Cfr. M. VILLONE, *Riforme e controriforme in gialloverde*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, n. 2/2019.

<sup>27</sup> Per tale annotazione cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, n. 2/2019.

<sup>28</sup> In questi termini cfr. G. AZZARITI, *Presidenzialismo e autonomia differenziata: un'altra Costituzione*, in *Centroriformastato.it*, 3 febbraio 2023, che rimarca che «se volessimo finalmente dare attuazione al regionalismo in Italia, per come previsto in Costituzione, dovremmo iniziare a costruire dalle fondamenta e non dal tetto. E queste sono iscritte non nell'articolo 116, comma 3, ma nel successivo articolo 119, che prevede di istituire un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante, nonché risorse aggiuntive per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale. Una volta ristabilita l'eguaglianza sostanziale ed avvicinate le condizioni di fatto tra i cittadini (come pretende il "principio fondamentale" e non derogabile di cui all'articolo 3), si potrà allora pensare a come devolvere funzioni al fine di assicurare il rispetto dei principi di decentramento amministrativo e le esigenze dell'autonomia in armonia con i principi fondamentali degli articoli 2, 3 e 5».

<sup>29</sup> Come noto, l'attuazione dell'art. 119 Cost. si è fin qui concretizzata principalmente con l'approvazione della legge n. 42 del 2009 e con il successivo d.lgs. 68 del 2011, la cui piena operatività è però stata sempre rinviata.

favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante, e ciò nella logica di realizzare quella rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono una vera eguaglianza sostanziale tra tutti i cittadini, anche in chiave territoriale.

Ma gli ostacoli sul cammino dell'effettiva differenziazione delle Regioni ordinarie non finiscono qui. Agli aspetti più generali si aggiunge l'errore di impostazione di voler far coincidere le forme e condizioni di autonomia con un puro e semplice (e ulteriore rispetto a quelli già compiuti) trasferimento di materie alla competenza legislativa delle Regioni; nonché l'insufficiente coinvolgimento degli enti locali sia nella fase del negoziato tra Regioni e Governo, sia, nelle scelte inerenti all'attuazione, all'organizzazione e all'esercizio delle nuove funzioni che dovrebbero essere trasferite.

Occorre, quindi, sottoporre a revisione critica anche questi due profili, proprio per dare efficacia e concretezza al disegno e non farlo finire, per l'ennesima volta, su un binario morto.

### **3. Errori di prospettiva: il disorganico elenco delle materie trasferibili e l'eccessivo numero di funzioni richieste**

Intorno al tema delle materie o delle funzioni (legislative e/o amministrative) trasferibili con le intese previste dall'art. 116, co. 3, Cost., il testo costituzionale non si presta ad interpretazioni univoche. Esso si limita, infatti, a far riferimento a forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) (norme generali sull'istruzione) e s) (tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali).

Il riferimento alle materie prende spunto dal criterio con cui, tradizionalmente, si opera il riparto di competenze tra livelli territoriali negli ordinamenti multilivello; ma sono note le difficoltà di dare una forma definita alle «etichette» costituzionali, isolando con chiarezza una sommatoria di funzioni e di temi inclusi in ciascuna di esse. Presso che nessuna funzione e nessuna attività amministrativa, infatti, rientra totalmente in una sola materia, così che la Corte costituzionale ha dovuto elaborare nella sua giurisprudenza una serie di criteri – non espressamente previsti in Costituzione – per ricondurre all'una o all'altra etichetta la singola funzione o per coordinare i diversi possibili interventi normativi (concorrenza di competenze; materie trasversali; principio di prevalenza e principio di leale collaborazione). La stessa teorizzazione ed esperienza delle materie trasversali – e l'utilizzo che ne è stato fatto dalla Corte e dal legislatore statale per recuperare l'affermazione dell'interesse nazionale e la tenuta dell'unità giuridica ed economica del Paese – rappresenta la prova non solo e non tanto di una vocazione accentratrice dello Stato (che pure è innegabile) e della sua difficoltà a spogliarsi davvero delle sue prerogative, accogliendo in pieno la logica autonomistica; essa conferma il carattere fluido delle materie e la loro inevitabile e capillare interdipendenza e, al contempo, è la prova di un'esigenza di uniformità e coerenza normativa che non appartiene soltanto agli uffici ministeriali, ma anche agli operatori economici e alle istituzioni territoriali, e che non mette a disposizione esplicita del legislatore statale altri strumenti di intervento altrettanto efficaci.

Un'impostazione quindi del regionalismo differenziato basata soltanto sulla rivendicazione di ulteriori materie affidate alla competenza legislativa decentrata risulta fuorviante per due ordini di ragioni.

In primo luogo, perché riesce difficile immaginare la trasformazione *tout court* di alcune materie, oggi concorrenti in quanto rientranti nell'elenco del terzo comma dell'art. 117, in materie di potestà legislativa esclusiva regionale quale espressione di «forme e condizioni particolari di autonomia» proprie del regionalismo differenziato, anche perché questo implicherebbe la sostanziale abrogazione dell'art. 117, co. 3, Cost. solo per alcune Regioni. Se anche il Governo, con l'avallo del Parlamento, siglasse intese in tal senso, sarebbe agevole pronosticare che il legislatore stesso, attraverso l'utilizzo delle competenze trasversali statali esclusive, e la Corte costituzionale, recupererebbero limiti alla legislazione regionale che la differenziazione ha provato a rimuovere<sup>30</sup>.

In secondo luogo, perché in alcune materie in particolare vi sono principi fondamentali che non sono oggettivamente frazionabili e rinunciabili nei confronti solo di alcune Regioni, mantenendo invece piena efficacia nei confronti di altre. Si pensi, per fare un esempio, alla generale regola della onerosità dei titoli edilizi, prevista come principio fondamentale della materia governo del territorio: sarebbe pensabile che una Regione, negoziando una competenza esclusiva in tale materia, possa far proprio un principio di segno opposto e liberalizzare politiche urbanistiche che, invece, devono mantenere una loro coerenza sul piano nazionale, pena la rottura dell'unità economica e giuridica dell'ordinamento, anche perché intersecano altre competenze trasversali, come la tutela dell'ambiente, la tutela della concorrenza, il coordinamento della finanza pubblica, l'ordinamento civile? Vero è che, in quasi tutte le materie concorrenti, i principi fondamentali assumono la funzione di «sentinelle» del principio di eguaglianza, e come tali sono sottratti ad una regionalizzazione e parcellizzazione<sup>31</sup>.

Difficile, quindi, pensare a principi fondamentali che siano tali soltanto per alcune Regioni e non per altre. Se i principi fondamentali rispondono effettivamente a questa

---

<sup>30</sup> Come osserva R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista Aic*, n. 4/2019, pp. 265 ss., è la stessa formulazione della disposizione costituzionale che porta ad escludere la possibilità di una devoluzione integrale di una materia concorrente, tenuto conto che la norma fa riferimento a ulteriori forme e condizioni di autonomia concernenti le materie, non alle materie *tout court*.

<sup>31</sup> Cfr. R. BIN, *Le materie...*, cit.: «E' piuttosto difficile immaginare che cosa significhi estendere la competenza di una Regione nelle materie concorrenti, nelle quali l'unico vincolo che limita l'autonomia regionale è quello dei principi dello Stato - i quali, per essere davvero dei "principi fondamentali", devono avere necessariamente la caratteristica della generalità e della stretta attinenza ad esigenze unitarie. I "principi" però - come si sa - non sono indicati espressamente dalle leggi, ma sono tratti in via d'interpretazione: siccome è il Governo a farli valere davanti alla Corte costituzionale impugnando le leggi regionali, e siccome il Governo è libero di ritenere che una certa norma sia o meno "principio", è davvero difficile capire in che cosa potrebbe consistere il riconoscimento di "maggiore autonomia" di una regione se non nella contestuale, esplicita indicazione dei principi che si devono applicare a tutte le altre regioni. È questo, del resto, che intende esprimere l'art. 2.5 del ddl di attuazione dell'art. 116, approvato dal Consiglio dei ministri il 21 dicembre 2007, laddove dice che "La legge indica le norme contrastanti con l'intesa che cessano di essere applicabili, nei confronti della Regione interessata". Il che significa che la regione che chiede per sé le speciali competenze, indirettamente concorre a delimitare le competenze delle altre regioni».

connotazione, ne discende inevitabilmente la loro portata generale; ferma la libertà regionale di adattare la norma di dettaglio alle specificità locali. In questa logica, probabilmente si farebbe molta più strada in avanti nella valorizzazione delle autonomie semplicemente definendo in modo chiaro, in ciascuna materia, quali siano i principi fondamentali, senza attendere che sia la Corte costituzionale a farlo, e lasciando alle Regioni ogni ulteriore spazio legislativo; e senza le «grida manzoniane» di ulteriore apparente autonomia riconosciuta ad alcune Regioni, magari sconfessata di lì a poco da politiche centraliste e da resistenze ministeriali di vario genere.

Se assumiamo questo punto di vista, sono condivisibili le critiche ai progetti di regionalismo differenziato che lamentano l'eccessivo e indistinto elenco di materie oggetto di possibile trasferimento contenuto nelle proposte regionali e nelle intese sin qui siglate o anche solo abbozzate. Investire il livello regionale di funzioni indistinte in così tante materie finisce con il generare incertezza, lasciando presagire il rischio di soluzioni confuse e poco rispettose delle peculiarità autonomistiche dei singoli territori.

Oltretutto, come è stato osservato, ricomprendendovi l'intero elenco delle materie di competenza legislativa concorrente di cui all'art. 117, co. 3, Cost., oltre a tre materie di competenza esclusiva statale, sono state incluse anche potestà, come l'energia nazionale o le grandi reti di trasporto e navigazione, che per sbaglio erano state inserite nelle materie di competenza concorrenti; o materie, come l'istruzione, la cui integrale devoluzione alle Regioni lascerebbe francamente perplessi, oltre a poter essere considerata pericolosa per la tenuta unitaria del sistema<sup>32</sup>; o materie strutturalmente non devolvibili<sup>33</sup>, come il coordinamento della finanza pubblica che postulano per definizione una regia accentrata: il coordinamento, infatti, o è unitario e organico (e, quindi, gestito dal centro), o non è<sup>34</sup>.

Non solo. A ben vedere, come è stato puntualmente dimostrato<sup>35</sup>, quasi tutti gli spazi di maggior autonomia che le bozze sin qui elaborate riconoscono alle Regioni richiedenti sarebbero già oggi possibili a Costituzione invariata (*rectius*: ad art. 116, co. 3, Cost. non specificamente attuato), con un maggiore *self-restraint* da parte dello Stato centrale nel definire il perimetro dei principi fondamentali delle materie di potestà concorrente e, conseguentemente, dello spazio legislativo regionale. Si tratta quindi di competenze che rientrano, o potrebbero rientrare, già ora nelle attribuzioni regionali, anche se la legislazione

---

<sup>32</sup> Cfr. A. D'ATENA, *Tra l'attuazione del regionalismo differenziato, la legge Delrio e le riforme da fare. Osservazioni conclusive*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali?* Milano, 2020, p. 283.

<sup>33</sup> Così M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 6/2019.

<sup>34</sup> Per tali riserve sulla trasferibilità di alcune materie che, in tutti i precedenti progetti di riforma, avrebbero dovuto essere ristatalizzate, cfr. G. MACCIOTTA, *Art. 116, terzo comma, una logica di sistema: perché sia efficace e non un privilegio di pochi*, in *Astrid-online.it*, 25 marzo 2019. Secondo E. CASTORINA, *Regionalismo specializzato e politiche attive del lavoro: un percorso denso di criticità*, in *Federalismi.it*, n. 19/2019, p. 9, anche le politiche attive del lavoro non sono regionalizzabili.

<sup>35</sup> F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna?*, in *Federalismi.it*, 2019.

ordinaria e i comportamenti ostruzionistici e non collaborativi delle strutture ministeriali impediscono alla Regione di affrontarli adeguatamente<sup>36</sup>.

Soprattutto, la richiesta di maggiori competenze è spesso indiscriminata, anziché motivare puntualmente le ragioni storico-geografiche e organizzative e le convenienze economiche e amministrative che potrebbero conseguire dal trasferimento di tali funzioni<sup>37</sup>. In un sistema che, potenzialmente, dopo il 2001, già riconosce ampie potenzialità in termini di autonomia alle Regioni, finora però frustrate in parte da un certo conservatorismo ministeriale più che da vincoli di natura costituzionale, il riconoscimento ad alcune Regioni di competenze ulteriori va gestito con attenzione perché rappresenta una rottura di un'uniformità nei profili di autonomia che la Costituzione ha sempre valorizzato e perché aumenta il grado di entropia del sistema; e dovrebbe perciò basarsi non su generiche e indistinte rivendicazioni di maggiore autonomia, ma su specifici «fatti differenziali» che motivano la convenienza del riconoscimento, caso per caso, di un «di più» di competenze in una logica di efficienza e di specificità territoriali<sup>38</sup>.

Diverso il discorso, invece, se ragionassimo in modo puntuale di politiche pubbliche e di strumenti (amministrativi e legislativi) per attuarle. Questo dovrebbe essere il focus delle richieste regionali, condivise con i propri enti territoriali. Se, per fare un esempio, una Regione ritiene di avere gli strumenti organizzativi, tecnici e finanziari per gestire in prima persona le bonifiche dei siti inquinati, anche di quelli oggi classificati «Siti di interesse nazionale», questo dovrebbe essere l'oggetto specifico della richiesta motivata da avanzare al Governo e al Parlamento, non quella di una generica maggiore autonomia in materia di tutela dell'ambiente. Se poi questa richiesta implica l'attribuzione non solo di competenze amministrative ma anche di competenze legislative, la negoziazione delle intese potrebbe consentire di ottenere il risultato auspicato. O, ancora: se la Regione vuole avere più spazio nell'organizzazione della propria medicina territoriale – più spazio di quanto già ne abbia ora – dovrebbe valutarsi in concreto quali siano le esigenze che l'attuale assetto normativo non consente alla Regione di soddisfare, nonché i vantaggi specifici, in termini di gestione delle risorse e di efficienza, che la maggiore regionalizzazione comporterebbe. Il trasferimento di funzioni dovrebbe venire a valle di queste valutazioni, e non precederle.

#### 4. La necessità di valorizzare il ruolo degli enti locali

L'altro tema che, sin qui, non è parso ricevere le dovute attenzioni in dottrina e che non è stato sufficientemente valorizzato ed approfondito riguarda il ruolo che gli enti territoriali sub-

<sup>36</sup> Cfr. R. BIN, «Regionalismo differenziato» e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Istituzioni del federalismo*, 2008, p. 9.

<sup>37</sup> Come sottolinea M. BERTOLISSI, *Un sintetico appunto sull'autonomia differenziata*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI (a cura di), *Quale rilancio...*, cit., p. 263, «le competenze da trasferire sono quelle appropriate, tali se si riveleranno utili: non in sede di preventivo, come si preferisce fare, ma di conto consuntivo».

<sup>38</sup> Così A. POGGI, Art. 116, comma 3: norma di sistema o norma di razionalizzazione del regionalismo ordinario, in AA.VV., *Regionalismo differenziato: un percorso difficile. Atti del Convegno «Regionalismo differenziato: opportunità e criticità»*, organizzato dall'Università degli studi di Milano l'8 ottobre 2019. In termini analoghi R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo...*, cit.



regionali devono assumere sia nella fase di negoziazione delle intese, sia nella fase di attuazione ed esercizio delle maggiori forme e condizioni di autonomia riconosciute con il regionalismo differenziato.

L'art. 6 del disegno di legge Calderoli stabilisce che le funzioni amministrative trasferite alla Regione in attuazione dell'art. 116, terzo comma, Costituzione, possono essere attribuite, nel rispetto del principio di leale collaborazione, a Comuni, Province e Città metropolitane, in conformità all'articolo 118 della Costituzione, contestualmente alle relative risorse umane, strumentali e finanziarie. È sufficiente il richiamo all'art. 118 Cost. per evitare dubbi di costituzionalità di una disposizione che non sembra assumere la doverosità della sussidiarietà amministrativa?

Questo è uno dei nodi chiave del progetto, perché il sovraccarico di funzioni, legislative ed amministrative, ad alcune Regioni determinato dal regionalismo differenziato lascia in ombra gli enti locali, che avrebbero dovuto invece essere maggiormente protagonisti nel percorso sin qui seguito.

Vero che la disposizione costituzionale è assai laconica nel definire le modalità di un coinvolgimento diretto degli enti locali nella procedura delineata dall'art. 116, co. 3, Cost. («sentiti gli enti locali»)<sup>39</sup>, e che, fin dagli inizi, si è ritenuto che toccasse a ciascuna Regione definire le forme di confronto con i «suoi» enti locali secondo scelte politiche autonome e secondo le proprie previsioni statutarie<sup>40</sup>. Altrettanto vero che le incertezze che contraddistinguono in questa fase storica il livello provinciale, in bilico da anni tra la soppressione e il ripristino della piena funzionalità ante legge Delrio, hanno indebolito la capacità di incidenza e di negoziato del fronte degli enti locali. Così come è vero che, nei fatti, non si è mai riusciti a realizzare quel «sistema regionale degli enti locali» a cui fa riferimento l'art. 4 del Tuel<sup>41</sup> e, implicitamente, lo stesso ultimo comma dell'art. 123 Cost. Tra Regione e i «suoi» enti locali continuano spesso a mantenersi rapporti conflittuali e di diffidenza, con gli enti locali che cercano nell'ombrello statale la protezione dalle compressioni della loro autonomia che spesso si consumano a livello regionale.

Tuttavia, nell'approccio pragmatico e concreto che abbiamo ipotizzato – incentrato sull'efficienza, la semplificazione, la non dispersione – la prima verifica da farsi avrebbe

---

<sup>39</sup> Molteplici i dubbi suscitati da tale espressione, la cui genericità lascia spazi applicativi variegati alle singole Regioni: cfr. D. CODUTI, *Il raccordo tra Regione ed enti locali come possibile limite alla differenziazione ex art. 116, co. 3, Cost.*, in *Questa rivista*, n. 1/2021, p. 63.

<sup>40</sup> Nel documento di Anci presentato nella Conferenza Unificata del 2 marzo 2023 si rileva, come punto critico del disegno di legge Calderoli in ordine al metodo, che il testo risulta sottoposto all'esame delle Associazioni dopo un lungo confronto condotto dal Governo con le sole Regioni, con una difficoltà a valutarlo nel merito essendo il frutto di una negoziazione; nonché si sottolinea il ridotto coinvolgimento degli enti locali nelle varie fasi di attuazione del processo regolato dal testo.

<sup>41</sup> Tale norma, è utile ricordarlo, non solo prevede che le Regioni, ferme restando le funzioni che attengono ad esigenze di carattere unitario nei rispettivi territori, organizzino l'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale attraverso i comuni e le province (co. 1), a cui deve essere attribuita la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative (co. 3); ma prevede altresì che la legge regionale indichi i principi della cooperazione dei comuni e delle province tra loro e con la Regione, per realizzare un efficiente sistema delle autonomie locali al servizio dello sviluppo economico, sociale e civile (co. 4); e che le Regioni prevedano strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali.



dovuto essere basata sulla valutazione della capacità del sistema regionale nel suo complesso, comprensivo quindi anche degli enti locali e delle altre articolazioni già esistenti o istituende, di gestire con maggiore efficienza e minor spreco di risorse politiche pubbliche oggi di competenza statale<sup>42</sup>.

In altre parole, il tema avrebbe meritato, e merita tuttora, ben altro livello di riflessione, non solo a salvaguardia dell'autonomia locale che rappresenta un valore costituzionale sottratto, almeno nel nucleo fondamentale delle funzioni<sup>43</sup>, alla discrezionalità del legislatore perché radicato direttamente nella Carta costituzionale<sup>44</sup>, ma anche perché saranno gli enti locali i terminali organizzativi, istituzionali e amministrativi su cui dovranno essere riversate le maggiori funzioni che la Regione potrà conseguire in sede di negoziato con il Governo e il Parlamento<sup>45</sup>. È inopportuno, infatti, che il trasferimento differenziato di funzioni possa dar vita a forme di neocentralismo regionale, che non solo sconfesserebbero la portata degli artt. 5, 114 e 118 Cost., ma si presterebbero a facili obiezioni in termini di efficienza, semplificazione, valorizzazione delle autonomie<sup>46</sup>.

Se così è, sarebbe stato doveroso – e lo è tuttora – che prima di avviare il negoziato e rivendicare «a pioggia» maggiori competenze in tutte le materie consentite, le Regioni motivate ad andare in tale direzione avessero avviato un confronto approfondito con il proprio sistema regionale degli enti locali<sup>47</sup>, per misurare in concreto le effettive necessità e le lacune

---

<sup>42</sup> In un comunicato successivo alla Conferenza Unificata del 2 marzo 2023, il Presidente di Anci De Caro ha manifestato questa posizione: «Ci sono questioni che devono essere chiarite e ci sono punti che per i rappresentanti delle autonomie locali devono essere totalmente rivisti – spiega il sindaco di Bari e presidente Anci – Il documento presentato raccoglie le preoccupazioni dei Comuni sull'individuazione e finanziamento dei livelli essenziali di prestazione (Lep) e su un processo che prevede la devoluzione alle Regioni di funzioni non solo legislative ma anche amministrative e gestionali, senza tenere conto del ruolo e del contributo che in tutti questi anni i Comuni italiani hanno offerto in termini di servizi ai territori e alle comunità e soprattutto sul meccanismo di solidarietà e perequazione, già realizzati su scala comunale».

<sup>43</sup> Si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 179 del 2019, su cui sia permesso il rinvio a M. GORLANI, *Il nucleo intangibile dell'autonomia costituzionale dei Comuni*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1, 2020.

<sup>44</sup> È una preoccupazione sottolineata sempre nel documento Anci presentato nella Conferenza Unificata del 2 marzo 2023, nel quale si legge, a pag. 3, che «le forme e condizioni particolari di autonomia non possono ledere i processi in atto di attuazione delle previsioni costituzionali, vedi in particolare l'articolo 119, né intaccare le funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città Metropolitane, come definite nella legislazione statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p), né possono contrastare con l'articolo 118 che fissa la titolarità generale della funzione amministrativa in capo ai Comuni».

<sup>45</sup> Nel documento Upi presentato nella Conferenza Unificata del 2 marzo 2023, si richiede che «le stesse Regioni, proprio a fronte di maggiori poteri legislativi, non dovrebbero venire meno al compito prioritario che la stessa Costituzione loro affida, in particolare con l'art. 118, comma 2, nel contribuire decisamente a dare le gambe alla amministrazione, che deve essere soprattutto locale».

<sup>46</sup> Come sottolinea con riferimento ad uno degli ambiti cruciali della possibile differenziazione regionale S. VALAGUZZA, *Il diritto delle città e il dibattito sull'autonomia differenziata*, in *Federalismi.it*, n. 19/2019, p. 4, «determinare la sorte della tutela dell'ambiente in intese Stato-Regioni, senza che i governi locali siano profondamente coinvolti, apparirebbe paradossale».

<sup>47</sup> Ma C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?* in *Federalismi.it*, n. 7/2018, p. 323, sottolinea l'intenso coinvolgimento degli enti locali della Regione Emilia-Romagna nella fase delle pre-intese del 2018.

normative ed amministrative che impediscono, allo stato della legislazione vigente, un razionale e non dispersivo esercizio delle funzioni<sup>48</sup>.

##### **5. Quali prospettive in concreto per il regionalismo differenziato? Semplificazione e razionalizzazione del sistema delle autonomie o maggiore entropia?**

Il regionalismo differenziato, dopo oltre vent'anni, sta compiendo i primi concreti passi per la sua attuazione. La prospettiva di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per alcune Regioni ordinarie non appare più così remota; e ciò sta alimentando, in dottrina, diffuse preoccupazioni e perplessità rispetto ad esiti che, allo stato, non sono né previsti né del tutto prevedibili.

Che il primo approdo sia quello di definire in modo chiaro il percorso procedurale e gli enti e organi che devono essere coinvolti, rappresenta una scelta condivisibile; anche se la sostanziale marginalizzazione, all'interno dell'iter sin qui ipotizzato, degli enti locali e dello stesso Parlamento, solleva più di un dubbio e impone qualche riflessione critica sul testo approvato dal Governo.

Analogamente, è una scelta condivisibile aver subordinato l'approvazione delle intese alla previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, perché tale condizione assume il ruolo di garanzia della uniformità minima nell'accesso ad alcuni diritti fondamentali che deve essere garantita su tutto il territorio nazionale a presidio del principio di eguaglianza; ancorché, come detto, tale risultato è ancora ben lungi dall'essere raggiunto o anche solo delineato nei suoi tratti generali.

Restano, nondimeno, alla luce di quanto abbiamo detto, non secondari nodi critici.

In primo luogo, si vanno delineando, come denunciato da Anci, forme di neocentralismo regionale, a scapito degli enti locali e delle funzioni che hanno storicamente esercitato, spesso in modo assai più efficace della Regione stessa.

In secondo luogo, la differenziazione regionale asimmetrica, soprattutto se attuata sul piano legislativo e non semplicemente amministrativo, e se operata in modo indistinto e generico e non mirato a dare risposta ad esigenze specifiche e previa un'accurata analisi di costi e benefici, rischia di alimentare una ulteriore confusione normativa di cui non si avverte davvero il bisogno. La spinta verso l'uniformità normativa su scala europea ha la sua ragion d'essere nella circostanza che la concorrenza, lo sviluppo del mercato, la circolazione di imprese, servizi, lavoratori, è facilitata da regimi legislativi il più possibili omogenei; e la stessa tutela dei diritti fondamentali, pur nel rispetto delle specificità di ciascun contesto nazionale, va sempre più nella direzione di un dialogo tra ordinamenti, Corti costituzionali e legislatori.

---

<sup>48</sup> A. PIRAINO, *Regionalismo differenziato e principio di sussidiarietà nel disegno istituzionale del Ministro Boccia*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n.2-3/2021, p. 743, ritiene che «il rapporto tra Regione, Comuni e Province o Città metropolitane non possa esaurirsi in un semplice parere, ancorché obbligatorio, ma debba consistere in una vera e propria intesa ... Diversamente, il risultato sarebbe quello di legittimare l'attribuzione delle competenze sia legislative sia amministrative alle sole Regioni. Lasciando così alla mera discrezionalità di queste ultime la facoltà di attribuire, con apposita legge regionale, parte o anche la totalità delle competenze amministrative».

È assai probabile, in tale quadro, che riassisteremo ad interventi di ortopedia costituzionale<sup>49</sup> sul riparto della potestà legislativa, come furono felicemente denominati quelli che la Corte operò sulle mal formulate previsioni del Titolo V riformato nel 2001.

Più ancora che di maggiori funzioni, le comunità territoriali, i cittadini e gli operatori economici manifestano da tempo l'esigenza di una semplificazione del quadro normativo e delle procedure amministrative. Moltiplicare la differenziazione tra Regioni, senza un disegno organico e mirato a risolvere specifici problemi di inefficienza o a valorizzare peculiarità locali, non giova certo ad un rilancio delle autonomie, ma ad incrementare il livello di entropia di un sistema già di per sé assai confuso.

Il regionalismo differenziato, quindi, solo se costruito con coerenza e senza perdere di vista l'obiettivo finale di responsabilizzare le comunità territoriali e dare maggiore efficienza all'organizzazione delle politiche pubbliche senza compromettere le esigenze di unità e indivisibilità della Repubblica e di perseguimento degli obiettivi di eguaglianza sostanziali tra cittadini delle diverse aree del Paese, può essere una preziosa opportunità per riprendere il confronto sul miglior assetto multilivello dell'ordinamento italiano, superando pregiudizi sull'autonomia come sinonimo di inefficienza, spreco e abusi della casta<sup>50</sup>; a condizione, tuttavia, che lo si affronti con pragmatismo, senza proclami politici ed esclusivamente come strumento di modernizzazione delle nostre istituzioni.

È vero che, così, nell'inseguire migliori e più organiche riforme, la conseguenza è spesso quella di non fare nulla; ma modificare l'assetto esistente a prescindere, senza una visione complessiva e senza un'analisi profonda dei difetti dell'attuale modello, non pare aggiungere molto, in termini di miglioramento, e anzi rischia di alimentare ulteriormente dubbi e sfiducia verso un sistema delle autonomie da più parti additato, a torto o a ragione, come causa delle inefficienze dell'apparato pubblico italiano.

Avanti, dunque, sulla strada del regionalismo differenziato, ma con giudizio.

---

<sup>49</sup> Cfr. A. D'ATENA, *Giustizia costituzionale e autonomie regionali. In tema di applicazione del nuovo titolo V*, in *Cortecostituzionale.it*, 2007; A. GUAZZAROTTI, *L'interpretazione conforme alla Cedu: una mappatura a dieci anni dalle sentenze "gemelle" della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018.

<sup>50</sup> Così R. BIN, *Le materie...*, cit.

ALESSANDRO STERPA\*

## Quale, delle tante autonomie? Una lettura *differente* del “*regionalismo differenziato*”\*\*

ABSTRACT (EN): The essay proposes an interpretation of the art. 116, paragraph 3, of the Constitution which enhances its function of derogation from the distribution of legislative powers between the State and the Regions. This reading key examines the government initiative of Minister Calderoli which intends to provide a framework regulation of the procedures and implementation principles of the provisions on the so-called “differentiated regionalism”.

ABSTRACT (IT): Il saggio propone una interpretazione dell’art. 116, comma 3, della Costituzione che ne valorizzi la funzione di deroga alla distribuzione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni. In questa chiave di lettura si esamina l’iniziativa del Ministro Calderoli che intende fornire una regolazione quadro delle procedure e dei principi di attuazione delle previsioni sul c.d. “regionalismo differenziato”

SOMMARIO: Premessa. – 1. Quale, delle tante autonomie? – 2. Cosa può legittimamente disciplinare una legge di “attuazione” del 116, comma 3, Cost.? – 3. Quale modello di attuazione ha scelto il disegno di legge Calderoli? – 4. Prime riflessioni conclusive a risposte scelte.

### Premessa

Le nostre riflessioni, perdonerà il lettore, sono argomentate muovendo da alcune domande. D’altronde una certa abbondanza di punti interrogativi sulle previsioni costituzionali dell’art. 116, comma 3, della Costituzione si giustifica per una evidente serie di ragioni.

In primo luogo, perché questo dettato è stato introdotto in Costituzione nel 2001 e dopo oltre 21 anni non ha avuto alcuna attuazione. Siamo, insomma, prossimi al raggiungimento del medesimo termine che fu atteso per l’avvio dell’esperienza regionale: 22 anni dal 1948 al 1970. Non che sia il termine di “non-attuazione” più lungo (l’art. 114, comma 3, Cost. su Roma Capitale ha avuto solamente una attuazione minima e parziale per non parlare dell’art. 119 Cost. o dell’art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001<sup>1</sup>); certamente però è il più indicativo perché, come quello che ha interessato l’istituzione stessa delle Regioni nel 1970, anche questo riguarda il medesimo tema ossia l’ampliamento delle potenziali differenze normative nelle varie parti del Paese. Non per semplificare, ma più autonomia territoriale si riconosce, più differenziazione non solo si ammette ma si pretende dal punto di vista regolatorio sia tra lo Stato e le Regioni

\* Professore associato di Istituzioni di Diritto pubblico nell’Università degli Studi della Tuscia.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio

<sup>1</sup> Se guardiamo al testo originario della Costituzione molti esempi di mancata attuazione sono evidenti, non solo quindi per le innovazioni introdotte nel 2001 in materia di autonomie territoriali.

che tra le Regioni stesse<sup>2</sup>. Non è difficile leggere dietro al ritardo per il riconoscimento della “ulteriore autonomia” alle Regioni oggi alcune delle medesime ragioni che rallentarono l’attuazione della “ordinaria autonomia” allora<sup>3</sup>. È evidente infatti che maggiore autonomia significa minor peso della politica e dell’amministrazione centrali e di converso maggior peso per le Regioni, nonché maggior probabilità che si abbiano venti regimi giuridici differenti nella materia interessata dalla autonomia territoriale; ciò, in particolare, in una fase di omologazione europea delle regole in un numero crescente di settori.

A distanza di anni la tendenza del potere statale a non privarsi di strumenti regolatori torna attuale, aggravata dalla reticenza di parte delle Regioni (ovviamente non quelle interessate) che ritengono, a torto o a ragione, di poter essere danneggiate dall’attuazione delle previsioni costituzionali in questione che, sia subito detto a scanso di equivoci, non parlano di “regionalismo differenziato” ma molto più semplicemente di “ulteriore autonomia”.

Veniamo così alla seconda ragione che giustifica l’impostazione dubitativa della riflessione: il testo che disciplina questo ulteriore scatto di autonomia regionale contiene ampi tratti di indeterminatezza esegetica; la previsione in questione, come noto, recita: “*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell’articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all’organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all’articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata*”.

La dottrina si è interrogata su molte questioni e non di meno le istituzioni che, impegnate senza esito pur con più energia dal 2016, non sono riuscite ancora ad attuare le previsioni costituzionali pur con maggioranze politiche diverse dal Governo Gentiloni<sup>4</sup> – passando per Conte I, Conte II e Draghi – fino a quello Meloni (2022). Un dato, questo, che forse conferma la bontà di un approccio per interrogativi e che ci permette di porre il nostro primo e fondamentale quesito: che si intende nella Costituzione quando si fa riferimento alla “ulteriore autonomia”?

## 1. Quale, delle tante autonomie?

Richiamando il titolo di un convegno tenutosi a Roma e organizzato dall’Associazione Italiana dei Costituzionalisti nel 1997, iniziamo la nostra riflessione sull’art. 116, terzo comma, della Costituzione con una domanda: a quale autonomia fa riferimento la Costituzione allorché

<sup>2</sup> Ho percorso questa linea argomentativa in A. STERPA, *Il buio sentiero verso l’“ulteriore autonomia” regionale: quando si scambiano lucciole per lanterne* in F. PASTORE, a cura di, *Il regionalismo differenziato*, Padova, Cedam, 2019, pp. e ss..

<sup>3</sup> Non sfuggono le ragioni politiche, relative in particolare ai rapporti tra le forze di governo nazionale e la sinistra nel ritardo prima e nell’accelerazione poi dell’attuazione dell’autonomia territoriale regionale; tema, questo, sul quale la dottrina si è ampiamente soffermata.

<sup>4</sup> Come noto il 28 febbraio 2018, a ridosso delle elezioni politiche, il Governo (o meglio il Sottosegretario per gli Affari regionali e le autonomie G. Bressa) sottoscrisse con la Regione Emilia Romagna, Lombardia e Veneto un “*Accordo preliminare in merito all’intesa prevista dall’art. 116, terzo comma, della Costituzione tra il Governo della Repubblica italiana*” e la Regione interessata. I testi sono disponibili sul sito [www.governo.it](http://www.governo.it).

prevede la possibilità per le Regioni ordinarie di poterne chiedere ulteriore rispetto a quella di cui sono già titolari?

La dottrina ha ben esaminato negli anni il concetto di autonomia, evidenziando che si è autonomi da qualcuno o da qualcosa – e questo termine relazionale è costituito dallo Stato – ma anche che la parola autonomia deve essere seguita da un aggettivo per essere giuridicamente declinata<sup>5</sup>. La stessa parola “autonomia” è generalmente specificata nelle singole previsioni costituzionali, dalle quali si ricava una sua declinazione ora legislativa, ora regolamentare, ora amministrativa, quanto finanziaria piuttosto che organizzativa.

Come precisa peraltro l’art. 114 della Costituzione, le Regioni sono “enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione” e possono contare su autonomia legislativa (117 Cost.), regolamentare (art. 117, comma 6, Cost.<sup>6</sup>), amministrativa (118 Cost.) e finanziaria (119 Cost.), nonché statutaria (art. 123 Cost.). A quale tra queste autonomie fa riferimento l’art. 116, comma terzo, Cost. del quale da anni si discute?

La risposta può essere data muovendo da più elementi interpretativi rintracciabili nel testo della Costituzione. Il primo di questi fa leva sulla topografia costituzionale. La previsione in questione è collocata non a casa nell’articolo che distingue le Regioni tra ordinarie e speciali come a voler disegnare un livello intermedio di autonomia tra i due: non così elevata come le Regioni speciali e non così ridotta come nel caso di quelle ordinarie<sup>7</sup>.

A questo elemento se ne aggiunge un altro più sistemico: ogni qualvolta la Costituzione ha voluto definire istituti per aumentare le diverse forme di autonomia regionale lo ha espressamente scritto: nella Costituzione ci sono molteplici “clausole di differenziazione”. In primo luogo, se lo Stato volesse accrescere l’autonomia regolamentare delle Regioni (il punto è se tutte o solo alcune casomai) si può utilizzare l’art. 117, comma 6, Cost. che prevede espressamente la possibilità di “delega” alle Regioni nelle materie di competenza legislativa statale (visto che per tutte le altre materie le Regioni sono già titolari della potestà regolamentare). In secondo luogo, se lo Stato volesse accrescere le funzioni amministrative regionali potrebbe già farlo con l’applicazione dell’art. 118 della Costituzione che prevede, per l’appunto, che la legge statale possa nelle sue materie conferire funzioni a tutti i livelli di governo della Repubblica. Oltre alla perequazione, infine, l’art. 119 prevede la possibilità di “risorse aggiuntive” con clausole di attivazione generiche quanto basta per consentire interventi

---

<sup>5</sup> L’aggettivazione del concetto di autonomia è posta in evidenza da M. S. GIANNINI (ID., *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)* in «Riv. Trim. Dir. Pub.», 1951 e ID., *Autonomia*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1959). “Si avrà autonomia politica in tutti i casi in cui sarà possibile differenziarsi, sul piano politico, da un’entità omogenea o sovraordinata” (T. MARTINES, *Studio sull’autonomia politica delle Regioni*, in «Riv. Trim. Dir. Pub.», 1956, p. 108). cfr. inoltre S. ROMANO (ID., *Autonomia in Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1983). p. 108).

<sup>6</sup> “La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite”.

<sup>7</sup> Sul tema della non disponibilità del riparto delle materie legislative per i due legislatori, cfr. le riflessioni e la giurisprudenza richiamata in A. STERPA, *Negoziare le leggi: quando Stato e Regioni fanno a meno della Corte costituzionale* in B. CARAVITA, a cura di, *La giustizia costituzionale in trasformazione*, Napoli, Jovene, 2012, pp. 159-180 e in ID., *Sentenza n. 251/2016: può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega ex art. 76 Cost.? in federalismi.it*, n. 10 del 2017, pp. 2-13.



differenzianti<sup>8</sup>. Unico settore nel quale l'autonomia non è *upgradeable* se non attraverso una doppia revisione costituzionale è senza dubbio l'autonomia statutaria ordinaria ex art 123 Cost., mentre nulla si dice espressamente della potestà legislativa regionale. Quest'ultima, dunque, non può che essere l'oggetto della "ulteriore autonomia" di cui si parla all'art. 116 della Costituzione.

Ciò detto, qui sta un altro passaggio del ragionamento: sebbene l'autonomia ulteriore si riferisca al riconoscimento di maggiore spazio di intervento alla legge regionale – ora vedremo come – può l'intesa (e la successiva legge statale) contenere forme di maggiore autonomia anche di tipo diverso da quello legislativo?

Se guardiamo alle materie di cui all'art. 116, comma terzo Cost., sappiamo che si tratta di tre materie di esclusiva competenza statale mentre le altre coincidono con l'elenco delle materie di legislazione concorrente (art. 117, comma 3, Cost.). L'espressione che impiega la Costituzione fa riferimento ad una autonomia "*concernente le materie*". Ciò significa che l'intesa può riguardare tutta la materia o parti di essa. Ovviamente riconoscere maggiore autonomia legislativa alle Regioni significa necessariamente riconoscere autonomia – in quella materia o parte di materia – anche dal punto di vista regolamentare, amministrativo e (in potenza) finanziario. Insomma, semplificando, l'art. 116, comma 3, Cost. disegna – a nostro modesto parere – innanzitutto un meccanismo di deroga al riparto costituzionale delle competenze legislative fissato all'art. 117 della Costituzione<sup>9</sup>.

Ciò detto, se si tratta di "ulteriore autonomia" in una materia di legislazione statale piuttosto che di potestà concorrente molto cambia: nelle materie di legislazione concorrente la Regione è già titolare della autonomia regolamentare e di quella amministrativa che sono da intendersi incluse nella competenza legislativa attuale che è regionale e limitata solamente dai principi fondamentali della materia. Quando si tratta delle materie statali, invece, la ulteriore autonomia regionale si sostanzierebbe in uno spostamento delle attività normative e amministrative dello Stato alle Regioni, con tanto di assunzione in sede regionale delle eventuali attività amministrative che passerebbero dal centro alla periferia.

L'assunzione di maggiore autonomia regionale in ambito di materie statali piuttosto che di materie di legislazione concorrente comporta poi altri elementi di distinzione.

Facile immaginare che laddove la materia sia di legislazione statale, lo Stato ha già evidenza delle norme legislative e regolamentari vigenti e delle funzioni amministrative in essere nonché dei relativi costi di personale, piuttosto che strumentali e finanziari: spostando la materia alla competenza del legislatore regionale, quell'apparato di norme, funzioni e costi dovrebbe passare

---

<sup>8</sup> "Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni".

<sup>9</sup> Come, se si ragiona da altra prospettiva, l'art. 117 della Costituzione prevale sugli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale allorché preveda forme di autonomia maggiore rispetto ai rispettivi statuti, come recita l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001: "Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite".

egualmente nell'ambito regionale; nulla vieta però che successivamente la Regione divenuta competente cambi quelle regole e i relativi costi della nuova disciplina.

Nel diverso caso si trattasse di materie di legislazione concorrente lo Stato - in teoria - si dovrebbe essere limitato a porre solamente i principi fondamentali ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost. lasciando alle Regioni l'esercizio della potestà legislativa, regolamentare e amministrativa. In che modo si tradurrebbe in queste materie l'"ulteriore autonomia"? Si tratterebbe di ridurre il peso dei principi fondamentali statali, sottraendo la Regione interessata al rispetto di una parte di essi o comunque di elaborare un loro affievolimento contenutistico: una sorta di ulteriore autonomia regionale per astensione o riduzione della legislativa statale. Le Regioni interessate, in quest'ultimo caso, avrebbero una potestà legislativa maggiore perché vincolata da un numero minore di principi fondamentali rispetto a quella delle altre Regioni.

Se leggessimo l'art. 116, comma terzo, Cost. in termini di "ulteriore autonomia legislativa" - come ci appare chiaro suggerisca il testo introdotto nel 2001 - il profilo di analisi principale sarebbe dunque quello appena esposto con una serie di conseguenze in particolare sul piano finanziario. Cosa accadrebbe se la Regione, divenuta competente in via legislativa dove prima era il regno esclusivo o concorrente della legge statale, spingesse la propria attività normativa in quella materia con costi maggiori? Come andrebbero coperti? Si tratta di risorse che le Regioni dovrebbero trovare nel proprio bilancio con le fonti autonomamente attivabili (e con eventuali "avanzi") o dovrebbe lo Stato attivarsi per ampliare il gettito regionale? Probabilmente la Regione interessata dovrebbe attingere dalle risorse proprie quando si superano quelle che già oggi lo Stato impiega nelle materie dove cede competenze, nell'idea che, se ha chiesto più autonomia legislativa e la vuole esercitare in spazi dove lo Stato non esercitava la propria potestà o lo faceva diversamente, spetterà alla Regione trovare le risorse ulteriori come già accade per altre materie di propria competenza ex art. 117 della Costituzione.

Il cuore della esegesi delle norme sull'impatto della applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. sia dal punto di vista del "cosa potrà fare la Regione" che del "come finanziarlo" è costituito dalla necessaria o meno copertura finanziaria della ulteriore autonomia regionale.

È sufficiente citare l'art. 14 della legge n. 42 del 2009, quanto piuttosto il combinato disposto dell'art. 119, comma 4, Cost.<sup>10</sup> e dell'art. 116, comma 3., Cost. che richiama l'intero articolo costituzionale per sostenere che lo Stato deve garantire le risorse ulteriori necessarie ad esercitare la maggiore autonomia regionale? Certamente uno dei principi dell'art. 119 Cost. che si applica all'attuazione dell'art. 116 Cost. è costituito dalla necessaria copertura delle funzioni pubbliche regionali: "*le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite*". Tuttavia a ben vedere, se rispetto alle attività legislative statali (sia nelle materie statali che in quelle concorrenti) la Regione sconfinava in azioni del tutto nuovo e mai svolte dallo Stato deve farlo con le risorse che autonomamente potrà avere da tributi propri e dal proprio bilancio. È immaginabile, infatti, che la corretta applicazione delle previsioni costituzionali pretenda che

---

<sup>10</sup> "*Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite*".

lo Stato spogliandosi di una attività con costi finanziari già esperiti “passi” le medesime risorse alla Regione che lo sostituisce, ma certamente ciò non significa che lo Stato debba necessariamente preoccuparsi dell’esercizio politico della ulteriore autonomia conquistata dalla singola Regione che voglia innovare normativamente in un settore.

In questa domanda si trova un punto rilevante della questione in esame. Se, dunque, riconosciamo una completa autonomia regionale nella materia prima statale in tutto o in parte, lo Stato non dovrebbe preoccuparsi di come le Regioni utilizzeranno la nuova competenza legislativa salvo trasferire loro le risorse già impiegate in sede centrale e, nel caso, impugnare nel caso le leggi regionali *ex art. 127 Cost.*.

Quanto alle altre materie, quelle di legislazione concorrente, la ulteriore autonomia regionale che può ben passare per la mera riduzione del numero (e della qualità) dei principi fondamentali statali lasciando semplicemente maggiori spazi (meno limiti) alla legge regionale potrebbe portare a esiti simili. Si potrebbe sostenere che, come per il caso delle materie prima di competenza legislativa statale, anche in questo caso lo Stato dovrebbe semplicemente lasciare libere le Regioni di legiferare impiegando le risorse che loro ritengono necessarie e che fanno parte del proprio bagaglio di autonomia.

Se così fosse il tema dell’ulteriore autonomia sarebbe di gran lunga più facile da applicare di quanto si sta dimostrando. Per quale ragione questa realtà, così diversa dalle premesse, occupa senza successo la scena da così tanti anni? La ragione è che alcuni principi fondamentali statali non sono norme senza ricaduta applicativa diretta e lo Stato, proprio per imporre quel principio, ha adottato regolamenti e allestito strutture amministrative che sono concretamente operanti: dovranno passare anch’esse alle Regioni ovvero le Regioni potrebbero non permettere a quei principi di produrre effetti *pro futuro*?

In sintesi, se non si approccia all’art. 116, comma terzo, Cost, come ad una norma che può semplicemente ampliare lo spazio di intervento della legge regionale (quindi della politica regionale), il tema diventa quello di rintracciare le funzioni amministrative e i relativi costi che concretamente sono investite dalla ulteriore autonomia. Ecco dunque che il dibattito politico ed istituzionale prima e giuridico poi si è concentrato su lunghe e complesse liste di funzioni amministrative statali e relativi costi e sul tema (politico) dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. m).

Se si aderisce ad una lettura minimale nel senso di puramente legislativa della ulteriore autonomia di cui all’art. 116, comma terzo, Cost. allora il tema delle funzioni, dei costi e delle risorse, come dei LEP, semplicemente non rileva (o rileva in modo ridotto e semplice); se invece aderiamo alla seconda ipotesi, ossia che dietro quella parola autonomia c’è anche l’autonomia amministrativa allora l’attuazione dell’art. 116 si complica e di molto.

Sulla difficile linea di demarcazione tra “approccio per materie legislative” e “approccio per funzioni amministrative” passa gran parte del problema attuativo delle previsioni costituzionali inerenti la “ulteriore autonomia”. Sul punto torneremo a breve al fine di misurare le scelte compiute dal più recente tentativo di pre-attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost. con il disegno di legge c.d. “Calderoli” del 2023 ora agli atti dei lavori del Senato della Repubblica (AS615).

## 2. Cosa può legittimamente disciplinare una legge di “attuazione” del 116, comma 3, Cost.?

La dottrina si è dedicata al tema della necessità o meno di una legge statale di “attuazione” dell’art. 116, comma terzo, Cost. e non è questa la sede per tornare sulla questione in senso generale, rinviando ai numerosi contributi già pubblicati. Certo è che una legge di attuazione in quel comma non è costituzionalmente prevista, ma certamente nessuno può vietare al legislatore di regolare profili connessi ad una fattispecie costituzionale che interessa le dinamiche relazionali Stato-Regioni; in particolare per regolare le attività funzionali, le procedure e i compiti degli organi statali restando invece in capo alle Regioni la regolazione delle proprie attività connesse al raggiungimento dell’intesa. Vero è, però, che l’intervento di questa legge ordinaria non può certo pretendere di compromettere il contenuto della fonte atipica “legge-intesa” approvata a maggioranza assoluta dal Parlamento alla quale la Costituzione assegna una riserva di competenza ben specifica e che, in più, è oggetto di un incontro di volontà tra lo Stato e la Regione interessata. Il tema, dunque, è che una legge statale di “attuazione” delle previsioni costituzionali sulla “ulteriore autonomia” non può compromettere la fonte che la Costituzione ritiene direttamente competente ad attuare le proprie previsioni ossia la legge approvata a maggioranza assoluta sulla base dell’intesa Stato-Regione interessata.

Il più recente progetto di legge di attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost. adottato dal Governo su iniziativa del Ministro Calderoli nel febbraio 2023 (AS 615), espressamente si occupa dei “principi generali” e delle “procedure”, ma in realtà, come vedremo, presenta anche norme che tendono a vincolare il contenuto delle future intese (si pensi alla durata, alla “cessazione della efficacia”, etc.) che, appunto, sono il presupposto della legge *ad hoc* con la quale il Parlamento riconosce l’ulteriore autonomia.

Quanto ai principi generali non vi è dubbio che essi se sono già in gran parte contenuti nella Costituzione, sono tali, dunque, da imporsi da soli alle stesse “intese-legge” senza che nulla aggiunga la loro presenza nella “legge di attuazione”. Se, invece, sono principi che si impongono alla trattativa tra Stato e Regione interessata piuttosto che bilanciamenti di fatto dei valori costituzionali, siamo certi che – se non sono solamente principi di mero buon senso – siano in questo modo resi obbligatori alle parti contraenti e, di riflesso, al testo dell’intesa? La “legge attuazione”, a ben vedere, può rischiare di costituire un veicolo normativo che potrebbe imporre in via unilaterale statale regole che invece potrebbero essere oggetto della libera trattativa tra Stato e Regioni interessate e quindi della legge statale successiva di trasformazione dell’intesa. Un esempio per tutti: perché la legge di attuazione dovrebbe imporre una certa durata (decennale) dell’intesa rischiando di pregiudicare agli accordi la possibilità di renderla più lunga? Lo Stato si siederebbe al tavolo per trattare il testo dell’intesa con un vincolo già posto e non nella disponibilità delle parti contraenti, ma se la legge *ex art.* 116, comma 3, prevedesse un termine diverso che ne sarebbe della legge “di principio”?

Quanto agli aspetti procedurali, pare ovvio che può essere opportuno regolarli *ex ante* e per tutte le intese (anche se per alcune siamo già ad un a sorta di testi base di pre-intesa in teoria pur definiti *accordi*), in particolare per tempistica e pareri; tuttavia anche qui i punti di merito non sono irrilevanti come dimostra anche il progetto di legge Calderoli di recente adozione. Perché, ad esempio, l’intesa dovrebbe essere sottoposta a parere, piuttosto che ad accordo o ad

intesa nel sistema delle conferenze? La scelta della legge statale di attuazione può non essere neutrale rispetto al ruolo delle Regioni che, a seconda della conferenza interessata e delle modalità di coinvolgimento, possono essere in una posizione di minore o maggiore dipendenza dalla posizione delle altre Regioni ossia di quelle non interessate all'intesa ex art. 116 Cost..

Può la legge di *attuazione* sciogliere altri nodi interpretativi delle previsioni costituzionali in questione promuovendo una lettura delle norme da imporre ai contraenti? Può ad esempio fare riferimento espresso all'oggetto delle intese e quindi al tipo di autonomia ulteriore ossia precisare se si tratta di legislativa, regolamentare, amministrativa, organizzativa, finanziaria e via dicendo? Può, ancora, prevedere delle condizioni senza le quali il processo di sottoscrizione delle intese Stato-Regione interessata sarebbe pregiudicato?

Senza dubbio si tratterebbe di indicazioni che vincolerebbero lo Stato e non certo la Regione ma che avrebbero l'indubbio effetto di condizionare l'attività di uno dei contraenti dal punto di vista amministrativo e politico; siamo tuttavia sicuri che questi vincoli possano resistere davanti alle intese approvate con legge a maggioranza qualificata senza subirne di fatto una abrogazione implicita o una disapplicazione per prevalenza della fonte atipica successiva e competente secondo Costituzione?

La sensazione, semplificando, è che sulla "legge di attuazione" del regionalismo differenziato si siano proiettate tutte le esigenze politiche di gestione delle scelte in materia di "ulteriore autonomia" trasformando una legge inizialmente proposta solamente per dare ordine procedurale nel luogo di risoluzione anticipata dei conflitti politici che possono emergere nella fase di redazione delle intese e, per di più, dei conflitti non solo tra i contraenti ma anche con le Regioni che, pur non esercitando l'iniziativa ai fini dell'intesa, sono interessate dagli esiti delle attività istituzionali.

Si tratta di una deriva consequenziale alla scelta di leggere l'art. 116, comma 3, Cost. come operante nel campo soprattutto delle funzioni amministrative. Se, infatti, si fosse preferita una lettura "per materie legislative" il tema dei costi avrebbe potuto essere rimesso alla finanza regionale nel senso di consentire alle Regioni più virtuose finanziariamente di impiegare risorse (se necessarie) nell'adozione di leggi in materie di nuova competenza. Diversamente, i vari progetti di legge statale di attuazione del 116, comma 3, Cost. hanno spesso strabordato dallo spazio di esigua competenza e sono stati chiamati a gestire una cosa ben più complessa ossia lo spostamento di funzioni amministrative dallo Stato alla Regione con conseguenti risorse umane, strumentali e finanziarie.

Va ricordato che molto ha influito il timore di alcune Regioni del Sud di una differenziazione punitiva per il mezzogiorno del Paese; un timore legittimo ma che ha prodotto come conseguenza che la legge di attuazione è divenuta la sede della omogeneizzazione, direi dell'anti-differenziazione, allorché si è trasformata nella gabbia procedurale e di merito per ridurre l'impatto dell'applicazione della ulteriore autonomia come condizione di differenziazione tra i territori della Repubblica. In questa logica sono entrati in scena i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: cosa c'entrano con l'art. 116, comma 3, Cost.? Se si aderisse ad una lettura solamente per materie legislative della ulteriore autonomia non ci sarebbe alcun motivo per occuparsi di una competenza statale che autonomamente presidia i rapporti tra Stato e Regioni da un altro articolo della Costituzione.

Se l'intesa-legge fosse dedicata a spostare in capo alle Regioni una materia di legislazione statale e ad ampliare spazi di intervento legislativo regionale riducendo i principi fondamentali che lo vincolano, restando implicito che ciò avrebbe dovuto comportare una rivisitazione solo in ipotesi delle risorse finanziarie, nessuno avrebbe avuto argomenti solidi per imporre il tema della determinazione dei LEP e dei costi degli stessi.

Se, ad esempio, l'intesa avesse determinato la scelta congiunta delle parti di abrogare per quella Regione un vincolo statale ad essa sovraordinato, un parere, un controllo in una materia concorrente o se avesse trasferito la giustizia di pace a costi già sostenuti dallo Stato, con quale argomentazione si sarebbe potuto porre il tema dei LEP?

Invece è accaduto il contrario: sia il dibattito istituzionale che le bozze di intese circolanti hanno posto l'accento sulle funzioni amministrative chieste dalle Regioni allo Stato (pochissime bozze di intese facevano inizialmente riferimento alla potestà legislativa *nuda* ossia senza riferimenti alle funzioni amministrative, ben più negli accordi del 2018 citati) costringendo ad aderire ad un approccio che ha dovuto addentrarsi nella fitta foresta delle attività amministrative e dei relativi costi.

Non era più semplice che quelle funzioni fossero conferite dallo Stato alle Regioni interessate impiegando l'art. 118 della Costituzione cioè senza invocare un istituto, quello della "ulteriore autonomia", ben più ampio e impattante? Peraltro, così facendo, si pone anche il tema della "rigidità" di questa ulteriore autonomia visto che per superare la legge-intesa e riportare la funzione allo Stato servirebbe (anche se su questo non c'è unanimità in dottrina) una nuova legge-intesa, mentre nel meccanismo dell'art. 118 Cost. appaiono subito attivabili gli strumenti tipici dei poteri sostitutivi ex art. 120 Cost. che in quest'altro caso andrebbero "calati" nell'intesa.

Le chiavi di lettura qui proposte, a questo punto, ci permettono di esaminare, sempre dal punto di vista di "quale ulteriore autonomia" l'ultima proposta di legge statale di attuazione del dettato costituzionale.

### **3. Quale modello di attuazione ha scelto il disegno di legge Calderoli?**

Va subito ricordato che il disegno di legge AS 615 è stato elaborato successivamente ad alcune trattative tra lo Stato e le Regioni che sono già giunte ad una fase avanzata del loro esame; in particolare nel febbraio del 2018 le Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto hanno raggiunto accordi preliminari in tal senso con il Governo. Ciò comporta che le scelte già fatte possono senza dubbio aver vincolato o indirizzato la proposta in questione; si pensi solo alla durata decennale lì già prevista, piuttosto che alla proposizione di disciplinare congiuntamente le regole generali per raggiungere le intese stesse<sup>11</sup>.

Inoltre, già nella legge n. 197 del 2022, il Parlamento ha adottato norme connesse all'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. allorché ha previsto un meccanismo di definizione dei livelli essenziali ex art. 117, comma secondo, lett. m) e dei relativi costi e fabbisogni standard.

---

<sup>11</sup> L'art. 1 degli accordi citati prevede "il Presente accordo ha ad oggetto i principi generali, la metodologia e le materie per l'attribuzione alla Regione [...] di autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione".



In particolare le norme in questione prevedono il nesso tra attuazione della ulteriore autonomia e LEP: “ai fini della completa attuazione”<sup>12</sup> del regionalismo differenziato e del “pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni” si prescrive la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti di diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale” “quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo inviolabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale” e “per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali”. La determinazione servirebbe, sempre secondo le norme approvate, al “pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti i diritti civili e sociali e quale condizione per l’attribuzione di ulteriori funzioni”.

La legge statale è chiarissima nel subordinare l’art. 116, comma 3 Cost., alla determinazione dei LEP: “l’attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all’articolo 116 terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili [...] ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP)” (comma 791).

Come si decide se una materia “si riferisce” ai LEP ed un’altra no? Lo decide la Cabina di regia istituita dalle norme in questione “con il supporto delle amministrazioni competenti” dopo aver svolto una ricognizione delle norme vigenti statali e regionali nelle materie interessate dall’art. 116, comma 3, Cost. e dopo aver ricostruito la spesa storica statale in quelle materie per le singole funzioni statali. Saranno appositi Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri a determinare “i LEP e i correlati costi e fabbisogni standard nelle materie di cui all’art. 116, terzo comma, della Costituzione” (comma 793).

Conseguentemente alla scelta legislativa della legge n. 197 del 2022, la proposta di legge di attuazione prevede la distinzione tra materie “riferibili” ai LEP e materie “non riferibili” ai LEP. Non è questa la sede per segnalare la particolare discrezionalità politica che guida la disciplina dei LEP sia per determinarne la soglia (a quale livello si posiziona il livello essenziale tra i tanti possibili?) che per decidere la materia che contiene la necessità di definizione dei LEP.

Certo è, però, che nelle materie “senza LEP” si potrà comunque procedere con le intese tra lo Stato e la Regione interessata, segnando un “regionalismo differenziato” a doppia velocità in ragione della distinzione a monte delle materie; ma ci si chiede: quante e quali sono le materie “non riferibili” ai LEP? Ricordiamo infatti che la Costituzione non fa riferimento solamente ai diritti sociali, ma anche a quelli civili. Ciò comporta che molto difficilmente non vi sia una materia alla quale non siano riconducibili diritti civili, almeno di non dare una interpretazione stringente della lettera m) e ritenere che la “riferibilità” della materia ai LEP presupponga una connessione diretta tra l’esercizio del potere normativo pubblico e l’esercizio di un diritto costituzionale. Non dimentichiamo che la Corte costituzionale, oltre a definire la portata trasversale della materia di cui alla lettera m)<sup>13</sup>, ha anche escluso che sia sufficiente la

---

<sup>12</sup> Indicativa forse l’espressione “completa attuazione” come se si ammettesse che una certa attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost. sarebbe comunque possibile anche senza la previa determinazione dei LEP.

<sup>13</sup> La Corte costituzionale ha definito la lettera m) non come vera e propria materia ma come “una competenza trasversale del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle” (cfr. sent.



autoqualificazione della legge statale come atto che determina i LEP per rendere la norma compatibile con il dettato costituzionale<sup>14</sup>.

#### 4. Prime riflessioni conclusive a risposte scelte

La Corte costituzionale, come sappiamo, si è più volte espressa nel “valutare negativamente il perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP, i quali indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché «il nucleo invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivi tali diritti (*ex multis*, sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020)”; ciò anche perché “i LEP rappresentano un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali (*ex multis*, sentenze n. 197 del 2019 e n. 117 del 2018)”<sup>15</sup>. Come ha sottolineato la Corte Costituzionale, “il ritardo nella definizione dei LEP rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell’autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali”<sup>16</sup>.

Quello che in questa sede si cerca di evidenziare è che, sebbene non sia possibile ragionare in modo parziale sulla finanza pubblica isolando il rapporto tra Stato e singola Regione<sup>17</sup>, non sfugge che la definizione dei LEP non costituisce una condizione giuridica necessaria per l’attuazione dell’art. 116 Cost.; ne è divenuta in ogni caso condizione politica. Anzi, citando le norme introdotte nella legge di bilancio 2023, per la “completa attuazione” del dettato costituzionale. È evidente dunque che l’attuazione di una norma costituzionale che produce differenziazione è stata politicamente condizionata alla previa rimozione di altri elementi già presenti nel sistema istituzionale di differenziazione originati, almeno così a giudizio della Corte costituzionale, anche dalla assenza della definizione dei LEP.

Si tratta di un ritardo, quello che riguarda i LEP, che prescinde dall’attuazione dell’art. 116, comma terzo, Cost. e che ben venga che sia sanato in questa occasione; tuttavia restano da fare due valutazioni in parte alternative.

La prima consiste nel riconoscere che la determinazione dei LEP con riguardo a tutti i diritti potrà in teoria consistere in una delle più imponenti operazioni di analisi e ridefinizione della spesa e della finanza pubblica. Alternativamente, invece, si utilizzerà quanto già oggi opera come LEP di fatto o di diritto. Nelle materie più rilevanti di competenza delle Regioni (sanità in

---

n. 282 del 2002 ma anche molte altre. Riferimenti in E. FRONTONI, *Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, a cura di, *Le materie dell’art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015, pp. 149 e ss.

<sup>14</sup> Cfr. Sentt. n. 423 del 2004, n. 287 del 2005 e n. 133 del 2010.

<sup>15</sup> Entrambe le citazioni sono nella sent. n. 220 del 2021.

<sup>16</sup> Sent. n. 220 del 2021.

<sup>17</sup> “In proposito, questa Corte ha precisato che le norme incidenti sull’assetto finanziario degli enti territoriali «non possono essere valutate in modo “atomistico”, ma solo nel contesto della manovra complessiva, che può comprendere norme aventi effetti di segno opposto sulla finanza delle Regioni e degli enti locali» (sentenza n. 83 del 2019)” (sent. n. 220 del 2021).

particolare) esistono i LEA e nessuno può vietare alle Regioni di operare extra-LEA in sanità<sup>18</sup>. Quindi già oggi sono presenti elementi di differenziazione che permettono ad esempio alla Regione Veneto di destinare risorse proprie per attività che non sono incluse nei LEA fissati dallo Stato. In quale direzione andrà la determinazione statale dei LEP?

Una volta confermati o ri-definiti i LEP, tutte le Regioni potranno avere contezza di quali attività occorre garantire da parte del pubblico potere e come debbano essere finanziate e resterà ferma la possibilità per le Regioni di finanziare attività extra-LEP. Tornerà quindi il tema della differenziazione che oggi si pensa di neutralizzare con queste previsioni statali.

Va ricordato che quasi tutte le Regioni del Sud del Paese sono interessate da Piani di rientro nella gestione della sanità (due sono anche commissariate). Come ha chiarito la Corte costituzionale, “le disposizioni che prevedono accordi fra Stato e Regioni per il ripiano dei disavanzi sono finalizzate al contenimento della spesa pubblica sanitaria e, dunque, sono espressive di un correlato principio di coordinamento della finanza pubblica” (sent. n. 123 del 2011). Quello che oggi sembra uno scambio tra le Regioni più ricche che chiedono più autonomia e quelle meno ricche che chiedono una garanzia della copertura dei livelli essenziali delle prestazioni nel proprio territorio rischia solo, attraverso i LEP, di spostare più avanti nel tempo il tema di fondo: quanta differenziazione siamo in grado di accettare politicamente tra le Regioni italiane per di più in una fase storica in cui l’Italia è a sua volta interessata da un processo di omogeneizzazione normativa in ambito europeo?

La stessa domanda che tra il 1948 e il 1970 ha frenato la differenziazione di base tra Stato e Regioni e tra Regioni portando a ritardi prima e al contenimento poi dell’autonomia regionale e che dal 2001 frena la differenziazione da conseguire attraverso l’ulteriore autonomia di cui all’art. 116, comma 3, Cost..

Sarebbe stato sufficiente interpretare le previsioni costituzionali nel senso di consentire alle Regioni, con risorse proprie (salvo quelle statali già definite per quel territorio nelle materie di cui al comma 2, art. 117 Cost.), di ampliare i propri spazi di competenza legislativa per concretizzare, senza neppure una legge di attuazione, il regionalismo differenziato. Ma forse il punto oggi è capire se e quanto è sostenibile politicamente e finanziariamente un Paese ancor più differenziato.

---

<sup>18</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 gennaio 2017 recante “Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all’articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502”.

NICOLA VICECONTE\*

## «Ragioni logiche, prima che giuridiche» La gestione della pandemia da SARS-CoV-2 alla prova della Corte costituzionale\*\*

ABSTRACT (EN): The essay analyzes the judgements of the Constitutional Court on the legislation adopted to contain the COVID-19 pandemic, in order to evaluate the impact on the constitutional system, with reference to the State-Regions relations, the system of sources, and the constitutional rights, especially to the issue of vaccination obligation.

ABSTRACT (IT): Il saggio analizza le pronunce della Corte costituzionale che hanno riguardato la legislazione adottata per fronteggiare la pandemia di COVID-19, al fine di valutarne l'impatto sul sistema costituzionale, tanto in riferimento ai rapporti Stato-Regioni e al sistema delle fonti, quanto alla limitazione dei diritti costituzionali, con particolare riferimento al tema dell'obbligo vaccinale.

SOMMARIO: 1. Le misure per il contenimento della pandemia di COVID-19: cenni ricostruttivi. - 1.1. La rapida diffusione del SARS-CoV-2 e il cd. *lockdown*. - 1.2. Misure restrittive e differenziazione territoriale: l'Italia delle "zone". - 1.3. L'uscita dalle restrizioni tra vaccini e *green pass*. - 2. La gestione della pandemia spetta allo Stato: «ragioni logiche, prima che giuridiche»? - 2.1. La sentenza n. 37 del 2021: il *deus ex machina* della «profilassi internazionale». - 2.2. L'inevitabile "centralismo" tra strade alternative e prospettive future. - 3. Legislazione emergenziale e ordinamento costituzionale. - 3.1. Gli strumenti normativi per il contenimento della pandemia: la sentenza n. 198 del 2021 (e la n. 127 del 2022). - 3.2. L'accentramento del potere decisionale nel Presidente del Consiglio dei ministri oltre il sistema di protezione civile: condizione "sufficiente" ma non "necessaria"? - 4. L'obbligo vaccinale contro il SARS-CoV-2 innanzi alla Corte costituzionale. - 4.1. Le sentenze n. 14 e n. 15 del 2023. - 4.2. Obblighi vaccinali ed emergenza pandemica. - 5. Corte costituzionale e gestione delle emergenze: indicazione di un modello o legittimazione dell'esistente?

### 1. Le misure per il contenimento della pandemia di COVID-19: cenni ricostruttivi

#### 1.1. La rapida diffusione del SARS-CoV-2 e il cd. *lockdown*

A partire dalla fine del 2020 la Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi su talune delle misure adottate per far fronte alla diffusione del virus SARS-CoV-2 (cd. "nuovo coronavirus") e alla correlata pandemia di COVID-19, dapprima su aspetti marginali, successivamente sui profili che più direttamente hanno riguardato i rapporti tra la legislazione "emergenziale" e l'ordinamento costituzionale.

Com'è noto, il 30 gennaio 2020 il direttore generale dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) ha dichiarato la diffusione del nuovo coronavirus SARS-CoV-2 «emergenza di

\* Ricercatore in diritto pubblico presso l'Università degli Studi della Tuscia.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

salute pubblica di rilevanza internazionale». Solo in data 11 marzo 2020, invece, l'OMS ha formalmente adottato la dichiarazione di «pandemia», ossia di diffusione in più continenti di un nuovo patogeno, ad alta contagiosità e in grado di diffondersi rapidamente tra gli esseri umani al di fuori di contesti circoscritti, per cui non siano previste cure efficaci. Dichiarazione da cui consegue l'adozione da parte degli Stati delle misure previste dai piani pandemici predisposti a livello nazionale; piani che, però, erano tarati essenzialmente sulle pandemie influenzali, mentre per lungo tempo sono mancate puntuali indicazioni da parte dell'OMS sulle procedure sanitarie da adottare per far fronte al nuovo coronavirus.

Così, in Italia, la catena di provvedimenti per il contenimento della pandemia è iniziata in data 31 gennaio 2020, con la dichiarazione da parte del Consiglio dei ministri dello stato di emergenza sul territorio nazionale per la durata di sei mesi, ai sensi degli artt. 7, comma 1, lettera c), e 24, comma 1, del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile).

L'art. 24, comma 1, del Codice della protezione civile stabilisce, nella specie, che, al verificarsi degli eventi rientranti nella previsione dell'art. 7, comma 1, lettera c) – ossia le emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi che, in ragione della loro intensità o estensione, debbono essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare per periodi limitati e predefiniti – il Consiglio dei ministri delibera lo stato di emergenza di rilievo nazionale, ne fissa la durata (che non può eccedere i 12 mesi, prorogabili per altri 12), ne determina l'estensione territoriale e autorizza l'emanazione delle ordinanze di protezione civile di cui all'art. 25. Tali ordinanze, da adottarsi in deroga ad ogni disposizione vigente, nei limiti e con le modalità indicati nella deliberazione dello stato di emergenza e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea, «devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si intende derogare e devono essere specificamente motivate». I poteri di ordinanza in materia di protezione civile sono attribuiti dall'art. 5, comma 1, al Presidente del Consiglio dei ministri, che può esercitarli, salvo che sia diversamente stabilito (e salva la nomina di un commissario straordinario), per il tramite del Capo del Dipartimento della protezione civile.

È stato dunque sulla base dell'ordinamento di protezione civile che sono intervenute le prime misure per fronteggiare la pandemia, a cominciare dall'ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile 3 febbraio 2020, n. 630, che ha istituito il ben noto Comitato tecnico-scientifico. A tali ordinanze si sono unite quelle ex art. 32 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, che attribuisce in via generale al Ministro della salute il potere di adottare ordinanze contingibili e urgenti in materia di igiene e sanità pubblica, con efficacia su tutto il territorio nazionale o parte di esso, ove comprenda più Regioni; un potere di ordinanza è attribuito anche ai Presidenti delle Regioni e ai Sindaci, ma solo quando l'efficacia di tali atti possa essere garantita da questo livello di governo (previsioni confermate anche dall'art. 117 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e dall'art. 50 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267).

A partire dalla fine di febbraio 2020, la diffusione sul territorio nazionale del nuovo coronavirus ha fatto registrare una rapida crescita, inizialmente limitata a talune zone del Veneto e della Lombardia. A ciò il legislatore ha fatto fronte affiancando alle misure previste dalla

legislazione vigente anche più specifici provvedimenti, con il ricorso allo strumento del decreto-legge<sup>1</sup>.

Così, il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni, nella legge 5 marzo 2020, n. 13, ha previsto misure di quarantena e restrittive tarate sull'andamento della pandemia – che andavano dai limiti alla mobilità sul territorio comunale o su parti di esso, a quelli di accesso a taluni servizi pubblici, sino alla sospensione di varie attività, ricreative, d'istruzione, lavorative e commerciali – da adottarsi con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. Più precisamente, l'art. 1 del d.l. n. 6 del 2020 conteneva un'elencazione non tassativa delle misure, mentre l'art. 2 stabiliva che le autorità competenti potessero adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza, senza che fosse indicata la durata temporale di siffatti provvedimenti. L'attuazione delle misure di contenimento era dunque affidata essenzialmente allo strumento del d.P.C.m., adottato su proposta del Ministro della salute, sentiti il Ministro dell'interno, il Ministro della difesa, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri competenti per materia, nonché i Presidenti delle Regioni competenti o il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, quando riguardanti tutto il territorio nazionale. Il Ministro della salute, i Presidenti delle Regioni o i sindaci potevano intervenire, ai sensi della sopra ricordata normativa, tramite ordinanze contingibili e urgenti in via interinale, nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e solo nei casi di estrema necessità ed urgenza. La violazione dei divieti così introdotti, infine, era punita ai sensi dell'art. 650 del codice penale.

In attuazione del d.l. n. 6 del 2020 sono stati adottati vari d.P.C.m., in rapida successione, sino al d.P.C.m. 11 marzo 2020, che ha dato inizio al cd. “lockdown”, con l'individuazione di misure restrittive in modo uniforme sul territorio nazionale. In tale fase, inoltre, il modello normativo introdotto con la legislazione statale è stato attuato in parallelo alle ordinanze di protezione civile e del Ministro della salute, affiancate a non poche iniziative dei Presidenti delle Regioni<sup>2</sup>. Il progressivo aggravarsi della situazione epidemiologica ha portato all'adozione del

---

<sup>1</sup> Sulla legislazione “pandemica”, tra i tanti, si ricordano: M. BELLETTI, *La “confusione” nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 3, 2020, p. 174 ss.; F. BILANCIA, *Le conseguenze giuridico istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2020, p. 333 ss.; F. BOCCHINI, *Il problema della individuazione della disciplina costituzionale della pandemia nella giurisprudenza costituzionale*, in *Nomos*, n. 2, 2021, p. 2 ss.; M. CALAMO SPECCHIA, *Principio di legalità e stato di necessità al tempo del “COVID-19”*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2020, p. 155 ss.; L. CASTELLI, *Una fonte anomala. Contributo allo studio dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri*, 2021, Editoriale scientifica, Napoli, p. 98 ss.; M. FRANCAVIGLIA, *Decretazione d'urgenza, poteri d'ordinanza e riserve di legge. La produzione normativa nell'emergenza Covid-19 alla luce del principio di legalità*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2020, p. 361 ss.; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020, p. 109 ss.; R. ROMBOLI, *L'incidenza della pandemia da coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, in *Consulta Online*, n. 3, 2020, p. 512 ss.; F. SORRENTINO, *A proposito dell'emergenza coronavirus*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta Online* (9 luglio 2020), p. 1 ss.; S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2020, p. 531 ss.

<sup>2</sup> Su tale “concorrenza” di modelli normativi vedi P. CARNEVALE, *Pandemia e sistema delle fonti a livello statale. Qualche riflessione di ordine sistematico*, in *Corti supreme e salute*, n. 1, 2021, p. 41 ss.; A. MORELLI, *Le “convergenze parallele” dei modelli di normazione impiegati per fronteggiare la pandemia: «stato di emergenza» e «stato di necessità» alla luce della sent. n. 198/2021 della Corte costituzionale*, in *Nomos*, n. 3, 2021, p. 2.

d.P.C.m. 21 marzo 2020, che ha comportato la chiusura di tutti i servizi non essenziali e ancor più radicali limiti alla possibilità di spostamenti sul territorio.

L'assetto normativo è stato poi meglio definito dal decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2020, n. 35, che ha abrogato il d.l. n. 6 del 2020 (facendo però salvi gli effetti prodotti e gli atti adottati sulla base dei decreti e delle ordinanze emanati ai sensi di tale decreto-legge). Ivi, è stato indicato un vasto insieme di misure precauzionali e limitative puntualmente elencate (art. 1) – quali, ad esempio, i limiti alla libertà di circolazione, anche con misure quarantenarie e d'isolamento fiduciario, le limitazioni alle attività commerciali, lavorative e ricreative, sino alla loro sospensione, il divieto di assembramenti e di manifestazioni collettive – con la possibilità di modularne l'applicazione in aumento ovvero in diminuzione, in base all'andamento epidemiologico, secondo principi di adeguatezza e proporzionalità al rischio effettivamente presente su specifiche parti del territorio nazionale ovvero sulla totalità di esso.

Tali misure erano espressamente disciplinate come temporanee, potendo avere una durata non superiore a 50 giorni, prorogabile fino alla cessazione dello stato di emergenza dichiarato il 31 gennaio 2020, e dovevano essere attuate con i già noti d.P.C.m. (art. 2). Riguardo a questi ultimi, veniva prevista un'informativa del Presidente del Consiglio dei ministri o di un Ministro da lui delegato ogni quindici giorni alle Camere sulle misure adottate e, salve ragioni di urgenza, la preventiva informazione alle Camere del contenuto dei provvedimenti da adottare, al fine di tenere conto degli eventuali indirizzi dalle stesse Camere formulati (previsione inserita in sede di conversione del d.l. n. 19 del 2020). Inoltre, per i profili tecnico-scientifici e le valutazioni di adeguatezza e proporzionalità, i provvedimenti dovevano essere adottati, di norma, sentito il Comitato tecnico-scientifico. Le Regioni potevano intervenire in via di urgenza con misure restrittive, nelle more dell'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e con efficacia limitata fino a tale momento (art. 3). Restava fermo, inoltre, il potere d'ordinanza del Ministro della salute, per profili limitati (mentre è venuto progressivamente meno il ricorso alle ordinanze di protezione civile). Da ultimo, le sanzioni per la violazione dei divieti divenivano punite in via amministrativa e non più *ex art. 650 c.p.*

Successivamente è intervenuto il decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, convertito, con modificazioni, nella legge 14 luglio 2020, n. 74. Ivi (art. 1), in un quadro epidemiologico meno grave, si è disposta la progressiva cessazione delle misure restrittive adottate ai sensi del d.l. n. 19 del 2020 (mantenendosene comunque non poche, quali la quarantena dei positivi, l'isolamento fiduciario dei contatti di positivi, il distanziamento sociale, l'obbligo d'indossare dispositivi di protezione in determinati contesti, etc.), che avrebbero però potuto essere riadottate in specifiche parti del territorio, in caso di aggravamento del quadro epidemiologico. Ai sensi dell'art. 1, comma 16, inoltre, si attribuiva alle Regioni la possibilità d'introdurre misure derogatorie, ampliative o restrittive, rispetto a quelle disposte ai sensi dell'art. 2 del d.l. n. 19 del 2020, nelle more dell'attuazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, informandone contestualmente il Ministro della salute.

È così sulla base del d.l. n. 33 del 2020 che sono stati adottati i provvedimenti successivi al *lockdown*, con una progressiva riduzione delle misure restrittive, alla luce di un quadro epidemiologico che appariva, all'epoca, più rassicurante.

### 1.2. Misure restrittive e differenziazione territoriale: l'Italia delle “zone”

Nell'autunno-inverno 2020 si è registrata una “seconda ondata” dei contagi, a cui si è fatto fronte, previa ulteriore proroga dello stato di emergenza, con l'innovazione del cd. sistema delle “zone” (art. 1, comma, 16-bis, del d.l. n. 33 del 2020, introdotto dal decreto-legge 9 novembre 2020, n. 149). In virtù di tale intervento normativo, le misure restrittive previste dal d.l. n. 33 del 2020 trovavano applicazione in modo differenziato sul territorio nazionale, salve talune misure omogenee (come l'uso di dispositivi di protezione e il distanziamento sociale), sulla base di ordinanze del Ministro della salute (di efficacia temporale non inferiore a 15 giorni), che classificavano, in virtù di specifici indicatori, il rischio epidemiologico nelle singole Regioni (che andava dalle cd. zone “gialle”, a rischio moderato, a quelle “arancio”, a rischio alto, alle zone “rosse”, a rischio molto alto, aggiungendosi in seguito anche la fascia “bianca”, a rischio lieve).

Il meccanismo delle “zone”, con successive proroghe dello Stato di emergenza, ha così caratterizzato le misure restrittive adottate nel corso del 2021 (modificandosi più volte i criteri per l'assegnazione del territorio regionale a una determinata zona), pur in presenza di alcuni momenti di maggiori restrizioni omogenee sul territorio nazionale (si pensi alle festività natalizie 2020-2021 e alle festività pasquali 2021). Può poi ricordarsi quanto previsto dal decreto-legge 13 marzo 2021, n. 30, convertito in legge 6 maggio 2021, n. 61, che prevedeva il rafforzamento delle limitazioni per le zone “rosse” e la temporanea eliminazione delle zone “gialle”, primo atto in materia di contenimento della pandemia del Governo Draghi, con cui si inaugurava una fase in cui si è registrato un minor ricorso ai d.P.C.m., incentrandosi la maggior parte delle scelte nei decreti-legge.

### 1.3. L'uscita dalle restrizioni tra vaccini e *green pass*

La maggior innovazione che ha caratterizzato la gestione della pandemia a partire dalla fine della cd. “terza ondata” (primavera 2021) è stata l'introduzione, in parallelo con il progredire della campagna di vaccinazione contro il Covid-19, del cd. “*green pass*” e degli obblighi vaccinali per talune categorie di lavoratori<sup>3</sup>.

Così, il decreto-legge 1 aprile 2021, n. 44, convertito in legge 28 maggio 2021, n. 76, all'art. 4 ha previsto, per gli esercenti le professioni sanitarie e gli operatori di interesse sanitario che svolgono la loro attività nelle strutture sanitarie, sociosanitarie e socio-assistenziali, pubbliche e private, nelle farmacie, parafarmacie e negli studi professionali, l'obbligo di sottoporsi a vaccinazione contro il SARS-CoV-2<sup>4</sup>; vaccinazione che costituiva requisito essenziale per

---

<sup>3</sup> Sui riflessi di entrambe le misure sul mondo del lavoro vedi S. SONNATI, *Rimedi contro il rischio da COVID-19: la graduale contaminazione tra misure anticontagio destinate alla collettività e misure di sicurezza sui luoghi di lavoro*, in *Responsabilità civile e previdenza*, n. 6, 2021, p. 2085 ss.

<sup>4</sup> Sull'obbligo vaccinale per medici e sanitari si vedano, tra i tanti: V. DE SANTIS, *Dalla necessità dell'obbligo vaccinale alla realtà del green pass*, in *Nomos*, n. 3, 2021, pp. 7-20; D. DONATI, *La legittimità dell'obbligo vaccinale per gli operatori sanitari*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2022, p. 120 ss.; I. A. NICOTRA, *Diritto alla salute, obbligo vaccinale e diritto al lavoro. Alla ricerca di un delicato bilanciamento nel tempo dell'emergenza permanente*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 4, 2021, p. 1 ss.; A. PATANÈ, *La costituzionalità dell'obbligo vaccinale all'interno del difficile equilibrio tra tutele e vincoli nello svolgimento dell'attività lavorativa*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 2, 2021, p. 1 ss.; F. PERCHINUNNO, *Riflessioni sulla legittimità*



l'esercizio della professione e per lo svolgimento delle prestazioni lavorative. Solo in caso di accertato pericolo per la salute, in relazione a specifiche condizioni cliniche documentate, la vaccinazione poteva essere omessa o differita. In caso di mancato adempimento dell'obbligo vaccinale era prevista la sospensione dal diritto di svolgere prestazioni o mansioni che implicassero contatti interpersonali o comportassero, in qualsiasi altra forma, il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2. Per il periodo di sospensione non erano dovuti la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati, salvo che non fosse possibile adibire il lavoratore a diverse mansioni, anche inferiori, che non implicassero rischio di contagio (ipotesi sempre prevista per coloro per cui la vaccinazione dovesse essere omessa o differita).

L'obbligo vaccinale è stato progressivamente esteso (con successive proroghe della durata di tale obbligo) a diverse categorie<sup>5</sup>. Nella specie, il decreto-legge 10 settembre 2021, n. 122, convertito con modificazioni in legge 24 settembre 2021, n. 133 (art. 1), ha introdotto nel d.l. n. 44 del 2021 l'art. 4-bis, estendendo l'obbligo al personale delle strutture residenziali, socio-assistenziali e socio-sanitarie. Il decreto legge 26 novembre 2021, n. 172, convertito in legge 21 gennaio 2022, n. 3, oltre a estendere l'obbligo vaccinale anche ai richiami e a modificare l'art. 4 del d.l. n. 44 del 2021 (art. 1), ha inserito (art. 1) in tale decreto l'art. 4-ter, recante l'obbligo vaccinale per il personale scolastico, del comparto difesa e sicurezza, delle forze dell'ordine e dell'amministrazione penitenziaria e per tutti coloro che svolgessero mansioni presso le strutture sanitarie accreditate e autorizzate. Il decreto, inoltre, ha previsto che per il periodo di sospensione conseguente al mancato assolvimento dell'obbligo vaccinale non fosse comunque dovuta la retribuzione, né altro compenso o emolumento, venendo meno la possibilità di essere adibiti a mansioni diverse non "a rischio", ipotesi che restava quale onere per il datore di lavoro solo per coloro per cui la vaccinazione dovesse essere omessa o differita. Infine, il decreto-legge 7 gennaio 2022, n. 1, convertito nella legge 4 marzo 2022, n. 18 del 2022, oltre a estendere l'obbligo, tra gli altri, al personale universitario, ha previsto un più generale obbligo vaccinale per gli ultracinquantenni (art. 1, che ha inserito l'art. 4-quater nel d.l. n. 44 del 2021).

Va sottolineato che, parallelamente alla previsione di tali obblighi vaccinali "selettivi", il legislatore ha introdotto l'istituto della certificazione verde (cd. *green pass*), strumento nato all'interno dell'ordinamento dell'Unione europea al fine di consentire il ripristino degli spostamenti sul territorio dell'Unione, poi disciplinato dal regolamento (UE) 2021/953, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2021<sup>6</sup>. In particolare, il decreto-legge 22

---

dell'obbligo vaccinale agli operatori sanitari (Nota a consiglio di Stato, sez. III, 20 ottobre 2021, n. 7045), in *Queste istituzioni*, n. 4, 2021, p. 144 ss.; R. ROMBOLI, *Aspetti costituzionali della vaccinazione contro il Covid-19 come diritto, come obbligo e come onere (certificazione verde Covid)*, in *Questione giustizia* (6 settembre 2021), p. 1 ss.; A. RUGGERI, *Covid-19 e obbligo vaccinale, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, in *Nuove autonomie*, n. 1 (Numero speciale), 2022, n. 53 ss.; L. TASCHINI, *Il vaccino anti Covid nel rapporto di lavoro. Dalle prime pronunce di merito al d.l. n. 44 del 2021*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 2, 2021, p. 1 ss. Sul tema vedi anche: *Sulla vaccinazione in tempo di Covid-19 – Il Forum*, in *Rivista "Gruppo di Pisa"*, n. 2, 2021, p. 257 ss.

<sup>5</sup> Sul tema: C. IANNELLO, *Le «scelte tragiche» del diritto a tutela della salute collettiva. L'irragionevolezza di una vaccinazione obbligatoria generalizzata per il Sars-Cov-2*, in *dirittifondamentalli.it*, n. 1, 2022, p. 146 ss.

<sup>6</sup> In particolare, ai sensi dell'art. 1, il regolamento aveva lo scopo di agevolare l'esercizio del diritto di libera circolazione durante la pandemia di COVID-19 e la revoca graduale delle restrizioni alla libera circolazione poste in essere dagli

aprile 2021, n. 52, convertito in legge 17 giugno 2021, n. 87 (che eliminava tra l'altro alcune delle maggiori restrizioni introdotte dal d.l. n. 30 del 2021 e confermate dal d.l. n. 44 del 2021), istituiva le «certificazioni verdi COVID-19», definite dall'art. 9, comma 1, lettera a), quali certificazioni di avvenuta vaccinazione contro il SARS-CoV-2 o di guarigione dall'infezione da SARS-CoV-2, ovvero di effettuazione di un test molecolare o antigenico con risultato negativo al virus SARS-CoV-2. Nel primo caso la certificazione aveva una durata (più volte modificata) di 9 mesi, nel secondo di 6 mesi, nel terzo di 48 (per il tampone rapido) o di 72 ore (per il molecolare).

Al possesso della certificazione verde si è accompagnata, specie a partire dal decreto-legge 23 luglio 2021 n. 105, convertito in legge 16 settembre 2021 n. 126 (che all'art. 3 introduce l'art. 9-bis nel d.l. n. 52 del 2021), l'accesso a una vasta serie di attività (che spaziavano dalle visite ospedaliere ai servizi di ristorazione al chiuso), con distinzioni a seconda della zona di assegnazione della Regione. In tal modo, andando dunque ben oltre quanto previsto dalla normativa europea<sup>7</sup>, si è creata progressivamente una differenziazione nell'applicazione delle misure restrittive tra chi fosse in possesso di *green pass* e chi ne fosse sprovvisto.

Così, con il decreto-legge 6 agosto 2021, n. 111, convertito, con modificazioni, in legge 24 settembre 2021, n. 133, il possesso di certificazione verde diveniva condizione necessaria per l'accesso a scuola e Università (oltre che a determinati servizi di trasporto), mentre il decreto-legge 21 settembre 2021, n. 127, estendeva l'obbligo anche ai lavoratori appartenenti al comparto pubblico e ai dipendenti di aziende del settore privato.

Il già ricordato d.l. n. 172 del 2021 (art. 5) ha poi previsto una distinzione all'interno della certificazione verde tra quella rilasciata a persone vaccinate o guarite (c.d. "*green pass rafforzato*" o "*super green pass*"<sup>8</sup>), da quella seguente a tampone molecolare o rapido ("*green pass base*"). L'accesso a determinate attività vietate in zona gialla o arancione venivano così consentite ai possessori di *green pass rafforzato*, mentre era esteso l'obbligo di *green pass base* in vari settori (quali, ad esempio, alberghi, servizi di trasporto ferroviario regionale e interregionale, servizi di trasporto pubblico locale).

---

Stati membri. In tal modo, fatta salva la competenza degli Stati membri di imporre restrizioni per motivi di salute pubblica, nei confronti dei titolari di uno dei certificati COVID erano escluse restrizioni alla libera circolazione (art. 11).

<sup>7</sup> Sulla genesi ed evoluzione del *green pass* vedi: C. BERTOLINO, "Certificato verde Covid-19" tra libertà ed eguaglianza, in *federalismi.it*, n. 15, 2021, p. 1 ss.; L. BRUNETTI, *La Costituzione può obbligare, ma non costringere: sulla incostituzionalità degli attuali divieti come mezzo per incentivare la vaccinazione (cd. green pass)*, in *Forum Quaderni costituzionali*, n. 3, 2021, p. 491 ss.; V. DE SANTIS, *Dalla necessità dell'obbligo vaccinale*, cit., pp. 24-32; F. GIRELLI, F. CIRILLO, *Immuni e green pass. Prospettive di bilanciamento nella pandemia*, in *Consulta Online*, n. 1, 2022, p. 254 ss.; R. LOMBARDI, F. SANTINI, *Green pass ed obbligo vaccinale, nel prisma delle scienze razionali*, in *Nuove autonomie*, n. 1 (Numero speciale), 2022, p. 71 ss.; A. POGGI, *Green pass, obbligo vaccinale e le scelte del Governo*, in *federalismi.it*, n. 21, 2021, p. IV ss.; F. RIGANO, M. TERZI, «Certificazioni verdi COVID-19» e obbligo vaccinale: appunti di legittimità costituzionale, in *Rivista AIC*, n. 5, 2021, p. 146 ss.; R. ROMBOLI, *Aspetti costituzionali della vaccinazione contro il Covid-19*, cit., p. 9 ss. Anche in una prospettiva comparata si vedano: G. GRASSO, *Green pass e tutela della salute pubblica: dall'ordinamento eurounitario al diritto costituzionale nazionale. Elementi di comparazione tra le esperienze italiana e francese*, in *Corti supreme e salute*, n. 1, 2022, p. 213 ss.; I. SPADARO, *Green pass in Italia e all'estero, tra garanzie costituzionali e obbligatorietà vaccinale indiretta*, in *federalismi.it*, n. 29, 2021, p. 51 ss.

<sup>8</sup> Su cui si vedano: A. MORELLI, F. SALMONI, *Osservazioni eretiche sul Super green pass*, in *lacostituzione.info* (9 dicembre 2021), p. 1 ss.

Tale sistema è stato oggetto di vari adattamenti, rendendo il possesso di *green pass* e *super green pass* necessario per quasi tutte le attività, con differenze sempre più marcate tra le due certificazioni (anche in virtù dei previsti richiami vaccinali), per quasi tutti i settori, dai viaggi all'estero agli obblighi di quarantena e di isolamento fiduciario. Si è così realizzato un sistema a tre velocità, che ha portato di fatto all'applicazione di molte delle restrizioni ai soli soggetti non vaccinati (progressivamente ridotti in virtù della forte adesione alla campagna vaccinale).

Il decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24, convertito in legge 19 maggio 2022, n. 52, ha successivamente regolato l'uscita graduale dall'emergenza sanitaria, in conseguenza della fine dello stato di emergenza (che era stato prorogato sino al 31 marzo 2022, ossia oltre i due anni previsti dalla legislazione di protezione civile), cui erano legate le varie misure. Si è così disposta la cessazione del sistema delle zone, con la progressiva eliminazione delle restrizioni e dell'applicazione della certificazione verde, mantenendosi solo talune misure in particolari contesti, tra cui l'obbligo di vaccinazione per tutto il 2022 per il personale sanitario, termine da ultimo anticipato al 1° novembre 2022, in virtù dell'art. 7 del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, convertito, con modificazioni, in legge 30 dicembre 2022, n. 199.

## 2. La gestione della pandemia spetta allo Stato: «ragioni logiche, prima che giuridiche»?

### 2.1. La sentenza n. 37 del 2021: il *deus ex machina* della «profilassi internazionale»

Il modello normativo predisposto dal legislatore statale per contenere gli effetti, sanitari e non, della pandemia, si è posto all'attenzione della Corte con la sentenza n. 37 del 2021<sup>9</sup> -

<sup>9</sup> Numerosi i commenti a tale pronuncia, tra cui si ricordano: F. BOCCHINI, *Il problema della individuazione della disciplina costituzionale della pandemia nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 14 ss.; G. BOGGERO, *In pandemia nessuna concorrenza di competenze. La Corte costituzionale promuove un ritorno al "regionalismo della separazione"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2021, p. 102 ss.; G. CAMPEGGIO, *La visione centralista dello Stato nella "profilassi internazionale"*, in *Amministrazione In Cammino* (21 luglio 2021), p. 1 ss.; B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *federalismi.it* (21 aprile 2021), p. 1 ss.; A. CARDONE, *Contrasto alla pandemia, "annichilimento" della potestà legislativa regionale e torsioni della decretazione d'urgenza: è davvero così liberamente derogabile il sistema di protezione civile?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2021, p. 311 ss.; C. CARUSO, *Il regionalismo autarchico è incostituzionale: dal Giudice delle leggi una pronuncia che mette ordine nella gestione territoriale della pandemia*, in *Questione giustizia* (13 aprile 2021), p. 1 ss.; L. CUOCOLO, F. GALLARATI, *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia con il bazooka della profilassi internazionale*, in *Corti supreme e salute*, n. 1, 2021, p. 3 ss.; A. D'ATENA, *L'impatto dell'emergenza sanitaria sul riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *Italian papers on federalism*, n. 1, 2021, p. 1 ss.; M. P. IADICICCO, *Pandemia e rapporti tra Stato e Regioni in sanità. Riflessioni su di un antico travaglio, limiti e criticità di alcune proposte di riforma. "Tutto cambi affinché tutto rimanga com'è?"*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2021, p. 584 ss.; A. MANGIA, *La legge regionale nel sistema delle norme d'ordinanza*, in *Le Regioni*, n. 3, 2021, p. 501 ss.; S. MANGIAMELI, *L'emergenza non è una materia della legislazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2021, p. 474 ss.; G. MENEGUS, *Osservazioni sulla prima sospensione cautelare (ordinanza n. 4/2021) di una legge regionale da parte della Corte costituzionale (e sulla sent. n. 37/2021)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2021, p. 87 ss.; M. MEZZANOTTE, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in *Consulta Online*, n. 1, 2021, p. 329 ss.; D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2021, p. 10 ss.; R. NIGRO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2021 e il controllo dello Stato sulle questioni di rilievo internazionale*, in *Diritti regionali*, n. 2, 2021, p. 419 ss.; C. PADULA, *La pandemia, la leale collaborazione e la Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, nn. 1-2, 2021, p. 169 ss.; C. PINELLI, *Era il richiamo alla "profilassi internazionale" il modo più congruo per affermare la potestà legislativa esclusiva dello Stato nella gestione*

avente ad oggetto la legge della Regione Valle d'Aosta 9 dicembre 2020, n. 11 – la quale era stata anticipata dall'ordinanza n. 4 del 2021<sup>10</sup>, primo caso di sospensione della legge impugnata ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e dell'art. 21 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

La legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2020 interveniva in vigenza del ricordato sistema “a zone”, nella specie del d.P.C.m. 3 dicembre 2020, quando la Regione era stata classificata in fascia arancione, con le conseguenti restrizioni previste per tale fascia. La normativa regionale, in particolare, selezionava le misure applicabili sul proprio territorio (art. 2), consentendo lo svolgimento di una serie di attività vietate dal ricordato d.P.C.m., nel rispetto dei protocolli di sicurezza (in particolare attività commerciali, lavorative e professionali), attribuendo al Presidente della Giunta la facoltà di sospendere dette attività con provvedimenti successivi, tenuto conto dell'andamento epidemiologico, del contesto socio-economico e delle peculiarità del territorio regionale (art. 4).

La Corte ha individuato – già nell'ordinanza n. 4 del 2021, con cui si era ritenuto che, sovrapponendosi alla normativa statale, la legge regionale impugnata esponesse di per sé stessa al concreto e attuale rischio che il contagio potesse accelerare d'intensità, consentendo misure di minor rigore, astrattamente idonee a compromettere, in modo irreparabile, la salute delle persone e l'interesse pubblico a una gestione unitaria a livello nazionale della pandemia – nella materia della «profilassi internazionale», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera q), della Costituzione, il titolo di legittimazione dell'intervento statale.

Tale materia, infatti, è ritenuta comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla, concernendo tutte quelle norme tese a garantire uniformità, anche nell'attuazione, in ambito nazionale, di programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale<sup>11</sup>. In tal senso, ogni decisione di aggravamento o allentamento delle misure di restrizione ricade sulla capacità di trasmissione della malattia oltre le frontiere nazionali, coinvolgendo così profili di collaborazione e confronto tra Stati, confinanti o meno.

Per tale ragione, secondo la Corte, sin dagli artt. 6 e 7 della legge n. 833 del 1978, i cui contenuti sono stati confermati dall'art. 112 del d.lgs. n. 112 del 1998, la profilassi internazionale e la «profilassi delle malattie infettive e diffuse, per le quali siano imposte la vaccinazione obbligatoria o misure quarantenarie», sono state qualificate come materie tra loro strettamente legate, affidate alla competenza dello Stato, sebbene la seconda sia stata delegata alle Regioni. La revisione costituzionale dell'art. 117 Cost., in tal senso, avrebbe confermato l'assetto già noto, attribuendo allo Stato una competenza con un oggetto ben distinto, che include la prevenzione o il contrasto delle malattie pandemiche, competenza idonea ad assorbire

---

dell'emergenza sanitaria?, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2021, p. 450 ss.; A. POGGI, G. SOBRINO, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?)* (nota Corte cost., sentenza n. 37/2021), in *Rivista AIC*, n. 4, 2021, p. 231 ss.; G. M. SALERNO, *Emergenza sanitaria e ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni: prime considerazioni* in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2021, p. 456 ss.

<sup>10</sup> Sul punto vedi E. LAMARQUE, *Sospensione cautelare di legge regionale da parte della Corte costituzionale* (Nota a Corte cost. 14 gennaio 2021, n. 4), in *Giustizia insieme*, 26 gennaio 2021.

<sup>11</sup> In proposito, la Corte richiama taluni passaggi della sentenza n. 5 del 2018, nonché delle sentenze n. 270 del 2016, n. 173 del 2014, n. 406 del 2005 e n. 12 del 2004.

ogni profilo della disciplina, non limitandosi a sovrapporsi alla disciplina legislativa regionale altrimenti competente, come avviene per le cd. materie “trasversali”.

A fronte di malattie altamente contagiose in grado di diffondersi a livello globale, sarebbero «ragioni logiche, prima che giuridiche» (così già la ricordata sentenza n. 5 del 2018) a richiedere una disciplina unitaria e di carattere nazionale, volta a preservare l’uguaglianza delle persone nell’esercizio del fondamentale diritto alla salute e a tutelare l’interesse della collettività. Infatti, ogni decisione adottata solo su parti del territorio nazionale potrebbe avere effetti sulla trasmissibilità internazionale della malattia e comunque sulla capacità di contenerla. Il che vale certamente per le misure di quarantena e le ulteriori restrizioni imposte alle attività quotidiane, ma anche per numerosi altri aspetti, quali, ad esempio, l’approccio terapeutico, le modalità di tracciamento dei contagi, l’approvvigionamento di farmaci, i piani vaccinali.

La Corte non esclude che le Regioni, in ragione delle attribuzioni loro spettanti nelle materie concorrenti della «tutela della salute» e della «protezione civile», possano operare a fini di igiene e profilassi anche in corso di un’emergenza pandemica, ma sempre nel quadro delle misure straordinarie adottate a livello nazionale, stante il grave pericolo per l’incolumità pubblica.

Nel caso del nuovo coronavirus, il rilievo internazionale dell’emergenza, dichiarata dall’OMS, che ha progressivamente fornito raccomandazioni dirette alle autorità politiche e sanitarie degli Stati, risulta evidente, con la conseguente possibilità per lo Stato di adottare le misure di contenimento della pandemia ritenute più opportune. Queste sono state adottate in un primo momento in base alla legislazione vigente *ratione temporis* che, come già ricordato, si fondava sull’art. 32 della legge n. 833 del 1978 e sul sistema di protezione civile. Tuttavia, sottolinea la Corte, un’emergenza sanitaria così peculiare, che ha richiesto l’impiego di strumenti capaci di adattarsi alle pieghe di una situazione di crisi in costante divenire, ben poteva consentire al legislatore statale l’introduzione di nuove risposte normative e provvedimenti, come operato dal d.l. n. 6 del 2020 e dal d.l. n. 19 del 2020.

La legislazione statale, in tal senso, non lasciava alcuno spazio di adattamento della normativa statale alla realtà regionale, che non fosse stato preventivamente stabilito dalla legislazione statale, non essendo consentita una politica regionale autonoma sulla pandemia, quand’anche di carattere più stringente rispetto a quella statale, ma una sola disciplina (restrittiva o ampliativa che sia) interinale, che si dovesse imporre per ragioni manifestatesi dopo l’adozione di un d.P.C.m. e prima che sia assunto quello successivo.

Di conseguenza, la Regione Valle d’Aosta non poteva con legge surrogare la sequenza di regolazione disegnata dal legislatore statale, imponendone una autonoma e alternativa, che faceva invece capo alle previsioni legislative regionali e alle ordinanze del Presidente della Giunta. Restava ferma, invece, la possibilità per le Regioni di esercitare quelle attribuzioni che non avessero alcuna capacità d’interferire con quanto determinato dalla legge statale, in particolare in riferimento all’organizzazione degli uffici, tenuto conto che nelle misure per affrontare la pandemia sono necessariamente coinvolte le strutture regionali dotate di attribuzioni sanitarie e di protezione civile.

## 2.2. L'inevitabile "centralismo" tra strade alternative e prospettive future

La Corte costituzionale ha dunque individuato nello Stato il fulcro della gestione dell'emergenza pandemica, escludendo la possibilità di spinte centrifughe, poiché sono «ragioni logiche, prima che giuridiche» a richiedere una regia unitaria, lasciando alle Regioni spazi più che altro in ambito esecutivo, non legislativo, da cui comunque non può prescindere le funzioni che le stesse Regioni sono chiamate a svolgere (si pensi, ad esempio, alle vaccinazioni<sup>12</sup>).

In base a tale consapevolezza logica, la Corte ha scelto la strada di una competenza esclusiva omnicomprensiva, la «profilassi internazionale», mossa probabilmente dalla preoccupazione di non mettere in discussione, almeno nei suoi fondamenti, il modello normativo adottato dal legislatore statale, venuto all'attenzione della Corte solo dopo un anno dalla sua entrata in vigore.

Una scelta che espande non poco i contenuti della profilassi internazionale,<sup>13</sup> anche alla luce della giurisprudenza costituzionale precedente<sup>14</sup>. In effetti, sulla base delle ricordate norme di cui alla legge n. 833 del 1978 e del d.lgs. n. 112 del 1998, tale materia ha solitamente riguardato i profili, connessi soprattutto alla sanità veterinaria, concernenti il presidio dei confini per l'attuazione dei protocolli contro le epidemie, dunque quale specifico settore all'interno della tutela della salute; il che più facilmente poteva far configurare la materia, in quanto ben circoscritta, quale potestà esclusiva statale "piena". Vero è che la sentenza n. 5 del 2018 aveva ricondotto a tale competenza la disciplina delle vaccinazioni umane, anche al fine di garantire l'attuazione di programmi nazionali e internazionali; tuttavia, ciò non aveva comportato l'ascrivibilità a tale materia di ogni aspetto della disciplina degli obblighi vaccinali<sup>15</sup>. Inoltre, almeno allo scoppio della pandemia in Italia, non vi erano state precise indicazioni, né tantomeno programmi e piani, da parte delle autorità internazionali<sup>16</sup>, con la conseguenza che nel ragionamento della Corte è la mera natura internazionale dell'emergenza sanitaria, già dichiarata dall'OMS, a legittimare l'intervento statale, facendo sì che anche aspetti di profilassi nazionale assumano rilievo internazionale<sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> Così F. BOCCHINI, *Il problema della individuazione della disciplina costituzionale della pandemia nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 22.

<sup>13</sup> Sul punto si vedano F. BOCCHINI, *Il problema della individuazione della disciplina costituzionale della pandemia nella giurisprudenza costituzionale*, cit., pp. 16-17.; A. POGGI, G. SOBRINO, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale*, cit., p. 247 ss.

<sup>14</sup> Per cui si veda ancora F. BOCCHINI, *Il problema della individuazione della disciplina costituzionale della pandemia nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 9 ss.

<sup>15</sup> Così A. POGGI, G. SOBRINO, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale*, cit., p. 254.

<sup>16</sup> Cfr. M. MEZZANOTTE, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni*, cit., p. 333.

<sup>17</sup> Sul punto si vedano G. BOGGERO, *In pandemia nessuna concorrenza di competenze*, cit., 115-116; R. NIGRO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2021*, cit., p. 427 ss., che sottolinea come la presenza di programmi internazionali non costituisca una condizione indispensabile per l'esercizio della competenza in questione già nella sentenza n. 5 del 2018.



Certamente altre strade sarebbero state possibili, pur facendo salvo l'impianto normativo adottato dallo Stato<sup>18</sup>, come pareva prospettare la stessa difesa statale per le questioni all'esame della Corte<sup>19</sup>.

Da un lato, la legislazione statale avrebbe potuto ascrivere, per la gran parte, alla materia «tutela della salute», di competenza concorrente, giustificandosi quelle misure più dettagliate in base alla nota giurisprudenza costituzionale che riconosce la legittimità di discipline di dettaglio in materie concorrenti, ove coesenziali all'attuazione dei principi fondamentali della materia<sup>20</sup>, la qual cosa ben sarebbe stata possibile per molti degli interventi in questione<sup>21</sup>. Per gli ulteriori profili, inoltre, avrebbe potuto trovare applicazione l'istituto della cd. «chiamata in sussidiarietà» come elaborato dalla Corte a partire dalle sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004<sup>22</sup>, sebbene con non poche difficoltà, tenuto conto della necessità di ricorrere in fase attuativa all'intesa tra Stato e Regioni. Da un lato, infatti, risulta difficile pensare a un'intesa da assumere quando si deve provvedere in tempi ristrettissimi; dall'altro, il modello concretamente delineato dal legislatore non aveva previsto un'intesa sui d.P.C.m., ma un mero parere delle Regioni o della Conferenza dei Presidenti, la qual cosa avrebbe potuto far mettere in discussione la legittimità costituzionale della sequenza normativa sino a quel momento adottata<sup>23</sup>. Va poi considerato che la sentenza n. 37 del 2021 non si pronunciava sulla legittimità dello schema decreto-legge/decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e in particolare sulla natura di questi ultimi; agganciare gli stessi a una competenza concorrente avrebbe precluso la possibilità (per

---

<sup>18</sup> Cfr. L. CUOCOLO, F. GALLARATI, *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia*, cit., p. 7 ss.; A. POGGI, G. SOBRINO, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale*, cit., p. 252 ss.

<sup>19</sup> La legge valdostana, infatti, era ritenuta dallo Stato in contrasto con le misure adottate dal legislatore statale, le quali avrebbero delineato un assetto necessario per una gestione unitaria della crisi, di carattere internazionale, con una «parziale attrazione allo Stato» delle funzioni amministrative. Da qui la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere m) e q), e terzo comma della Costituzione, nonché degli artt. 118 e 120 Cost. e del principio di leale collaborazione.

<sup>20</sup> Si vedano, tra le tante, le sentenze n. 59 e n. 63 del 2006 e la n. 361 del 2003. Sul punto, tra tutti, D. MORANA, *Tutela della salute*, in G. GUZZETTA, F. S. MARINI E D. MORANA (a cura di), *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Edizioni Scientifiche Italiana, Napoli, 2015, p. 588 ss.

<sup>21</sup> Così G. CAMPEGGIO, *La visione centralista dello Stato*, cit., pp. 13-14; L. CUOCOLO, F. GALLARATI, *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia*, cit., p. 9; C. PADULA, *La pandemia, la leale collaborazione e la Corte costituzionale*, cit., pp. 180-181.

<sup>22</sup> Su cui si vedano, tra i tanti: A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5, 2003, p. 2782 ss.; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, n. 3, 2004, p. 578 ss.; O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Le Regioni*, n. 4, 2004, p. 941 ss.; A. D'ATENA, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5, 2003, p. 2776 ss.; A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, *Ibid.*, p. 2805 ss.; S. MANGIAMELI, *Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Letture sul regionalismo italiano. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 181 ss. A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e Supremacy clause sono davvero perfettamente equivalenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5, 2003, p. 2791 e ss.; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa concorrente, leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*, n. 3, 2004, p. 587 ss.;

<sup>23</sup> Ritengono tale profilo superabile L. CUOCOLO, F. GALLARATI, *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia*, cit., p. 11.



altro poi esclusa dalla giurisprudenza costituzionale successiva) di configurarli quali atti di natura regolamentare, ammissibili solo per la competenza esclusiva statale.

Altra strada percorribile sarebbe stata quella di ascrivere alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» il titolo di legittimazione dell'intervento legislativo statale<sup>24</sup>, oppure quella d'individuare caso per caso il titolo di legittimazione delle misure di contenimento della pandemia, volta per volta riconducibili alla tutela della salute, alla determinazione dei Lep o alla profilassi internazionale<sup>25</sup>.

La scelta della Corte è sicuramente più *tranchant*, evitando di dover valutare per ciascuna misura il titolo d'intervento statale. E, seppur incidentalmente, la profilassi internazionale non viene configurata quale materia cd. "trasversale", la qual cosa poteva sembrare la strada più ovvia, specie nel momento in cui le misure di contenimento della pandemia riguardavano diversi ambiti e materie, andando ben oltre la disciplina di tipo quarantenario da adottarsi a tutela dei confini nazionali<sup>26</sup>. Vero è che per le competenze trasversali, di norma, la potestà legislativa statale si esercita attraverso la fissazione di standard e neppure si prescinde del tutto da moduli di leale collaborazione, seppur affievoliti. Nondimeno, da una parte la stessa Corte costituzionale ha talvolta legittimato in tali materie l'adozione da parte dello Stato di misure che vanno ben oltre gli standard (si pensi al caso della cd. *social card*, di cui alla sentenza n. 10 del 2010), ove giustificate da peculiari contingenze socio-economiche, che ricorrevano senz'altro nel caso di specie; dall'altra parte, alcune forme di coinvolgimento regionale, certamente sufficienti per le materie trasversali, erano state pur sempre predisposte dal legislatore statale, nella forma del parere sui d.P.C.m.<sup>27</sup>. Configurando la profilassi internazionale come potestà esclusiva "piena", tuttavia, si consente allo Stato di poter più liberamente intervenire nella gestione della pandemia, con misure anche puntuali, senza considerare le specifiche competenze regionali incise e le ragioni che legittimano misure statali assai dettagliate<sup>28</sup>.

In conclusione, nel ragionamento della Corte è la stessa natura della pandemia a giustificare la normativa statale e ogni competenza regionale astrattamente coinvolta diviene recessiva, secondo un *modus operandi* che appare simile a quello del criterio di prevalenza<sup>29</sup>, ben noto alla giurisprudenza costituzionale<sup>30</sup> (seppur non espressamente richiamato dalla sentenza in esame).

Ma c'è di più. La pandemia pare costituire, infatti, la condizione fattuale in base a cui la competenza statale sulla profilassi internazionale va oltre la sua "normale attuazione", consentendo l'adozione di misure in ogni settore dell'ordinamento, ove connesse alla prevenzione e/o contenimento dell'emergenza sanitaria. La qual cosa, per certi profili,

<sup>24</sup> Così ancora L. CUOCOLO, F. GALLARATI, *La Corte difende la gestione unitaria della pandemia*, cit., p. 12.

<sup>25</sup> In tal senso C. PINELLI, *Era il richiamo alla "profilassi internazionale"*, cit., p. 455.

<sup>26</sup> Cfr. C. PADULA, *La pandemia, la leale collaborazione e la Corte costituzionale*, cit., pp. 181-182.

<sup>27</sup> Così ancora C. PADULA, *La pandemia, la leale collaborazione e la Corte costituzionale*, cit., p. 182; sul punto vedi anche E. AFFANNATO, *Lo stato di emergenza e i suoi rimedi: il riparto delle competenze fra Stato e Regioni come limite alla decretazione d'urgenza e il fondamento costituzionale delle ordinanze contingibili e urgenti nazionali, regionali e locali*, in *federalismi.it*, n. 3, 2022, p. 76.

<sup>28</sup> Punto ben sottolineato da B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta*, cit., p. 4 ss.

<sup>29</sup> Così C. CARUSO, *Il regionalismo autarchico è incostituzionale*, cit., p. 5.

<sup>30</sup> Su tale giurisprudenza vedi, tra tutti, S. MANGIAMELI, *Leale collaborazione (dir. cost.)*, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 2007, p. 7 ss.

“flessibilizzando” i poteri d’intervento, riavvicina la competenza sulla profilassi internazionale a una materia trasversale<sup>31</sup>, legittimandosi spazi d’azione maggiori per lo Stato a seconda delle condizioni epidemiologiche, in tal senso attribuendo la competenza a provvedere sulla base del livello degli interessi coinvolti<sup>32</sup>.

Se, però, è tale presupposto fattuale a diventare il metro di valutazione della legittimità dell’intervento statale<sup>33</sup>, assai stretta deve essere la valutazione sulla proporzionalità delle misure statali in base a tale presupposto, onde evitare che le ragioni di profilassi possano di per sé consentire discipline normative “fagocitanti” le competenze regionali, anche in condizioni sanitarie diverse e non emergenziali<sup>34</sup>.

### 3. Legislazione emergenziale e ordinamento costituzionale

#### 3.1. Gli strumenti normativi per il contenimento della pandemia: la sentenza n. 198 del 2021 (e la n. 127 del 2022)

La sentenza n. 37 del 2021, come accennato, non affrontava il tema della legittimità del modello normativo adottato dal legislatore statale, in particolare del ricordato schema decreto-legge/decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, non essendo ciò specifico oggetto del giudizio.

Tale profilo, invece, si è posto all’attenzione della Corte con la sentenza n. 198 del 2021<sup>35</sup>, concernente le questioni di legittimità costituzionale del d.l. n. 6 del 2020 e del d.l. n. 19 del 2020, sollevate in via incidentale nel corso di un giudizio di opposizione a sanzione amministrativa per la violazione del divieto di uscire dalla propria abitazione e di spostarsi nel territorio comunale senza giustificato motivo. Ad avviso del rimettente, le norme censurate avrebbero sostanzialmente delegato la funzione legislativa in materia di contenimento della pandemia di Covid-19 all’autorità di Governo per il suo esercizio tramite meri atti amministrativi (i d.P.C.m.), in violazione degli artt. 76, 77 e 78 Cost.

<sup>31</sup> In tal senso mi pare D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale?*, cit., p. 15.

<sup>32</sup> Così A. MANGIA, *La legge regionale nel sistema delle norme d’ordinanza*, cit., p. 506.

<sup>33</sup> Sul punto vedi C. CARUSO, *Il regionalismo autarchico è incostituzionale*, cit., p. 3; G. M. SALERNO, *Emergenza sanitaria e ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni*, cit., p. 463.

<sup>34</sup> Per tali rischi vedi A. LAMBERTI, *Emergenza sanitaria, Costituzione, soggetti deboli: vecchi e nuovi diritti alla prova della pandemia*, in *federalismi.it*, 2022, 6, 177; A. POGGI, G. SOBRINO, *La Corte, di fronte all’emergenza Covid, espande la profilassi internazionale*, cit., p. 256 ss.

<sup>35</sup> Numerosi i commenti a tale pronuncia, tra cui si ricordano: A. CAMAIANI, S. FOÀ, *Postfazione. La Corte costituzionale e la natura giuridica del d.P.C.m. emergenziale*, in A. CAMAIANI, S. FOÀ (a cura di), *Gestione nazionale della pandemia, misure giuridiche tra Costituzione e CEDU. Profili critici*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 125 ss.; G. CAPORALI, *La Corte e la tentata “normalizzazione” di una sequenza normativa irriducibile all’assetto costituzionale vigente*, in *Italian Papers On Federalism*, n. 3, 2021, p. 31 ss.; M. CAVINO, *La natura dei DPCM adottati nella prima fase di emergenza COVID. Lettura di Corte cost. n. 198/2021*, in *federalismi.it*, n. 25, 2021, p. 81 ss.; A. LUCARELLI, *L’erosione del principio di legalità e gli atti amministrativi sufficientemente tipizzati*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5, 2021, p. 2063 ss.; B. SBORO, *Stato d’emergenza, atti necessitati e ordinanze emergenziali. Alcune riflessioni a partire dalla sentenza n. 198 del 2021*, in *federalismi.it*, n. 9, 2022, p. 70 ss.; O. SPATARO, *Stato di emergenza e legalità costituzionale alla prova della pandemia*, *federalismi.it*, n. 11, 2022, p. 158 ss.

Il giudizio ha avuto ad oggetto solo l'assetto normativo delineato dal d.l. n. 19 del 2020, in quanto la Corte ha dichiarato inammissibili le questioni concernenti il d.l. n. 6 del 2020, poiché la violazione era stata commessa in vigore del d.P.C.m. 10 aprile 2020, attuativo appunto dell'art. 4, comma 1, del d.l. n. 19 del 2020, non del d.P.C.m. 22 marzo 2020, attuativo del d.l. n. 6 del 2020, ossia il decreto-legge che poneva più problemi dal punto di vista del rispetto del principio di legalità e delle riserve di legge.

Il d.l. n. 19 del 2020, come sottolineato dalla Corte, aveva appunto l'obiettivo di «sottoporre a una più stringente interpretazione del principio di legalità la tipizzazione delle misure potenzialmente applicabili per la gestione dell'emergenza». Ivi, infatti, sono state più puntualmente individuate le misure di contenimento della pandemia adottabili con d.P.C.m., senza quella clausola di apertura verso «ulteriori misure» prevista invece dall'art. 2, comma 1, del d.l. n. 6 del 2020. A ciò si affiancavano: la temporaneità delle misure restrittive, l'informativa quindicinale alle Camere sulle misure adottate, nonché l'illustrazione preventiva alle stesse Camere, salve ragioni di urgenza, del contenuto dei provvedimenti da adottare, il parere del Comitato tecnico-scientifico sulle misure.

Secondo la Corte, in tal modo il legislatore statale ha tipizzato le misure adottabili dal Presidente del Consiglio dei ministri, «con una compilazione che riconduce a livello di fonte primaria il novero di tutte le misure applicabili all'emergenza stessa, nel cui ambito i singoli provvedimenti emergenziali attuativi potranno discernere, momento per momento e luogo per luogo, quelle di cui si ritenga esservi concretamente maggiore bisogno per fronteggiare nel modo più efficace l'emergenza stessa». Di conseguenza, è stata preclusa all'autorità di Governo l'assunzione di provvedimenti *extra ordinem*, individuandosi anche un criterio tipico di esercizio della discrezionalità amministrativa, di per sé del tutto incompatibile con l'attribuzione di potestà legislativa al Presidente del Consiglio dei ministri in violazione degli artt. 76 e 77 Cost.

Nella ricostruzione della Corte, i d.P.C.m. dovrebbero essere ricondotti, per certi versi, alla categoria dei cd. «atti necessitati», ossia atti diversi dalle c.d. «ordinanze necessitate», secondo quanto già indicato dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 4 del 1977. Infatti, sebbene entrambe le categorie di atti abbiano come presupposto l'urgente necessità del provvedere, gli atti necessitati si limitano a dare mera attuazione alle norme legislative che ne prefissano il contenuto, mentre le ordinanze costituiscono esercizio di poteri soltanto genericamente prefigurati dalle norme che li attribuiscono, suscettibili quindi di assumere vario contenuto per adeguarsi duttilmente alle mutevoli situazioni. La tassatività delle misure di contenimento indicate dal d.l. n. 19 del 2020 accosterebbe quindi i d.P.C.m. agli atti necessitati, distaccando il modello adottato per far fronte alla pandemia anche da quello delle ordinanze contingibili e urgenti di cui al Codice della protezione civile.

In virtù di tali presupposti, lo schema decreto-legge/dpcm risulta anche rispettoso delle riserve di legge previste dalla Costituzione, come la Corte ha chiarito anche nella successiva sentenza n. 127 del 2022<sup>36</sup>, con particolare riferimento alla misura della quarantena dei positivi, ossia il divieto lasciare la propria abitazione da parte di chi sia sottoposto alla quarantena

---

<sup>36</sup> A commento vedi A. MOLFETTA, *Dalle elaborazioni dottrinali alla giurisprudenza della Corte costituzionale: elementi di continuità nella sentenza n. 127 del 2022 sulla quarantena da Covid-19*, in *Corti supreme e salute*, n. 2, 2022, p. 1 ss.

disposta dall'autorità sanitaria in quanto positivo al SARS-CoV-2, di cui all'art. 1, comma 6, del d.l. n. 33 del 2020, divieto la cui violazione è sanzionata dall'art. 2, comma 3, del d.l. n. 33 del 2020<sup>37</sup>.

Tale misura, infatti, è stata ricondotta dalla Corte a una delle limitazioni alla libertà di circolazione per motivi di sanità di cui all'art. 16 Cost., limitazioni che ben possono giungere fino alla «necessità di isolare individui affetti da malattie contagiose» (sentenza n. 68 del 1964). Inoltre, trovando nella legge e non dei d.P.C.m. attuativi la sua previsione, la disciplina in questione rispetta la riserva relativa di legge di cui all'art. 16 Cost.

Viene esclusa, invece, la ricostruzione prospettata dalla questione di legittimità costituzionale, secondo cui tale misura avrebbe dovuto qualificarsi come limitazione della libertà personale di cui all'art. 13 Cost. Se, infatti, le garanzie previste a tutela della libertà personale possano trovare applicazione per le talune misure restrittive sorrette da finalità di cura, ciò vale per trattamenti non soltanto “obbligatori”, ma anche “coattivi” – a cui il destinatario è costretto a sottoporsi con la forza, sia pure entro il limite segnato dal rispetto della persona umana (da ultimo sentenza n. 22 del 2022) – o che comunque comportino l'«assoggettamento totale della persona all'altrui potere», recando al contempo «una menomazione o mortificazione della dignità o del prestigio della persona»<sup>38</sup>. Nulla di tutto ciò ricorreva nel caso di specie, poiché l'obbligo di quarantena non è accompagnato da alcuna forma di coercizione fisica, al punto che neppure è prevista alcuna forma di sorveglianza in grado di prevenirne la violazione, e non determina alcuna degradazione giuridica, applicandosi ai soggetti colpiti da un virus respiratorio altamente contagioso e diffuso, il quale può venire contratto da chiunque, a prescindere dallo stile di vita e dalle condizioni personali e sociali.

### **3.2. L'accentramento del potere decisionale nel Presidente del Consiglio dei ministri oltre il sistema di protezione civile: condizione “sufficiente” ma non “necessaria”?**

La Corte costituzionale ha dunque ritenuto che il modello normativo adottato dal legislatore per fronteggiare la pandemia, delimitando in modo idoneo la discrezionalità dell'autorità di governo<sup>39</sup>, abbia rispettato il principio di legalità sostanziale e le riserve di legge prescritte per le limitazioni ai diritti costituzionali, risultando così compatibile con il quadro costituzionale.

Come già accennato dalla sentenza n. 37 del 2021, infatti, un'emergenza dai tratti peculiari come la pandemia di COVID-19, caratterizzata dalla sua costante evoluzione, ben poteva consentire il ricorso a schemi normativi che andassero oltre a quelli, pur conformi al disegno costituzionale, delle ordinanze di protezione civile (e di quelle del Ministro della salute).

<sup>37</sup> «Salvo che il fatto costituisca reato punibile ai sensi dell'articolo 452 del codice penale o comunque più grave reato, la violazione della misura di cui all'articolo 1, comma 6, è punita ai sensi dell'articolo 260 del regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265».

<sup>38</sup> Così le sentenze n. 419 del 1994, n. 68 del 1964 e n. 30 del 1962.

<sup>39</sup> Pur non mancando di sottolineare peculiari criticità, in tal senso mi pare F. SORRENTINO, *A proposito dell'emergenza coronavirus*, cit., p. 4.

In effetti, il sistema di protezione civile non appariva del tutto adeguato a fronteggiare la pandemia<sup>40</sup>, come implicitamente potrebbe dimostrare anche il fatto che negli ultimi anni vi si è fatto ricorso per eventi neppure del tutto classificabili come emergenze (i cd. “grandi eventi”). Soprattutto, esso risulta tarato più che altro su emergenze circoscritte territorialmente<sup>41</sup>, nonché i cui effetti si esauriscono essenzialmente con l’evento emergenziale o comunque non sono in progressiva e poco prevedibile evoluzione<sup>42</sup>.

Va altresì considerato che, sotto certi aspetti, risultava necessario trovare una legittimazione politica per decisioni così pervasive dei diritti costituzionali, che difficilmente sarebbe stato possibile giustificare sulla base di ordinanze di protezione civile<sup>43</sup>. Da qui l’esigenza di attribuire più direttamente al Governo (e al Parlamento in sede di conversione) la responsabilità politica di scelte così drammatiche e per certi aspetti assai divisive.

La scelta del legislatore non è ovviamente esente da critiche, così come la sua razionalizzazione, data dalla Corte con la sentenza n. 198 del 2021. In particolare, di questa non convince la configurazione dei d.P.C.m. quali “atti necessitati”<sup>44</sup>, se solo si considerano i margini di discrezionalità che residuavano in capo al Presidente del Consiglio dei ministri nello scegliere le misure da applicare in concreto, tra quelle indicate nei decreti-legge<sup>45</sup>.

Dubbi sotto il profilo della compatibilità con il sistema delle fonti poneva poi certamente il d.l. n. 6 del 2020, che non tipizzava adeguatamente le misure adottabili con d.P.C.m.<sup>46</sup>, come la stessa Corte incidentalmente pare aver riconosciuto, sottolineando la *ratio* “riparatrice” del d.l. n. 19 del 2020, adottato proprio per porre rimedio a tali criticità.

Quest’ultimo, inoltre, pur tipizzando le misure restrittive da adottarsi, dettava una disciplina che lasciava comunque un margine di discrezionalità non trascurabile in capo al Governo. Nondimeno, come è stato correttamente osservato, in situazioni emergenziali in costante

---

<sup>40</sup> Sul punto Cfr. A. LAMBERTI, *Emergenza sanitaria, Costituzione, soggetti deboli*, cit., pp. 165-166.; C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Amministrazione In Cammino* (29 aprile 2020), p. 1 ss. In senso parzialmente critico all’esclusione dell’ordinamento di protezione civile vedi A. CARDONE, *Contrasto alla pandemia, “annichilimento” della potestà legislativa regionale e torsioni della decretazione d’urgenza*, cit., p. 317 ss.

<sup>41</sup> Così M. FRANCAVIGLIA, *Decretazione d’urgenza, poteri d’ordinanza e riserve di legge*, cit., p. 365.

<sup>42</sup> Sul punto vedi L. CASTELLI, *Una fonte anomala*, cit., pp. 114-116; M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova della pandemia*, cit., p. 125.

<sup>43</sup> Così A. CAMAIANI, *Il codice della protezione civile e l'emergenza pandemica anche alla luce di C. Cost. n. 198 del 2021*, in *Consulta Online*, n. 3, 2021, pp. 847-848.; P. CARNEVALE, *Pandemia e sistema delle fonti a livello statale*, cit., 46; A. MORELLI, *Le “convergenze parallele” dei modelli di normazione impiegati per fronteggiare la pandemia*, cit., p. 3; M. RUBECHI, *I d.P.C.m. della pandemia: considerazioni attorno ad un atto da regolare*, in *federalismi.it*, n. 27, 2021, pp. 179-180.

<sup>44</sup> In tal senso M. BELLETTI, *La “confusione” nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19*, cot., 189 ss.; M. CAVINO, *La natura dei DPCM*, cit., p. 84 ss.; A. LUCARELLI, *L'erosione del principio di legalità*, cit., 2063 ss.; O. SPATARO, *Stato di emergenza e legalità costituzionale*, cit., pp. 184-186 ss.

<sup>45</sup> Tanto che, come osserva A. LAMBERTI, *La Corte costituzionale e il salvataggio forzato dei DPCM: osservazioni a argine di Corte cost., sent. n. 198/2021*, in *Corti supreme e salute*, n. 2022, pp. 20-21, la previsione dell’informativa alle Camere sulle misure adottate e da adottarsi appare parzialmente in contrasto con la categoria di atti necessitati, presupponendo appunto margini di scelta in capo al Governo.

<sup>46</sup> In tal senso, tra i tanti, M. FRANCAVIGLIA, *Decretazione d’urgenza, poteri d’ordinanza e riserve di legge*, cit., p. 377 ss.; R. ROMBOLI, *L’incidenza della pandemia da coronavirus nel sistema costituzionale italiano*, cit., p. 523.

evoluzione può ritenersi tollerabile «un grado di determinatezza delle norme primarie legittimanti minore dell'usuale»<sup>47</sup>.

Da ultimo, può senz'altro sottolinearsi la peculiarità dell'aver individuato nel d.P.C.m. il provvedimento attuativo delle prescrizioni recate dal decreto-legge, sebbene tale atto non costituisca certo una novità per l'ordinamento, anche per decisioni di non poco rilievo (si pensi alla determinazione dei livelli essenziali di assistenza in sanità). Pur essendone stata esclusa dalla Corte la natura normativa, non c'è dubbio che esso abbia avuto un ruolo fondamentale nella scelta delle misure applicabili, parzialmente spostando sul provvedimento amministrativo, comunque impugnabile innanzi ai giudici amministrativi, alcune scelte politicamente caratterizzanti. Il che ha fatto parlare di un rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri, che si è visto assumere una funzione preponderante, anche sul piano comunicativo, almeno nella prima fase della pandemia<sup>48</sup>. Alla base di ciò vi sono state anche ragioni più marcatamente politiche, se solo si considera che il Governo in carica durante la pandemia era nato a seguito di una complessa crisi, con un Presidente del Consiglio dei ministri che aveva presieduto anche il precedente Governo con una maggioranza parlamentare diversa. Da qui la ricerca di una ulteriore legittimazione politica da parte del Presidente del Consiglio, anche nei confronti dei Presidenti delle Regioni, organi direttamente eletti, la cui azione, specie nella prima parte della pandemia, è stata caratterizzata da un certo "attivismo", ponendosi più volte in concorrenza con le scelte statali, sia in senso restrittivo, sia "aperturista"<sup>49</sup>.

Certamente altre strade sarebbero state possibili, privilegiando una maggiore collegialità delle decisioni, come in parte pare essere avvenuto nella seconda fase di gestione della pandemia, quando la maggior parte delle misure da adottarsi sono state previste dai decreti-legge (ciò probabilmente anche in virtù dell'ampia maggioranza che sosteneva il Governo<sup>50</sup>). Tuttavia, la necessità di provvedere in tempi rapidi rendeva difficile, specie nella prima fase della pandemia, attribuire ogni scelta al decreto-legge, ché altrimenti la catena normativa sarebbe stata ben più intricata, dovendosi ricorrere ancor più di quanto già avvenuto a continue modifiche di decreti-legge prima della loro stessa conversione<sup>51</sup>. Inoltre, si tenga presente che le misure dettate dai d.P.C.m. sono state pur sempre il frutto di un procedimento che richiedeva l'intesa con altri ministri e il parere del Comitato tecnico-scientifico, oltre che il risultato di scelte comunque concordate all'interno del Governo.

Da ultimo, anche l'indubbio rafforzamento del ruolo del Governo a scapito del Parlamento<sup>52</sup>, in parte inevitabile in quanto giammai si sarebbe potuti intervenire con il procedimento legislativo ordinario, è stato comunque mitigato dal fatto che le scelte fondamentali sono sempre

---

<sup>47</sup> Così M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova della pandemia*, cit., p. 125.

<sup>48</sup> Sul punto vedi E. CATELANI, *I poteri del governo nell'emergenza: temporaneità o effetti stabili?*, in *Quaderni costituzionali*, 2020, 4, p. 739 ss.

<sup>49</sup> A tal proposito vedi M. P. IADICICCO, *Pandemia e rapporti tra Stato e Regioni in sanità*, cit., p. 605 ss.

<sup>50</sup> Così M. P. IADICICCO, *Pandemia e rapporti tra Stato e Regioni in sanità*, cit., p. 611.

<sup>51</sup> Cfr. P. CARNEVALE, *Pandemia e sistema delle fonti a livello statale*, cit., p. 46 ss.

<sup>52</sup> Per cui vedi G. GUZZETTA, *L'impatto delle misure anti-pandemiche sulla forma di stato e di governo*, in A. CAMAIANI, S. FOÀ (a cura di), *Gestione nazionale della pandemia, misure giuridiche tra Costituzione e CEDU. Profili critici*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 1 ss.



state oggetto di voto parlamentare in sede di conversione dei vari decreti-legge, i quali, non a caso, sono stati sovente oggetto di numerose modifiche.

#### **4. L'obbligo vaccinale contro il SARS-CoV-2 innanzi alla Corte costituzionale**

##### **4.1. Le sentenze n. 14 e n. 15 del 2023**

La normativa adottata dallo Stato in tema di vaccinazione contro il SARS-CoV-2, nella specie in riferimento all'obbligo vaccinale previsto per i medici e gli operatori dei servizi sanitari e socio-sanitari, si è posta recentemente all'attenzione della Corte costituzionale nelle sentenze n. 14 e n. 15 del 2023 (nonché nella n. 16, che non si è però pronunciata nel merito<sup>53</sup>).

Nella specie, la Corte ha affrontato in via preliminare il tema della legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2, del d.l. n. 44 del 2021 (sentenza n. 14 del 2023), nonché dell'art. 4, commi 1 e 4, e dell'art. 4-bis, comma 1, del d.l. n. 44 del 2021 (sentenza n. 15 del 2023), in relazione ai presupposti costituzionali che consentono la previsione di un vaccino obbligatorio ai soggetti suddetti.

Sulla base della costante giurisprudenza costituzionale in materia<sup>54</sup> (in particolare si richiamano le sentenze n. 5 del 2018, n. 258 del 1994 e n. 307 del 1990), si sottolinea così come l'art. 32 Cost. postuli il necessario contemperamento del diritto alla salute del singolo (anche nel suo contenuto negativo di diritto di "non curarsi") con l'interesse della collettività. Ed è proprio il rilievo costituzionale della salute come interesse della collettività a far sì che ciascuno possa essere obbligato a un dato trattamento sanitario<sup>55</sup>, anche se questo importi un rischio specifico, sulla base di quel principio di solidarietà che rappresenta «la base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente» (sentenza n. 75 del 1992).

Nondimeno, l'imposizione di un trattamento sanitario richiede il rispetto di determinate condizioni, quali: che il trattamento sia diretto non solo a migliorare o a preservare lo stato di salute di chi vi è assoggettato, ma anche degli altri; che il trattamento non incida negativamente sullo stato di salute di colui che vi è assoggettato, salvo che per le normali conseguenze, temporanee, tollerabili e di lieve entità, che caratterizzano ogni intervento sanitario; che, nel caso di danno ulteriore alla salute del soggetto sottoposto al trattamento obbligatorio, sia prevista comunque la corresponsione di una equa indennità in favore del danneggiato<sup>56</sup>.

Il rischio di evento avverso, anche grave, non rende dunque di per sé costituzionalmente illegittima la previsione di un obbligo vaccinale, costituendo una tale evenienza titolo per

---

<sup>53</sup> In particolare, tale pronuncia aveva ad oggetto le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, del d.l. n. 44 del 2021, nella parte in cui, in caso di inadempimento dell'obbligo vaccinale, non limitava la sospensione dall'esercizio della professione sanitaria alle sole prestazioni o mansioni con contatti interpersonali o a rischio di diffusione del contagio da SAR-CoV-2. Questioni dichiarate inammissibili per difetto di giurisdizione.

<sup>54</sup> Per cui si veda, tra tutti, M. CARTABIA, *La giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 32, secondo comma, della Costituzione italiana*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2012, p. 455 ss.

<sup>55</sup> Sui trattamenti sanitari obbligatori, tra tutti, vedi S. PANUNZIO, *Trattamenti sanitari obbligatori e Costituzione*, in *Diritto e società*, n. 4, 1979, p. 875 ss.

<sup>56</sup> Sul punto si veda B. BARBISAN, *Vaccinazioni obbligatorie, trattamenti necessari e solidarietà per danni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2001, 4118 ss.



l'indennizzabilità. In tal senso, la legge che impone l'obbligo della vaccinazione si muove al limite di quelle che sono state denominate «scelte tragiche del diritto» (sentenza n. 118 del 1996), poiché sofferenza e benessere non sono equamente ripartiti tra tutti, ma stanno integralmente a danno degli uni o a vantaggio degli altri.

Entro tali confini, la decisione d'imporre un determinato trattamento sanitario attiene alla sfera della discrezionalità del legislatore, da esercitare in maniera non irragionevole. Tale discrezionalità, tuttavia, «deve essere esercitata alla luce delle diverse condizioni sanitarie ed epidemiologiche, accertate dalle autorità preposte (sentenza n. 268 del 2017)», nonché alla luce «delle acquisizioni, sempre in evoluzione, della ricerca medica, che debbono guidare il legislatore nell'esercizio delle sue scelte in materia (così, la giurisprudenza costante di questa Corte sin dalla fondamentale sentenza n. 282 del 2002)» (sentenza n. 5 del 2018).

Ciò premesso, in riferimento all'obbligo vaccinale contro il SARS-Cov-2, la Corte riconosce il potenziale conflitto tra il diritto alla salute del singolo e quello della collettività conseguenza dell'emergenza sanitaria, dovendosi però valutare se il bilanciamento operato dal legislatore sia stato rispettoso dell'art. 32 Cost., in base alla valutazione della situazione di fatto, all'adeguata considerazione delle risultanze scientifiche disponibili in merito all'efficacia e alla sicurezza dei vaccini. Il sindacato della Corte verte, pertanto, sulla coerenza della previsione dell'obbligo vaccinale rispetto alle conoscenze medico-scientifiche del momento, tenuto conto, però, che la tempestività della risposta all'evoluzione della curva epidemiologica è fattore decisivo ai fini della sua efficacia (come già precisato dalla sentenza n. 37 del 2021), con la conseguenza che la scelta non poteva che essere presa sulla base di una inevitabile e fisiologica provvisorietà delle conoscenze scientifiche. In tal senso, va considerata la «dinamica evolutiva propria delle conoscenze medico-scientifiche che debbono sorreggere le scelte normative in campo sanitario» (sentenza n. 5 del 2018), con l'effetto che, mutate le condizioni, la scelta possa (e debba) essere rivalutata e riconsiderata.

A tal proposito, proprio per adattarsi all'evoluzione della curva pandemica, l'art. 4 del d.l. n. 44 del 2021 ha subito nel tempo diverse modifiche, in relazione tanto alle conseguenze legate all'inadempimento dell'obbligo vaccinale, quanto, e soprattutto, all'individuazione della durata dell'obbligo, alla luce dell'andamento dell'epidemia. E, dal punto vista dell'efficacia del vaccino e della valutazione degli effetti avversi, sono stati predisposti specifici monitoraggi sull'andamento epidemiologico da parte del Ministero della salute, nonché attuate le attività di sorveglianza da parte dell'Agenzia italiana del farmaco (AIFA), con cadenza trimestrale.

Sulla base dei dati scientifici disponibili all'epoca, in particolare dei contributi elaborati dall'AIFA, dall'Istituto superiore di sanità (ISS), dal Segretariato generale del Ministero della salute, dalla Direzione generale della programmazione sanitaria del Ministero della salute e dalla Direzione generale della prevenzione sanitaria, la Corte conclude così per la natura non sperimentale del vaccino e la sua efficacia, oltre che la sua sicurezza.

Relativamente ai primi due profili (che non erano contestati neanche dal giudice rimettente), i vaccini in uso nella campagna vaccinale sono stati immessi in commercio dopo aver completato l'iter per determinarne qualità, sicurezza ed efficacia, oggetto di autorizzazioni all'immissione in commercio condizionate, sulla base di un protocollo preesistente e già utilizzato in passato in ambito europeo; autorizzazione che certifica la sicurezza, l'efficacia e la qualità dei medicinali

autorizzati e che i benefici sono superiori ai rischi. Nessuna delle fasi dello sviluppo pre-clinico e clinico (test di qualità, valutazione dell'efficacia e del profilo di sicurezza) dei vaccini è stata omessa e il numero dei pazienti coinvolti negli studi clinici è lo stesso di quello relativo a vaccini sviluppati con tempistiche standard. Numerose evidenze scientifiche internazionali hanno poi dimostrato l'efficacia della vaccinazione per la prevenzione dell'infezione da SARS-CoV-2, al di là della fisiologica eterogeneità delle risposte immunitarie dei singoli individui e della maggiore capacità della variante Omicron di eludere l'immunità rispetto alle varianti precedenti, nonché che la protezione rimane elevata specialmente nei confronti della malattia severa o peggior esito. L'AIFA ha inoltre attestato l'assoluta attendibilità del sistema di raccolta dati, basato sulla farmacovigilanza passiva e, soprattutto, ha evidenziato che la maggior parte delle reazioni avverse ai vaccini sono non gravi e con esito in risoluzione completa.

È su questi dati scientifici che si è basata la scelta politica del legislatore, con la conseguente non irragionevolezza del ricorso all'obbligo vaccinale per gli esercenti le professioni sanitarie e operatori di interesse sanitario; scelta che ha consentito di perseguire, oltre che la tutela della salute di una delle categorie più esposte al contagio, «il duplice scopo di proteggere quanti entrano con loro in contatto e di evitare l'interruzione di servizi essenziali per la collettività» (sentenza n. 268 del 2017). Il sistema sanitario, infatti, è stato sottoposto ad un gravissimo stress, con una congestione delle strutture ospedaliere e dei reparti intensivi che ha determinato anche un'estrema difficoltà di disporre cure e ricoveri per i pazienti non affetti da patologia SARS-CoV-2.

Oltre che non irragionevole l'obbligo vaccinale risulta altresì misura non sproporzionata, in particolare, perché non vi erano, al tempo della sua introduzione, misure altrettanto adeguate rispetto allo scopo prefissato dal legislatore per fronteggiare la pandemia, come ad esempio l'effettuazione periodica di test diagnostici dell'infezione da SARS-CoV-2. Come chiarito anche dalla sentenza n. 15 del 2023, tale soluzione sarebbe stata del tutto inidonea a prevenire la malattia (specie grave) degli stessi operatori sanitari, con il conseguente rischio di compromettere il funzionamento del servizio sanitario nazionale, anche tenuto conto che l'esito del test nasce già "obsoleto", posto che può essere già stato superato da un contagio sopravvenuto nel frattempo. Inoltre, l'effettuazione periodica di test antigenici con una cadenza particolarmente ravvicinata avrebbe avuto costi insostenibili e avrebbe comportato uno sforzo difficilmente tollerabile per il sistema sanitario, già impegnato nella gestione della pandemia, tenuto conto che la gestione dei tamponi grava interamente sul servizio sanitario nazionale<sup>57</sup>.

D'altronde, è significativo che molti altri paesi si siano mossi, seppur con talune differenze, nel senso della obbligatorietà della vaccinazione legata a certe professioni, in particolare quelle sanitarie (così Francia, Germania, Regno Unito e Stati Uniti d'America).

Né, a detta della Corte, possono rinvenirsi carenze del triage pre-vaccinale, posto che, di norma, la pratica vaccinale in Italia non prevede un coinvolgimento del medico di medicina generale o del pediatra di libera scelta, sebbene, nel caso di specie, per espressa previsione

---

<sup>57</sup> Si veda, in proposito, la sentenza n. 171 del 2022, con la quale è stata ritenuta non irragionevole la scelta del legislatore nazionale di escludere le parafarmacie dalla possibilità di effettuare tamponi per l'accertamento del virus SARS-CoV-2, proprio sul rilievo dell'inserimento del sistema delle farmacie, e solo di queste, nell'ambito del servizio sanitario nazionale.

dell'art. 4, comma 2, del d.l. n. 44 del 2021, questi abbiano affiancato i medici vaccinatori nella verifica della presenza delle cause di esenzione dalla vaccinazione, con un ruolo non secondario nel percorso di accompagnamento dei relativi assistiti nell'ambito della campagna vaccinale, proprio in considerazione della conoscenza del paziente e della sua storia clinica. Inoltre, l'anamnesi pre-vaccinale è una pratica standardizzata, attraverso una serie di precise e semplici domande, a cui possono e devono seguire, se del caso, eventuali ulteriori approfondimenti, ivi inclusi, raramente, accertamenti diagnostici o consulti clinici con il medico di medicina generale o il medico specialista che assiste il soggetto. Infine, di norma, per le vaccinazioni non è prevista l'effettuazione di test per stabilire il profilo di sicurezza relazionale a un determinato individuo, né sono richiesti esami di laboratorio o altri accertamenti diagnostici da eseguire di routine prima della vaccinazione, in quanto non esiste alcuna evidenza che supporti l'utilità di un loro utilizzo esteso a tutti i soggetti candidati alla vaccinazione. E, in ogni caso, impregiudicato il diritto a un indennizzo in caso di eventi avversi comunque riconducibili al vaccino, resta ferma la responsabilità civile di cui all'art. 2043 del codice civile, per l'ipotesi in cui «il danno ulteriore sia imputabile a comportamenti colposi attinenti alle concrete misure di attuazione [...] o addirittura alla materiale esecuzione del trattamento stesso» (sentenza n. 307 del 1990)<sup>58</sup>.

Riconosciuta la legittimità della previsione dell'obbligo vaccinale ai sensi dell'art. 32 della Costituzione, la Corte affronta poi il profilo della disciplina del mancato adempimento dell'obbligo che, come ricordato, era rappresentata dalla sospensione dall'esercizio delle professioni sanitarie, con reintegro al venir meno dell'inadempimento dell'obbligo e, comunque, dello stato di crisi epidemiologica.

La scelta, secondo la Corte, non ha natura sanzionatoria e costituisce una misura strettamente funzionale rispetto alla finalità perseguita di riduzione della circolazione del virus che risulta equilibrata. Ciò, sia termini di durata, posto che il legislatore ha introdotto una durata predeterminata dell'obbligo vaccinale, modificandola più volte in base all'andamento della situazione sanitaria, sia di intensità, trattandosi di una sospensione del rapporto lavorativo, senza alcuna conseguenza di tipo disciplinare, e non di una sua risoluzione.

In tal senso, la disciplina di cui all'art. 4, commi 5 e 7, e all'art. 4-ter, comma 3, del d.l. n. 44 del 2021, oggetto della sentenza n. 15 del 2023, che non consentiva la possibilità di adibire a mansioni anche diverse, senza decurtazione della retribuzione, il personale rimasto privo di vaccinazione per una libera scelta individuale e non stabiliva che, nel periodo di sospensione, fosse comunque erogato l'assegno alimentare previsto dalla legge ovvero dalla contrattazione collettiva di categoria in caso di sospensione cautelare o disciplinare, risulta anch'essa non sproporzionata e idonea allo scopo.

---

<sup>58</sup> Secondo la Corte (sentenza n. 14 del 2023), neppure può ritenersi illegittima la richiesta, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 219 del 2017 e dell'art. 4 del d.l. n. 44 del 2021, del consenso informato a chi si sia sottoposto alla vaccinazione obbligatoria. Infatti - oltre alla rilevanza della raccolta del consenso anche ai fini di un'adeguata emersione dei dati essenziali per una completa e corretta anamnesi pre-vaccinale - resta comunque al singolo la possibilità di scegliere se adempiere o sottrarsi all'obbligo, assumendosi responsabilmente, in questo secondo caso, le conseguenze previste dalla legge. Ove si adempia all'obbligo vaccinale, invece, il consenso è rivolto, proprio nel rispetto dell'intangibilità della persona, ad autorizzare la materiale inoculazione del vaccino.

Quanto al primo aspetto, a fronte dell'iniziale soluzione prescelta nella versione originaria dell'art. 4, comma 8, del d.l. n. 44 del 2021, che onerava il datore di lavoro ad adibire, «ove possibile, a mansioni, anche inferiori», purché diverse da quelle che implicassero contatti interpersonali o comportassero il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2, a seguito della modifica introdotta dal d.l. n. 172 del 2021, il legislatore ha scelto di non esigere più tale onere da parte del datore di lavoro per i lavoratori del settore sanitario e socio-sanitario (a differenza di quanto stabilito per il personale docente ed educativo della scuola). Tale diverso trattamento, a detta della Corte, si giustificava per il maggior rischio di contagio, sia per se stessi, sia per le persone particolarmente fragili in relazione al loro stato di salute o all'età avanzata; e alla scelta del legislatore non sarebbe stata estranea la considerazione che l'obbligo di ripescaggio costituisce per il datore di lavoro un significativo fattore di rigidità organizzativa, dal quale, non irragionevolmente, si sono volute sollevare le strutture sanitarie e assistenziali, quelle più esposte, cioè, all'impatto della pandemia. La possibilità di essere adibiti a mansioni diverse per i soggetti che avessero dovuto omettere o differire la vaccinazione per motivi di salute, invece, costituiva misura eccezionale di natura solidaristica, imposta dalla legge al datore di lavoro anche ove non fossero concretamente disponibili nell'organizzazione aziendale posti idonei ad evitare il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2, facendo così salvo il diritto del lavoratore alla retribuzione pur ove questi non rendesse effettivamente la sua prestazione.

Il diritto fondamentale al lavoro, garantito nei principi enunciati dagli artt. 4 e 35 Cost., d'altronde, non implica necessariamente il diritto di svolgere l'attività lavorativa, ove la stessa costituisca fattore di rischio per la tutela della salute pubblica e per il mantenimento di adeguate condizioni di sicurezza nell'erogazione delle prestazioni di cura e assistenza. Essendo stata la vaccinazione elevata dalla legge a requisito essenziale per l'esercizio della professione e per lo svolgimento delle prestazioni lavorative rese dai soggetti obbligati, l'inosservanza dell'obbligo vaccinale, dunque, determinava una sopravvenuta e temporanea impossibilità per il dipendente di svolgere attività lavorative che comportassero, in qualsiasi altra forma e in considerazione delle necessità dell'ambiente di cura, il rischio di diffusione del contagio da SARS-CoV-2.

Quanto al secondo aspetto, la conseguenza che al lavoratore che decidesse di non sottoporsi alla vaccinazione non fossero dovuti, nel periodo di sospensione, «la retribuzione né altro compenso o emolumento, comunque denominati», giustificava anche la non erogazione al lavoratore sospeso di un assegno alimentare, considerando che il lavoratore decideva di non vaccinarsi per una libera scelta, in ogni momento rivedibile ed essendo il diritto alla retribuzione, come ad ogni altro compenso o emolumento, comunque collegato alla prestazione lavorativa, eccetto i casi in cui, mancando la prestazione lavorativa in conseguenza di un illegittimo rifiuto del datore di lavoro, l'obbligazione retributiva sia comunque da quest'ultimo dovuta.

Non rileva a tal fine il fatto che un diverso trattamento è previsto per le situazioni del lavoratore del quale sia stata disposta la sospensione dal servizio a seguito della sottoposizione a procedimento penale o disciplinare. In tali casi, la sospensione del rapporto di lavoro costituisce una misura provvisoria, di tipo cautelare e priva di carattere sanzionatorio, destinata ad essere travolta dalla definizione dei relativi giudizi e dalla verifica della effettiva responsabilità del lavoratore, ancora non accertata. Ben diverso è il caso in cui è il lavoratore che decide di sottrarsi unilateralmente alle condizioni di sicurezza che rendono la sua prestazione lavorativa

legittimamente esercitabile. Così, anche qualificando come non retributiva, ma assistenziale, la natura dell'assegno alimentare, non è irragionevole che il legislatore faccia carico dell'onere della corresponsione dello stesso al datore di lavoro quando l'evento impeditivo della prestazione lavorativa abbia carattere oggettivo, e non anche quando l'evento stesso rifletta invece una scelta – pur legittima – del prestatore d'opera.

#### **4.2. Obblighi vaccinali ed emergenza pandemica**

Anche in relazione all'obbligo vaccinale contro il virus SARS-CoV-2 la Corte costituzionale, dunque, ha riconosciuto la conformità delle scelte legislative con la Costituzione, sulla base dei principi già elaborati in materia dalla giurisprudenza costituzionale.

Nella specie, le esaminate pronunce hanno ravvisato la presenza di tutti i criteri che consentono di ritenere legittima l'introduzione di un vaccino obbligatorio – quali la previsione con legge, la tutela della salute collettiva, la tollerabilità degli effetti avversi e l'indennizzabilità degli eventuali danni da vaccinazione – nonché la ragionevolezza della disciplina sull'inadempimento dell'obbligo vaccinale.

A tal fine, la Corte assume come fondamentale le indicazioni provenienti dalla comunità scientifica, che costituiscono un limite alle scelte del legislatore in materia, sottolineando, però, come le stesse debbano essere inquadrare nello specifico contesto di una pandemia in costante evoluzione, il cui contenimento richiedeva misure tempestive e rivedibili nel tempo, sulla base delle conclusioni già raggiunte dalla esaminata giurisprudenza in materia di misure di contenimento del SARS-CoV-2.

D'altronde, già nella sentenza n. 5 del 2018 la Corte aveva valorizzato «la dinamica evolutiva» delle conoscenze medico-scientifiche nella valutazione delle scelte sugli obblighi vaccinali; dinamica che consente, anzi richiede, che le previsioni normative siano flessibili, dovendosi fondare sullo stato delle condizioni epidemiologiche e delle conoscenze scientifiche.

Nelle pronunce in esame tale “flessibilità” diviene il punto di forza della normativa introdotta con il d.l. n. 44 del 2022, che proprio in virtù di tali considerazioni si è modificata nel tempo, adattandosi appunto all'evoluzione della curva pandemica, sia sotto il profilo dei soggetti coinvolti, sia della durata temporale dell'obbligo vaccinale. In tal senso, proprio la “selettività” e la transitorietà dell'obbligo vaccinale contro il SARS-CoV-2 ne hanno costituito elementi di ragionevolezza<sup>59</sup>.

Ne deriva che, come in tempi di emergenza pandemica sono compatibili con il quadro costituzionale misure legislative che introducono peculiari modelli di gestione dell'emergenza, anche assai incisivi delle competenze regionali, allo stesso modo la disciplina degli obblighi vaccinali risente di tale situazione di fatto nella valutazione della sua compatibilità con la Costituzione. Ciò, si badi bene, non nel senso di una deroga ai ricordati criteri indicati dall'art. 32 Cost., come elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, bensì sul piano della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento legislativo, nel senso dell'adattamento alle evidenze scientifiche progressivamente disponibili, e della graduazione degli effetti applicativi in base a tali evidenze.

---

<sup>59</sup> Così V. DE SANTIS, *Dalla necessità dell'obbligo vaccinale*, cit., p. 7 ss.

## 5. Corte costituzionale e gestione delle emergenze: indicazione di un modello o legittimazione dell'esistente?

Dalla giurisprudenza costituzionale oggetto d'esame emerge certamente la preoccupazione della Corte di non mettere in discussione un modello normativo ormai da tempo adottato per fronteggiare il coronavirus<sup>60</sup>; la qual cosa potrebbe essere stata alla base di alcune scelte più "radicali", come, ad esempio, quella di ascrivere alla profilassi internazionale la competenza dello Stato in materia<sup>61</sup>.

Tale pur comprensibile preoccupazione della Corte non fa venir meno le criticità più volte ricordate, sebbene possa a detta di chi scrive asserirsi che il sistema costituzionale abbia complessivamente tenuto.

Ciò per più di un ordine di ragioni.

La prima, quasi banale, è che ci si trova qui a discuterne, valutando la compatibilità con il testo costituzionale delle norme adottate per far fronte all'emergenza. Segno che mai è stata messa in discussione o ritenuta "sospesa" la Costituzione in nome dell'emergenza pandemica, sebbene la situazione emergenziale e le ragioni di tempestività abbiano evidentemente costituito presupposti fattuali assai rilevanti, sia delle scelte legislative, sia delle argomentazioni della Corte costituzionale (anche riguardo alla più consolidata giurisprudenza in tema di vaccinazioni obbligatorie).

La seconda deriva dalla constatazione che non pare possa ritenersi che sia stata introdotta una vera e propria legislazione in deroga alla Costituzione<sup>62</sup>, senza che risulti quindi necessario valutare se lo strumento del decreto-legge possa consentire tali deroghe<sup>63</sup>.

Dalla ricostruzione della Corte, infatti, appare chiaro che il legislatore ha provveduto ricorrendo a una fonte primaria, il decreto-legge, di cui erano indubbi i presupposti di necessità e urgenza<sup>64</sup>; fonte legittimata a porre quelle restrizioni ai diritti di libertà previste dalla Costituzione, operando quei bilanciamenti tra diritti costituzionali necessari al fine di salvaguardare il preponderante diritto alla salute, sebbene non possa non rilevarsi che il bilanciamento possa essere stato talvolta "sbilanciato"<sup>65</sup>. I vari profili critici – si pensi al requisito di omogeneità dei decreti-legge, spesso perlomeno "ardito"<sup>66</sup>, o ai forti dubbi di legittimità delle misure di cui al d.l. n. 6 del 2020 sotto il profilo del rispetto del principio di legalità sostanziale

<sup>60</sup> Così A. LUCARELLI, *L'erosione del principio di legalità*, cit., p. 2063 ss.

<sup>61</sup> Cfr. D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale?*, cit., p. 18.

<sup>62</sup> Così P. CARNEVALE, *Pandemia e sistema delle fonti a livello statale.*, cit., p. 44 ss.; O. SPATARO, *Stato di emergenza e legalità costituzionale*, cit., p. 171 ss. In senso estremamente critico, invece, M. CALAMO SPECCHIA, A. LUCARELLI, F. SALMONI, *Sistema normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2021, p. 1 ss.

<sup>63</sup> In tal senso F. S. MARINI, *Le deroghe costituzionali da parte dei decreti-legge*, in F. S. MARINI e G. SCACCIA (a cura di), *Emergenza COVID-19 e ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 63 ss.; G. GUZZETTA, *Le fonti dell'emergenza alla prova della pandemia*, *Ibid.*, p. 73 ss.

<sup>64</sup> Così M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova della pandemia*, cit., p. 119.

<sup>65</sup> P. CARNEVALE, *Pandemia e sistema delle fonti a livello statale*, cit., p. 45.

<sup>66</sup> Sul punto vedi E. CATELANI, *I poteri del governo nell'emergenza*, cit. p. 732 ss.



– non appaiono dunque tali da far mettere in discussione lo strumento normativo prescelto in quanto tale<sup>67</sup>.

Per quanto concerne i rapporti Stato-Regioni, non c'è dubbio che la evidente necessità di evitare spinte centripete in tali evenienze avrebbe potuto essere soddisfatta senza “dilatare” la materia della profilassi internazionale. Tuttavia, non costituisce una novità la “dilatazione” delle competenze statali, specie in fasi di crisi ed emergenza, secondo una prassi che ha più volte avuto l'avallo della stessa Corte costituzionale (si pensi alle misure per fronteggiare la crisi economica post 2008, in particolare a quelle di contenimento della spesa imposte alle Regioni); prassi che, per quanto criticabile e criticata, non costituisce di per sé un indice di “eversione” costituzionale.

Ci si deve domandare, invece, se la giurisprudenza costituzionale in questa sede esaminata possa aver dettato alcune linee per la gestione di eventi emergenziali futuri o, per la *pars maior*, si sia essenzialmente limitata a legittimare quanto avvenuto per contenere la pandemia di COVID-19, nonché se la cornice costituzionale così delineata si sia mostrata adeguata a tal fine.

Sotto il primo profilo, la Corte non pare aver indicato nello schema d.l./d.P.C.m. un modello per il futuro, essendosi limitata a riconoscere la possibilità di scegliere schemi diversi da quello di protezione civile. Maggiori conseguenze di sistema potrebbe avere, invece, la nuova configurazione della materia della profilassi internazionale, che, come osservato, potrebbe produrre un ridimensionamento delle competenze regionali alla stessa connesse. La qual cosa richiederà un severo scrutinio della Corte, in particolare sulla natura delle esigenze di profilassi che legittimano le misure statali tese a contenere epidemie e pandemie, non potendo pensarsi che la mera presenza di finalità profilattiche possa giustificare l'attribuzione allo Stato di ogni decisione.

Sotto il secondo profilo, se può senz'altro affermarsi che l'ordinamento è stato in grado di rispondere alla pandemia con gli strumenti previsti dalla Costituzione, talune innovazioni risultano auspicabili. Ciò non tanto su un piano costituzionale<sup>68</sup>, attraverso l'inserimento di clausole di emergenza o l'estensione anche a eventi straordinari come la pandemia delle previsioni di cui all'art. 78 Cost. sullo stato di guerra<sup>69</sup>. Infatti, sebbene ciò potrebbe comportare un più chiaro inquadramento costituzionale delle scelte in fasi di emergenza, attribuendo comunque al Parlamento la decisione sui poteri da attribuire al Governo, il rischio di una dilatazione delle fasi di emergenza e di un rafforzamento dell'Esecutivo sarebbe ancor maggiore che per l'uso dei decreti-legge avvenuto per la pandemia in atto, trovandosi il Parlamento coinvolto solo nella fase iniziale delle decisioni. Inoltre, non potrebbe nemmeno escludersi una certa inefficacia di una siffatta clausola costituzionale, considerato che nelle more della decisione parlamentare il Governo potrebbe comunque intervenire con decreto-legge, né un suo utilizzo sarebbe di per sé escluso dopo il conferimento dei poteri al governo per l'emergenza; tanto che ci si dovrebbe chiedere se una clausola di emergenza sia compatibile con uno atto normativo previsto proprio per tali casi dalla Costituzione. E si consideri che anche gli ordinamenti che

---

<sup>67</sup> Così A. MANGIA, *La legge regionale nel sistema delle norme d'ordinanza*, cit., p. 514.

<sup>68</sup> In tal senso, invece, M. CALAMO SPECCHIA, *Principio di legalità e stato di necessità*, cit., p. 166 ss.

<sup>69</sup> Prospetta tale possibilità, seppur mi pare più che altro come paradosso, M. BELLETTI, *La “confusione” nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19*, cit., 194. *Contra*, F. SORRENTINO, *A proposito dell'emergenza coronavirus*, cit., p. 6.



clausole siffatte già prevedono non vi hanno tendenzialmente fatto ricorso per fronteggiare la pandemia di Covid-19<sup>70</sup>.

Migliore, oltre che più semplice, appare invece un intervento sul piano della legislazione ordinaria e dell'azione amministrativa. Se, infatti, le pandemie potranno costituire un'emergenza non sporadica in futuro, da un lato risulta senz'altro necessario provvedere, senza possibilità di ritardi incomprensibili, all'aggiornamento costante dei piani pandemici; dall'altro, dovrebbe pensarsi all'adozione di un sistema di protezione civile "sanitaria", che di tali piani delinei un percorso chiaro e preciso per l'approvazione e l'aggiornamento, nonché individui "a monte" le misure da adottarsi in seguito a un'emergenza pandemica, fissando i presupposti per la sua dichiarazione. In tal modo si lascerebbe ai decreti-legge la scelta solo delle misure non prevedibili o di quelle politicamente più sensibili, evitando anche quella catena normativa verificatosi per la pandemia di COVID-19, che ha generato certamente una continua sovrapposizione di disposizioni, causate dalla costante evoluzione dell'emergenza, con norme spesso difficilmente individuabili, che non pochi problemi hanno posto sul piano della certezza del diritto<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> Sul punto vedi S. STAIANO, *Né modello né sistema*, cit., p. 535 ss.

<sup>71</sup> Sulla non piena adeguatezza del decreto-legge per emergenze siffatte, di tipo "permanente", vedi F. BOCCHINI, *Il problema della individuazione della disciplina costituzionale della pandemia nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 24.