



Consiglio Nazionale  
delle Ricerche

# *ITALIAN PAPERS ON FEDERALISM*

*Rivista giuridica on-line – ISSiRFA – CNR*

*N°3 - 2025*

## Indice

Eduardo Gianfrancesco, <i>L'art. 116, terzo comma, Cost. nel sistema costituzionale. Profili procedurali della sua attuazione</i> .....	1
Domenico Bruno*, <i>Il PNRR e le politiche per il digital divide: aggravio delle fratture o riduzione delle diseguaglianze?</i> .....	14
Berardino Zoina*, <i>Ridurre i divari territoriali in sanità: il ruolo del PNRR nell'equità e nell'accessibilità alle prestazioni sanitarie</i> .....	31
Francesco Merenda*, <i>Le regioni e le politiche sanitarie nell'attuazione del Pnrr: il caso dell'assistenza domiciliare integrata</i> .....	45
Sara Ciccarese*, <i>Divari territoriali: l'esempio del "borgo"</i> .....	75
Alfea Trimarchi*, <i>Sperequazioni territoriali e regionalismo differenziato</i> .....	86
Roberto Fantozzi*, Stefania Gabriele, <i>Il ruolo del PNRR nella riduzione dei divari in sanità</i> .....	101
Bukurie Ozuni*, <i>Digital Transition and Territorial Disparities: Legal and Constitutional Dimensions for the Inclusion of Inner Areas</i> .....	122



Leonardo Pasqui*, <i>La dimensione territoriale della disuguaglianza di genere: profili istituzionali e criticità attuative del PNRR</i> .....	139
Lorenzo Trapani*, <i>La circolazione dei dati sanitari per uso secondario e la riduzione dei divari</i> .....	156
Nikolaj Vinai*, <i>Riduzione dei divari territoriali intra regionali e PNRR</i> .....	176
Allegra Dominici*, <i>Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (delle autonomie)</i> .....	194
Cristian Tracà*, <i>PNRR e governance dei patti educativi territoriali</i> .....	209
Paolo Carnevale, <i>Il rapporto tra la sentenza 192/2024 della Corte costituzionale e le richieste abrogative popolari in itinere nell'ordinanza del 12 dicembre 2024 dell'Ufficio centrale per il referendum</i> .....	224
Paolo Colasante, <i>Il Green Deal e lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili: alla ricerca delle "aree idonee"</i> .....	241
Alessandro Sorpresa, <i>Autonomia regionale differenziata e ordinamento sportivo</i> .....	252

\* Il contributo rientra nell'ambito della Call for papers "Accorciare le distanze: PNRR e riduzione dei divari territoriali".

EDUARDO GIANFRANCESCO\*

## L'art. 116, terzo comma, Cost. nel sistema costituzionale. Profili procedurali della sua attuazione\*\*

ABSTRACT (EN): The essay analyzes some problems about implementation of art. 116, third paragraph, of the Italian Constitution, which refers to the legislative autonomy first of all. The essay focuses on some procedural questions of the implementation process of the above mentioned constitutional provision taking into account judgment n. 192 of 2024 of Italian Constitutional Court. The analysis is developed with awareness that procedural questions are linked to substantial problems of relationship between State and Regions not yet solved.

ABSTRACT (IT): Il saggio prende in considerazione alcuni profili del processo attuativo dell'art. 116, terzo comma, Cost., inteso come disposizione che si rivolge principalmente all'autonomia legislativa delle Regioni. Il saggio si sofferma su taluni aspetti procedurali dell'attuazione della disposizione costituzionale alla luce della sent. n. 192 del 2024 della Corte costituzionale. L'analisi è condotta nella consapevolezza che i profili procedurali sono connessi a nodi sostanziali ancora irrisolti dei rapporti costituzionali tra Stato e Regioni.

SOMMARIO: 1. Il “*proprium*” dell'autonomia differenziata tra legislazione ed amministrazione. – 2. L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. dopo la sent. n. 192 del 2024 della Corte costituzionale. – 3. La dimensione procedurale dell'attuazione dell'autonomia differenziata. – 3.1. Il contraddittorio nel giudizio costituzionale sull'autonomia differenziata. – 3.2. L'iniziativa legislativa nell'approvazione delle leggi di differenziazione. – 3.3. Il potere di intervento sostanziale delle Camere nel procedimento di approvazione delle leggi di differenziazione. – 4. Conclusione.

### 1. Il “*proprium*” dell'autonomia differenziata tra legislazione ed amministrazione

Va a merito dell'Autore al quale questo scritto è dedicato avere costantemente sottolineato, nel corso degli anni, come la dimensione propria e caratterizzante di quella che è ormai nota come l'autonomia differenziata prevista nell'art. 116, terzo comma, Cost. sia l'autonomia normativa e più propriamente legislativa delle Regioni<sup>1</sup>. Ritenere che essa si riferisca

\* Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio. Esso riprende e rielabora gli interventi svolti dall'autore in occasione dei convegni *L'autonomia regionale differenziata dopo la legge n. 86 del 2024* (Università di Verona, Dipartimento di Scienze Giuridiche, 19 settembre 2024) e *Il regionalismo differenziato secondo la Corte costituzionale* (Roma, Issirfa, 10 gennaio 2025). Esso è aggiornato alla data del 15 settembre 2025. Il saggio è destinato agli Scritti in onore di Stelio Mangiameli.

<sup>1</sup> Cfr. S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2017, p. 661, ora in ID., *Il regionalismo italiano. Tra limiti della politica e prospettiva di ripresa. Riflessioni dopo la crisi*, Giuffrè, Milano, 2022, p. 73 ss. (ed in particolare p. 80); ID. *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2023, p. 5 ss. evidenziando un sovvertimento del paradigma costituzionale del



essenzialmente alla dimensione amministrativa di tali enti rappresenterebbe una lettura riduttiva di tale istituto, non coerente con la collocazione di esso all'interno dell'art. 116 Cost. che travalica ampiamente la dimensione amministrativa delle autonomie regionali. Tale lettura "minimalista" finirebbe inoltre con lo sminuire la portata generale e sistematicamente autosufficiente del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, primo comma, Cost., le cui potenzialità sono, peraltro, ancora in attesa di realizzazione dal punto di vista del rafforzamento delle potestà amministrative di Regioni ed Enti locali<sup>2</sup>.

Certo è – e l'Autore sopra richiamato questo aspetto lo aveva prontamente sottolineato<sup>3</sup> – che le due dimensioni, quella legislativa e quella amministrativa delle potestà regionali, non sono rigidamente separate tra loro e non comunicanti. Ciò per la fondamentale considerazione che l'attribuzione di più ampia potestà legislativa alle Regioni attraverso la via dell'autonomia differenziata riguarda pur sempre competenze di organizzazione e svolgimento delle funzioni amministrative di cura dei consociati, anche se a recuperare la rilevanza costituzionale del tema e la sua necessaria connessione con opzioni legislative va sottolineata l'incidenza rilevante di tali funzioni amministrative su molteplici diritti fondamentali dei consociati stessi.

A ciò si aggiunge la circostanza per cui le modalità di implementazione dell'attuazione dell'autonomia differenziata, per come delineate nella "capitale"<sup>4</sup> sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale, vedono una valorizzazione dell'esigenza di adeguata giustificazione della scelta di attribuzione differenziata di una determinata competenza tale da porsi come onere di

---

"regionalismo asimmetrico" (p. 6). Nella medesima direzione di valorizzazione del riferimento della norma costituzionale alle potestà legislative regionali per una possibile loro rivitalizzazione cfr. G. TARLI BARBIERI, *Alcune notazioni sparse sul disegno di legge "Calderoli" per l'attuazione dell'autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2023, p. 53; ID., *Il principio negoziale nel riparto di competenze fra Stato, Regioni ed Enti locali*, in *Nuove Autonomie. Rivista quadrimestrale di diritto pubblico*, n. speciale 1, 2024, p. 125; Cfr. anche sul punto A. IACOVIELLO, *Autonomia regionale e unità giuridica ed economica della Repubblica: i limiti costituzionali per l'attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2023, p. 141. P. SANTINELLO, *Le «colonne d'Ercole» dell'autonomia differenziata. La Corte costituzionale interpreta l'art. 116, comma 3, Cost. in modo conforme ai principi supremi*, in *Le Regioni*, 2025, p. 26.

<sup>2</sup> Sulla necessaria previa esplorazione delle potenzialità insite nell'art. 118 Cost. prima di rivolgersi alle possibilità aperte dall'art. 116, terzo comma, cfr. S. STAIANO, *Sul regionalismo differenziato. Distorsioni concettuali, dinamiche partitiche, conseguenze della pandemia*, in AA.VV. (a cura di D. CODUTI), *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 14. Il carattere potenzialmente surrogatorio dell'autonomia differenziata rispetto al mancato conferimento delle funzioni amministrative ex art. 118, primo comma, Cost. è preso in considerazione da A. FERRARA, *Tra favorevoli e contrari all'autonomia differenziata: è possibile trovare una comune convergenza per la realizzazione di un regionalismo d'esecuzione da avviarsi in via asimmetrica?*, in *Federalismi.it.*, 30 aprile 2025. L'interessante possibilità, attraverso le leggi di differenziazioni, di operare scelte innovative in tema di riparto delle funzioni amministrative tra Regione, Province e Comuni, rompendo il tradizionale monopolio statale in materia e purché ciò avvenga nel rispetto dei principi del primo comma dell'art. 118 Cost. era stata evidenziata da M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in AA.VV. (a cura di P. CARETTI), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 167.

<sup>3</sup> S. MANGIAMELI, *Errori e mancata attuazione costituzionale*, cit., 6 ricorda che "le funzioni amministrative seguono sempre quelle legislative e non le precedono".

<sup>4</sup> Tra i primi a segnalare la capacità chiarificatrice della pronuncia, cfr. P. CARETTI, *La Corte costituzionale mette un pò d'ordine nel confuso dibattito sull'autonomia differenziata*, in *Astrid Rassegna*, n. 18 del 2024.

adeguata motivazione dell'opzione in questione<sup>5</sup>; giustificazione della scelta e delle sue motivazioni idonee ad aprire prospettive nuove, per l'esperienza italiana, nel sindacato di legittimità costituzionale delle leggi che approvano le intese di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. con l'introduzione nel *test* di costituzionalità legislativa di criteri da trarre ed adattare anche dal giudizio amministrativo<sup>6</sup>.

## 2. L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. dopo la sent. n. 192 del 2024 della Corte costituzionale

Come si è accennato, la sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale – in non semplice raccordo con la successiva sent. n. 50 del 2025 che ha precluso la celebrazione di un referendum abrogativo totale sulla legge n. 86 del 2024<sup>7</sup> – rappresenta ben più che l'esito di una tra le molteplici impugnazioni in via principale di una legge statale destinata ad incidere e configurare competenze regionali. Lungi dal poter essere considerata una monade, per quanto interessante, essa si presenta come una sentenza di sistema essenziale per inserire nel quadro costituzionale l'istituto dell'autonomia differenziata<sup>8</sup>, non essendo preclusa, anzi, la possibilità di trarre da essa indicazioni più ampie sul regionalismo italiano e sulle ispirazioni che devono guidare tutti i suoi processi attuativi, ivi compresa la verifica di conformità a Costituzione di essi.

Si pensi, ad esempio, alle considerazioni sul necessario punto di equilibrio tra principio di unità ed indivisibilità della comunità politica nazionale<sup>9</sup> e principio di autonomia nelle sue molteplici dimensioni legislativa e finanziaria e la convivenza tra ispirazione competitiva ed

<sup>5</sup> Il punto è fatto oggetto di specifica analisi ed approfondimento da parte di A. D'ATENA, *L'autonomia differenziata tra sussidiarietà e vincoli di sistema. A proposito della sent. 192/2024* e G.M. SALERNO, *Autonomia differenziata e "ragionevole giustificazione, espressione di un'idonea istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà": prime considerazioni*, entrambi in *Giur. Cost.*, 2024, rispettivamente p. 2312 ss e p. 2327 ss. L'importanza della motivazione della scelta di conferimento delle funzioni alla stregua dei criteri enunciati dalla Corte e le potenzialità innovative di tale metodologia sul sistema di attribuzione delle competenze sono evidenziate da L. VIOLINI, *Alcune considerazioni sulla sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale*, in *www.lecostituzionaliste.it*, Dicembre 2024, p. 3.

Sulle problematiche e le prospettive legate alla motivazione della legge, si rinvia allo studio di S. BOCCALATTE, *La motivazione della legge. Profili teorici e giurisprudenziali*, Cedamo, Padova, 2008 nonché ai contributi presenti in AA.VV. (a cura di A.G. ARABIA, *Motivare la legge? Le norme tra politica, amministrazione, giurisdizione*, Giuffrè, Milano, 2014.

<sup>6</sup> Da intendere, evidentemente, come archetipo del sindacato sugli atti esercizio di un potere pubblico in cui si esprime discrezionalità delle scelte di cura degli interessi pubblici.

<sup>7</sup> Per come interpretata, per così dire, autenticamente dalla sent. n. 192 del 2024, cosicché il rischio era che il referendum abrogativo totale dichiarato inammissibile con la sent. n. 10 del 2025 assumesse i caratteri di un referendum sulla sentenza n. 192. Cfr., sul punto, le riflessioni di A. MORRONE, *Il giudizio di ammissibilità sui referendum del 2025. Tendenze e prospettive di teoria costituzionale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1, 2025, p. 93 ss. La capacità della sent. n. 192 di far riemergere tutti i nodi problematici dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. è sottolineata da R. BIN, *Regionalismo differenziato: i nodi sono venuti al pettine*, in *Le Regioni*, 2025, p. 3 ss.

<sup>8</sup> Sulla negazione di tale carattere di monade, cfr. n. 4 del *Considerato in diritto* della sent. n. 192 ed *ivi* l'esigenza di collocare il regionalismo differenziato "nel quadro complessivo della forma di Stato italiana". Cfr. in proposito, C. PINELLI, *Perché la disciplina dell'autonomia differenziata non va intesa come "una monade isolata"*, in *Diario di Diritto Pubblico*, 23 dicembre 2024.

<sup>9</sup> Per la sottolineatura di questo aspetto cfr. A. STERPA, *Le due "sentenze gemelle" sul regionalismo differenziato: legge Calderoli e referendum sotto la lente della nazione*, in *Federalismi.it*, 30 aprile 2025.

ispirazione solidaristica che ne consegue<sup>10</sup>. Si consideri, inoltre, la messa a fuoco del principio di sussidiarietà come criterio di collegamento tra le due ispirazioni appena ricordate<sup>11</sup>, così come di taluni criteri volti a guidare la concreta attuazione di tale principio e la sua verificabilità<sup>12</sup>.

Grande rilievo – e con questo ci si avvicina alla prospettiva “procedurale” di osservazione del processo attuativo dell’autonomia differenziata delineato dalla sent. n. 192 – non poteva non avere la dichiarazione di incostituzionalità della generica delega legislativa contenuta nell’art. 3 della legge n. 86 del 2024 per la definizione – necessariamente propedeutica alla concreta conclusione delle intese costitutive dell’autonomia differenziata ed all’approvazione delle leggi di recezione di queste – dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (Lep) per intere materie<sup>13</sup>, nonché per la possibilità di modifica della disciplina in materia ad opera di d.P.C.m<sup>14</sup>. In questi casi appare evidente il recupero del ruolo delle Camere e, quindi, del procedimento parlamentare chiamato a specificare principi e criteri direttivi maggiormente specifici perché riferiti a funzioni e non ad intere materie; compito suscettibile di essere svolto in maniera più efficace – si può osservare – qualora ad esso si adempia attraverso una pluralità di atti legislativi e non con unica legge di delegazione.

### 3. La dimensione procedurale dell’attuazione dell’autonomia differenziata

I nodi procedurali legati all’attuazione della previsione dell’art. 116, terzo comma, Cost. hanno posto non pochi dubbi interpretativi sin dal momento in cui la prospettiva di attuazione dell’autonomia differenziata si è fatta maggiormente concreta. Ciò che si cercherà di evidenziare nell’analisi di alcuni di essi è il collegamento di tali profili procedurali con questioni “sostanziali” irrisolte dell’autonomia differenziata, nei non pochi margini costituzionalmente indefiniti, ma anche del regionalismo italiano nel suo complesso.

È appena il caso di anticipare che su quasi tutte le questioni che verranno sinteticamente affrontate l’apporto della sentenza n. 192 del 2024 è illuminante e di apprezzabile orientamento della prassi attuativa. Resta ferma la circostanza per cui la pronuncia della Corte costituzionale non può colmare tutte le lacune dell’ordinamento concreto per cui la concreta soluzione dei casi dubbi resta affidata a necessari interventi ulteriori di altri soggetti istituzionali.

---

<sup>10</sup> N. 4 del *Considerato in diritto*.

<sup>11</sup> N. 4.1 *Considerato in diritto*. Sulla valorizzazione del principio di sussidiarietà ad opera della sent. n. 192, cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Il ruolo del principio di sussidiarietà nella sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2025, p. 29 ss. Per una valorizzazione dell’attitudine anche “discendente” e non solo “ascendente” del principio di sussidiarietà applicato all’esercizio della potestà legislativa cfr. la sent. n. 185 del 2024 della Corte costituzionale, di poco anteriore alla sentenza n. 192. Sul collegamento tra le due pronunce e sulla difficoltà di costruire criteri di orientamento e controllo di tale moto discendente, cfr. le puntuali osservazioni di A. GENTILINI, *La direzione “discendente” della sussidiarietà legislativa: una rivoluzione all’orizzonte per il regionalismo italiano?*, in *Giur. cost.*, 2024, p. 2162 ss.

<sup>12</sup> In particolare i criteri di *efficacia ed efficienza*, di *equità* e di *responsabilità politica e partecipazione democratica* evidenziati nel n. 4.2 del *Considerato in diritto* (e sue articolazioni interne) che meritano un adeguato approfondimento. Sull’esigenza di un’adeguata istruttoria che giustifichi l’attribuzione di una funzione pubblica ad un determinato livello territoriale sulla base dei criteri suddetti, cfr. n. 8.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>13</sup> N. 9 del *Considerato in diritto*.

<sup>14</sup> N. 13.2. *Considerato in diritto*.

### 3.1. Il contraddittorio nel giudizio costituzionale sull'autonomia differenziata

Quello qui considerato è un profilo tipicamente processuale, riferendosi alla determinazione dei soggetti legittimati a partecipare ai giudizi di costituzionalità sull'autonomia differenziata. Ciononostante, come si cercherà di evidenziare, anche in questo caso traspare, al di là della condivisibile soluzione del caso concreto, un problema di ordine sostanziale.

Il contraddittorio dei giudizi costituzionali in via principale legati all'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. si caratterizza, a seguito della sent. n. 192, per una molto ampia apertura a favore dei soggetti regionali. Ciò trova concretizzazione ed anzi anticipazione in primo luogo nell'ammissibilità degli interventi *ad opponendum* di talune Regioni interessate a difendere la legittimità delle opzioni legislative contenute nella legge n. 86/2024<sup>15</sup> e successivamente – e con ancor maggior rilievo – nel riconoscimento della generale possibilità di impugnazione regionale in via principale della legge n. 86 del 2024 così come delle singole leggi attuative dell'art. art. 116, terzo comma, Cost. da parte di Regioni “terze” che non sono state, cioè, parti dell'intesa alla base della legge<sup>16</sup>.

Per quanto riguarda il fondamento costituzionale di tale ampia apertura del contraddittorio<sup>17</sup> esso sembra chiaramente esplicitato nella idoneità della legge generale attuativa dell'art. 116, terzo comma, Cost. a possibili future applicazioni lesive in via diretta od indiretta delle competenze regionali. In questo senso viene valorizzata la natura di giudizio “successivo ed astratto” del giudizio in via principale, a prescindere dagli effetti che la legge abbia prodotto<sup>18</sup>, e pertanto la sua possibilità di utilizzazione ad opera delle Regioni che potrebbero venire danneggiate dalla messa in opera delle sue previsioni<sup>19</sup>, così come, simmetricamente va riconosciuta, come si è visto, la possibilità di interventi *ad opponendum* nei

<sup>15</sup> Ordinanza dibattimentale letta all'udienza pubblica del 12 novembre 2024, richiamata al n. 2 del *Considerato in diritto* della sent. n. 192 ed allegata alla decisione.

<sup>16</sup> Cfr., in particolare, i nn. 5.2 e 8.1 del *Considerato in diritto*. Tale allargamento della sfera dei legittimati all'impugnazione delle leggi di approvazione delle intese era stato considerato possibile prima della sent. n. 192 da G. RIVISECCHI, *Il regionalismo differenziato nella Repubblica delle autonomie, con particolare riguardo ai profili procedurali*, in AA.VV. (a cura di D. CODUTI), *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, cit., 58.

<sup>17</sup> Sull'orientamento tradizionalmente restrittivo nei confronti di tali interventi che ha lungamente caratterizzato la giurisprudenza costituzionale, cfr. le considerazioni critiche di M. D'AMICO, *Le zone d'ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in AA.VV. (a cura di R. BALDUZZI – P. COSTANZO) *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007, 248 ss. La restrittiva giurisprudenza costituzionale in argomento è ora ripercorsa, sino ad arrivare agli elementi di novità della sent. n. 192 del 2024, da C. CUCCURU, *L'intervento delle Regioni “terze” nel giudizio di legittimità costituzionale in via di azione*, in *Consulta Online*, n. 2, 2025, p. 719 ss.

<sup>18</sup> È evidente l'interpretazione notevolmente estesa, o forse il sostanziale superamento, in questa ipotesi, dei confini della nozione di ridondanza (richiamata n. 5.1 del *Considerato in diritto*) se questa viene intesa come lesione attuale, anche se indiretta, delle attribuzioni costituzionalmente garantite. In questa prospettiva si legga anche l'affermazione dell'inesistenza di un onere di notificazione del ricorso a soggetti potenzialmente controinteressati, escludendo, sul punto, l'operatività degli istituti del processo amministrativo (n. 5.3 del *Considerato in diritto*).

<sup>19</sup> N. 5.2 ed *ivi* rinvio a precedenti decisioni.

giudizi da parte di Regioni interessate al mantenimento in vigore della legge<sup>20</sup>. Con riferimento alle “leggi speciali di differenziazione”<sup>21</sup>, a fondare l’impugnazione da parte di Regioni estranee all’intesa è l’idoneità quindi di questa e della legge che la recepisce ad alterare la “*par condicio*” tra le Regioni ossia la loro posizione di eguaglianza davanti alla Costituzione, ricavabile dagli artt. 5 e 114 Cost.”<sup>22</sup>. In questo senso si può affermare che nelle questioni relative alla concretizzazione dell’autonomia differenziata non esistono Regioni terze<sup>23</sup>. Ed in effetti se non si ammettesse tale possibilità la via del giudizio in via principale, con tutti i vantaggi di rapida definizione dei problemi di legittimità costituzionale rispetto alla via del giudizio incidentale<sup>24</sup>, resterebbe sostanzialmente preclusa, risultando implausibile l’ipotesi di un’impugnazione da parte dei soggetti che hanno dato vita all’intesa, ovvero la Regione interessata e, per lo Stato, il Governo negoziatore dell’intesa<sup>25</sup>.

Quanto appena esposto non ha impedito comunque che nella sent. n. 192 ed anche in futuro singole questioni avanzate nei ricorsi regionali siano dichiarate inammissibili in applicazione di regole generali disciplinanti il giudizio in via d’azione e relative al difetto di motivazione del ricorso regionale ovvero per l’incongruenza tra motivazione e oggetto dell’impugnazione o la mancata “copertura” nella delibera di Giunta di talune questioni di legittimità costituzionale<sup>26</sup>.

La condivisibile soluzione delle questioni processuali sopra richiamate, attraverso una lettura ampia delle potenzialità del giudizio in via principale come strumento di “polizia costituzionale” a tutela di interessi di soggetti diversi da quelli specificamente coinvolti nella singola intesa<sup>27</sup>,

<sup>20</sup> L’assenza di altri strumenti giuridici per tutelare lo *status quo* normativo rispetto alle censure del ricorrente da parte dei soggetti interessati al mantenimento in vigore della legge è sottolineato da G. MUTO, *L’intervento ad opponendum nei giudizi in via principale: a margine dell’ordinanza allegata alla sent. n. 192/2024*, in *Quad. cost.*, 2025, p. 233.

<sup>21</sup> Come definite nel n. 4.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>22</sup> N. 8.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>23</sup> L’incidenza della decisione della Corte sulla concreta configurazione della forma di stato regionale italiana è sottolineata da G. MUTO, *L’intervento ad opponendum nei giudizi in via principale*, cit., p. 234 a giustificazione dell’ampia apertura alle Regioni intervenienti.

<sup>24</sup> Comunque ribadita nella sua praticabilità: cfr. n. 4.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>25</sup> A meno di non ipotizzare una divergenza di indirizzo tra Governo in carica e Camere del Parlamento – o più precisamente la maggioranza politica che sostiene il Governo stesso – che hanno approvato la legge di recezione dell’intesa. Ciò appare in via astratta possibile soprattutto nel caso in cui il Governo in carica al momento della scadenza del termine di impugnazione sia diverso da quello che ha negoziato e concluso l’intesa.

<sup>26</sup> Questa ipotesi potrebbe essere indicativa di contrasti politici sul contenuto dell’intesa tra Presidente della Regione e Giunta regionale. Rilevante a questo proposito – ed il punto può essere qui solo accennato – appare il coinvolgimento sostanziale della Giunta nella fase di elaborazione dell’intesa a fronte di un possibile “protagonismo” del Presidente e dei suoi più stretti collaboratori ...

<sup>27</sup> Con un notevole avvicinamento, se non una sovrapposizione, tra i due noti archetipi di giudizio costituzionale: quello di *Verfassungsgerichtbarkeit*, di controllo astratto di compatibilità costituzionale di norme e quello di *Staatsgerichtbarkeit*, di tutela di situazioni soggettive concrete di organi costituzionali per i quali si richiama la suggestiva ricostruzione di G. VOLPE, *L’ingiustizia delle leggi. Studi sui modelli di giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1977, capp. III e IV. Per un’applicazione di tale alternativa ricostruttiva alla tematica dell’intervento dei soggetti terzi nel giudizio in via principale, collegando la posizione tradizionalmente di chiusura all’intervento alla prevalenza del primo dei due modelli archetipi, cfr. E. GIANFRANCESCO, *L’intervento delle Regioni terze e dei terzi interessati nel giudizio in via d’azione*, in AA.VV. (a cura di V. ANGIOLINI), *Il contraddittorio nel giudizio sulle leggi*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 229. Per un recente tentativo di valorizzazione – in via generale – della chiamata in giudizio ex art. 107 c.p.c. delle

lascia trasparire, tuttavia, un problema che trascende la dimensione processuale e rispetto al quale le soluzioni appena esposte di allargamento estremo della categoria dei soggetti legittimati alla partecipazione del giudizio di costituzionalità (in questo caso sulla legge n. 86 del 2024, in futuro sulle sue modificazioni e soprattutto sulle leggi di recezione delle intese ex art. 116, terzo comma, Cost.<sup>28</sup>) appare compensatorio, od anche surrogatorio, di una partecipazione più ampia al processo che porta alla concreta attuazione del regionalismo differenziato. Il riferimento è ovviamente all'insufficienza delle sedi di confronto e concertazione tra Stato e sistema delle Regioni nel loro complesso in tale processo, non apparendo sufficiente la Conferenza Stato-Regioni<sup>29</sup> e dovendo tale confronto e concertazione essere presente nelle sedi parlamentari nelle quali la disciplina generale e le singole leggi di differenziazione devono essere approvate. A Costituzione invariata, spicca ancor più, in questo modo, la perdurante inattuazione della previsione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001<sup>30</sup>. In una prospettiva di più ampio respiro che realizzi un migliore collegamento tra valorizzazione del principio regionale ed autonomistico della Costituzione – di cui l'art. 116, terzo comma, Cost., rappresenta un aspetto non secondario e, quindi, da non sottovalutare per potenzialità ed anche possibili criticità – ed organizzazione del “cuore” della rappresentanza politica generale della comunità politica nazionale l'attenzione torna a concentrarsi sulle ipotesi di differenziazione costituzionale della composizione e del ruolo delle due camere parlamentari, prendendo spunto dall'esperienza dei sistemi federali ma anche con possibilità di reinterpretazione rispetto a questi<sup>31</sup>.

---

altre Regioni, a carico del Governo che abbia impugnato una specifica legge regionale il cui contenuto sia analogo a quello vigente in altri ordinamenti regionali cfr. A. CARIOLA, *Il regionalismo differenziato e le sue procedure*, in *Diritti Regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 3, 2023, p. 801. Si tratta di una tesi che però è chiamata a confrontarsi con il già ricordato restrittivo atteggiamento della Corte costituzionale in ordine alla trasposizione nel giudizio in via di azione di istituti del processo amministrativo come quello del controinteressato; atteggiamento richiamato proprio nella sent. n. 192 al n. 5.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>28</sup> E non è azzardato pensare che in questo ultimo caso il tono politico – ed indirettamente costituzionale – del conflitto tra Regioni beneficiarie della differenziazione e Regioni contrarie sarebbe ben più acceso.

<sup>29</sup> Sul ruolo del cosiddetto sistema delle Conferenze (Conferenza Stato-Regioni; Conferenza Stato-Città e autonomie locali e Conferenza Unificata) nel processo di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. cfr. la recente analisi di F.G. CUTTAIA, *Il sistema delle Conferenze alla prova dell'autonomia regionale differenziata*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2024. L'A., nella consapevolezza del carattere alternativo di tale sistema di raccordi rispetto ad una seconda Camera di rappresentanza territoriale (p. 48), prevede sulla base dell'esperienza della definizione dei LEA, almeno per una prima fase del processo di attuazione dell'art. 116, terzo comma Cost., l'ampliamento del ruolo del sistema delle Conferenze (p. 56), pur bisognoso di adeguamenti normativi (p. 66 s.).

<sup>30</sup> Evidenziata già da E. CATELANI, *Regionalismo differenziato: alcuni dubbi di metodo e di merito*, in *Osservatorio sulle Fonti*, n. 3, 2019, p. 18.

<sup>31</sup> Sulla centralità di una Camera delle Regioni come declinazione del principio democratico in uno Stato territorialmente decentrato cfr. S. MANGIAMELI, *Lo Stato regionale: previsione costituzionale e attuazione politica* in ID., *Il regionalismo italiano. Tra limiti della politica e prospettiva di ripresa*, cit., p. 341, sottolineando opportunamente la possibilità di realizzare tale istituzione anche in esperienze diverse dai federalismi storici (p. 342). Per un ampio inquadramento comparatistico del regionalismo asimmetrico, cfr. G. ROLLA, *Forme di autonomia territoriale ed esperienze di regionalismo asimmetrico: considerazioni di diritto comparato*, in *DPCE online*, n. 4, 2024, p. 2431 ss. Il confronto con le esperienze canadese e spagnola è ora sviluppato da A. BARAGGIA, *La dimensione comparata dei sistemi federali e regionali: le esperienze di Canada e Spagna*, in AA.VV. (a cura di P. LOGROSCINO – A.M. NICO – N. PIGNATELLI – R.G. RODIO – V. TONDI DELLA MURA), *Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, p. 123 ss.



### 3.2. L'iniziativa legislativa nell'approvazione delle leggi di differenziazione

Si tratta di un punto nel quale la soluzione della sentenza n. 192 del 2024 non pare soddisfacente, secondo chi scrive.

La sentenza ha escluso, attraverso una lettura (ritenuta) conforme a Costituzione dell'art. 2, comma 6, della legge n. 86 del 2024 la tesi dell'iniziativa legislativa riservata al Governo per le leggi di approvazione delle intese tra Stato e Regione ex art. 116, terzo comma Cost.<sup>32</sup>, affermando che "in caso di inerzia governativa l'iniziativa legislativa sia assunta dal Consiglio regionale ai sensi dell'art. 121, secondo comma, Cost."<sup>33</sup>.

Dal tenore della motivazione della Corte non sembra che ci si trovi di fronte ad una fungibilità tra le due iniziative ma che quella regionale abbia un carattere surrogatorio rispetto a quella governativa e che quindi non si collochi sullo stesso piano. Ma più che soffermarsi sulla assenza di elementi costituzionali a fondamento di tale carattere eventuale e sostitutivo dell'iniziativa regionale, ciò che si intende qui sostenere è che la soluzione più corretta sarebbe stata quella di riconoscere alla sola Regione il potere di dar vita al procedimento parlamentare di approvazione della legge di recepimento dell'intesa. Facendo leva e valorizzando in una vicenda costituzionalmente rilevante il riconoscimento in capo ai Consigli regionali del potere di presentazione dei disegni di legge alle Camere<sup>34</sup>, il pregio della tesi della riserva consiliare è quello di assicurare un ruolo determinante e costitutivo ai Consigli nel processo, politico prima ancora che giuridico, che può condurre alla differenziazione delle competenze della Regione. Se da un lato è inevitabile che l'iniziativa sull'an della differenziazione ed il negoziato di concreta definizione del *quantum* di essa passi attraverso gli esecutivi, regionale e statale, la necessaria formalizzazione della proposta da parte del Consiglio regionale ha una sua precisa giustificazione sistematica di valorizzazione dell'organo di rappresentanza generale della comunità politica regionale, attraverso un procedimento che, in quanto consiliare, dovrebbe essere caratterizzato da elementi di pubblicità ed anche, secondo la disciplina vigente nei singoli ordinamenti regionali, di partecipazione che non sono presenti nelle negoziazioni tra

---

Tale esigenza di riorganizzazione dell'organizzazione costituzionale dello Stato ed in particolare del Parlamento è sottolineata di recente, tra gli altri, da L. CASTELLI, *Il sistema delle conferenze. Terza Camera o sede di ratifica?*, Il Mulino, Bologna, 2023, p. 165, con la precisazione che la presenza di una Camera parlamentare rappresentativa delle autonomie territoriali non deve intendersi come alternativa al sistema delle Conferenze tra esecutivi (169). Cfr. anche L. CASTELLI – C. TUBERTINI, *Per un efficace sistema di raccordi tra Stato ed autonomie*, in AA.VV. (a cura di G. AMATO – F. BASSANINI – G. MACCIOTTA), *Regioni sì, ma non così. Riflessioni e proposte in memoria di Valerio Onida*, Il Mulino, Bologna, 2025, p. 417.

<sup>32</sup> Soluzione paventata dalle Regioni ricorrenti nel giudizio innanzi alla Corte: cfr. n. 10 del *Considerato in diritto*.

<sup>33</sup> N. 10 del *Considerato in diritto*. La riserva in capo ai Consigli regionali di tale iniziativa legislativa era stata sostenuta, recentemente, da P. SCARLATTI, *Il tentativo di attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.: i profili di carattere procedurale*, in AA.VV. (a cura di P. LOGROSCINO – A.M. NICO – N. PIGNATELLI – R.G. RODIO – V. TONDI DELLA MURA), *Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze*, cit., p. 58 ss., (disponibile anche in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3, 2023), con riferimenti alla dottrina precedente (nota 42). Per la riserva al Governo di tale iniziativa, cfr. invece recentemente A. LOLLO, *Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, n. 2, 2023, p. 521.

<sup>34</sup> Art. 121, secondo comma, Cost.

esecutivi<sup>35</sup>. Da un punto di vista pratico, poi, la consapevolezza che il Consiglio sarà chiamato a suggellare l'intesa tra esecutivi è in grado di rappresentare un elemento che i negoziatori dell'intesa, soprattutto di parte regionale<sup>36</sup>, non potranno non avere costantemente presente contribuendo a definire i margini di negoziato. Il riconoscimento di tale potere esclusivo di iniziativa avrebbe potuto rappresentare, infine, un elemento di rafforzamento del Consiglio nei confronti del potere esecutivo regionale, contribuendo, per un limitato ma non insignificante aspetto, a riequilibrare i rapporti tra gli elementi costitutivi della forma di governo regionale *standard* che nella sensazione comune (ma non fallace, occorre riconoscere) vede nel "Governatore" e nella "sua" Giunta il *dominus* dell'indirizzo politico regionale<sup>37</sup>.

### 3.3. Il potere di intervento sostanziale delle Camere nel procedimento di approvazione delle leggi di differenziazione

Ci troviamo di fronte ad uno degli interventi maggiormente significativi ed apprezzabili della sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale sui profili procedurali di attuazione del regionalismo differenziato, benché tale intervento richieda "tasselli" attuativi non esenti da margini di indeterminatezza.

La decisione crea (una relativa) chiarezza in ordine ad un punto molto dibattuto nell'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. ovvero quello dei poteri delle Camere del Parlamento nell'approvazione della legge di recepimento dell'intesa di differenziazione<sup>38</sup>. Se nella fase antecedente l'intesa viene rimessa alla discrezionalità del legislatore la determinazione

<sup>35</sup> Secondo una varietà di soluzioni e combinazioni diversificate a seconda dell'ordinamento regionale di riferimento. Sulle prospettive aperte dalla sent. n. 192 in tema di democrazia partecipativa, cfr. M. DELLA MORTE, *Istruttoria e partecipazione: alcune brevi considerazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2025, p. 75 ss.

<sup>36</sup> Per quelli di parte statale assume un rilievo centrale, come si è accennato in precedenza, il raccordo fiduciario tra Governo e Camere del Parlamento. All'interno del Governo non appaiono secondarie comunque le ripartizioni di competenze tra Ministeri e tra Ministeri e Presidenza del Consiglio dei Ministri. Sull'importanza delle dislocazioni di competenze all'interno dell'ambito *lato sensu* governativo cfr. G. TARLI BARBIERI, *Il Presidente del Consiglio nella legge Calderoli prima e dopo la sent. 192/2024*, in *Le Regioni*, 2025, p. 93 ss. il quale sottolinea la consistente valorizzazione del principio monocratico a favore del Presidente del Consiglio dei Ministri (e del Ministro per gli Affari regionali in rapporto di collaborazione politica con il Presidente) a svantaggio del ruolo del Consiglio dei Ministri nell'impianto della legge n. 86.

<sup>37</sup> Sul forte indebolimento delle assemblee legislative regionali nei confronti dell'esecutivo, cfr. recentemente, per tutti, L. SPADACINI – F. BASSANINI – D. CASANOVA, *L'evoluzione della forma di governo regionale e la sua possibile riforma* in AA.VV. (a cura di G. AMATO – F. BASSANINI – G. MACCIOTTA), *Regioni sì, ma non così*, cit., p. 339. Sulla esigenza prioritaria di rivitalizzare le assemblee legislative regionali e la funzione legislativa di queste piuttosto che percorrere la via del regionalismo differenziato, cfr. ora G. DI COSIMO, *Sulla scena istituzionale delle Regioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2025, p. 8. Per un giudizio meno pessimistico cfr. D. GIROTTO, *Il ruolo del Consiglio nell'evoluzione della forma di governo della Regione*, in *Le Regioni*, 2023, p. 629 ss. per il quale "i Consigli mantengono una posizione di contrappeso alla concentrazione di potere" (p. 647).

<sup>38</sup> Legge da intendersi come caratterizzata da una riserva di assemblea evidente per la naturale riconducibilità della tipologia di intervento alla "materia costituzionale" ex art. 72, ultimo comma, Cost. Per la netta affermazione di tale riserva così come per la condivisibile esclusione del ricorso alla delega legislativa in materia, cfr., per tutti, M. PERINI, *Il procedimento parlamentare di approvazione della legge di differenziazione: spunti propositivi*, in *Osservatorio sulle fonti*.it., n. 3, 2019, p. 16.



del grado di intensità del coinvolgimento delle Camere nella trattativa tra Governo ed esecutivo regionale<sup>39</sup>, nell'iter di approvazione del disegno di legge di recepimento dell'intesa viene affermato con forza il "ruolo centrale" delle Camere, insito nell'affidamento alle stesse di tale potere da parte dell'art. 116, terzo comma, Cost. Molto significativa a questo proposito è l'affermazione secondo cui non sussistono elementi testuali chiari per ritenere che il potere delle Camere sia quello di adottare "una legge di mera approvazione dell'intesa"<sup>40</sup>. Ne consegue il superamento di quelle ricostruzioni volte a negare un potere di intervento sostanziale nel corso del procedimento di approvazione della legge sui contenuti di essa, ponendo le assemblee parlamentari di fronte ad un "prendere o lasciare" il provvedimento nella sua interezza, sulla falsariga di quanto avviene in altri procedimenti legislativi particolari delineati dalla Costituzione: in particolare quelli previsti dagli artt. 7 e 80 Cost., dei quali qui però non ricorrono evidentemente i presupposti giustificativi<sup>41</sup>.

Significativa e rafforzativa di questa valorizzazione del ruolo parlamentare di intervento appare la ritenuta insufficienza degli obblighi di informativa gravanti sul Governo e la possibilità di adottare atti di indirizzo da parte delle Camere previsti nell'art. 2, commi 1 e 4, della legge n. 86 del 2024, destinati ad esaurire i loro effetti all'interno del rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento. La sentenza è molto chiara sul punto ed impone di considerare soluzioni procedimentali che consentano al Parlamento un potere di interlocuzione sostanziale con le parti dell'intesa nella determinazione del contenuto normativo della disciplina che regola la differenziazione. Essa assai opportunamente valorizza il ruolo dei regolamenti parlamentari nell'integrazione della previsione costituzionale sul punto, sottolineando peraltro l'assenza di interventi riformatori su tali atti sino ad ora<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> N. 11.3 del *Considerato in diritto* ed *ivi* la sottolineatura dell'obbligo di informativa alle Camere in capo al Presidente del Consiglio sulle regioni di mancata conformazione agli atti di indirizzo parlamentare ex art. 2.4 della legge n. 86.

<sup>40</sup> N. 11.2 del *Considerato in diritto*.

<sup>41</sup> Considerazioni diverse e più articolate si pongono per il confronto con l'art. 8 Cost., a partire dall'assonanza letterale con la previsione qui analizzata. L'elaborazione, nell'esperienza costituzionale concreta, di soluzioni volte a realizzare un confronto ed una possibile progressiva convergenza tra Confessione religiosa, Governo e Camere del Parlamento nella messa a fuoco della disciplina attuativa della previsione costituzionale – a partire dall'approvazione della legge di recezione dell'intesa articolo per articolo e non con un articolo unico – è stata da tempo evidenziata: cfr., per tutti, G. LONG, *I disegni di legge attuativi di intese ed accordi con confessioni religiose: questioni procedurali*, in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica. Organi, Procedure, Apparati*, Roma, 1987, p. 3 ss.; A. PLACANICA, *Aspetti della procedura parlamentare per l'approvazione delle leggi conseguenti a intese con le confessioni religiose diverse dalla cattolica*, in *Giur. Cost.*, 2002, p. 4530; G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, 2008, p. 211 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Il principio negoziale nel riparto di competenze fra Stato, Regioni ed Enti locali*, cit., p. 122. Per un bilancio recente di tale esperienza, evidenziando non pochi profili di crisi del criterio della bilateralità nella regolamentazione dei rapporti con le confessioni religiose, N. COLAIANNI, *Il sistema delle fonti legislative di derivazione unilaterale e bilaterale nei rapporti tra Stato e confessioni religiose*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2024, p. 13 ss. Con specifico riferimento alla possibile trasposizione nel procedimento ex art. 116, terzo comma Cost. della prassi applicativa dell'art. 8, terzo comma, Cost., cfr. R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzioni di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Federalismi.it.*, n. 5, 2019, p. 16.

<sup>42</sup> Evidenziandosi, nella sentenza della Corte, l'assenza di qualsiasi disciplina della procedura di approvazione delle leggi di approvazione delle intese: cfr. n. 11.2 del *Considerato in diritto*. L'esigenza di una "ormai indifferibile riforma" dei regolamenti parlamentari in tema è sottolineata da D. CASANOVA, *Regionalismo differenziato e riforma dei regolamenti parlamentari. Spunti a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024*, in *Federalismi.it* 30 aprile 2025, p. 7 ss. Una sottolineatura del ruolo centrale del Presidente di Assemblea in assenza di tali interventi regolamentari

Al fine di soddisfare tale esigenza di interlocuzione sostanziale il riferimento alla potestà di emendamento appare quindi non eludibile, sia che si voglia declinarla nei termini tradizionali di modifica pura e semplice ed autosufficiente del contenuto prescrittivo della disposizione da approvare (ipotesi *a*) con il rischio, tuttavia, di rovesciare sulle parti dell'intesa l'alternativa "prendere o lasciare" sopra ricordata, potendo esse – ma il discorso vale soprattutto per la Regione, avendo il Governo la possibilità di influire sulla maggioranza parlamentare che lo sostiene in sede di approvazione dell'emendamento – approvare la proposta modificativa parlamentare (ed in questo caso la strada per l'approvazione della legge dovrebbe presentarsi sgombra di ostacoli<sup>43</sup>) oppure respingerla (con conseguente interruzione del procedimento e fallimento del tentativo di differenziazione), sia che si voglia elaborare una nozione di emendamento (ipotesi *b*) che non esaurisca la disciplina dell'oggetto sul quale tale emendamento interviene ma lasci uno spazio ulteriore o più precisamente residuo di negoziazione (auspicabilmente ristretto) alle parti dell'intesa<sup>44</sup>. In questa seconda ipotesi, che parrebbe maggiormente consona al principio pattizio tra Regione e Stato sotteso all'art. 116, terzo comma, Cost., dovrebbe essere comunque essere fatta salva la necessità di un reintervento parlamentare di approvazione delle integrazioni poste in essere, da svolgersi articolo per articolo da parte prima di una Camera del Parlamento e poi dell'altra, preferibilmente a seguito del raggiungimento del complesso delle "intese emendative" tra Regione e Governo onde evitare frazionamenti temporali eccessivi dell'*iter* legislativo<sup>45</sup>. Ed il procedimento di adeguamento dell'intesa alla volontà parlamentare dovrebbe fermarsi qui, inibendo ulteriori interventi emendativi e conseguenti riaperture di negoziazioni, ferma restando comunque la valutazione complessiva delle Camere in sede di approvazione finale della legge di recezione dell'intesa.

---

innovativi e nell'interpretazione delle norme vigenti è operata da G. COSTA, *Il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato: ipotesi per una valorizzazione del ruolo del Parlamento*, in *Federalismi.it.*, n. 9, 2021, p. 108 ss. Si può osservare al riguardo che si tratterebbe, però, di un compito improbo, anche valorizzando la collaborazione di Giunta per il Regolamento e Conferenza dei Capigruppo (operata dall'A.), per la novità e peculiarità della materia. Allo stesso modo pare criticabile l'ipotesi (la tentazione...) di affidare a procedure informali (e, quindi per definizione opache) tali procedure, sulla scorta dell'esperienza che aveva condotto all'approvazione degli statuti regionali nell'esperienza del primo regionalismo italiano. Cfr. sul punto, infatti, le critiche di A. D'ATENA, *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116 u.c. Cost.)*, in *Rivista Aic*, n. 4, 2020, p. 323 ss.

<sup>43</sup> Salvo quanto si dirà subito *infra* nel testo sull'esigenza dell'approvazione finale della legge nel suo complesso.

<sup>44</sup> Sembra comunque opportuno fare riferimento alla nozione di emendamento (per la quale si rinvia all'approfondito studio di G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, cit.) pure adattandola alle esigenze del caso di specie, per la tradizionale capacità di conformare il testo normativo tipica e caratterizzante l'emendamento piuttosto che fare riferimento ad atti di indirizzo, ancorché rielaborati, per il già ricordato esaurimento dei loro effetti nella dialettica politica Governo-Parlamento. Tale considerazione vale anche per il tentativo di valorizzare lo strumento dell'ordine del giorno avanzata da G. COSTA, *Il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato: ipotesi per una valorizzazione del ruolo del Parlamento*, in *Federalismi.it.*, n. 9, 2021, p. 114 ed ivi il riferimento ad altri atti di indirizzo considerati utilizzabili in sede di riflessione scientifica (nota 182). La consapevolezza dell'efficacia sul solo piano dell'indirizzo politico dei pareri parlamentari, pur recanti proposte di modificazioni puntuali dei testi, è presente in A. MENCARELLI, *Il caso della legge negoziata sul "regionalismo differenziato" e il ruolo del Parlamento: i possibili scenari procedurali*, in *Federalismi.it.*, n. 17, 2019, p. 15. Cfr. anche per la sottolineatura di questo limite A. LOLLO, *Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, cit., p. 525.

<sup>45</sup> L'esigenza di evitare un anomalo e non sostenibile procedimento "intermittente" è giustamente sottolineata da A. MENCARELLI, *Il caso della legge negoziata sul "regionalismo differenziato" e il ruolo del Parlamento*, cit., p. 12.

È evidente che la sede di regolazione di tali vicende procedurali non può che essere la fonte costituita dal regolamento parlamentare, potendo solo chiedersi se essa possa trovare la sua collocazione più idonea nel regolamento generale *ex art. 64 Cost.* oppure non ci si trovi di fronte ad uno di quei casi in cui la figura del regolamento parlamentare “speciale”<sup>46</sup> non si presenti come la più confacente, per le peculiarità di tale sequenza procedimentale, specie nell’accoglimento di una nozione di emendamento diversa da quella tradizionale (ipotesi b).

#### 4. Conclusione

Le vicende del regionalismo differenziato, dal punto di vista procedurale oltre che sostanziale ed anzi nella connessione tra queste due dimensioni, come si è cercato di evidenziare in queste pagine, rappresentano una sorta di specchio nel quale il regionalismo italiano nel suo complesso si rappresenta: per ciò che è, così come per ciò che non è ma avrebbe potuto e dovuto essere<sup>47</sup>.

Lo slittamento del *proprium* della differenziazione dall’autonomia legislativa a quella amministrativa delle Regioni<sup>48</sup>; la difficoltà a superare l’approccio di un regionalismo dell’uniformità a favore del riconoscimento della dimensione della differenziazione come naturale condizione di uno Stato ispirato al principio autonomistico, anche al di là della punta di diamante dell’art. 116, terzo comma, Cost.; il necessario coinvolgimento sostanziale di tutti gli attori istituzionali – ed in particolare il Parlamento – in tale processo che non può essere rimesso alla negoziazione degli esecutivi e degli apparati amministrativi sottostanti; l’inadeguata rappresentanza “al centro” ed in particolare nella sede decisionale parlamentare del sistema delle autonomie regionali sono tutti elementi ai quali si è fatto riferimento nel corso di questa riflessione.

Va riconosciuto ed aggiunto che a tale non confortante risultato contribuiscono una serie di circostanze che trascendono il – ma che costituiscono anche il presupposto costituzionale del – regionalismo differenziato: la mancata previa definizione di un elemento essenziale del modello autonomistico generale, ovvero un “sistema” di autonomia finanziaria organico conforme alle previsioni dell’art. 119 Cost. nonché l’assenza di una previa definizione dei livelli essenziali delle prestazioni<sup>49</sup>; circostanze che costituiscono un elemento unificante

---

<sup>46</sup> Speciale e non minore è il caso di sottolineare. L’esigenza di una regolamentazione specifica alla luce della novità dei problemi posti dalla procedura in esame è sottolineata da D. CASANOVA, *Regionalismo differenziato e riforma dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 10.

<sup>47</sup> Cfr., a questo proposito, le riflessioni che attraversano il saggio di S. MANGIAMELI, *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, cit.

<sup>48</sup> La perdita progressiva di “vitalità politica” delle Regioni, in conseguenza della tendenza crescente alla “amministrativizzazione” delle stesse è ora sottolineata da E. CARLONI, *Dove va il regionalismo italiano. Considerazioni su differenziazione, amministrativizzazione, sussidiarietà*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1, 2025, p. 23 ss.

<sup>49</sup> Sulla non procrastinabilità di tali adempimenti costituzionali, cfr., alla luce della sent. n. 192, E. D’ORLANDO, *Uguaglianza nel godimento dei diritti e buon governo delle risorse pubbliche: LEP, costi e fabbisogni standard, federalismo fiscale, nella cornice dello Stato regionale cooperativo (note a margine della sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi.it.*, 30 aprile 2025. In precedenza, tra i molti, cfr. A. MORELLI, *L’incerta attuazione del regionalismo differenziato*, in AA.VV. (a cura di D. CODUTI), *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, cit. p. 104. S. ARU, *La definizione dei LEP*, in AA.VV. (a cura di P. LOGROSCINO – A.M. NICO – N. PIGNATELLI – R.G. RODIO – V. TONDI DELLA MURA), *Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze*, cit., p. 211 ss.

imprescindibile per la realizzazione non solo del regionalismo differenziato ma del regionalismo *tout court*.

Ad un livello che precede le considerazioni giuridiche – ma è in grado di condizionarle e per questo non è meno determinante – si pone la circostanza dell’ “uso congiunturale del regionalismo differenziato” (e del regionalismo nel suo complesso)<sup>50</sup> per finalità politiche diversissime tra loro, anche antitetiche. Tale uso congiunturale proviene sia dal centro che dalla periferia del sistema politico/culturale del Paese e nei suoi confronti il costituzionalista, se vuole rimanere fedele alla sua natura, può soltanto cercare di evidenziare oggetto, potenzialità e limiti *costituzionali* degli istituti che prende in considerazione nonché il confine oltre il quale si estendono gli spazi delle valutazioni meta-giuridiche, nel senso che giuridiche non sono. Anche in questo l’opera complessiva dell’Autore al quale questo scritto è dedicato rappresenta un esempio significativo.

---

<sup>50</sup> Per riprendere un’efficace definizione di A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell’asimmetria*, in AA.VV. (a cura di A.G. ARABIA – A. IACOVIELLO – G.M. NAPOLITANO) *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, Giuffrè. Milano, 2020, p. 116. Cfr. anche A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 2, 2019. Sulla necessità di una visione della differenziazione come “atto istituzionale e comunitariamente responsabilizzante”, cfr. F. CORTESE, *Il regionalismo differenziato tra equivoci, questioni metodologiche e orizzonti futuri*, in AA.VV. (a cura di D. CODUTI), *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, cit., p. 66 s.

DOMENICO BRUNO\*

## Il PNRR e le politiche per il *digital divide*: aggravio delle fratture o riduzione delle diseguaglianze? \*\*

ABSTRACT (EN): The research analyzes the PNRR policies with reference to the digital divide in order to draw up an initial assessment of the measures implemented and to understand their effects on territorial disparities. The paper develops in three lines: the first reconstructs the state of the digital divide before the PNRR measures; the second considers the measures envisaged by the PNRR to overcome the digital divide; the third examines the state of implementation of the measures, researching their strengths, weaknesses, and systemic risks.

ABSTRACT (IT): La ricerca analizza le politiche del PNRR con riferimento al *digital divide* per tracciare un primo bilancio sulle misure attuate e per comprendere i relativi effetti sui divari territoriali. Essa si sviluppa in tre versanti: il primo ricostruisce lo stato del divario digitale prima del *Next Generation Eu*; il secondo considera le misure previste dal PNRR per il superamento del divario digitale; il terzo ne esamina lo stato di attuazione, ricercandone punti di forza, criticità, rischi di sistema.

SOMMARIO: 1. Delimitazione del tema. – 2. Il *digital divide* prima del *Next Generation EU*. – 3. Le politiche PNRR. – 4. Lo stato di attuazione. – 5. Osservazioni conclusive: verso (e oltre) la fine del Piano.

### 1. Delimitazione del tema

La ricerca si propone di misurare il rendimento delle politiche PNRR in tema di divario digitale per verificare se esse abbiano contribuito alla riduzione delle diseguaglianze territoriali<sup>1</sup>.

La struttura del lavoro è articolata in tre parti: la prima analizza lo stato del *digital divide* in Italia prima del *Next Generation Eu*; la seconda esamina le politiche PNRR per ridurre le diseguaglianze nell'accesso alla rete internet; la terza approfondisce stato di attuazione delle misure e relativo impatto sulle fratture territoriali.

---

\* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Napoli Federico II.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio. Lo studio su cui esso si basa è stato condotto nell'ambito della ricerca del Progetto PRIN 2022 *Parliament's fate beyond the Covid-19 emergency* (PI Prof. U. Ronga) finanziato dall'Unione europea – *Next Generation EU*, Missione 4 Componente 1, CUP E53D23006840006, Codice MUR 2022NKR59X.

<sup>1</sup> In questa chiave, specie quanto alla correlazione tra riduzione delle disuguaglianze digitali, sviluppo sostenibile, principio di solidarietà, anche in chiave intergenerazionale, si v. U. RONGA, *La sostenibilità ambientale nella transizione ecologica e digitale del PNRR. Un primo bilancio*, in *Nomos*, n. 1, 2023, spec. pp. 5 ss.

Muovendo da un assunto oramai condiviso dalla dottrina maggioritaria<sup>2</sup>, lo studio considera l'accesso alla rete come un diritto sociale, che la Repubblica è chiamata a garantire<sup>3</sup>, anche attraverso «investimenti statali, politiche sociali ed educative, scelte di spesa pubblica»<sup>4</sup>. Del resto, in un contesto così pervasivamente digitalizzato come quello moderno<sup>5</sup>, la debolezza del sistema di connessioni alla rete (*digital divide* infrastrutturale) e la carenza di competenze per un utilizzo consapevole e sicuro del web (*digital divide* culturale) rappresentano un ostacolo<sup>6</sup> al pieno sviluppo della persona umana e all'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> In tal senso, tra gli altri, T. E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso a Internet*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2011, p. 8; A. MORELLI, *I diritti senza legge*, in *Consulta* online, 26 gennaio 2015, p. 18; L. CUOCOLO, *La qualificazione giuridica dell'accesso a Internet tra retoriche globali e dimensione sociale*, in *Politica del Diritto*, n. 2-3, 2012, pp. 203 ss.; G. DE MINICO, *Internet. Regola e anarchia*, Jovene, Napoli, 2012, pp. 120 ss. Questa posizione trova riscontro (almeno parziale) nella giurisprudenza costituzionale, come evidenziato, di recente, da A. IANNUZZI, F. LAVIOLA, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e la transizione digitale*, in D. DE LUNGO, F.S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Giappichelli, Torino, 2023, p. 265.

<sup>3</sup> A tal proposito merita considerare che anche la *Dichiarazione dei diritti in Internet*, approvata Commissione di studio sul tema dei diritti e doveri relativi ad internet presieduta da Stefano Rodotà, ha qualificato l'accesso al web come «diritto fondamentale della persona e condizione per il suo pieno sviluppo individuale e sociale» e sancisce l'impegno delle Istituzioni a garantire «i necessari interventi per il superamento di ogni forma di divario digitale». Sul punto si v. A. MORELLI, *I diritti e la Rete. Notazioni sulla bozza di Dichiarazione dei diritti in Internet*, in *federalismi.it*, n. 1, 2015, spec. pp. 5 ss.

<sup>4</sup> Così T. E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso a Internet*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2011, p. 8 citato da A. POGGI, *Diritto a internet o diritto alla libertà di manifestazione del pensiero?*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta* online, 17 luglio 2020, p. 9.

<sup>5</sup> L'impatto della digitalizzazione – già oggi dirompente – è destinato a prodursi con forza ancora maggiore, anche alla luce delle prospettive di applicazione dell'intelligenza artificiale – cfr. U. RUFFOLO (a cura di), *Intelligenza artificiale. Il diritto, i diritti, l'etica*, Milano, Giuffrè, 2020, spec. pp. 451 ss. – e del possibile avvento del Metaverso – cfr. R. BIFULCO, *Riverberi costituzionali del Metaverso*, in *Media laws*, n. 3, 2023, pp. 42 ss. Viene sempre più in rilievo, in questo quadro, il tema della affermazione della cittadinanza digitale. Per una analisi sul punto si v. A. POGGI, *Diritto a internet o diritto alla libertà di manifestazione del pensiero?*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta* online, 17 luglio 2020, p. 9 e, per alcuni ulteriori approfondimenti connessi alle misure PNRR, V. DE SANITS, *Cittadinanza digitale e disuguaglianze*, in *Italian Papers On Federalism*, n. 1, 2025, spec. pp. 4 ss.

<sup>6</sup> Il web, infatti, nonostante gli innumerevoli rischi connessi al suo utilizzo, è progressivamente divenuto una delle sedi attraverso cui l'individuo contribuisce al progresso sociale, economico e politico della comunità. Basti pensare, in tal senso, alle consultazioni via web degli iscritti introdotte da alcuni movimenti politici prima di assumere decisioni di significativo rilievo, a partire da quelle sulla selezione delle candidature (cfr. U. RONGA, *La selezione delle candidature*, in *Gruppo di Pisa – La rivista*, n. 3, 2019, pp. 49 ss); oppure alla possibilità, introdotta durante la XVIII Legislatura, di aderire online alla raccolta firme per iniziative legislative e referendum attraverso i sistemi di identità digitale (cfr. N. LUPO, *La nuova vita "digitale" del referendum abrogativo. Origini e conseguenze*, in *Luiss Policy Brief*, n. 31, 2021, pp. 1 ss.).

<sup>7</sup> Per un approfondimento sulla declinazione infrastrutturale e culturale del *digital divide* si v. L. NANNIPIERI, *La dimensione costituzionale del digital divide. In particolare, gli ostacoli cognitivi alla proiezione dell'individuo nello spazio virtuale*, in M. NISTICÒ-P. PASSAGLIA (a cura di), *Internet e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 65. In via più generale il tema è considerato da J. VAN DIJK, *The digital divide*, Polity Press, Cambridge, 2020.



Già prima del significativo impulso alla transizione digitale promosso dal PNRR<sup>8</sup>, il legislatore aveva messo in campo varie azioni per ridurre i divari digitali<sup>9</sup>, anche nell'ambito di programmi europei e internazionali<sup>10</sup>. Tuttavia, l'attuazione di tali interventi è risultata complessa sia per ragioni economiche (legate agli ingenti investimenti richiesti<sup>11</sup>), sia per ragioni di sistema (connesse alla difficoltà del Paese di rendere operativi nel tempo programmi di medio e lungo periodo<sup>12</sup>).

In questo scenario, il PNRR ha segnato sicuramente un punto di svolta quanto alla straordinaria disponibilità delle risorse stanziare e quanto alla sua capacità di orientare in modo duraturo le politiche pubbliche<sup>13</sup>, preservando da quei rischi di deviazioni di rotta che in passato

<sup>8</sup> Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. M. PIETRANGELO, *Sui "diritti di cittadinanza digitale". Note a margine di un opaco percorso normativo*, in *federalismi.it*, n. 8, 2024, pp. 130 ss.

<sup>9</sup> In tal senso, un riferimento centrale era rappresentato dal *Codice dell'Amministrazione digitale* (decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82) che aveva impegnato la Pubblica amministrazione a promuovere interventi per la riduzione del *digital divide* infrastrutturale e del *digital divide* culturale. Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. P. ZUDDAS, *Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2020, pp. 285 ss.

<sup>10</sup> Tali obiettivi, peraltro, si inseriscono in una più ampia traiettoria europea e internazionale che riconosce alla sostenibilità – economica, sociale, digitale – il suo tratto identitario. Gli interventi PNRR, infatti, si collocano in linea di ideale continuità con altre strategie sovranazionali che tracciano un orizzonte comune di lungo periodo. Tra queste, a livello europeo: il *Decennio digitale 2030* dell'UE che, attraverso la cooperazione tra Commissione e Stati membri, considera la riduzione del divario infrastrutturale e culturale per tutti i cittadini come condizione essenziale per la piena partecipazione democratica, economica e sociale nell'Unione (sul punto, si v. M. PIETRANGELO, *Sui "diritti di cittadinanza digitale". Note a margine di un opaco percorso normativo*, in *federalismi.it*, n. 8, 2024, pp. 130 ss.; P. DE PASQUALE, *Verso una Carta dei diritti digitali (fondamentali) dell'Unione europea?*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, n. 1, 2022, pp. 163-172); e a livello internazionale: l'*Agenda ONU 2030*, che riconosce innovazione digitale e accesso universale alle ICT quali presupposti per lo sviluppo sostenibile. Per un'analisi dello stato dell'arte in Italia rispetto al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda, si v. il Rapporto ISTAT *SDGs 2024. Informazioni statistiche per l'agenda 2030 in Italia*.

<sup>11</sup> Per ridurre i divari digitali, infatti, sarebbero stati necessari investimenti ingenti e difficili da realizzare in un contesto – come quello italiano – dove l'avvicendamento tra crisi economiche ha ridotto, anche in ragione dei rigidi parametri europei, la capacità di spesa pubblica. Un tema, questo, connesso alla natura finanziariamente condizionata dei diritti sociali. A tal proposito, *ex multis*, si v. M. LUCIANI, *I diritti "finanziariamente condizionati": profili di una categoria controversa*, in AA. VV., *La tutela degli interessi finanziari della collettività nel quadro della contabilità pubblica: principi, strumenti, limiti*, Atti del LXIII Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione, Varenna-Villa Monastero, 21-23 settembre 2017, Milano, Giuffrè, 2018, pp. 341 ss. Per ulteriori approfondimenti sul tema si v. S. HOLMES, C. R. SUNSTEIN, *The cost of rights: why liberty depends on taxes*, New York, W.W. Norton & Company, 2000.

<sup>12</sup> Una difficoltà, questa, connessa a molteplici fattori, a partire dal costante avvicendamento tra Esecutivi di colore politico differente. Per una recente analisi, anche alla luce dei dati delle ultime Legislature, riguardo alla instabilità degli Esecutivi in Italia si v. S. TROILO, *La stabilità dei Governi nei regimi parlamentari europei: qualche riflessione alla luce dei dati statistici*, in *federalismi.it*, n. 1, 2023, pp. 276 ss. In questo quadro, peraltro, è risultata notevolmente condizionata la qualità della normazione e la capacità degli atti legislativi di rispondere effettivamente alle esigenze economiche, politiche e sociali (cfr. F. DAL CANTO, *Governo vs Parlamento? Evoluzioni del potere di normazione al tempo della crisi economica. Atti normativi del Governo e qualità della normazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2016, spec. pp. 12 ss.).

<sup>13</sup> La natura del PNRR come piano di performance ha indotto la dottrina a riflettere sulle relative implicazioni nel circuito dell'indirizzo politico. Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. U. RONGA, *Indirizzo politico e negoziazione interistituzionale nel PNRR*, in L. CASSETTI, F. FABRIZZI, A. MORRONE, F. SAVASTANO, A. STERPA (a cura di), *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, pp. 3150 ss.; N. LUPO, *Next Gen EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea*, in *Diritto Pubblico*, n. 3, 2022, pp. 730 ss.; A. MANZELLA, *L'indirizzo politico*,

avevano compromesso l'efficacia delle politiche per affrontare i divari digitali. Tuttavia, l'ingente quantità di risorse – da spendere entro i tempi definiti da un rigido cronoprogramma – ha prospettato anche il rischio di una distribuzione diseguale dei fondi e il paradossale pericolo di aggravare – piuttosto che ridurre – le disuguaglianze preesistenti.

## 2. Il *digital divide* prima del *Next Generation EU*

Il ritardo dell'Italia nel processo di digitalizzazione può essere considerato una delle principali problematiche del sistema paese<sup>14</sup>. Invero, con riferimento al sistema di infrastrutture di rete, già prima del PNRR, i parametri nazionali risultavano tendenzialmente in linea con il *benchmark* europeo<sup>15</sup>; ben più critici, invece, risultavano i livelli di alfabetizzazione digitale, che posizionavano stabilmente l'Italia in coda alle classifiche dell'Unione, con *performance* inferiori anche rispetto a economie molto fragili come quella bulgara e quella rumena<sup>16</sup>.

In questo scenario, il *digital divide* si articolava lungo quattro principali linee di frattura tra loro fortemente interconnesse, che riflettevano e, al tempo stesso, amplificavano disuguaglianze già sedimentate.

La prima linea di frattura era di carattere territoriale. Anche con riferimento alla digitalizzazione l'Italia si rivelava un paese a “due velocità”: in linea generale, infatti, le Regioni settentrionali registravano livelli di digitalizzazione pari – e, talvolta, superiori – alla media europea; quelle meridionali, seppur con alcune eccezioni nella copertura delle connessioni di rete<sup>17</sup>, presentavano condizioni di arretratezza, sia sul piano infrastrutturale quanto (e, forse,

---

dopo Covid e PNRR, in *federalismi.it*, n. 19, 2022, 146 ss.; A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico “normativo”*, in *federalismi.it*, n. 18, 2021, pp. 235 ss.

<sup>14</sup> Tale situazione era nitidamente rappresentata da rapporto Desi 2020 della Commissione europea: con un indice di digitalizzazione della società di 43,6 punti, l'Italia si collocava ben al di sotto della media europea di 52,6 punti e molto distante dai *top performer* del Nord Europa – Finlandia, Svezia e Danimarca – stabilmente prossimi ai 70 punti. COMMISSIONE EUROPEA, *Digital Economy and Society Index (DESI) 2020. Italia – Scheda paese*, Bruxelles, 2020, disponibile [qui](#). Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. A. IANNUZZI, F. LAVIOLA, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e la transizione digitale*, cit., p. 257.

<sup>15</sup> In alcuni casi nel settore delle infrastrutture digitali l'Italia raggiungeva anche picchi di eccellenza. È il caso, ad esempio, della copertura della banda larga veloce che raggiungeva l'89% delle famiglie a fronte di una media europea dell'86%), della copertura 4G, garantita al 97% delle famiglie sulla media europea del 96%, nonché nella preparazione al 5G, in cui si raggiungeva il 60% della copertura nazionale a fronte di una media europea del 21%. A tal proposito, si v. COMMISSIONE EUROPEA, *Digital Economy and Society Index (DESI) 2020*, cit., p. 6.

<sup>16</sup> Anche a tal proposito risultano emblematiche le statistiche riportate nel rapporto DESI 2020. Nell'ambito del parametro “capitale umano” l'Italia conseguiva un punteggio di 32,5, notevolmente inferiore al valore medio europeo di 49,3 punti. In questo quadro, solo per citare i dati di maggiore rilievo, nel 2019, solo il 42% delle persone di età compresa tra i 16 e i 74 anni possedeva competenze digitali di base (su una media europea del 58%); e solo il 22% della popolazione disponeva di competenze digitali avanzate (su una media europea del 33%). Per ulteriori approfondimenti riguardo a tali dati si v. COMMISSIONE EUROPEA, *Digital Economy and Society Index (DESI) 2020*, cit., p. 8.

<sup>17</sup> Ad esempio, la Regione Puglia, già prima degli interventi PNRR, era tra le Regioni con gli indici di copertura di rete più elevati. A tal proposito, per un'analisi più ampia, si v. D. NUZZOLESE, *Accesso a Internet e divario digitale in Puglia tra PNRR e misure attuative*, in *Le Regioni*, n. 2, 2024, pp. 380 ss.



ancor di più) su quello culturale<sup>18</sup>. Ma la geografia del *digital divide* risultava ancora più complessa e stratificata: oltre alle differenze su base regionale, infatti, si registravano squilibri marcati tra aree urbane e contesti rurali, tra pianure densamente abitate e zone montane o insulari, spesso escluse dai principali circuiti della connettività e prive dei servizi digitali di base<sup>19</sup>.

La seconda linea di frattura si innestava sul piano intergenerazionale: tra nativi digitali e fasce più anziane della popolazione era individuabile un netto divario, con implicazioni preoccupanti in termini di isolamento sociale e di difficoltà nelle interazioni con la Pubblica amministrazione, nell'accesso alle informazioni e persino con il mondo del lavoro<sup>20</sup>.

La terza linea di frattura riguardava il piano di genere<sup>21</sup>: tra le generazioni più giovani, infatti, i divari nell'utilizzo delle tecnologie risultavano contenuti; al contrario, nelle fasce più anziane erano radicati squilibri significativi, con l'utilizzo di internet da parte delle donne over 65 notevolmente più contenuto rispetto agli uomini<sup>22</sup>. Un divario, questo, che si amplificava soprattutto nei contesti economici e sociali più fragili, riproducendo, nella dimensione digitale, disuguaglianze ataviche e sedimentate.

La quarta linea di frattura, infine, si delineava sul piano culturale. I dati pre-pandemici, infatti, mostravano con chiarezza come i livelli di istruzione influissero sui divari digitali, amplificando disuguaglianze da tempo radicate nel tessuto economico e sociale italiano<sup>23</sup>.

---

<sup>18</sup> In alcune Regioni del Nord – come la Lombardia, il Trentino-Alto Adige e l'Emilia-Romagna – gli indici di alfabetizzazione digitale risultavano superiori sia al valore medio nazionale sia al valore medio europeo e, in taluni casi, superiori persino a quelli dei paesi del Nord Europa. Al contrario, la quasi totalità delle Regioni del Mezzogiorno registrava una complessiva difficoltà, con indici al di sotto dei parametri nazionali ed europei. A tal proposito, è utile consultare l'Indice DESI regionale 2020 calcolato dall'Osservatorio Agenda Digitale del Politecnico di Milano in collaborazione con AGCOM, CISIS, Regione Emilia-Romagna, Regione Piemonte, ART-ER e CSI Piemonte (cfr. OSSERVATORIO AGENDA DIGITALE, *Il posizionamento dell'Italia e delle sue regioni sul DESI 2020*, Milano, dicembre 2020, p. 7 ss).

<sup>19</sup> Molte di queste zone ricadevano nelle «aree bianche» o a «fallimento di mercato», ovvero territori in cui gli operatori economici non erano incentivati a investire in infrastrutture digitali a causa della bassa densità abitativa, dell'elevato costo di copertura e, di conseguenza, del limitato ritorno economico atteso. Basti pensare che nel 2020 l'accesso alla banda larga nelle aree metropolitane raggiungeva una copertura del 78,1%; invece, nei Comuni fino a duemila abitanti tale dato scendeva al 68%. Cfr. ISTAT, *Cittadini e ICT*, Roma, 2019, p. 2.

<sup>20</sup> Nel 2019 oltre il 90% dei giovani tra i 15 e i 24 anni risultava connesso a Internet. Tale percentuale si riduceva al 72,4% nella fascia di età 55-59 anni e crollava drasticamente al 41,9% nella fascia di età 65-74 anni (*ivi*, p. 4).

<sup>21</sup> Sul punto, con specifico riferimento alle connessioni tra divario di genere e asimmetrie territoriali, si v. M. BARONE, *Eguaglianza di genere e partecipazione nelle aree interne*, in *ilgenere.it* consultabile [qui](#).

<sup>22</sup> I rilievi statistici, infatti, confermavano un divario di genere nell'utilizzo di Internet, con una maggiore incidenza tra gli uomini (71,7%) rispetto alle donne (64,2%), un dato sostanzialmente invariato rispetto all'anno precedente. Tale differenza risultava molto contenuta nelle fasce d'età fino ai 44 anni e tendeva a scomparire tra i più giovani, in particolare nella popolazione fino a 19 anni (*ibidem*).

<sup>23</sup> I dati più recenti confermano come il titolo di studio continui a rappresentare un rilevante fattore di disuguaglianza nell'accesso a Internet. Naviga regolarmente sul web l'82,9% dei cittadini in possesso di un diploma superiore, contro il 51,9% di coloro che hanno conseguito al massimo la licenza media. Analizzando la popolazione per condizione occupazionale, si osserva che il divario tra dirigenti, imprenditori e liberi professionisti da un lato (91,0%) e operai dall'altro (80,0%) si è progressivamente ridotto nel tempo. L'analisi congiunta di generazione e titolo di studio evidenzia ulteriormente il peso della scolarizzazione: tra i «baby boomer» (persone tra 54 e 73 anni), il tasso di utilizzo di Internet raggiunge l'88,0% tra i laureati, ma crolla al 40,9% tra chi possiede bassi livelli di istruzione (*ibidem*).

La pandemia ha definitivamente sdoganato le implicazioni del *digital divide* nel sistema democratico e le relative ricadute sull'effettività di diritti e libertà, anche di rilievo costituzionale. Le famiglie residenti in zone a bassa copertura di rete – spesso corrispondenti a zone rurali, aree interne e periferie – e quelle appartenenti alle fasce più deboli non hanno potuto dare continuità, attraverso la rete, alla loro vita di relazioni<sup>24</sup> e alla loro attività lavorativa.

In particolare, il settore dell'istruzione è stato uno tra quelli che ha reso maggiormente evidenti tali problematiche: durante la fase di didattica a distanza imposta dal *lockdown* in numerose famiglie studenti di diversi ordini e gradi scolastici si sono trovati a condividere un unico dispositivo, spesso in ambienti non adeguati, con connessioni di rete poco stabili e simultaneamente allo *smartworking* dei genitori. Difficoltà, queste, che hanno riguardato anche il corpo docente, chiamato, in tempi brevissimi e spesso senza una formazione specifica, a ripensare radicalmente i propri metodi in funzione delle piattaforme di videoconferenza<sup>25</sup>.

In tale contesto, le asimmetrie territoriali e socio-economiche hanno contribuito a determinare frammentazione e disomogeneità di un sistema scolastico<sup>26</sup> non in grado di garantire in modo uniforme i percorsi di apprendimento. I divari tra Nord e Sud, tra centri urbani e aree interne, tra scuole dotate di risorse e altre in forte carenza, si sono ulteriormente ampliati, compromettendo l'effettività del diritto fondamentale all'istruzione<sup>27</sup>.

### 3. Le politiche PNRR

Digitalizzazione e innovazione rappresentano, come noto, uno dei tre assi strategici del PNRR e un obiettivo trasversale alle varie Missioni in cui esso è articolato<sup>28</sup>.

In questo quadro, le misure per ridurre il *digital divide* svolgono un ruolo fondamentale: senza un effettivo rafforzamento delle possibilità di accesso alla rete ogni sforzo di modernizzazione del sistema paese rischierebbe di produrre esiti parziali e di accentuare, anziché colmare le disuguaglianze già sedimentate. In tal senso, assumono specifica rilevanza sia alcune misure previste dalla Missione 1 (*Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo*<sup>29</sup>) espressamente destinate alla riduzione del *digital divide* culturale e di quello infrastrutturale, sia

<sup>24</sup> Considera tali profili D. CODUTI, *Le "riunioni" online tra crescente interesse internazionale e specificità costituzionali italiane*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 3, 2022, p. 126.

<sup>25</sup> Cfr. M. TROISI, *Il Sistema Nazionale d'Istruzione di fronte alle restrizioni per la pandemia da Covid-19. Molte ombre e qualche luce (da cui ripartire)*, in *Le Regioni*, n. 4, 2020, p. 781 ss.

<sup>26</sup> Per una analisi riguardo alla correlazione tra istruzione e principio di eguaglianza si v. G.M. SALERNO, *L'istruzione e formazione professionale di fronte al principio di eguaglianza*, in AA.VV., *Disuguaglianze, giustizia, legalità. Tendenze in atto e azioni possibili*, Aracne editrice, Roma, 2018, pp. 195 ss.

<sup>27</sup> Cfr. G. LANEVE, *In attesa del ritorno nelle scuole, riflessioni (in ordine sparso) sulla scuola, tra senso del luogo e prospettive della tecnologia*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2020, pp. 410 ss.

<sup>28</sup> Merita considerare che più del 27% delle risorse complessive sono destinate a sostenere interventi per la digitalizzazione dei processi, dei prodotti e dei servizi. Evidenziano questo dato, tra gli altri, P. CLARIZIA, G. SGUEO, *Lo stato digitale nel PNRR: la digitalizzazione come necessità trasversale*, in *Istituto di ricerche sulla Pubblica amministrazione*, 1° giugno 2021.

<sup>29</sup> Sul tema, tra gli altri, si v. A. IANNUZZI, F. LAVIOLA, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e la transizione digitale*, cit., p. 257.

ulteriori interventi “complementari” previsti dalle Missioni 4 (*Istruzione e ricerca*), 5 (*Coesione e inclusione*) e 6 (*Salute*)<sup>30</sup>.

Più nel merito, con riferimento alle misure per promuovere l’alfabetizzazione digitale, la Missione 1 prevede investimenti per lo sviluppo di *Competenze digitali di base*<sup>31</sup>, cui si connettono il *Servizio Civile Digitale*<sup>32</sup> – che coinvolgere giovani tra i 18 e i 28 anni in progetti di assistenza a cittadini con scarse competenze digitali<sup>33</sup> – e l’attivazione di una *Rete nazionale di Centri di Facilitazione Digitale*<sup>34</sup> per la formazione digitale di almeno 2 milioni di cittadini. Ulteriori misure, poi, riguardano l’erogazione di servizi pubblici, a partire dall’investimento in *Servizi digitali e cittadinanza digitale*<sup>35</sup>.

Con riferimento al *digital divide* infrastrutturale, il principale intervento è l’investimento *Banda larga e 5G*<sup>36</sup> per implementare, entro il 2026, connessioni Internet ad alta velocità, anche al fine di ridurre il divario tra aree urbane e rurali nonché tra Nord, Sud e isole.

La Missione 4, poi, comprende misure per ridurre le disuguaglianze educative che si riflettono (e che spesso si amplificano) nella transizione digitale<sup>37</sup>. Tra queste: l’investimento *Piano “Scuola 4.0”*<sup>38</sup>, per trasformare le classi tradizionali in ambienti di apprendimento digitali,

<sup>30</sup> La Missione 2 è focalizzata su investimenti ambientali (energie rinnovabili, mobilità sostenibile, efficienza energetica, ecc.) e non prevede misure specifiche rivolte al *digital divide*. Tuttavia, alcuni progetti di Missione 2 beneficiano indirettamente della digitalizzazione (*smart grid*, monitoraggio digitale ambientale, agricoltura di precisione), settori che richiedono connettività e *skill* tecnologiche. Ad esempio, lo sviluppo di *Smart Cities* e reti intelligenti di distribuzione energetica presuppone infrastrutture di telecomunicazione avanzate, che sono potenziate grazie agli interventi di Missione 1 sulle reti. Cfr. U. RONGA, *La sostenibilità ambientale nella transizione ecologica e digitale del PNRR. Un primo bilancio*, cit., pp. 5 ss. Anche la Missione 3 non contiene misure mirate alla riduzione del divario. Gli interventi infrastrutturali previsti (ad es. l’estensione dell’alta velocità al Sud, lo sviluppo di sistemi di trasporto intelligente) possono includere componenti tecnologiche avanzate, ma riguardano la mobilità fisica più che la connettività digitale dei cittadini. Allo stesso modo, anche la Missione 7, introdotta con la revisione del Piano approvata in data 8 dicembre 2023, è prevalentemente orientata a favorire la transizione ambientale, con specifico riferimento all’implementazione di sistemi di energia rinnovabile.

<sup>31</sup> M1C1 – Investimento 1.7.

<sup>32</sup> M1C1 – Investimento 1.7.1.

<sup>33</sup> Tra cui anziani, persone fragili, soggetti a rischio di esclusione. I progetti attivi sono consultabili attraverso il [portale del Dipartimento per le Politiche giovanili e il Servizio civile universale](#). Per una analisi più ampia su tale misura si v. G. SGUEO, *Il piano per la formazione delle competenze digitali e il programma «Repubblica digitale»*, in V. BONTEMPI (a cura di), *Lo Stato digitale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., pp. 32-33.

<sup>34</sup> M1C1-Investimento 1.7.2, che prevede l’attivazione di oltre 3.000 centri di facilitazione.

<sup>35</sup> M1C1-Investimento 4. Attraverso uno stanziamento di circa 2 miliardi, l’investimento è orientato alla digitalizzazione dei servizi pubblici essenziali, con l’obiettivo di garantire, entro il 2026, l’erogazione *online* dell’80% di tali servizi. Sul punto si v. M. PIETRANGELO, *Sui “diritti di cittadinanza digitale”. Note a margine di un opaco percorso normativo*, in *federalismi.it*, n. 8, 2024, pp. 130 ss.

<sup>36</sup> M1C2 – Investimento 3.

<sup>37</sup> Di recente tale profilo è stato considerato, anche alla luce di una approfondita analisi su rilievi statistici del rapporto DESI 2022 della Commissione europea, da N. MINISCALCO, *La tecnologia come fattore di istruzione*, in *Rivista Aic*, n. 1, 2024, pp. 572 ss.

<sup>38</sup> M4C1 – Investimento 3.2.

modulari, interattivi e inclusivi<sup>39</sup>; lo *Sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria (ITS)*<sup>40</sup> per la creazione di laboratori 4.0, l'ampliamento dell'offerta formativa, e per l'implementazione di borse di studio destinate a categorie specifiche (a partire dalle donne STEM)<sup>41</sup>; l'*Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nei cicli I e II della scuola secondaria di secondo grado*<sup>42</sup>, finanziato con 1,5 miliardi di euro, per costruire percorsi di orientamento e favorire il successo formativo nelle scuole secondarie a rischio attraverso progetti personalizzati, piattaforme di didattica integrativa, *mentoring*, recupero delle competenze e dotazione tecnologica degli studenti fragili.

La Missione 5 considera l'alfabetizzazione digitale una competenza chiave per l'accesso al mercato del lavoro<sup>43</sup>. Secondo questa prospettiva, nell'ambito della riforma delle Politiche attive del lavoro e formazione<sup>44</sup>, tra le azioni del Programma GOL, è previsto lo sviluppo di percorsi di formazione digitale di base<sup>45</sup>.

La Missione 6, infine, con l'obiettivo di innovare il SSN attraverso la personalizzazione e digitalizzazione del sistema delle prestazioni sanitarie, prevede: interventi per la promozione della telemedicina e della cura domiciliare integrata<sup>46</sup>; il rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione l'analisi dei dati in ambito sanitario<sup>47</sup>; il progetto *Casa come primo luogo di cura*; specifiche misure dedicate alla telemedicina<sup>48</sup> e al fascicolo sanitario elettronico, anche per lo sviluppo di un sistema informatico che consenta il monitoraggio dei Livelli essenziali di assistenza<sup>49</sup>.

---

<sup>39</sup> Il piano, finanziato con oltre 2,1 miliardi di euro, prevede la conversione di almeno 100.000 aule tradizionali in aule didattiche innovative, dotate di arredi flessibili, dispositivi tecnologici, connessioni veloci e spazi progettati per supportare metodologie didattiche digitali. Inoltre, mira all'attivazione negli istituti secondari di laboratori ad alta tecnologia che consentano la formazione di figure professionali in grado di avvalersi delle ICT. Sul punto, per un'analisi più ampia, si v. C. RAMOTTI, *Gli interventi di riqualificazione e digitalizzazione dell'edilizia scolastica*, in V. BONTEMPI (a cura di), *Lo Stato digitale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., 32-33.

<sup>40</sup> M4C1 – Investimento 1.5.

<sup>41</sup> Approfondisce tale profilo G. SGUEO, *Il piano per la formazione delle competenze digitali e il programma «Repubblica digitale»*, cit., p. 31.

<sup>42</sup> M4C1 – Investimento 1.4.

<sup>43</sup> Riflettono sulle evoluzioni del mercato del lavoro e sulle implicazioni di automazione e digitalizzazione del mercato del lavoro F. PIZZOLATO, C. BUZZACCHI, *Le poste in gioco costituzionali del futuro del lavoro*, in *Diritto costituzionale*, n. 1, 2023, p. 6.

<sup>44</sup> M5C1 – Riforma 1.1.

<sup>45</sup> Tale misura prevede, entro il 2025, per almeno 300.000 dei 3 milioni di beneficiari complessivi percorsi di formazione digitale di base. L'assenza di competenze digitali, infatti, è stata identificata come una delle principali barriere all'occupabilità, soprattutto per donne in reinserimento, lavoratori maturi, beneficiari del Reddito di cittadinanza, giovani NEET e disoccupati di lunga durata.

<sup>46</sup> M6C1 – Investimento 1.2

<sup>47</sup> M6C2 – Investimento 1.3

<sup>48</sup> M6C1 – Investimento 1.2.3

<sup>49</sup> Cfr. Sesta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza presentata dal Governo al Parlamento ai sensi dell'art. 2, comma 2., lett. e), del decreto-legge n. 77 del 2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 108 del 2021, p. 239-240.

#### 4. Lo stato di attuazione

Nell'ambito delle coordinate programmatiche del Piano, si intende ora esaminarne lo stato di avanzamento (dal 2021 ad oggi), tenendo conto di tre principali profili: modalità e criteri della distribuzione delle risorse; obiettivi raggiunti; modalità di *governance*.

Al riguardo, la distribuzione delle risorse del Piano è stata orientata a favorire la riduzione del divario territoriale – anche attraverso una riserva del 40% delle risorse complessive a favore del Mezzogiorno<sup>50</sup>. Tuttavia, la effettiva capacità di investimento si è rivelata piuttosto debole, proprio nelle Regioni che si intendeva favorire<sup>51</sup>: sia in ragione dei ritardi nella effettiva capacità di spesa delle risorse (in Calabria è stato effettivamente erogato solo il 13% delle risorse, in Sicilia il 15%, in Sardegna il 16%, in Molise e in Campania il 18%)<sup>52</sup>, sia in ragione di problemi legati all'effettivo regime di favore della clausola di riserva<sup>53</sup>.

Con riferimento agli obiettivi raggiunti, nell'ambito della Missione 1, sul piano culturale, con l'investimento in *Competenze digitali di base*, sono stati avviati tre bandi per promuovere il *Servizio civile digitale*; sono state promosse 700.000 iniziative per l'alfabetizzazione digitale per le fasce maggiormente esposte al rischio di esclusione<sup>54</sup>; è stata costruita la rete dei *Punti di Facilitazione Digitale* su base regionale, con l'attivazione, nel 2024 di 2.900 sportelli e l'assunzione di 3.9000 facilitatori, con una prevalente concentrazione delle iniziative presso

---

<sup>50</sup> La distribuzione delle risorse è avvenuta sulla base di alcuni precisi parametri – disoccupazione, reddito *pro capite*, popolazione – che hanno consentito al Mezzogiorno di attrarre oltre il 40% della spesa territorializzabile. Considera specificamente tale profilo, tra gli altri, S. STAIANO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *federalismi.it*, n. 14, 2021, p. VI.

<sup>51</sup> A tal proposito si v. il recente rapporto ASSONIME, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Lo stato di attuazione*, 1,2025, spec. 3 ss. La debolezza organizzativa di molti enti locali ha rallentato il passaggio dalla fase della progettazione a quella della realizzazione concreta, rischiando di vanificare gli obiettivi di riequilibrio che erano al centro dell'impostazione distributiva del Piano. Sulla persistente difficoltà delle amministrazioni meridionali nell'attuazione delle misure PNRR, con particolare riferimento alla fase esecutiva delle opere pubbliche, si veda SVIMEZ, *Pnrr Execution: le opere pubbliche di Comuni e Regioni*, febbraio 2025, spec. 8 ss.

<sup>52</sup> Tali dati sono ricavati da OPENPOLIS, *In Calabria speso appena il 13% dei fondi Pnrr assegnati*, 10 luglio 2025. Un dato che si colloca in una generale difficoltà di spesa del sistema paese, che riguarda anche le Regioni del Nord: ad esempio, in Veneto è stato speso il 35% delle risorse assegnate, in Trentino-Alto Adige il 29%, in Lombardia e Toscana il 24% e in Liguria il 23%.

<sup>53</sup> Nello specifico, sono state individuate tre diverse modalità di integrazione tra obiettivi del bando e vincolo del 40% a favore del Mezzogiorno: graduatoria unica a livello nazionale, con riserva del 40% delle risorse a favore del Mezzogiorno; graduatorie distinte per Regioni o macroaree «entro corrispondenti di plafond di risorse determinati sulla base del vincolo territoriale»; graduatorie regionali, con imputazione di una quota di risorse stanziare per l'obiettivo cui è associata la procedura di assegnazione. Le eterogenee modalità di applicazione del vincolo del 40% hanno determinato alcuni problemi di coordinamento, con il risultato paradossale che – in alcune ipotesi – la riserva ha finito per «operare da tetto, da limite massimo alla risorse attribuite ai Comuni del Sud piuttosto che come obiettivo di allocazione di risorse a cui tendere» (cfr. i virgolettati sono tratti da A. ZANARDI, *Il ruolo degli enti territoriali nell'attuazione del PNRR*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, p. 242, da cui sono tratti i virgolettati). Sul punto, per ulteriori approfondimenti, si v. G. DI COSIMO, *L'organizzazione regionale alle prese con il PNRR*, in *Le Regioni*, n. 1, 2023, pp. 89-97.

<sup>54</sup> Per ulteriori approfondimenti si v. la sezione dedicata al Servizio civile digitale nell'ambito del portale web del Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio civile universale consultabile [qui](#).

Regioni del Mezzogiorno (specie Campania<sup>55</sup>, Sicilia<sup>56</sup>; e Puglia<sup>57</sup>). In continuità, sono in corso di attuazione – in tendenziale conformità al cronoprogramma – le sei misure in cui si articola l'investimento in *Servizi digitali e cittadinanza digitale*<sup>58</sup>. In questo quadro, specifico rilievo assume la ripartizione delle risorse, perché evidenzia una tendenza preoccupante: secondo gli ultimi rapporti relativi alle misure per il miglioramento della qualità dei servizi pubblici digitali, al Nord è stato speso circa il 52% delle risorse complessive, al Centro il 14%, al Sud il 34,5%<sup>59</sup>. Dati, questi, che si pongono in linea di continuità con le tendenze del primo biennio di attuazione del Piano, in cui si registrava un trasferimento del solo 35,8% delle risorse al Mezzogiorno per il miglioramento dei servizi digitali della PA<sup>60</sup>.

Sul piano infrastrutturale, poi, l'investimento *Banda larga e 5G* ha previsto cinque linee di intervento<sup>61</sup>, coordinate da *Infratel Italia*<sup>62</sup> con il *Dipartimento per la Trasformazione Digitale*.

<sup>55</sup> La Regione Campania ha previsto l'attivazione di 347 punti, con l'obiettivo di formare 274.000 cittadini entro dicembre 2025. Sul punto si vedano i dati riportati sul portale web della Regione Campania consultabili [qui](#).

<sup>56</sup> La Regione Sicilia ha attivato 350 punti di facilitazione digitale, con l'obiettivo di formare 239.000 cittadini entro la fine del 2025. I dati sono tratti dal portale web della Regione consultabile [qui](#).

<sup>57</sup> La Regione Puglia ha previsto l'attivazione di 231 Punti Digitale Facile, con l'obiettivo di raggiungere 183.000 cittadini entro il 2025 attraverso attività formative. In tal senso, si v. l'Atto dirigenziale n. 00159 del 23.10.2024 del Registro delle determinazioni della AOO 193 della Regione Puglia p. 9.

<sup>58</sup> Più nel merito, la misura *Citizen experience, miglioramento della qualità e dell'usabilità dei servizi pubblici digitali* (M1C1-Investimento 1.4.1) ha previsto l'attivazione di sistemi che garantiscano adeguati livelli di inclusività, usabilità ed efficacia dei servizi online della PA: al 31 dicembre 2024 hanno aderito a tale modello di sito web il 40% delle ramificazioni della PA, consentendo di raggiungere l'obiettivo previsto dal Piano. Nell'ambito del piano per il *Miglioramento dell'accessibilità dei servizi pubblici digitali* (M1C1-Investimento 1.4.2), AGID – soggetto attuatore della misura – ha sottoscritto 55 accordi con le PA locali per migliorare l'accessibilità dei servizi digitali e sono in corso le attività per favorire l'accessibilità dei servizi. Poi, con l'investimento relativo all'adozione della piattaforma per i pagamenti cittadino-PA e per la diffusione dell'app IO (M1C1-Investimento 1.4.3), sono stati raggiunti, al 31 dicembre 2023, gli obiettivi di adesione degli enti alla piattaforma e dell'implementazione dei servizi digitali. Anche la misura SPID, CIE, ANPR per promuovere l'impiego dei sistemi pubblici di identità digitale (M1C1-Investimento 1.4.4) procede senza particolari difficoltà: tutti i Comuni italiani hanno completato l'invio dei dati per integrare i servizi elettorali in APR e sono state condotte numerose iniziative per l'utilizzo di SPID e della Carta di identità elettronica. Infine, il target previsto per la misura *Piattaforma notifiche digitali* (M1C1-Investimento 1.4.5) è stata completato il 31 dicembre 2023 e per l'investimento in *Mobility as a service for Italy* (M1C1-Investimento 1.4.6) sono stati avviati i progetti nelle città pilota Milano, Roma e Napoli. Per ulteriori approfondimenti si v. Sesta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza presentata dal Governo al Parlamento ai sensi dell'art. 2, comma 2., lett. e), del decreto-legge n. 77 del 2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 108 del 2021, pp. 262-269.

<sup>59</sup> Cfr. OPENPOLIS, *PNRR e Terzo settore, cosa cambia e perché*, 12 settembre 2024.

<sup>60</sup> Cfr. ID., *A chi sono andati i fondi Pnrr per i servizi digitali della PA*, 2 ottobre 2023.

<sup>61</sup> In questa prospettiva, sono stati previsti 5 sub-investimenti: *Italia a 1 Giga* (M1C2-Investimento 3.1.1), che mira a fornire a circa 3,4 milioni di numeri civici situati in aree a fallimento di mercato una connettività ad almeno 1Gbit/s in download e 200 Mbit in upload; *Italia 5G* (M1C2-Investimento 3.1.2), per estendere la copertura mobile di nuova generazione su tutto il territorio nazionale (e, specialmente, nelle aree a fallimento di mercato); *Scuole Connesse* (M1C2-Investimento 3.1.3) e *Sanità Connessa* (M1C2-Investimento 3.1.4), per dotare di banda ultra larga istituti scolastici e strutture sanitarie; e, infine, il Piano Isole Minori, che punta a superare il divario digitale nelle zone delle isole minori. Per una analisi di tale intervento – e dei relativi riflessi anche sulla transizione ambientale – U. RONGA, *La sostenibilità ambientale nella transizione ecologica e digitale nel PNRR. Un primo bilancio*, cit., spec. p. 12.

<sup>62</sup> Si tratta di una società in house del Ministero delle Imprese e del Made in Italy.



L'affidamento delle gare d'appalto è stato completato nel 2022<sup>63</sup> e, ad oggi, i risultati appaiono significativi, soprattutto per i Comuni che rientrano nelle cosiddette "aree bianche", che rappresentano oltre il 60% dei beneficiari del Piano<sup>64</sup>. A tal proposito, si registrano punte di efficienza in Veneto (514 Comuni), Campania (503 Comuni) e Calabria (486 Comuni), mentre le Regioni del Centro (Marche, Umbria, Lazio) registrano maggiori difficoltà nella realizzazione degli interventi<sup>65</sup>.

Quanto alla Missione 4, nell'ambito del "Piano Scuola 4.0" sono stati stanziati oltre 2 miliardi di euro per la costruzione delle *Next Generation Classrooms* e 424 milioni per l'azione *Next Generation Labs* per i laboratori delle scuole secondarie di secondo grado<sup>66</sup>, con il maggiore stanziamento di risorse in Lombardia, Campania, Sicilia<sup>67</sup>. In continuità: l'investimento nello *Sviluppo del sistema di formazione professionale terziaria* è in fase avanzata, con la pubblicazione di diversi bandi per il rafforzamento degli ITS e per l'attuazione dei progetti formativi<sup>68</sup>; e nell'ambito dell'*Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali nei cicli I e II della scuola secondaria di secondo grado* è stato raggiunto l'obiettivo intermedio di avviare percorsi personalizzati per almeno 300.000 studenti a rischio abbandono scolastico.

Quanto alla Missione 5, poi, la riduzione del *digital divide* è stata integrata all'interno del Programma GOL incentrato sulle politiche attive per l'occupazione. Il programma ha previsto la formazione digitale di almeno 300.000 beneficiari, sulla base dei *Piani di Attuazione Regionale* (PAR), e con il coinvolgimento delle Regioni, in collaborazione con i *Centri per l'Impiego*, i CPIA e gli enti accreditati alla formazione<sup>69</sup>. Nel 2024 risultano coinvolti oltre 3 milioni di beneficiari complessivi, con un'elevata partecipazione ai percorsi digitali soprattutto nelle Regioni del Sud<sup>70</sup>.

<sup>63</sup> Cfr. Sesta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza presentata dal Governo al Parlamento ai sensi dell'art. 2, comma 2., lett. e), del decreto-legge n. 77 del 2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 108 del 2021, p. 290.

<sup>64</sup> Al 31 dicembre 2024 erano stati connessi 1.431.429 civici (42,1% del target), con una copertura 5G già estesa a 13.551 km di strade (107,5%) e 848,8 km<sup>2</sup> di aree, di cui 242,3 km<sup>2</sup> operative; a livello nazionale sono oltre 6.900 i Comuni interessati dagli interventi per la realizzazione di connessioni attraverso il sistema di fibra ottica e quasi 1.000 i Comuni in cui sono stati realizzati interventi per implementare le connessioni *wireless*.

<sup>65</sup> In molti di questi territori, il Piano, oltre ai servizi residenziali e aziendali, ha contribuito alla digitalizzazione di scuole, ambulatori e uffici pubblici locali, contribuendo così a un primo riavvicinamento delle comunità marginali ai servizi digitali essenziali. Per ulteriori approfondimenti si v. la relazione sullo Stato di avanzamento del Piano Strategico per la banda ultralarga redatto da Infratel Italia consultabile al link <https://www.infratelitalia.it/archivio-news/notizie/relazione-stato-avanzamento-bul-marzo-2025>.

<sup>66</sup> Si v., a tal proposito, il comunicato stampa del Ministero dell'Istruzione e del Merito consultabile [qui](#).

<sup>67</sup> Cfr. OPENPOLIS, *A chi sono andati i fondi PNRR per il Piano "scuola 4.0"*, consultabile [qui](#).

<sup>68</sup> In sede di revisione del Piano è stata introdotta una nuova milestone al quarto trimestre 2025 per l'introduzione di un sistema di monitoraggio sui corsi ITS Academy (cfr. Sesta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza presentata dal Governo al Parlamento ai sensi dell'art. 2, comma 2., lett. e), del decreto-legge n. 77 del 2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 108 del 2021, p. 213 ss).

<sup>69</sup> Cfr. Sesta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza presentata dal Governo al Parlamento ai sensi dell'art. 2, comma 2., lett. e), del decreto-legge n. 77 del 2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 108 del 2021, 342 ss.

<sup>70</sup> Sul punto si v. il comunicato del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali *Programma GOL*, consultabile [qui](#).

Nell'ambito della Missione 6, infine, per la promozione della telemedicina è stata prevista una collaborazione stretta tra Ministero della Salute e Regioni, con Lombardia e Puglia designate capofila per le gare consorziate<sup>71</sup>.

Nel 2024 sono stati attivati alcuni programmi di telemonitoraggio per pazienti cronici, con una distribuzione disomogenea tra i territori. Per il fascicolo sanitario elettronico, al termine del 2024 tutte le Regioni, sul piano formale, sono formalmente in linea con i termini previsti dal piano, seppur con livelli di implementazione diversificati: Emilia-Romagna e Piemonte, tra le altre, hanno raggiunto un grado di popolamento del fascicolo sanitario elettronico superiore alla media nazionale, anche avvalendosi di una rete di medicina territoriale efficiente.

In questo quadro, assumono specifico interesse i quattro sistemi di coordinamento verticale (tra livelli di governo) e orizzontale (pubblico-privato) impiegati nelle fasi di attuazione del Piano<sup>72</sup>.

Il primo è di tipo *top-down*, e prevede un unico soggetto attuatore nazionale: una modalità propria degli interventi in cui lo Stato definisce obiettivi, strategie e modalità operative, affida l'attuazione a un soggetto nazionale e ne controlla i risultati. Le Regioni e gli enti locali, in questo modello, non sono titolari di funzioni attuative, ma svolgono un ruolo di "facilitatori", in particolare per quanto riguarda le attività amministrative connesse agli interventi. Si tratta, dunque, di un modello fortemente accentrato, utile nei casi in cui sia richiesta uniformità tecnica, rapidità e standardizzazione delle soluzioni, ma che può risultare meno sensibile alle specificità territoriali e alla valorizzazione della partecipazione delle autonomie<sup>73</sup>.

Il secondo modello è di tipo *cooperativo*: lo Stato conserva la regia politico-amministrativa nella definizione delle linee programmatiche, mentre l'attuazione della misura è affidata a livelli di governo *sub-statali* e, nella maggior parte dei casi, alle Regioni, attraverso meccanismi di coordinamento e co-programmazione<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> Nell'ambito della Missione 6 - Salute, il sub-investimento 1.2.3.2 ha previsto una stretta collaborazione tra Ministero della Salute e Regioni, con Lombardia e Puglia come capofila. La Regione Lombardia, attraverso ARIA S.p.A., ha attivato una gara centralizzata per la fornitura dei servizi (cfr. Agenas, Gara Regione Lombardia - Telemedicina, disponibile [qui](#)). La Regione Puglia, tramite InnovaPuglia S.p.A., ha avviato una procedura per l'acquisizione e la manutenzione delle postazioni e della logistica (cfr. Agenas, Gara Regione Puglia - Telemedicina, disponibile [qui](#)).

<sup>72</sup> Riflette sulle modalità di coordinamento tra livelli di governo nella fase di elaborazione delle misure U. RONGA, *La cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie?*, in *Italian Papers On Federalism*, n. 2, 2022, pp. 57 ss.

<sup>73</sup> È il caso dell'investimento nella *Banda ultralarga e 5G*, attuato dalla società *in house* Infratel Italia su indirizzo strategico del *Dipartimento per la Trasformazione Digitale* della Presidenza del Consiglio. Il progetto, articolato in cinque piani, è stato gestito tramite gare uniche nazionali suddivise aggiudicate nel 2022 da vari operatori economici (a partire da *Tim* e *Fastweb*) e attualmente in fase di implementazione.

<sup>74</sup> È il caso del Programma GOL - *Garanzia Occupabilità Lavoratori*, che prevede la definizione centrale delle linee guida da parte del Ministero del Lavoro e di ANPAL, e l'attuazione regionale mediante i *Piani di Attuazione Regionale* (PAR). Le Regioni definiscono i fabbisogni formativi, selezionano gli enti attuatori e gestiscono l'erogazione dei percorsi di *upskilling* digitale, operando anche in partenariato con i *Centri per l'Impiego*, enti accreditati e CPIA.



Il terzo è di tipo *bottom-up* e si basa sulla responsabilizzazione diretta dei soggetti attuatori (nella maggior parte dei casi si tratta di scuole, enti locali o reti di soggetti privati) ai quali viene affidata l'attuazione entro cornici strategiche e tecniche generali definite a livello centrale<sup>75</sup>.

Questo modello consente un'elevata aderenza ai bisogni delle comunità scolastiche, ma può generare disparità nei livelli di efficienza amministrativa, specie in contesti segnati dalla debole struttura amministrativa delle istituzioni scolastiche.

Il quarto modello, infine, è basato sul partenariato pubblico-privato: in questo ambito, l'esito dell'azione dipende dalla capacità di attivare sinergie locali, valorizzare le reti territoriali esistenti e integrare competenze differenti in una logica di prossimità. Si tratta di un modello orizzontale, flessibile, in grado di rispondere a bisogni diversificati e mutevoli, ma che necessita di adeguate strutture di *governance* territoriale e strumenti di controllo coordinato<sup>76</sup>.

Si tratta di sistemi variamente modulati, come si è visto, in funzione delle specifiche esigenze poste dalle singole misure (specie investimenti e progetti) e che, alla prova dei fatti, hanno mostrato esiti e vicende alterne, di cui si intende rendere conto nella parte conclusiva del lavoro.

## 5. Osservazioni conclusive: verso (e oltre) la fine del Piano

La ricerca consente ora di svolgere qualche considerazione conclusiva sul rendimento delle politiche PNRR in tema di *digital divide* e sul relativo impatto sui divari territoriali: rispetto a quanto è stato realizzato; a quanto ancora è da realizzarsi, anche alla luce delle possibili trasformazioni negli assetti del *tipo* di Stato; e in relazione alla sostenibilità nel tempo degli effetti perequativi eventualmente prodotti dal PNRR.

Rispetto a quanto è stato fatto, il Piano sembra aver impresso una accelerazione nelle politiche di inclusione digitale e di riduzione dei corrispondenti divari, come dimostrano i dati relativi allo stato di avanzamento, sia pure – al netto delle misure ancora in corso di definizione – rivelando qualche criticità in sede attuativa.

Al riguardo, e con riferimento alla Missione 1, gli investimenti in *Competenze digitali* e lo sviluppo della *Rete dei punti di facilitazione digitale* hanno consentito di promuovere numerose iniziative per la formazione di base e l'inclusione sociale, nonché di incentivare l'acquisizione di competenze digitali per il lavoro e la cittadinanza attiva; l'investimento in *Banda Larga e 5G* ha inoltre consentito di implementare le infrastrutture di rete sul territorio nazionale, specie nelle "aree a fallimento di mercato", con oltre 6.900 Comuni che hanno beneficiato di

<sup>75</sup> È il caso, tra gli altri, del Piano "Scuola 4.0" (M4C1 – Investimento 3.2), in cui il Ministero dell'Istruzione e del Merito ha ripartito i fondi tra le oltre 8.000 istituzioni scolastiche, chiedendo a ciascuna di predisporre un progetto per la trasformazione digitale delle aule e dei laboratori. Le scuole sono state così designate come stazioni appaltanti, con compiti di gestione dei contratti, affidamento delle forniture, coordinamento dei lavori e rendicontazione. La *governance* si completa con l'apporto tecnico dell'Unità di Missione del Ministero e degli Uffici scolastici regionali, che supportano le scuole nei procedimenti e nella formazione del personale.

<sup>76</sup> È il caso della rete dei *Centri di Facilitazione Digitale* (M1C1 – Investimento 1.7.2), attuata attraverso un modello in cui il Dipartimento per la Trasformazione digitale definisce le linee guida e le Regioni elaborano i Piani operativi. I soggetti sub-attuatori – Comuni, unioni di comuni, biblioteche, associazioni, cooperative sociali – sono selezionati tramite bandi regionali e attuano direttamente i punti di facilitazione, impiegando facilitatori digitali formati con *standard* comuni.

interventi di potenziamento della rete. Tuttavia, specie in questo ambito e nella copertura delle aree periferiche, persistono ostacoli procedurali, vincoli paesaggistici e scarsa attrattività economica per gli operatori, che potrebbero incidere sul completamento degli obiettivi entro il 2026.

In continuità, nell'ambito della Missione 4 – specie sul versante dell'istruzione – se il *Piano Scuola 4.0* ha incentivato la trasformazione, in chiave digitale, di aule e laboratori<sup>77</sup>, sono venute in rilievo specifiche criticità legate alla disomogenea capacità amministrativa delle scuole, che hanno richiesto l'intervento di *task force* ministeriali e percorsi di formazione per il personale scolastico<sup>78</sup>.

Nell'ambito della Missione 5, poi, il *Programma GOL*, pur promuovendo attività di formazione per lo sviluppo di competenze digitali dei lavoratori, solleva alcuni dubbi in relazione alle modalità realizzative (ancora da monitorare), specie in termini di metodi, durata, qualità, anche alla luce dei *target* europei.

Nell'ambito della Missione 6, invece, in materia di telemedicina e di assistenza di prossimità si registrano diversi livelli di avanzamento che, tuttavia, possono riflettersi sulla (già consolidata) frammentazione dei sistemi sanitari regionali, mettendo anche in discussione l'effettiva interoperabilità delle piattaforme; inoltre, ancora in questo settore, la diffusione del fascicolo sanitario elettronico resta subordinata all'effettiva integrazione nei flussi sanitari e all'alfabetizzazione digitale degli utenti finali.

Tali obiettivi, lo si è variamente detto, si collocano in una strategia tendenzialmente perequativa<sup>79</sup>, volta – almeno negli intendimenti – a correggere i divari territoriali, specie al Sud Italia. La maggior parte dei progetti, infatti, è stata concentrata nel Mezzogiorno (specie Campania, Puglia e Sicilia); tuttavia, le criticità sono state molteplici: per difficoltà di spesa dei territori più svantaggiati; per difficoltà amministrative; per la disomogenea capacità di progettazione; per il rapporto di parziale corrispondenza tra obiettivi perseguiti e sostanziale inclusione digitale<sup>80</sup>.

In questo quadro, assumono specifica rilevanza i diversi sistemi di *governance* messi in campo per l'attuazione delle misure: le soluzioni – lo si è visto – sono state varie e hanno previsto differenti modi di coordinamento verticale (tra Stato, Regioni ed autonomie) e orizzontale (tra

---

<sup>77</sup> Cfr. Sesta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza presentata dal Governo al Parlamento ai sensi dell'art. 2, comma 2., lett. e), del decreto-legge n. 77 del 2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 108 del 2021, 221.

<sup>78</sup> A tal proposito, si v. M. MAZZARELLA, *I programmi scolastici e la transizione digitale del personale docente*, in V. BONTEMPI, (a cura di), *Lo Stato digitale nel PNRR*, cit., spec. 43 ss.

<sup>79</sup> Riflette su tali profili, rilevando che «le Regioni possono e devono assumere un ruolo di rilievo nella piena realizzazione del principio costituzionale di solidarietà», C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di governo italiana alla "prova" del Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza*, in *Rivista Aic*, n. 2, 2022, p. 333.

<sup>80</sup> Merita considerare che molti dei traguardi raggiunti sono meramente quantitativi e rischiano di non cogliere l'effettiva qualità dell'inclusione raggiunta. Ad esempio, la copertura in fibra o 5G di una certa area non garantisce automaticamente che tutti gli abitanti fruiscano del servizio, giacché possono sussistere barriere economiche (a partire dai costi di abbonamento non sostenibili) o culturali che potrebbero contribuire a mantenere *offline* parte della popolazione; così come, allo stesso tempo, i percorsi di formazione digitale avviati dal piano – a partire da quelli promossi nell'ambito delle iniziative del Servizio Civile Digitale – non generano automaticamente competenze durevoli.

pubblico e privato). Tuttavia, ciascun modello ha risentito della capacità amministrativa dei livelli istituzionali coinvolti, da cui è dipeso l'esito del procedimento di attuazione. Le Regioni del Nord, anche in ragione della maggiore esperienza nella gestione dei fondi europei accumulata prima del PNRR, in molti casi sono riuscite a garantire una maggiore capacità di attuazione delle misure. Le Regioni del Sud, invece, anche in ragione di maggiori carenze strutturali, hanno incontrato maggiori difficoltà<sup>81</sup>. L'esperienza del PNRR – dunque – conferma il bisogno di rafforzare meccanismi di raccordo interistituzionale e tra pubblico e privato, valorizzando sia sul piano verticale sia su quello orizzontale la leale collaborazione; ed evidenzia, ancora una volta, l'esigenza di implementare il sistema della Pubblica amministrazione e, in particolare, di rafforzarne l'organico, anche superando definitivamente le politiche di blocco del *turn over*.

Nonostante tali problematiche, ad oggi, lo stato di attuazione delle misure è tendenzialmente in linea con il cronoprogramma, anche in ragione degli interventi di modifica del Piano adottati dal Governo<sup>82</sup>. Merita considerare, però, che il divario digitale (in ciascuna delle sue accezioni) è un fenomeno ancora persistente. Secondo gli ultimi rilievi della Commissione europea<sup>83</sup>, infatti, l'Italia è al ventunesimo posto per utilizzo di Internet (con valori medi superiori solo a Polonia, Portogallo, Grecia, Croazia e Bulgaria); al ventiquattresimo per le competenze digitali; tra gli ultimi quanto ad *expertise* in ICT (davanti solo a Romania e Grecia); al diciassettesimo per copertura di rete a livello nazionale.

E in questo quadro, per rispondere alla domanda sottesa a questo lavoro, occorre considerare l'impatto delle misure PNRR in materia di *digital divide* sulle disuguaglianze territoriali. Nonostante i numerosi interventi, persistono significativi divari, con riferimento sia all'accesso alla rete, sia ai livelli di alfabetizzazione digitale<sup>84</sup>.

Nel bilancio attuale (certo, ancora provvisorio) sembra emergere un paradosso: mentre lo Stato digitale avanza (in termini di digitalizzazione dei servizi), rischia di creare nuove disparità se non si assicurano a tutti i mezzi e capacità per stare al passo<sup>85</sup>. È una prospettiva, questa, piuttosto problematica e che assume rilievo specifico non solo nella fase attuativa del PNRR,

---

<sup>81</sup> Un esempio emblematico in tal senso è rappresentato dall'attuazione della implementazione della banda larga sul territorio nazionale: nelle Regioni del Centro-Nord, dotate di strutture amministrative solide e con esperienza nella gestione dei fondi europei, l'avanzamento è stato più rapido; al contrario, in contesti territoriali più fragili, come la Calabria o la Sicilia, l'attuazione ha scontato carenze organizzative della PA e difficoltà di coordinamento tra pubblico e privato.

<sup>82</sup> Rende conto delle varie modifiche del cronoprogramma I. BAISI, *Il PNRR al giro di boa: luci e ombre nel prisma di una rimodulazione complessiva*, in *federalismi.it*, n. 9, 2024, pp. 39 ss.

<sup>83</sup> Si v., a tal proposito, Commissione europea, *Decennio digitale 2025: nota metodologica DESI*, 16 giugno 2025.

<sup>84</sup> Risultano in tal senso emblematici alcuni dati. Al Sud solo il 77,5% delle persone accede a internet quotidianamente, con una differenza di 7 punti percentuali rispetto al Nord e di circa 6 punti rispetto al Centro. Nelle Regioni del Nord si registra la maggiore percentuale di famiglie connesse a Internet (in Veneto e Friuli-Venezia Giulia l'89,3% accede quotidianamente alla rete e in Trentino-Alto Adige l'89,1%). Al tale dato è sensibilmente più basso (in Sicilia l'82,3%, in Molise l'80,8%, in Basilicata il 79,7%). I dati sono tratti da Istat, *Cittadini e ICT. Anno 2024*, 28 aprile 2025, p. 3.

<sup>85</sup> È questo un profilo al centro del dibattito in tema di *cittadinanza digitale*, cui Commissione europea riconosce diritti e afferma principi (cfr. *Dichiarazione sui diritti digitali* del 2022) e che in Italia occorre declinare secondo Costituzione.

ma anche dinanzi alle possibili ipotesi di differenziazione regionale<sup>86</sup>. L'attivazione di ulteriori spazi di autonomia in settori strategici e particolarmente sensibili (come istruzione e salute), può determinare infatti una frammentazione dell'azione pubblica, specie se non accompagnata da un'equa distribuzione delle risorse<sup>87</sup>. E ciò vale anche per le politiche per la riduzione del divario digitale, anche alla luce del riconoscimento – attraverso i lavori del Comitato per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (CLEP) – di due LEP digitali in materia di istruzione<sup>88</sup>; tali politiche, perché contribuiscano a ridurre i divari territoriali, richiedono un regionalismo cooperativo, capace di coniugare esigenze di unitarietà e differenziazione, attraverso una programmazione efficace, ispirata alla perequazione tra i territori e alla leale collaborazione interistituzionale. L'affermazione di logiche competitive, al contrario, potrebbe vanificare gli sforzi compiuti sinora, riproducendo – o, persino, aggravando – i divari che le politiche PNRR hanno provato a colmare.

Tutte queste ragioni inducono a ritenere che il PNRR, verso – e oltre – il 2026, è destinato a confrontarsi con sfide ancora aperte, che riguardano soprattutto la garanzia della sostenibilità nel tempo delle sue politiche e la conservazione degli effetti perequativi cui esso tende<sup>89</sup>.

Verso il 2026, si prevede il completamento delle misure pendenti e l'attivazione di ulteriori<sup>90</sup>; tra queste: nell'ambito della Missione 1 è programmata l'ulteriore implementazione delle iniziative per l'alfabetizzazione digitale promosse dai centri per la facilitazione per almeno altri 2.000.000 di cittadini; inoltre, sul piano infrastrutturale: nell'ambito del *Piano Italia a 1 Giga*, è programmata l'implementazione di rete di connessione per 3.400.000 civici di (di cui almeno 450 000 situati in zone isolate), 9.000 scuole e 8.700.00 strutture sanitarie; e sul piano delle coperture di rete 5G, si prevede un'ulteriore copertura di 12.600 km di strade e per almeno 1.400 km<sup>2</sup> di zone a fallimento di mercato.

Oltre il 2026, invece, la garanzia degli effetti perequativi del Piano chiama in causa sfide ancora maggiori: il PNRR, infatti, non rappresenta solo un punto di approdo (esso, d'altronde, incentiva la messa in opera di riforme, infrastrutture e mezzi per la riduzione dei divari), ma si configura come il punto di innesco – per portata innovativa e finanziaria – di un percorso di

---

<sup>86</sup> Sul tema si v. P. COLASANTE, *Il regionalismo italiano e il potenziale sviluppo di un Compact fra le Regioni per modularne l'autonomia: asimmetria uti singuli o uti universi?*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2023, 766 ss.

<sup>87</sup> Sul punto restano attuali le considerazioni di E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2019, spec. pp. 17 ss.

<sup>88</sup> Il primo riguarda «criteri, indirizzi, programmi anche di investimento necessari per sviluppare le competenze digitali degli studenti e rendere le tecnologie digitali strumenti didattici di ausilio alla costruzione dei più efficaci ambienti di apprendimento»; il secondo, invece, «rivolto alle misure finalizzate a garantire il diritto alla connessione veloce e sicura per tutti gli studenti [...] nonché di identificare gli indirizzi, strumenti e programmi per consentire l'utilizzo della flessibilità didattica, della didattica digitale integrata, in presenza di circostanze eccezionali e di circostanze di difficoltà, anche territoriali, nel garantire la continuità didattica in presenza» I virgolettati sono tratti dal Rapporto finale del Comitato per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni pubblicato in data 10 gennaio 2024 e consultabile [qui](#).

<sup>89</sup> Si pensi, ad esempio, ai servizi bancari, sanitari, amministrativi che escludono chi non ha SPID o competenze adeguate.

<sup>90</sup> I dati riportati di seguito sono tratti dalla piattaforma Open PNRR della fondazione Open polis e sono consultabili [qui](#).



lungo periodo verso l'inclusione digitale<sup>91</sup>. Un percorso necessario, che contribuirà ad assicurare pari dignità e opportunità ai cittadini nell'era digitale.

Il PNRR pare aver indicato la via da seguire; ma la conservazione dei suoi effetti nel tempo – e soprattutto, la loro continua implementazione – dipenderà dalla capacità della Repubblica, in tutte le sue articolazioni, di farsi garante, anche in questo ambito, del principio di eguaglianza sostanziale.

---

<sup>91</sup> L'importanza di questa sfida è evidenziata, tra gli altri, anche da M. LUCIANI, *Quale identità*, in G. CONTE, A. FUSARO, A. SOMMA, V. ZENO-ZENOVICH (a cura di), *Dialoghi con Guido Alpa. Un volume offerto in occasione del suo LXXXI compleanno*, Roma Tre Press, Roma, 2018, p. 347.

BERARDINO ZOINA \*

## Ridurre i divari territoriali in sanità: il ruolo del PNRR nell'equità e nell'accessibilità alle prestazioni sanitarie \*\*

ABSTRACT (EN): This paper explores the role of Italy's National Recovery and Resilience Plan (PNRR) in reducing territorial disparities in healthcare, highlighting the opportunities offered by Mission 6. Using a mixed-methods approach, it examines governance challenges, interregional cooperation, and policy responsiveness. The study focuses on territorial healthcare reorganization and the promotion of digital health solutions.

ABSTRACT (IT): Il contributo analizza il ruolo del PNRR nella riduzione dei divari territoriali in sanità, evidenziando le opportunità offerte dalla Missione 6. Attraverso un approccio metodologico misto, si valutano criticità e potenzialità della governance, della cooperazione interregionale e dell'adeguatezza delle politiche ai bisogni locali. Particolare attenzione è rivolta alla riorganizzazione dei servizi territoriali e alla sanità digitale.

SOMMARIO: 1. L'evoluzione del Sistema Sanitario Nazionale e le disuguaglianze regionali. – 2. L'impatto della pandemia di COVID-19 sul Sistema Sanitario. – 3. Il Ruolo del PNRR nella riduzione delle disuguaglianze. – 4. L'innovazione tecnologica e il futuro della sanità in Italia. – 5. Conclusioni: il PNRR come leva per una sanità più equa, integrata e generativa.

### 1. L'evoluzione del Sistema Sanitario Nazionale e le disuguaglianze regionali

L'Italia ha attraversato diverse fasi di trasformazione del proprio sistema sanitario, riflettendo i mutamenti sociali, economici e politici del Paese<sup>1</sup>. Nel periodo pre-unitario, l'assistenza sanitaria era caratterizzata da un modello frammentato, in cui la gestione delle cure dipendeva principalmente dagli enti religiosi, dalle istituzioni filantropiche e, in misura minore, dagli enti locali. Questa struttura disomogenea portava a significative disparità nell'accesso ai servizi sanitari, con differenze marcate tra le Regioni più sviluppate e quelle più arretrate.

Con l'unificazione d'Italia nel 1861, si avviò un lento processo di regolamentazione del settore sanitario, ma per decenni la sanità rimase un privilegio per pochi. Il primo tentativo di standardizzazione si ebbe con l'introduzione di sistemi mutualistici nel XX secolo. Il modello mutualistico si basava su enti di assistenza legati ai settori produttivi, con servizi sanitari destinati principalmente ai lavoratori dipendenti. Tuttavia, questa impostazione lasciava ampie

\* Dottorando di ricerca in Diritto amministrativo – Università degli studi della Campania “Luigi Vanvitelli”.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> F. TARONI, *Salute, sanità e regioni in un Servizio sanitario nazionale*, in *L'Italia e le sue Regioni*, n. 1, 2015, pp. 411-427.

fasce della popolazione senza copertura sanitaria adeguata, in particolare i disoccupati, le donne non lavoratrici e le persone a basso reddito.

La svolta avvenne con la creazione del SSN nel 1978, attraverso la Legge 833, che sancì il principio di universalità, equità e gratuità delle cure, finanziate attraverso la fiscalità generale. Questo sistema si proponeva di garantire assistenza sanitaria a tutti i cittadini, indipendentemente dal reddito o dalla posizione lavorativa, superando le disuguaglianze ereditate dal precedente modello mutualistico<sup>2</sup>. L'istituzione del SSN rappresentò un passo avanti significativo nella modernizzazione della sanità italiana, ponendo le basi per una gestione centralizzata e uniforme dei servizi.

L'accesso equo alle cure è uno dei principi fondanti del SSN italiano, sancito dall'articolo 32 della Costituzione, che garantisce la tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività. Tuttavia, nella pratica, l'equità sanitaria è ancora lontana dall'essere una realtà per tutti i cittadini. Le differenze territoriali, le disparità socioeconomiche e l'aumento dei costi sanitari hanno contribuito a una crescente povertà sanitaria, ovvero l'incapacità di una parte della popolazione di accedere a cure adeguate per motivi economici, geografici o sociali<sup>3</sup>.

Le disuguaglianze sanitarie in Italia rappresentano un problema strutturale e multidimensionale, determinato da una combinazione di fattori economici, territoriali e culturali.

Uno degli indicatori più preoccupanti della povertà sanitaria in Italia è rappresentato dalla rinuncia alle cure per motivi economici o logistici. Secondo recenti indagini, circa il 10% della popolazione ha dichiarato di aver rinunciato almeno una volta a prestazioni mediche necessarie, a causa dei costi troppo elevati o della lunghezza delle liste d'attesa nel sistema pubblico. Questo fenomeno assume una particolare gravità perché non riguarda interventi marginali o opzionali, ma spesso si riferisce a cure essenziali, la cui assenza può compromettere gravemente la salute individuale e il benessere collettivo.

Le categorie più colpite da questa dinamica sono principalmente gli anziani e i pensionati con redditi modesti, spesso costretti a scegliere tra le spese sanitarie e quelle necessarie alla sopravvivenza quotidiana. Anche i disoccupati e i lavoratori precari, privi di coperture sanitarie integrative, si trovano frequentemente nell'impossibilità di affrontare i costi delle visite specialistiche o dei trattamenti riabilitativi. Un segmento particolarmente vulnerabile è costituito dalle donne, in particolare quelle appartenenti a famiglie monoreddito, per le quali le spese legate all'assistenza ginecologica o pediatrica possono risultare insostenibili.

Un ulteriore fattore di disuguaglianza è rappresentato dalle barriere di tipo burocratico e culturale. L'accesso ai servizi può essere ostacolato dalla complessità delle procedure amministrative, dalla scarsa conoscenza dei diritti sanitari da parte dei cittadini e dalla mancanza di strumenti adeguati per garantire un'assistenza inclusiva.

---

<sup>2</sup> M. S. BONOMI, *Il diritto alla salute e il sistema sanitario nazionale*, in *Federalism.it-Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comunitario e Comparato*, n. 16, 2014, pp. 1-14.

<sup>3</sup> F. MAINO, F. RAZETTI, *La conquista e le sfide: qualità e accessibilità del servizio sanitario universale*, in *Un nuovo regionalismo per l'Italia di domani. Le regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, 2022, pp.183-207.



In particolare, le persone straniere o appartenenti a minoranze linguistiche incontrano maggiori difficoltà in assenza di mediatori culturali e servizi di orientamento, elementi fondamentali per garantire l'equità e l'universalità dell'assistenza sanitaria. Un'effettiva equità sanitaria non può prescindere dall'inclusione delle popolazioni migranti e delle minoranze sociali. L'accesso alle cure è spesso compromesso da barriere linguistiche, burocratiche e culturali.

Un altro ambito prioritario di intervento è rappresentato dalla riduzione delle liste d'attesa, che costituiscono una delle principali cause di rinuncia alle cure. Per affrontare questo problema, occorre investire nell'aumento del numero di medici specialisti e nel potenziamento della diagnostica di primo livello, riducendo così la dipendenza dal settore privato per ottenere prestazioni tempestive. Inoltre, l'adozione di sistemi digitali per la prenotazione e il monitoraggio in tempo reale delle prestazioni può contribuire a rendere il sistema più trasparente, prevenendo abusi e inefficienze. Un ulteriore strumento fondamentale è l'ampliamento delle fasce di esenzione dal ticket sanitario, includendo tra i beneficiari anche i lavoratori precari e le famiglie a basso reddito, così da garantire l'accesso alle cure anche a chi vive in condizioni di vulnerabilità economica.

Il costo dei farmaci e delle terapie rappresenta un ulteriore ostacolo all'accesso universale alla salute. Per questo motivo, sarebbe opportuno introdurre misure che prevedano il rimborso o la distribuzione gratuita dei farmaci salvavita per le categorie più vulnerabili della popolazione. Particolare attenzione dovrebbe essere riservata ai pazienti oncologici e alle persone con malattie croniche, per i quali le terapie di lungo periodo rappresentano un carico economico significativo. Inoltre, la promozione dell'utilizzo dei farmaci generici e il sostegno alla produzione nazionale di medicinali possono contribuire a ridurre i costi per il sistema e a limitare la dipendenza dalle importazioni estere.

A tutto ciò si aggiungono le disparità territoriali, che si riflettono in modo evidente nel confronto tra Nord e Sud. Le Regioni settentrionali, grazie a maggiori risorse economiche e a una più efficiente organizzazione dei servizi, offrono un ventaglio più ampio di prestazioni sanitarie di qualità. Al contrario, il Mezzogiorno soffre spesso di una carenza strutturale di infrastrutture sanitarie, personale medico e servizi essenziali, costringendo molti cittadini a ricorrere alla mobilità sanitaria verso altre Regioni per ricevere cure adeguate. Questo fenomeno non solo grava economicamente sulle famiglie, ma contribuisce ad accentuare ulteriormente il divario tra i territori.

Uno degli elementi che alimenta le disparità territoriali in materia sanitaria è la riforma del Titolo V della Costituzione Italiana del 2001 ha introdotto una decentralizzazione delle competenze sanitarie, trasferendo alle Regioni una maggiore autonomia nella gestione e organizzazione del sistema sanitario<sup>4</sup>. La sanità dal 2001 è una materia di legislazione concorrente, con lo Stato centrale incaricato di stabilire i principi fondamentali e le Regioni responsabili dell'attuazione pratica dei servizi sanitari.

---

<sup>4</sup> B. CARAVITA, *Prime osservazioni di contenuto e di metodo sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Statuti Regionali*, Roma, n. 2, 2003, pp. 103-114.



Questa riforma, se da un lato ha permesso alle Regioni più efficienti di sviluppare modelli organizzativi avanzati e di investire in tecnologie innovative, dall'altro ha amplificato le disuguaglianze territoriali.

Le Regioni del Nord, avendo accesso a maggiori risorse finanziarie e una capacità amministrativa più sviluppata, hanno potuto migliorare la qualità dei servizi sanitari, costruire nuove strutture ospedaliere e adottare innovazioni tecnologiche all'avanguardia.

Al contrario, il Sud Italia ha continuato a scontare gravi ritardi, con strutture sanitarie spesso obsolete, difficoltà nel reperire personale qualificato e problemi di gestione economica che hanno portato in alcuni casi a piani di rientro finanziario imposti dal governo centrale<sup>5</sup>. Questa situazione ha alimentato il fenomeno della migrazione sanitaria, con un numero crescente di pazienti meridionali che si spostano nelle Regioni settentrionali per ricevere cure di qualità superiore. La mobilità sanitaria, sebbene garantisca un accesso alle cure per chi ne ha bisogno, ha contribuito a depauperare ulteriormente le Regioni del Sud, che si vedono costrette a rimborsare ingenti somme alle Regioni ospitanti per le prestazioni sanitarie erogate ai propri cittadini.

Un'altra criticità emersa con la riforma del Titolo V riguarda la capacità delle singole Regioni di pianificare e gestire le risorse sanitarie in modo efficace<sup>6</sup>. Mentre alcune Regioni hanno saputo sfruttare l'autonomia gestionale per migliorare l'offerta sanitaria, altre hanno dovuto affrontare inefficienze burocratiche, sprechi di risorse e scarsa capacità di attrarre investimenti nel settore della salute.

Inoltre, il progressivo definanziamento del SSN, accelerato dalla crisi economica del 2008 e dalle politiche di contenimento della spesa pubblica, ha acuito le disuguaglianze. Mentre le Regioni più ricche hanno potuto integrare il finanziamento pubblico con risorse proprie e con una maggiore collaborazione con il settore privato, le Regioni economicamente più fragili hanno dovuto affrontare tagli ai servizi, chiusura di ospedali e riduzione dei posti letto.

Tale differenziazione, tuttavia, ha acuito un problema strutturale che il PNRR cerca oggi di affrontare in modo deciso. Il PNRR destina oltre 15 miliardi di euro alla sanità con l'obiettivo di ridurre i divari tra Nord e Sud attraverso il rafforzamento della sanità di prossimità, l'introduzione di tecnologie digitali, la valorizzazione del capitale umano e una nuova governance multilivello. In assenza di interventi mirati, il rischio è che le Regioni più svantaggiate non riescano a beneficiare pienamente delle risorse disponibili, riproducendo le stesse disuguaglianze che la riforma intendeva correggere.

La pandemia di COVID-19 ha ulteriormente aggravato il quadro, evidenziando in modo drammatico le fragilità del sistema sanitario italiano e le profonde differenze territoriali. Le Regioni settentrionali, pur colpite duramente nei primi mesi dell'emergenza, hanno avuto la capacità di riorganizzare rapidamente i servizi sanitari, grazie alla maggiore disponibilità di risorse e a un sistema ospedaliero più solido<sup>7</sup>. Al contrario, le Regioni meridionali, con un

<sup>5</sup> M. DE PHILIPPIS, A. LOCATELLI, G. PAPINI, R. TORRINI, *La crescita dell'economia italiana e il divario nord-sud: trend storici e prospettive alla luce dei recenti scenari demografici*, in *Bank of Italy Occasional Paper*, n. 683, 2022, pp. 1-22.

<sup>6</sup> M. P. CHITI, *Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 30(6), 2002, pp. 1401-1426.

<sup>7</sup> T. FILIPPINI, S. R. VINCETI, *Italian National Recovery and resilience plan...*, cit., pp. 1-19.

numero inferiore di terapie intensive e un sistema sanitario territoriale meno sviluppato, hanno mostrato maggiori difficoltà nella gestione della crisi.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) nasce con l'ambizione di affrontare alcune delle criticità più strutturali del Servizio Sanitario Nazionale, emerse con particolare evidenza durante la pandemia ma radicate in dinamiche preesistenti. Tra le principali necessità che il Piano si propone di colmare vi è, innanzitutto, il rafforzamento della sanità territoriale, spesso carente soprattutto nelle Regioni meridionali, dove l'assistenza di prossimità è debole e frammentata. A ciò si aggiunge l'urgenza di ridurre la mobilità sanitaria passiva, potenziando l'offerta di servizi di qualità anche nelle aree svantaggiate.

Un altro nodo critico riguarda la carenza cronica di personale sanitario, che incide sulla tempestività e sull'equità nell'accesso alle cure. Il PNRR, almeno sulla carta, mira a intervenire sia attraverso il potenziamento del capitale umano – con l'aumento delle borse di studio e incentivi per il personale nelle aree disagiate – sia attraverso l'adozione di tecnologie digitali, come la telemedicina e i fascicoli sanitari elettronici, per colmare le distanze geografiche e organizzative tra territori.

Inoltre, il PNRR prevede lo sviluppo di programmi di inclusione sanitaria volti a garantire che nessun cittadino venga escluso dalle cure per motivi economici, sociali o culturali. Tuttavia, affinché queste misure producano effetti duraturi, sarà indispensabile affiancarle a strategie di lungo periodo capaci di garantire sostenibilità, continuità e integrazione nel sistema ordinario del Servizio Sanitario Nazionale.

Infine, tra le necessità più urgenti rientra il superamento delle disomogeneità nella governance regionale: l'eterogeneità dei modelli gestionali, acuita dalla riforma del Titolo V, ha prodotto risposte diseguali a parità di diritti costituzionali. Per invertire questa tendenza è prioritario attuare un insieme di strategie integrate, capaci di agire su più livelli dell'organizzazione e dell'erogazione dei servizi, oltre a valutare una riforma del Titolo V a favore della centralizzazione del sistema sanitario.

## **2. L'impatto della pandemia di COVID-19 sul Sistema Sanitario**

La pandemia di COVID-19 ha rappresentato un evento epocale che ha messo sotto pressione i sistemi sanitari di tutto il mondo, esponendo fragilità strutturali e accentuando le disuguaglianze preesistenti. In Italia, la crisi sanitaria ha amplificato il divario tra le Regioni del Nord e del Sud, evidenziando in modo drammatico le differenze nella capacità di risposta all'emergenza, nella dotazione di risorse ospedaliere e nella qualità dell'assistenza sanitaria territoriale<sup>8</sup>.

All'inizio del 2020, l'Italia è stata uno dei primi paesi occidentali a essere colpito dal virus su larga scala. Le Regioni settentrionali, in particolare la Lombardia, l'Emilia-Romagna e il Veneto, sono state travolte da un'ondata di contagi che ha rapidamente saturato i reparti di terapia intensiva e messo in crisi la capacità di accoglienza degli ospedali. Nonostante la presenza

---

<sup>8</sup> A. CANDIDO, L. CUOCOLO, *L'incerta evoluzione del regionalismo sanitario in Italia*, in *Sanità a 21 velocità: Come garantire ai cittadini italiani il diritto alla salute in un sistema federalista*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2013, pp. 27-75.

di un sistema sanitario relativamente ben strutturato, la rapidità di diffusione del virus e l'alto numero di pazienti in condizioni critiche hanno reso evidente la carenza di personale sanitario, di posti letto in terapia intensiva e di attrezzature mediche adeguate.

Nelle Regioni meridionali, dove i casi iniziali erano numericamente inferiori, il sistema sanitario si è trovato a fronteggiare l'emergenza con molte più difficoltà, a causa di un preesistente deficit infrastrutturale. La carenza di ospedali attrezzati, la scarsità di unità di terapia intensiva e la difficoltà di coordinamento tra i servizi sanitari hanno rappresentato sfide enormi. La paura di un collasso del sistema ha portato a una gestione più restrittiva dell'accesso alle cure, con il rinvio di molte visite ed esami non urgenti, aggravando ulteriormente le condizioni di salute dei pazienti affetti da patologie croniche. Questa situazione ha messo in luce carenze strutturali nei servizi di prevenzione, nella medicina territoriale e nella gestione delle cronicità, spesso trascurati a causa di un sottofinanziamento prolungato e della mancata integrazione con i servizi socioassistenziali. In assenza di una rete efficiente di assistenza di prossimità, gli ospedali si sono ritrovati a farsi carico anche di pazienti non suscettibili di ospedalizzazione, generando pressioni aggiuntive che hanno avuto effetti negativi sia sulla qualità delle prestazioni erogate sia sul benessere psicofisico del personale sanitario.

Con l'arrivo della seconda ondata nell'autunno del 2020, la pandemia ha colpito in modo più uniforme tutto il territorio nazionale, mettendo alla prova non solo le capacità ospedaliere, ma anche i servizi di prevenzione e assistenza territoriale. È emerso con chiarezza il problema della mancanza di una rete di sanità territoriale efficace, specialmente nelle Regioni del Sud<sup>9</sup>. Ad esempio, nel 2017, la copertura dell'Assistenza Domiciliare Integrata era del 75,3% a livello nazionale, ma solo del 45,6% in Sicilia e del 34,7% in Campania. Questa carenza si riflette in tassi di mortalità evitabile più elevati: nel 2021, Napoli ha registrato 27,1 decessi ogni 10.000 abitanti, rispetto a una media nazionale di 19,2. Inoltre, l'aspettativa di vita in buona salute nel 2023 era di 66,5 anni a Bolzano, ma solo di 52,8 anni in Basilicata, evidenziando un significativo divario nella qualità della vita tra Nord e Sud.

Uno degli aspetti positivi emersi durante la pandemia è stato il rapido sviluppo della telemedicina e delle soluzioni digitali per la gestione a distanza dei pazienti. La necessità di ridurre i contatti fisici e il rischio di contagio ha accelerato l'adozione di sistemi di consultazione online, monitoraggio remoto delle condizioni di salute e prescrizioni elettroniche.

Tuttavia, l'implementazione di queste tecnologie non è stata omogenea sul territorio nazionale. Le Regioni più avanzate dal punto di vista digitale, come la Lombardia e il Veneto, sono riuscite a integrare rapidamente i nuovi strumenti nel sistema sanitario, mentre nelle Regioni con minori risorse tecnologiche e infrastrutturali il processo è stato più lento e frammentario. Questo ha generato ulteriori disuguaglianze nell'accesso alle cure, con pazienti in alcune aree del Paese che hanno beneficiato di servizi innovativi e altri che si sono trovati privi di assistenza adeguata.

Uno degli effetti collaterali più gravi della pandemia è stato il rallentamento delle cure per altre patologie. Con ospedali e risorse sanitarie interamente dedicate alla gestione dei pazienti

<sup>9</sup> Si veda: (i) Infermiereonline.org (2023), *Assistenza infermieristica domiciliare in Italia – AiDomus.IT*: i dati preliminari, disponibile [qui](#) (ii) DottNet (2023), *Istat: i dati sulle morti evitabili in Italia, al Sud gli esiti peggiori*, disponibile [qui](#) (iii) Open.online (2024), *Istat, aspettativa di vita in buona salute: al Sud 14 anni in meno rispetto al Nord*, disponibile [qui](#).

COVID-19, molte prestazioni sanitarie non urgenti sono state sospese o ritardate, con un impatto devastante sui pazienti oncologici, cardiopatici e su coloro che necessitavano di interventi chirurgici programmati<sup>10</sup>.

Questo fenomeno ha colpito in modo particolarmente duro le Regioni meridionali, dove già prima della pandemia le liste d'attesa erano più lunghe e l'accesso a cure specialistiche più limitato. L'aumento del numero di pazienti che hanno dovuto ricorrere alla sanità privata per ottenere diagnosi e trattamenti ha contribuito a una crescita delle disuguaglianze economiche nell'accesso ai servizi sanitari<sup>11</sup>.

L'esperienza della pandemia da COVID-19 ha rappresentato un banco di prova straordinario per il Servizio Sanitario Nazionale, mettendone in evidenza fragilità strutturali e aree di miglioramento che oggi costituiscono una bussola per l'azione riformatrice. Tra le principali lezioni apprese vi è, innanzitutto, la necessità di rafforzare la sanità territoriale. L'insufficienza della medicina di base e delle strutture di prossimità ha determinato un sovraccarico degli ospedali, con conseguenze rilevanti sulla gestione dell'emergenza.

Un secondo aspetto emerso con forza è l'importanza della prevenzione, intesa non solo come promozione della salute, ma anche come capacità di risposta rapida a eventi critici. La mancanza di strumenti di tracciamento e contenimento dei contagi ha evidenziato l'assenza di strategie consolidate per fronteggiare situazioni straordinarie.

La pandemia ha inoltre accelerato la consapevolezza della necessità di digitalizzare il sistema sanitario. La telemedicina, il fascicolo sanitario elettronico e l'uso delle tecnologie digitali sono emersi come strumenti fondamentali per garantire la continuità assistenziale e ridurre le disuguaglianze nell'accesso alle cure, in particolare nelle aree interne e più isolate.

Infine, l'emergenza sanitaria ha mostrato con drammatica evidenza le disuguaglianze territoriali, richiamando l'urgenza di una maggiore equità nella distribuzione delle risorse, nella qualità dei servizi e nella capacità di risposta tra le diverse Regioni italiane. Le Regioni con sistemi sanitari più robusti e maggiori risorse hanno retto meglio l'urto dell'emergenza, mentre le aree più fragili hanno manifestato ritardi, carenze e criticità diffuse.

Alla luce di quanto emerso, si rende necessario adottare una logica redistributiva nell'erogazione dei servizi pubblici – a partire dalla sanità – intesa non solo come garanzia di diritti fondamentali, ma anche come leva strategica per promuovere uno sviluppo equo e sostenibile. Solo rafforzando l'offerta pubblica nei territori più deprivati sarà possibile ridurre i divari tra e intra regionali, e favorire una crescita realmente inclusiva e coesa.

Uno degli interventi più urgenti riguarda, come vedremo più avanti, il rafforzamento della medicina di prossimità. L'apertura diffusa delle Case della Comunità, in ogni quartiere o comune con una soglia minima di popolazione, rappresenta un passo essenziale per garantire

---

<sup>10</sup> Secondo il rapporto dell'ISTAT e dell'AGENAS, nel 2020 si sono registrati circa 6,5 milioni di ricoveri ospedalieri, con una diminuzione del 22% rispetto alla media del triennio precedente, attribuibile principalmente al differimento delle ospedalizzazioni non urgenti.

<sup>11</sup> Secondo la Fondazione GIMBE, nel 2021 la spesa sanitaria privata ha raggiunto i 36,5 miliardi di euro, rappresentando il 21,8% della spesa sanitaria totale. Inoltre, oltre 600.000 famiglie hanno sostenuto spese sanitarie considerate "catastrofiche", ovvero insostenibili rispetto al loro budget, e quasi 380.000 famiglie si sono impoverite a causa di queste spese, con una maggiore incidenza nelle Regioni meridionali.

ai cittadini l'accesso a servizi sanitari di base senza la necessità di spostamenti lunghi o onerosi. A ciò deve accompagnarsi un'integrazione più profonda tra i servizi sanitari e quelli sociali, con l'obiettivo di assicurare una presa in carico globale dei pazienti, in particolare di quelli che presentano fragilità economiche e condizioni sociali complesse. Parallelamente, è necessario rafforzare l'assistenza domiciliare, soprattutto per gli anziani e per le persone affette da malattie croniche, così da ridurre il ricorso inappropriato ai ricoveri ospedalieri e favorire una continuità assistenziale più efficace e sostenibile.

Queste osservazioni rappresentano la base logica su cui si fonda l'impianto del PNRR, che nasce anche con l'obiettivo di rispondere a tali vulnerabilità.

### 3. Il ruolo del PNRR nella riduzione delle disuguaglianze

Il PNRR rappresenta un'occasione irripetibile per affrontare le profonde disuguaglianze che caratterizzano il sistema sanitario italiano, specialmente tra Nord e Sud. La Missione 6 del PNRR, dedicata alla salute, ha stanziato oltre 15 miliardi di euro per modernizzare il sistema sanitario e garantire un accesso più equo e uniforme ai servizi sanitari. Le risorse sono destinate a tre aree strategiche fondamentali, che mirano a rafforzare la sanità territoriale, promuovere la digitalizzazione del sistema e investire nel capitale umano.

Il PNRR, attraverso la Missione 6, affronta alcune delle principali criticità del Servizio Sanitario Nazionale. Le aree di intervento si concentrano su tre assi principali: la riorganizzazione della sanità territoriale, la digitalizzazione del sistema sanitario e lo sviluppo del capitale umano.

In primo luogo, è prevista una revisione della sanità territoriale attraverso la creazione delle *Case della Comunità*<sup>12</sup>, strutture polifunzionali volte a garantire l'accesso a cure primarie di prossimità. A queste si affiancano gli *Ospedali di Comunità*<sup>13</sup>, destinati a pazienti con necessità cliniche a media e bassa intensità, e le *Centrali Operative Territoriali*, con funzioni di coordinamento tra ospedali, medici di base e servizi sociali. Queste strutture si inseriscono nel più ampio modello organizzativo *hub & spoke*, volto a razionalizzare e differenziare l'offerta assistenziale sul territorio. In questo schema, i grandi ospedali (*hub*) concentrano le attività ad alta complessità, mentre le strutture di prossimità (*spoke*) – come Case e Ospedali di Comunità – gestiscono le cure primarie, la cronicità e i bisogni a bassa intensità, garantendo la continuità del percorso di cura e una maggiore accessibilità anche nelle aree più periferiche. L'obiettivo è evitare ospedalizzazioni inappropriate e alleggerire la pressione sulle strutture di emergenza-urgenza.

---

<sup>12</sup> M. DEL VECCHIO, L. GIUDICE, L. M. PRETI, V. RAPPINI, *Le Case della Comunità tra disegno e sfide dell'implementazione*, in *Rapporto OASI 2022*, Egea, 2022, pp. 407-432.

<sup>13</sup> G. FATTORE, F. MEDA, M. MEREGAGLIA, *Gli Ospedali di Comunità: Quali prospettive alla luce del PNRR?...*, cit., pp. 466-517.

In secondo luogo, il PNRR promuove la digitalizzazione del sistema sanitario. Sono previste piattaforme di telemedicina<sup>14</sup>, la piena implementazione del Fascicolo Sanitario Elettronico<sup>15</sup> (FSE), e l'introduzione di tecnologie basate sull'intelligenza artificiale<sup>16</sup> per migliorare la diagnosi precoce, la presa in carico dei pazienti cronici e l'ottimizzazione delle risorse cliniche.

Infine, il piano prevede investimenti significativi per affrontare la carenza di personale sanitario, in particolare nelle Regioni del Mezzogiorno. Le misure includono l'aumento delle borse di studio per la formazione specialistica, programmi di aggiornamento continuo e incentivi per attrarre professionisti nelle aree più svantaggiate.

Nonostante l'articolazione degli interventi, diversi rapporti istituzionali – tra cui quelli della Corte dei conti, del Ministero della Salute e della Commissione europea – segnalano alcune criticità che potrebbero compromettere l'efficacia del PNRR.

Una delle principali riguarda la capacità amministrativa delle Regioni, in particolare nel Mezzogiorno, dove la storica difficoltà nell'assorbimento dei fondi pubblici rischia di ritardare o compromettere l'attuazione dei progetti. Il rischio è che le risorse, pur ingenti, non si traducano in servizi e infrastrutture reali nei territori più fragili.

Ulteriori problemi riguardano la frammentazione della governance sanitaria – conseguenza della riforma del Titolo V – e la difficoltà di coordinamento tra Stato e Regioni. In assenza di un approccio integrato e linee guida vincolanti, il pericolo è quello di una distribuzione disomogenea delle riforme, con il conseguente rafforzamento delle Regioni già forti e il peggioramento del divario Nord-Sud.

Inoltre, diversi osservatori sottolineano la mancanza, finora, di un piano chiaro per garantire la sostenibilità a lungo termine degli investimenti. Una volta esauriti i fondi straordinari, sarà necessario prevedere risorse strutturali e meccanismi di finanziamento stabili, evitando che le nuove infrastrutture diventino cattedrali nel deserto.

Alla luce del dibattito scientifico e delle analisi istituzionali, emergono alcune proposte che, pur integrandosi con le misure previste dal PNRR, mirano a rafforzarne l'efficacia e a garantirne la sostenibilità nel medio-lungo periodo<sup>17</sup>.

In primo luogo, si rende necessario un rafforzamento della governance multilivello, prevedendo un ruolo più attivo dello Stato centrale nel supportare le Regioni con minore capacità amministrativa e gestionale. Tale supporto dovrebbe concretizzarsi attraverso l'offerta di assistenza tecnica, linee guida operative chiare e un accompagnamento costante nella fase di attuazione dei progetti<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> C. PAOLA, B. NOEMI, S. BUSTI, M. MASSIMO, *La telemedicina al servizio delle cure primarie*, in *Quaderni ACP*, n. 6, 2022, pp. 269-288.

<sup>15</sup> N. POSTERARO, *La digitalizzazione della sanità in Italia: uno sguardo al Fascicolo Sanitario Elettronico (anche alla luce del PNRR)*, in *federalismi.it*, 2021, pp. 1-42.

<sup>16</sup> A. CAROBENE, A. PADOAN, *Esplorando l'Intelligenza Artificiale in medicina di laboratorio e nella ricerca scientifica: Tra sfide e nuove opportunità, l'importanza di un approccio proattivo*, in *Biochimica Clinica*, n. 48(2), 2024, pp. 111-124.

<sup>17</sup> E. ANESSI PESSINA, A. CICCETTI, D. D'ANGELA, B. POLISTENA, F. SPANDONARO, *Proposte per l'attuazione del PNRR in sanità: Governance, riparto, fattori abilitanti e linee realizzative delle missioni...*, cit., pp. 89-117.

<sup>18</sup> G. REBORA, *Le sfide organizzative del PNRR...*, cit.

In parallelo, appare fondamentale incentivare forme strutturate di cooperazione interregionale<sup>19</sup>. La condivisione di buone pratiche, modelli organizzativi efficaci e strumenti di pianificazione potrebbe favorire un processo di apprendimento reciproco tra Regioni, contribuendo a ridurre le asimmetrie nella qualità e nell'efficienza dei servizi sanitari<sup>20</sup>.

Un ulteriore ambito di intervento riguarda la manutenzione e l'aggiornamento continuo delle tecnologie digitali introdotte grazie agli investimenti del PNRR. Affinché questi strumenti possano rappresentare un reale fattore di equità, è indispensabile garantire la loro piena operatività anche nelle aree interne e marginali del Paese, spesso caratterizzate da infrastrutture tecnologiche deboli e da carenze nei servizi di base.

La formazione continua del personale sanitario rappresenta un altro snodo cruciale. Oltre all'adeguamento delle competenze rispetto alle innovazioni tecnologiche e organizzative, è necessario intervenire sulle condizioni di lavoro, al fine di valorizzare le risorse umane e contrastare fenomeni di *turnover* e fuga dei professionisti, soprattutto nelle aree a maggiore criticità assistenziale.

Infine, si evidenzia l'importanza di prevedere strumenti di monitoraggio rigorosi e trasparenti, che consentano di misurare in modo chiaro l'efficacia delle politiche attuate. L'adozione di indicatori di impatto, unitamente a meccanismi di rendicontazione pubblica accessibili e comprensibili, risulterebbe fondamentale per garantire una gestione responsabile delle risorse e per orientare eventuali correzioni in corso d'opera.

#### 4. L'innovazione tecnologica e il futuro della sanità in Italia

L'innovazione tecnologica sta trasformando il settore sanitario in tutto il mondo, e l'Italia si trova di fronte a un'opportunità storica per colmare le lacune strutturali e rendere il SSN più efficiente, accessibile ed equo<sup>21</sup>. Il progresso in ambiti come l'IA, la robotica, la telemedicina, i big data e le biotecnologie offre soluzioni concrete per migliorare la qualità delle cure e ridurre i divari territoriali<sup>22,23</sup>. Tuttavia, l'integrazione di queste innovazioni richiede investimenti mirati, una governance efficace e una formazione adeguata del personale sanitario.

Uno degli obiettivi principali del PNRR è la completa digitalizzazione del SSN. Attualmente, il sistema sanitario italiano soffre di un'infrastruttura digitale frammentata, con differenze significative tra Regioni nella gestione delle informazioni sanitarie e nell'utilizzo delle nuove tecnologie.

L'implementazione del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE) rappresenta un passaggio fondamentale per garantire un accesso rapido ed efficiente alle informazioni cliniche dei

<sup>19</sup> F. SPANDONARO, *Sanità: Mettere d'accordo equità, innovazione organizzativa e ricerca clinica*, in *Spostare il baricentro: Il PNRR, l'Europa e la politica industriale*, 2023, pp. 267-277.

<sup>20</sup> C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 49(1-2), 2021, pp. 139-153.

<sup>21</sup> M. FARINA, *L'empowerment sanitario nell'era della digitalizzazione: le nuove sfide della tecnologia verso una sanità potenziale etica e giuridicamente responsabile*, in *Rivista Elettronica di Diritto, Economia, Management*, n. 2, 2023, pp. 65-85.

<sup>22</sup> N. MUSACCHIO, G. GUAITA, A. OZZELLO, M. A. PELLEGRINI, P. PONZANI, R. ZILICH, A. DE MICHELI, *Intelligenza artificiale e Big Data in ambito medico: Prospettive, opportunità, criticità*, in *JAMD*, 21(3), 2018, pp. 1-12.

<sup>23</sup> U. PAGALLO, *Il dovere alla salute: Sul rischio di sottoutilizzo dell'intelligenza artificiale in ambito sanitario*, *Mimesis*, 2022.



pazienti in tutto il Paese. Il FSE consente a medici e specialisti di consultare la storia clinica di un paziente in tempo reale, migliorando la tempestività delle diagnosi e la qualità dei trattamenti. Tuttavia, affinché questo strumento sia davvero efficace, è necessario superare le difficoltà legate alla standardizzazione dei dati sanitari e alla loro integrazione nei diversi sistemi regionali.

Parallelamente, il rafforzamento della cybersicurezza sanitaria è essenziale per proteggere le informazioni sensibili dei pazienti da attacchi informatici, che rappresentano una minaccia crescente nel panorama digitale globale. Investire in protocolli di sicurezza avanzati e nella formazione degli operatori sanitari in ambito digitale è una priorità per garantire la protezione dei dati sanitari.

La pandemia di COVID-19 ha accelerato l'adozione della telemedicina<sup>24</sup>, evidenziandone il potenziale nel migliorare l'accesso alle cure, in particolare per le popolazioni residenti in aree rurali e periferiche. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza prevede un potenziamento significativo delle infrastrutture digitali, al fine di promuovere la diffusione di servizi come il teleconsulto, il telemonitoraggio e la teleassistenza. L'obiettivo è quello di ridurre la necessità di spostamenti fisici per visite mediche e controlli di routine, migliorando così l'efficienza e l'equità del sistema sanitario.

Tra i principali benefici associati alla telemedicina vi è la possibilità di garantire un accesso più ampio alle cure per i pazienti che vivono in zone geograficamente svantaggiate, contribuendo a ridurre il divario territoriale tra Nord e Sud. Inoltre, l'erogazione di servizi a distanza consente di abbattere i tempi di attesa, facilitando consulti tempestivi senza la necessità di visite in presenza. Particolarmente rilevante è anche il ruolo della telemedicina nella gestione delle patologie croniche: grazie a dispositivi medici connessi, i parametri vitali dei pazienti possono essere monitorati in tempo reale, migliorando la qualità dell'assistenza e riducendo il rischio di complicanze. Questo approccio permette inoltre una maggiore continuità assistenziale, poiché i pazienti possono essere seguiti a domicilio con strumenti tecnologici avanzati.

Tuttavia, affinché la telemedicina si affermi come pratica diffusa ed efficace, è necessario superare diverse barriere di natura culturale e tecnologica. In particolare, occorre garantire l'interoperabilità tra i diversi sistemi informatici sanitari e investire nella formazione del personale medico, affinché sia pienamente in grado di utilizzare le nuove piattaforme digitali. Solo attraverso un approccio integrato e inclusivo sarà possibile trasformare la telemedicina in uno strumento realmente efficace di innovazione e di equità nell'accesso alle cure.

L'AI sta rivoluzionando il settore sanitario, introducendo strumenti sempre più sofisticati per la diagnosi precoce, la personalizzazione delle terapie e l'ottimizzazione della gestione delle strutture ospedaliere. Le sue applicazioni sono molteplici e coprono un ampio spettro di ambiti clinici e organizzativi. In particolare, l'AI consente di sviluppare algoritmi predittivi in grado di analizzare enormi quantità di dati clinici e identificare con tempestività l'insorgenza di patologie, migliorando così l'appropriatezza e la rapidità degli interventi terapeutici.

---

<sup>24</sup> C. PAOLA, B. NOEMI, S. BUSTI, M. MASSIMO, *La telemedicina al servizio delle cure primarie...*, cit., pp. 269-288.

Un altro campo di grande rilevanza è quello della medicina personalizzata: grazie all'intelligenza artificiale, è possibile adattare i trattamenti alle specifiche caratteristiche genetiche, biologiche e cliniche dei singoli pazienti, incrementando l'efficacia delle cure e riducendo gli effetti indesiderati. Sul piano gestionale, l'adozione di modelli predittivi basati sull'AI permette agli ospedali di pianificare in modo più efficiente l'utilizzo dei posti letto, la disponibilità dei farmaci e l'impiego del personale sanitario, contribuendo alla riduzione degli sprechi e al miglioramento complessivo della qualità del servizio.

Accanto all'intelligenza artificiale, anche l'uso dei big data<sup>25</sup> si profila come un elemento strategico per il futuro del Servizio Sanitario Nazionale. L'analisi di grandi volumi di informazioni, provenienti da cartelle cliniche elettroniche, studi epidemiologici e dispositivi medici connessi, consente di individuare trend sanitari, prevedere l'evoluzione di alcune patologie e orientare in modo più consapevole la programmazione delle politiche pubbliche in ambito sanitario.

Tuttavia, per poter sfruttare appieno le potenzialità offerte da questi strumenti tecnologici, è fondamentale investire in infrastrutture digitali robuste e in sistemi di analisi avanzati, capaci di garantire la sicurezza, l'interoperabilità e la qualità dei dati. Solo in questo modo sarà possibile trasformare l'enorme quantità di informazioni disponibili in conoscenza utile per il miglioramento della salute pubblica e dell'efficienza dei servizi.

Un altro ambito in rapida espansione è quello della robotica applicata alla sanità. L'impiego di robot chirurgici è ormai diffuso in molti ospedali, dove viene utilizzato per interventi di alta precisione che consentono di migliorare gli esiti operatori, ridurre i margini di errore e abbreviare i tempi di recupero post-operatorio. Oltre alla chirurgia, la robotica sta rivoluzionando anche la gestione dei processi ospedalieri attraverso soluzioni automatizzate che ottimizzano l'efficienza e la sicurezza delle operazioni quotidiane.

Ad esempio, i robot impiegati per la somministrazione dei farmaci contribuiscono a ridurre significativamente il rischio di errore nella preparazione e nella distribuzione delle terapie, garantendo maggiore accuratezza e tracciabilità. I sistemi di logistica automatizzata permettono di velocizzare e rendere più efficiente il trasporto interno di materiali sanitari e dispositivi medici, sollevando il personale da compiti ripetitivi e ottimizzando l'uso delle risorse. Un ulteriore ambito di applicazione è rappresentato dai robot di supporto per l'assistenza a persone anziane e con disabilità: questi strumenti consentono di migliorare la qualità dell'assistenza, sia in contesto domiciliare che ospedaliero, offrendo un supporto concreto alle attività quotidiane e contribuendo a ridurre il carico di lavoro del personale sanitario.

In prospettiva, la robotica sanitaria rappresenta un'opportunità strategica per affrontare le sfide legate all'invecchiamento della popolazione, alla carenza di operatori sanitari e alla necessità di garantire standard qualitativi elevati su tutto il territorio nazionale.

Nonostante le numerose opportunità offerte dall'innovazione tecnologica, la transizione digitale del sistema sanitario italiano presenta ancora diverse sfide che devono essere affrontate per garantirne un'effettiva efficacia e inclusività. Una delle principali criticità riguarda le

---

<sup>25</sup> N. MUSACCHIO, G. GUAITA, A. OZZELLO, M. A. PELLEGRINI, P. PONZANI, R. ZILICH, A. DE MICHELI, *Intelligenza artificiale e Big Data in ambito medico...*, cit., pp. 1-12.

disparità territoriali nell'accesso alle tecnologie: alcune Regioni, in particolare nel Mezzogiorno, dispongono di infrastrutture digitali meno sviluppate e rischiano di restare indietro rispetto ai territori più avanzati, con il conseguente rischio di amplificare ulteriormente i divari esistenti.

A questa problematica si aggiunge la resistenza al cambiamento, che rappresenta un ostacolo culturale significativo. La digitalizzazione non comporta solo l'introduzione di nuovi strumenti, ma richiede anche un'evoluzione nelle competenze e negli atteggiamenti sia dei professionisti sanitari sia dei pazienti. L'adozione efficace delle tecnologie dipende infatti dalla capacità degli operatori di integrarle nei propri processi di lavoro quotidiani e dalla fiducia della popolazione nell'utilizzo di servizi sanitari digitali.

Un'altra sfida fondamentale riguarda la sicurezza e la protezione dei dati. L'aumento della digitalizzazione espone il sistema sanitario a un maggior rischio di violazioni della privacy e di attacchi informatici, rendendo imprescindibile l'adozione di misure robuste di *cybersecurity* e la definizione di standard chiari per la gestione dei dati sensibili.

Infine, i costi di implementazione delle nuove tecnologie costituiscono una variabile critica. L'adozione su larga scala di soluzioni digitali richiede investimenti ingenti, che devono essere pianificati in modo sostenibile nel lungo periodo, anche al fine di evitare che le innovazioni si esauriscano con la fine dei finanziamenti straordinari previsti dal PNRR. Affrontare queste sfide in modo sistemico sarà essenziale per costruire un sistema sanitario digitalizzato, equo e resiliente.

L'innovazione tecnologica rappresenta il futuro della sanità italiana, ma il suo successo dipenderà dalla capacità del sistema sanitario di adattarsi alle nuove sfide, garantendo un'equa distribuzione delle risorse e una gestione sostenibile delle tecnologie emergenti. Il PNRR offre un'opportunità unica per accelerare questa trasformazione, ma sarà necessario un impegno costante da parte delle istituzioni, delle aziende sanitarie e dei professionisti del settore per assicurare che l'innovazione non sia solo un'opportunità per pochi, ma un diritto per tutti i cittadini italiani.

Investire nell'innovazione significa migliorare la qualità della vita, aumentare l'efficienza del sistema sanitario e garantire che l'Italia possa competere con le migliori realtà internazionali nel campo della sanità digitale e della medicina del futuro.

## **5. Conclusioni: il PNRR come leva per una sanità più equa, integrata e generativa**

Questo contributo ha evidenziato come il SSN italiano sia segnato da profonde disuguaglianze territoriali, organizzative e sociali, che compromettono il principio costituzionale dell'universalità nell'accesso alle cure. L'analisi storica e normativa ha messo in luce come l'autonomia regionale introdotta con la riforma del Titolo V abbia accentuato la frammentazione dei modelli sanitari, contribuendo all'allargamento del divario tra Nord e Sud.

La crisi pandemica ha reso visibili queste fragilità, mettendo sotto pressione il sistema ospedaliero e rivelando la debolezza della sanità territoriale in molte Regioni, soprattutto nel Mezzogiorno. Tuttavia, la pandemia ha anche rappresentato un punto di svolta: ha accelerato l'introduzione della telemedicina, della digitalizzazione e di modelli assistenziali più integrati, aprendo una finestra di opportunità per riforme strutturali a lungo attese.

In questo scenario, il PNRR rappresenta un'occasione storica per ridisegnare il SSN in chiave più equa, resiliente e generativa, a condizione che gli interventi non si limitino all'innovazione tecnologica, ma siano accompagnati da azioni incisive sul piano organizzativo, formativo e redistributivo.

Le risorse del PNRR possono infatti diventare un potente strumento per ridurre i divari territoriali, se orientate verso una logica di riequilibrio e di inclusione sociale. Come evidenziato anche dal *Rapporto Dorso*<sup>26</sup>, investire nella sanità pubblica nelle aree interne e svantaggiate non significa solo garantire diritti essenziali, ma anche attivare meccanismi di sviluppo locale, occupazione di qualità e coesione sociale. La sanità, in questi contesti, può fungere da volano di rigenerazione territoriale.

Per rendere effettivo questo potenziale, è necessario intervenire su più fronti:

1. Equità territoriale e redistribuzione delle risorse: allocazione mirata dei fondi per colmare il gap infrastrutturale e di accesso tra le Regioni, valorizzando il ruolo della sanità come leva di sviluppo socioeconomico, specie nelle aree interne del Mezzogiorno.

2. Finanziamento stabile e sostenibile: superamento della logica dell'“emergenza” e garanzia di fondi strutturali post-PNRR, per evitare che le riforme intraprese si interrompano o si disperdano.

3. Riorganizzazione della sanità territoriale: consolidamento delle Case della Comunità, degli Ospedali di Comunità e delle COT all'interno del modello hub & spoke, per rafforzare la presa in carico di prossimità e l'integrazione sociosanitaria prevedendo anche l'introduzione della figura del coordinatore sanitario regionale soprattutto per favorire la collaborazione tra Aziende ospedaliere e Aziende sanitarie locali.

4. Innovazione digitale e tecnologica: estensione della telemedicina, utilizzo dell'intelligenza artificiale nella diagnostica, digitalizzazione dei processi clinico-amministrativi, garantendo però accessibilità e alfabetizzazione digitale per tutti i cittadini.

5. Valorizzazione del capitale umano: piani straordinari di assunzione nelle aree carenti, formazione continua, meccanismi di incentivazione per il personale sanitario e sociosanitario che sceglie di lavorare nelle aree interne (es. indennità aggiuntiva).

6. Governance multilivello e monitoraggio dell'attuazione: rafforzamento della cooperazione tra Stato e Regioni, trasparenza nella gestione dei fondi e istituzione di sistemi di valutazione dell'impatto territoriale degli interventi.

In conclusione, il PNRR può rappresentare un punto di svolta per il SSN solo se accompagnato da una visione politica e strategica coerente, capace di fare della sanità pubblica non solo un diritto da difendere, ma una politica di sviluppo territoriale e coesione sociale. La sfida è trasformare questa fase di investimento straordinario in una riforma duratura, che restituisca centralità al Servizio Sanitario Nazionale come pilastro del modello sociale italiano ed europeo.

---

<sup>26</sup> M. CARRIERI, L. DE VITA, E. ERRICO, B. ZOINA, *Sanità e servizi socioassistenziali: un'occasione di sviluppo per le aree interne*, Edizioni del Centro Dorso, Avellino, 2025.

FRANCESCO MERENDA\*

## Le regioni e le politiche sanitarie nell'attuazione del Pnrr: il caso dell'assistenza domiciliare integrata\*\*

ABSTRACT (EN): Integrated home care is one of the main components of Mission 6 of the NRRP. The regions and local health authorities play a leading role in this complex activity, but the provision of services is characterised by many differences, such as the providers (public, private or third sector), the level of social and health integration, the link with other home care services, training and transparency. A preliminary analysis of the new regional models reveals elements that call for reflection on the level of uniformity and differentiation that emerges.

ABSTRACT (IT): L'assistenza domiciliare integrata costituisce una delle principali componenti della Missione 6 del PNRR. Le regioni e le aziende sanitarie territoriali rivestono un ruolo di primo piano in questa complessa attività, ma l'erogazione delle prestazioni presenta alcune peculiarità, quali i soggetti che le forniscono (pubblici, privati o del terzo settore), il livello di integrazione sociosanitaria, il collegamento con gli altri servizi di cure domiciliari, la formazione e la trasparenza. Un'analisi preliminare dei nuovi modelli regionali evidenzia elementi che invitano a una riflessione in merito al livello di uniformità e differenziazione che emerge.

SOMMARIO: 1. Regioni, PNRR e nuova sanità territoriale. Il contesto nel quale si inserisce la riforma dell'assistenza domiciliare integrata (ADI). – 2. Cure domiciliari nelle regioni italiane: un breve excursus – 3. I nuovi modelli regionali di assistenza domiciliare integrata: tra attività amministrativa ulteriore e produzione normativa di mero recepimento. – 4. L'ADI: un ulteriore (e necessario) tentativo per promuovere l'integrazione sociosanitaria. – 5. Trasparenza, tariffe e formazione nella prospettiva della qualità del servizio. – 6. Prospettive e problemi emergenti dalle politiche regionali dell'ADI.

### 1. Regioni, PNRR e nuova sanità territoriale. Il contesto nel quale si inserisce la riforma dell'assistenza domiciliare integrata (ADI)

Il settore sanitario<sup>1</sup> rappresenta una componente fondamentale delle riforme amministrative italiane<sup>2</sup> dal secondo dopoguerra fino ai giorni nostri. A partire dagli anni Settanta, lo Stato e le Regioni si sono reciprocamente avvicinati, per dirla con le parole di M. S. Giannini,

\* Assegnista di ricerca in Diritto Amministrativo – Università degli Studi di Perugia.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> N. AICARDI, *La sanità*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2003.

<sup>2</sup> F. DI MASCIÒ, A. NATALINI, *Le teorie del cambiamento amministrativo tra paradigmi e modelli. Il caso delle riforme amministrative in Italia*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 1, 2024; S. CASSESE, *La riforma amministrativa nel quadro della riforma istituzionale*, in *Il Foro Italiano*, vol. 115, n. 5, 1993, pp. 253-254.

nell'attività di interessi pubblici a funzioni ripartite<sup>3</sup>, tra le quali rientra appunto il settore sanitario.

Un'analisi approfondita dell'evoluzione del sistema sanitario rivela come, e in quale misura, la «cura della sanità»<sup>4</sup> nel settore pubblico abbia storicamente anticipato e influenzato le tendenze centraliste e decentraliste nell'organizzazione delle istituzioni statali, soprattutto quelle emerse nel contesto del dibattito sul federalismo<sup>5</sup> e sulla riforma della Costituzione<sup>6</sup>.

Il disegno organizzativo originario del Sistema Sanitario Nazionale (SSN), delineato con la legge n. 833 del 1978 (*«Istituzione del servizio sanitario nazionale»*), stabiliva una serie di funzioni di indirizzo e coordinamento per le regioni, senza tuttavia attribuire loro un ruolo preminente. Il punto di svolta si è verificato con l'avvio del processo di regionalizzazione, che ha raggiunto il suo apice con l'approvazione della legge Costituzionale n. 3 del 2001, grazie alla quale è stato effettivamente conferito alle regioni un ruolo di fondamentale importanza nel settore sanitario<sup>7</sup>, nonostante la successiva emersione di ostacoli e di diversi, forse tanti, fattori di complessità<sup>8</sup>.

L'adozione delle politiche di regionalizzazione del governo del servizio<sup>9</sup>, insieme all'aziendalizzazione e alla privatizzazione, ha assunto la funzione di pilastro fondamentale nella riforma Amato-De Lorenzo del 1992, assetto che è stato poi riconfermato dalla riforma Bindi del 1999<sup>10</sup>. In sintesi, il regionalismo differenziato<sup>11</sup> in ambito sanitario<sup>12</sup> rappresenta il presupposto teorico su cui si fonda la presente analisi.

Uno snodo fondamentale della politica sanitaria regionale, nonché tratto identificativo del sistema italiano di salute pubblica stesso, consiste nell'erogazione delle prestazioni e dei servizi nell'ambito di quella che viene definita la sanità territoriale, che è essenzialmente organizzata in cure domiciliari residenziali e semiresidenziali e le cure domiciliari integrate di I, II e III livello.

<sup>3</sup> M. S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*, in *Il Foro Italiano*, vol. 102, 1979, p. 306.

<sup>4</sup> Espressione già impiegata nelle trattazioni di diritto amministrativo italiano del primo Novecento, si veda S. ROMANO, *Principii di diritto amministrativo italiano*, Società editrice libraria, Milano, 1912, p. 14.

<sup>5</sup> L. VANDELLI, *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle regioni*, Il Mulino, Bologna, 2012.

<sup>6</sup> Così F. MAINO, *La regionalizzazione della sanità italiana negli anni Novanta*, *Il Politico*, vol. 64, n. 4, 1999, p. 583.

<sup>7</sup> Cfr. A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Giappichelli Editore, Torino, 2018; F. MAINO, *La politica sanitaria*, Il Mulino, Bologna, 2001; R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *La garanzia costituzionale del diritto alla salute e la sua attuazione nel Servizio sanitario nazionale. Manuale di diritto sanitario*, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 13-87.

<sup>8</sup> Cfr. L. VIOLINI, *Salute, sanità e Regioni: un quadro di crescente complessità tecnica, politica e finanziaria*, in *Le Regioni*, n. 43, 2015, pp. 1019-1030.

<sup>9</sup> In tal senso, G. PASTORI, *Sussidiarietà e diritto alla salute*, in *Diritto Pubblico*, 1, 2002, p. 89.

<sup>10</sup> F. TARONI, *Prima e dopo quel difficile dicembre 1978*, in *Corti supreme e salute*, n. 3, 2018, pp. 539-558.

<sup>11</sup> Diffusamente sul tema E. CARLONI, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Giappichelli, Torino, 2004.

<sup>12</sup> R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019; R. BIFULCO, M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione: una ipotesi di intesa nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017, pp. 757 ss. G. TARLI BARBIERI, *Alcune osservazioni sparse sull'equità nella salute e nei servizi sanitari*, in *Corti supreme e salute*, n. 1, 2022, pp. 299-315; G. M. SALERNO, *L'autonomia differenziata nell'evoluzione del regionalismo: da problema a prospettiva costituzionale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, vol. 37, n. 4, 2023, pp. 979-986.

Le riforme in campo sanitario hanno assegnato alle regioni le seguenti capacità: regolazione, programmazione, governo e controllo del sistema sanitario regionale. Inoltre, le regioni sono chiamate ad attuare i livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, lett. m Cost.), attraverso le loro aziende sanitarie. Il ruolo delle suddette è stato progressivamente incrementato, sino a divenire i principali artefici della relazione di cura dei bisogni dei cittadini, garantendo servizi e assistenze di vario tipo. Proprio questa funzione di vicinanza, sancita sia a livello nazionale (per es. l'art. 118.2 Cost.) che europeo (art. 3 del TFUE), legittima lo svolgimento delle attività di assistenza territoriale, necessaria alla presa in carico e alla erogazione delle relative prestazioni. Chiaramente, le aziende sanitarie italiane hanno subito diverse modifiche, parallelamente alle succitate riforme sanitarie<sup>13</sup>, con la conseguenza che le cure domiciliari sono state caratterizzate da un impianto organizzativo frammentato.

Nell'attuale contesto sociosanitario, l'assistenza domiciliare integrata (ADI) rappresenta una delle sfide più complesse e rilevanti, soprattutto in seguito all'adozione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza<sup>14</sup> (d'ora in poi PNRR). Questo intervento ha dimostrato un notevole valore, in quanto ha contribuito a riposizionare la tutela della salute<sup>15</sup> all'interno di una cornice normativa che, traendo ispirazione dal dettato della nostra Costituzione, promuove e investe su una dimensione di sussidiarietà verticale, dove la cura delle persone ha inizio dal proprio domicilio.

Il Piano italiano stabilisce importanti cambiamenti nell'organizzazione del sistema sanitario nazionale, compreso un sostanziale riassetto dell'assistenza territoriale.

Seppur il nuovo modello sanitario sembra essere allineato con la corrente tendenza dell'organizzazione sanitaria italiana, la riforma comporta un livello di standardizzazione dei sistemi sanitari regionali che suscita non poche perplessità e riflessioni in ordine alla reale implementazione delle finalità e della ratio che ha guidato la suddetta riforma.

La Missione 6 salute (M6), a sua volta suddivisa in due sub investimenti<sup>16</sup>, ha destinato una cospicua somma di finanziamenti per il potenziamento delle reti territoriali – sia dal punto di vista del personale che di strumenti e strutture – con la finalità di ridurre in modo significativo il divario sanitario esistente a livello regionale, pur rispettando le peculiarità organizzative di

<sup>13</sup> In merito a ciò, si vedano R. BALDUZZI, *Cinque anni di legislazione sanitaria decentrata: varietà e coesione di un sistema nazional-regionale*, in *Le Regioni*, n. 5, 2005, pp. 717-742; E. D. FRAGALE, *La dirigenza delle aziende sanitarie dopo la cd riforma Balduzzi*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2013, pp. 551-582; D. MORANA, *I decreti del 2012 tra le riforme della Riforma sanitaria*, in *Corti supreme e salute*, n. 3, 2018, pp. 1-18.

<sup>14</sup> A. PIOGGIA, *La sanità nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, 2022, pp. 165-173; D. CALDIROLA, *Welfare comunitario e Case della Comunità: dal PNRR alla riforma dell'assistenza sanitaria territoriale*, in *JUS*, n. 5, 2022, pp. 161-193; L. BUSATTA, *Potenzialità e aspetti critici del nuovo volto della sanità territoriale, tra esigenze di uniformità e difficoltà attuative*, in *Federalismi*, n. 26, 2023, pp. 18-39.

<sup>15</sup> Su tutti si veda F.G. CUTTAIA, *Il recupero della centralità del diritto alla salute*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 118 ss.

<sup>16</sup> M6C1 – Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale Case della Comunità e presa in carico della persona; Casa come primo luogo di cura e telemedicina: Casa come primo luogo di cura (ADI); Implementazione delle Centrali operative territoriali (COT); Telemedicina per un migliore supporto ai pazienti cronici, M6C2 – Innovazione, ricerca e digitalizzazione del Servizio Sanitario; Aggiornamento tecnologico e digitale; Formazione, ricerca scientifica e trasferimento tecnologico; Rafforzamento dell'assistenza sanitaria intermedia e delle sue strutture (Ospedali di Comunità).



ognuna di esse<sup>17</sup>. In linea con tali obiettivi, si intende ridurre la pressione sulle strutture ospedaliere al fine di conseguire due risultati: da un lato, incrementare la capacità degli ospedali di rispondere prontamente ai bisogni di maggiore intensità e, dall'altro lato, generare un risparmio diffuso delle risorse.

A livello europeo, la Commissione ha avviato una serie di interventi volti a potenziare la *long-term care* nei sistemi sanitari nazionali. In particolare, l'assistenza domiciliare per le persone in stato di bisogno di cure a lungo termine è indicata come uno dei 20 principi dello "*European Pillar of Social Rights Action Plan*"<sup>18</sup>, ossia un piano d'azione che mira al rafforzamento dei diritti sociali attraverso il riconoscimento di alcuni principi, tra cui l'assistenza domiciliare è riconosciuta come parte integrante delle cure a lungo termine (*principio 18*).

Nel 2022, il Consiglio ha adottato una raccomandazione sull'assistenza a lungo termine<sup>19</sup> contenente una serie di indicazioni rivolte a tutti i soggetti coinvolti nell'attività di cura. Il presente documento si sofferma con particolare attenzione sui nodi problematici che caratterizzano tale ambito, tra cui l'integrazione socio-sanitaria, la discontinuità delle cure nel periodo post-dimissione, il divario di genere nell'assistenza prestata dai caregiver, i costi e la qualità del servizio.

L'attenzione verso le politiche rivolte alle persone anziane e non autosufficienti è riscontrabile anche a livello internazionale, in linea con l'approccio «*One Health*»<sup>20</sup> e l'Agenda Onu per lo sviluppo sostenibile del 2030. In tale prospettiva, emerge con chiarezza la necessità di potenziare l'assistenza territoriale per superare le limitazioni e la difficile sostenibilità dell'assistenza sanitaria dei Paesi e per rispondere ai crescenti bisogni della fascia di popolazione anziana, che secondo le proiezioni demografiche è destinata a incrementare significativamente nei prossimi decenni<sup>21</sup>.

Le disuguaglianze presenti tra le regioni italiane, in particolar modo nel settore della sanità, richiamano la complessa questione del federalismo competitivo. Questo modello, che non è mai stato supportato da adeguati contrappesi di tipo cooperativo<sup>22</sup>, si è sviluppato come diretta conseguenza dei diversi percorsi organizzativi delineati dalle riforme.

La questione delle disparità rappresenta, tuttavia, un punto focale nella ratio del PNRR, in cui il superamento delle disimmetrie regionali costituisce un obiettivo che abbraccia tutte le aree, gli investimenti e le misure del dispositivo, nel tentativo di affrontare le disuguaglianze economico-sociali che permeano l'intero territorio nazionale<sup>23</sup>.

<sup>17</sup> In tal senso si veda G. RAZZANO, *Equità e integrazione: due principi chiave per un nuovo piano sanitario nazionale*. Oltre la "missione salute" del PNRR, in *Rivista AIC*, n. 4, 2024, pp. 49-66.

<sup>18</sup> <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/>.

<sup>19</sup> Council Recommendation of 8 December 2022 on access to affordable high-quality long-term care 2022/C 476/01.

<sup>20</sup> Diffusamente sul tema si veda F. APERIO BELLA (a cura di), *One health: la tutela della salute oltre i confini nazionali e disciplinari*, I report del CesDrsan, Editoriale scientifica, Napoli, 2022.

<sup>21</sup> Cfr. WORLD HEALTH ORGANIZATION, *The growing need for home health care for the elderly*, 2015.

<sup>22</sup> 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. 33, vol. 3, 2002, pp. 345-360.

<sup>23</sup> Sul binomio "disuguaglianze-disimmetrie territoriali" è interessante l'analisi rinvenibile in A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle disuguaglianze territoriali: note introduttive*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022.

Sebbene si faccia riferimento a una fase di implementazione iniziale, dalle attuali politiche regionali ADI si delinea un quadro che sembra confermare la frammentazione delle strategie organizzative adottate, ma anche la diversa capacità di risposta ai bisogni di cura domiciliare delle persone over 65. Ciononostante, emergono alcuni elementi che si pongono come ricorrenti e che possono fornire indicazioni utili per la comprensione di questo tipo di prestazione sanitaria e sullo stato di avanzamento a livello regionale.

In considerazione delle riforme attualmente in corso, il ruolo delle Regioni non può e non deve essere limitato alla mera attuazione delle misure di tutela della salute, che si sostanzia principalmente nella potestà legislativa concorrente stabilita dalla Costituzione, dai LEA (Livelli Essenziali di Assistenza) e più volte ribadita dalla Corte costituzionale<sup>24</sup>. Le regioni, in virtù del loro ruolo di principali artefici del cambiamento, sono tenute a garantire un sostanziale miglioramento del sistema sanitario territoriale, al fine di assicurare l'uguaglianza sostanziale delle persone attraverso mezzi, processi e risorse a loro disposizione.

È fondamentale ricordare che tale cambiamento concorre alla piena attuazione dell'articolo 32 della Costituzione Italiana. È infatti l'appropriatezza<sup>25</sup> delle prestazioni sanitarie che dovrebbe essere orientata ai bisogni delle persone attraverso un'attenta valutazione della qualità, l'efficacia e l'adeguatezza della cura: è proprio questo approccio che pone le regioni nelle giuste condizioni di non limitarsi a realizzare la riorganizzazione dell'ADI, bensì a garantire l'effettiva realizzazione della tutela costituzionale della salute pubblica.

L'assistenza domiciliare integrata rappresenta, pertanto, un'opportunità e una sfida, ma anche un potenziale rischio per il futuro della sanità regionale e, di conseguenza, per l'intero Paese.

La continuità delle cure rappresenta una necessità che deve essere intesa non solo come strumento per ridurre la pressione sulle strutture ospedaliere, come dimostrato dalla pandemia da SARS-CoV-2, ma anche come un mezzo per garantire un più ampio accesso ai diritti per le persone non autosufficienti e anziane, garantendo loro pari dignità rispetto alle altre cittadine e ai cittadini della Repubblica Italiana.

Il tema della cura e della fragilità nella società italiana<sup>26</sup> emerge come un argomento di fondamentale importanza, che impone anche alle regioni, in quanto elemento costitutivo del dell'assetto repubblicano, di operare una sintesi equilibrata tra uniformità e differenziazione dei modelli, al fine di superare le sfide operative e garantire efficacemente una più ampia tutela dei diritti in una fase, come quella attuale, di portata epocale.

Sulla base di quanto detto, nelle pagine che seguono si intende riflettere se e in che misura i nuovi modelli regionali ADI riflettano la tensione "unità-frammentazione" nell'impiego delle

<sup>24</sup> CORTE COST., sent. 282 del 2002.

<sup>25</sup> La relazione tra il concetto di appropriatezza e la tutela della salute viene esaminato in D. MORANA, *L'appropriatezza quale oggetto di valutazioni tecnico-scientifiche nel sistema di riparto delle competenze fra Stato e regioni*, in *Corti supreme e salute*, n. 1, 2024.

<sup>26</sup> P. MACCHIA, *Cura e fragilità nell'Italia contemporanea*, in R. FERRARA et al. (a cura di), *Cura e fragilità nell'Italia contemporanea. Diritti e doveri di cittadinanza: prospettive di sostenibilità*, Università di Torino, Dipartimento di Giurisprudenza, 2024, pp. 145-160. Sul concetto di cura nell'ambito della pubblica amministrazione, si veda A. PIOGGIA, *Cura e pubblica amministrazione. Come il pensiero femminista può cambiare in meglio le nostre amministrazioni*, Il Mulino, Bologna, 2024.

risorse in questione e, inoltre, la modalità organizzativa concreta del servizio (per es. la scelta di affidare o delegare dette funzioni a soggetti privati<sup>27</sup>). Inoltre, sebbene non ampiamente, si desidera sottolineare il tipo di coinvolgimento che, in alcuni contesti regionali, sta iniziando a diffondersi: il contributo degli enti del terzo settore nella realizzazione di servizi e prestazioni sanitarie. È doveroso menzionare che alcune regioni italiane, sebbene in ambiti non correlati all'ADI, hanno intrapreso iniziative sperimentali volte a promuovere l'inclusione di questa parte di comunità che, soprattutto alla luce delle ultime sopravvenienze legislative (Codice del terzo settore<sup>28</sup>) e le prevalenti interpretazioni dottrinali<sup>29</sup>, è ritenuta a tutti gli effetti una componente con pari dignità delle altre due (Stato e mercato).

Non solo, altre due importanti chiavi di lettura per comprendere la nuova dimensione di questo servizio coincidono con alcuni elementi centrali nella riforma del 2021: il grado di integrazione sociosanitaria e l'impiego delle risorse e la gestione delle tariffe.

Per quanto riguarda il primo elemento, ovvero l'integrazione socio-sanitaria<sup>30</sup>, trattasi di una tematica risalente che rappresenta, sin dai tempi del noto disegno di legge dell'allora Ministro C. Donat Cattin, uno degli obiettivi principali degli interventi di politica sanitaria nazionale, e in parte già implementata in alcune regioni<sup>31</sup>, ma che oggi ha assunto il valore di obiettivo a carattere imperativo a causa sia delle disfunzioni scaturite dalle strategie sanitarie degli ultimi decenni e, soprattutto, sia della riduzione generale delle risorse destinate alla sanità, che richiede paradigmi di intervento sanitario razionalizzati e cooperativi. La frammentazione dei servizi essenziali, in particolare quelli relativi alle cure domiciliari, rende indispensabile un intervento coordinato tra i vari servizi coinvolti nella presa in carico di un paziente non autosufficiente. Tale questione non è passata inosservata neppure al giudice amministrativo italiano, il quale ha esplicitamente affermato che la suddivisione delle prestazioni può compromettere la salute dei pazienti, che necessitano di cure coordinate per fronteggiare specifiche patologie<sup>32</sup>.

Questo aspetto è cruciale nella progettazione delle reti di servizi essenziali per l'aumento della presa in carico delle persone bisognose di assistenza specialistica, che nel caso della non autosufficienza e della popolazione anziana over 65 è previsto come intervento non più

<sup>27</sup> In merito a ciò, si veda G. PASTORI, *Pubblico e privato nella sanità e nella assistenza*, in *Sanità Pubblica*, 2002.

<sup>28</sup> D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 recante "Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106".

<sup>29</sup> L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2022, P. DONATI, *Che cos'è il terzo settore: cultura, normatività, ruolo societario*, in P. DONATI (a cura di), *Sociologia del terzo settore*, Roma, 1996; D. PALAZZO, *Pubblico e privato nell'attività di interesse generale. Terzo settore e amministrazione condivisa*, Giappichelli, Torino, 2022.

<sup>30</sup> Diffusamente sul tema si veda C. BUZZACCHI, S. LA PORTA, *L'integrazione sociosanitaria e il diritto delle Regioni*, Giappichelli, Torino, 2022.

<sup>31</sup> Piano sociosanitario regionale 2019-2023 approvato dalla Giunta della Regione Veneto n. 13/DDL del 28 maggio 2018, p. 43. Si vedano anche i casi di coinvolgimento del Terzo settore nell'ambito delle Case della comunità in Emilia-Romagna, in particolare nell'area di Piacenza. Ciò si evince bene in G. COSTA, F. DE LUCA, *Il ruolo delle associazioni di volontariato nelle Case della Salute e nelle Case di Comunità: un approfondimento empirico*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, vol. 46, n.1, 2023, pp. 101-118.

<sup>32</sup> Sul tema si veda in TAR Basilicata, 3 maggio 2022, n. 336.

rinviabile<sup>33</sup>. Quest'ultimo campo rappresenta uno dei principali ambiti di interventi nel segno dell'unitarietà, dacché l'assistenza alle persone anziane non autosufficienti è stata caratterizzata da un particolare grado di frammentazione (politiche sociali, sanitarie e prestazioni monetarie INPS)<sup>34</sup>.

Lo sviluppo congiunto delle missioni 5 e 6 del PNRR è dunque un obiettivo la cui attuazione chiama in primo luogo le regioni a farsi promotrici di azioni e misure volte, non solo al recepimento e all'attuazione delle misure del Piano, ma ad individuare soluzioni organizzative ulteriori e confacenti ai contesti dei propri sistemi sanitari regionali.

In questo senso, l'istituzione del Sistema nazionale per la popolazione anziana e non autosufficiente (SNAA), introdotto dalla Legge Delega n. 33/2023<sup>35</sup>, rappresenta una misura che potrebbe favorire la creazione di una governance a livello nazionale delle politiche per le persone anziane, nonché l'integrazione tra l'assistenza domiciliare integrata e il servizio di assistenza alla persona (SAD).

Sul versante economico-finanziario, oltre all'ormai tendenza di disinvestimento crescente nel settore, attualmente pesano quei fondi che, sebbene assegnati, non sono stati ancora impiegati per mancanza di scelte politiche. Il quadro tracciato dalla legge sul federalismo fiscale del 2009, che ha individuato nella materia sanità uno dei centri di spesa essenziali delle regioni per il soddisfacimento dei diritti sociali, si è infatti contraddistinta per una pressoché totale assenza dell'attuazione del modello di finanziamento delle funzioni delle autonomie territoriali<sup>36</sup>. Di recente, la Corte<sup>37</sup> si è espressa relativamente alla questione dell'equilibrio tra le regioni e la spesa sanitaria, stabilendo che tali organi sono tenuti a garantire una certa armonia tra l'esigenza di preservare i livelli di assistenza e la necessità di gestire le spese pubbliche in modo efficiente ed efficace. Nodi problematici di questo tipo, che potrebbero sembrare di ordine meramente economico-finanziario, in realtà si traducono in un vero e proprio sgretolamento del sistema sanitario nazionale e, dunque, di un gap rilevante della popolazione nazionale per l'accesso alle cure di vario tipo<sup>38</sup>.

A ciò si aggiunge un aspetto, oggetto di particolare attenzione e monitoraggio della Corte dei conti europea<sup>39</sup>, ovvero la trasparenza e la rendicontazione dei finanziamenti utili al conseguimento degli obiettivi. Trasparenza e performance sono due obiettivi che, oltre a evidenziare importanti criticità, costituiranno i principali indicatori per comparare i risultati, sia a livello nazionale che regionale, dell'effettiva implementazione dei vari investimenti e sub-

<sup>33</sup> L'integrazione sociosanitaria assume un ruolo fondamentale della cura della fragilità in generale, non solo da quei casi che la legge individua nei tre livelli ADL. Sul tema si veda l'indagine Italia Longeva, *I numeri della long-term care in Italia*, in [italialongeva.it](http://italialongeva.it), 2024.

<sup>34</sup> C. GORI, *La riforma dell'assistenza agli anziani non autosufficienti*, in *Politiche Sociali*, n. 3, 2023.

<sup>35</sup> Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane.

<sup>36</sup> Cfr. D. PAPPANO, *Profili finanziari dell'autonomia differenziata: criticità connesse alla definizione dei c.d. Lep e ai meccanismi di finanziamento delle funzioni trasferite*, in *Il Diritto dell'economia*, n. 2, 2023.

<sup>37</sup> Tale indirizzo lo si può evincere in particolare in due sentenze: sentenza n. 76 del 2023 e sent. 197 del 2024.

<sup>38</sup> Particolarmente su questi temi, si rinvia a GIMBE, *Settimo rapporto sul Servizio Sanitario Nazionale*, 8 ottobre 2024, [gimbe.org](http://gimbe.org).

<sup>39</sup> CORTE DEI CONTI EUROPEA, *analisi 02/2025, Orientamento alla performance, obbligo di rendiconto e trasparenza: cosa insegnano le criticità dell'RRF*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2025.

investimenti, a partire da quello della sanità territoriale. Il sistema di remunerazione ADI pone, infatti, la necessità di identificare le tariffe regionali per poter definire un sistema nazionale e disporre delle necessarie informazioni per poter analizzare e confrontare i diversi setting assistenziali territoriali<sup>40</sup>.

Alla luce di quanto detto, sembra acuirsi il divario sanitario per capacità di spesa delle regioni e, dunque, ciò si ripercuote sull'effettiva garanzia delle prestazioni sociosanitarie.

L'ambito delle cure domiciliari è stato recentemente oggetto di interventi normativi, come la legge in materia di nuovi livelli essenziali di assistenza (LEA) del 2017<sup>41</sup>, segnatamente all'art. 22, che ne ha ridefinito l'ambito, nonché attraverso molteplici pronunce della Corte costituzionale, che, sebbene in modo indiretto, hanno affrontato questi temi nell'ambito delle Regioni e dell'autonomia differenziata, come nel caso della celebre sentenza n. 192/2024. Il giudice costituzionale ha infatti ribadito l'importanza di garantire: «i livelli delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, con le risorse necessarie per garantire uno standard uniforme delle stesse prestazioni in tutto il territorio nazionale».

Per completare la panoramica, è necessario fare riferimento al D.M. n. 77/2022, che stabilisce i modelli e gli standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale nel Servizio Sanitario Nazionale (SSN).

Il decreto del 2022, nello stabilire la definizione degli standard organizzativi, qualitativi e tecnologici dell'assistenza domiciliare integrata, ha sancito l'importanza di: «individuare standard assistenziali comuni e monitorare lo sviluppo quali-quantitativo delle Cure Domiciliari, nonché caratterizzare e misurare attraverso specifici indici le condizioni di fragilità dell'assistito, è necessario definire un criterio omogeneo a livello nazionale».

Occorre dire che, dopo alcuni anni, si è evinto un processo di ripianificazione dei servizi territoriali contrassegnato da un chiaro *trade-off* decisionale dei *decision maker* regionali<sup>42</sup>.

La fragilità, oggetto della tutela caratterizzante le cure domiciliari, si pone dunque come un obiettivo che, sebbene l'erogazione sia rimessa all'autonomia organizzativa regionale, concorre alla realizzazione di una tra le più nobili cause che la Repubblica deve perseguire in modo unitario: il diritto di curare quelle persone che, più di altre categorie, necessitano di un intervento che, a prescindere dalle peculiarità organizzative, sia improntato al disegno della uguaglianza sostanziale (art. 3.2 Cost.) congiuntamente all'esplicazione dell'istanza solidaristica (art. 2 Cost.). La tutela della salute dei cittadini e delle cittadine non autosufficienti gode, alla pari delle altre categorie, di pari dignità nel godimento di questo bene essenziale che rappresenta un diritto fondamentale della persona<sup>43</sup>.

Gli aspetti problematici finora evocati evidenziano come le politiche attuali possano potenzialmente generare un sistema nel quale i soggetti non autosufficienti di una specifica

<sup>40</sup> Sul punto si segnala il report AGENAS, *Assistenza domiciliare, residenziale e semi-residenziale: analisi comparative delle tariffe vigenti a livello regionale*, [agenas.gov.it](https://agenas.gov.it).

<sup>41</sup> DPCM 12 gennaio 2017.

<sup>42</sup> In merito a ciò, si rinvia a M. D'ARIENZO, *La sanità in trasformazione: dalla legge n. 833 del 1978 al dm 77/2022: Appunti e proposte sulla riforma dell'assistenza sanitaria territoriale*, in *PA Persona e Amministrazione*, vol. 12, n. 1, 2023, pp. 391-443.

<sup>43</sup> In tal senso, si veda CORTE COST., sent. n. 399 del 1996.

regione italiana, che potrebbero beneficiare di un sistema sanitario regionale più solido e sensibile a tali dinamiche, possano ricevere una presa in carico più rapida rispetto ad altri che, invece, risiedono in regioni dove la qualità e l'efficacia del sistema sanitario territoriale non presenta livelli performanti.

Il divario territoriale e l'uguaglianza<sup>44</sup> sembrano dunque costituire una relazione complessa e sfumata, che consente di interpretare alcuni fenomeni emergenti sia nelle relazioni tra lo Stato e le Regioni, che l'azione di quest'ultime nel perseguimento degli obiettivi sanitari cui sono chiamate a realizzare in modo indifferibile. Tale prospettiva sembra essere particolarmente rilevante per intendere le reali volontà delle politiche regionali di realizzare gli obiettivi del PNRR.

Per giunta, la scelta organizzativa dell'ADI, oltre alle dinamiche già richiamate dalla riforma, porta con sé la consapevolezza che le cure domiciliari hanno un ruolo complesso e non di mera erogazione di un servizio: trattasi infatti di una presa in carico che necessita di figure<sup>45</sup>, competenze, strumenti e azioni coordinate, che devono essere inserite in un contesto più ampio di assistenza, qualità e tempestività dell'intervento e di garantire la massima sicurezza nel domicilio del paziente.

Tralasciando i numerosi ambiti in cui detti servizi vengono a realizzarsi, si intende analizzare il nuovo disegno organizzativo regionale nell'ambito dell'assistenza domiciliare integrata, tralasciando l'implementazione della digitalizzazione<sup>46</sup> che, seppur rivesta un ruolo centrale, necessiterebbe di uno spazio di trattazione dedicato.

Infine, la domanda che emerge con maggiore evidenza, peraltro formulata in un altro lavoro<sup>47</sup>, è la seguente: dalla riforma in atto, sta emergendo continuità o discontinuità nella gestione del servizio pubblico? E ancora, quale idea di cura domiciliare della non autosufficienza e della popolazione anziana emerge dai paradigmi organizzativi regionali in via di sviluppo?

## 2. Cure domiciliari nelle regioni italiane: un breve excursus

Prima di procedere con l'analisi dei modelli regionali ADI, sembra opportuno ripercorrere, in modo sintetico, le tappe fondamentali dell'assistenza domiciliare nel contesto italiano, considerando che il funzionamento effettivo delle Regioni è stato avviato solo all'inizio degli anni '70 in quella che è stata definita come fase di «grande trasformazione italiana»<sup>48</sup>.

Il diritto e la tutela della salute, presente già nel disegno costituzionale del 1948, si concretizza in modo effettivo proprio quando vengono a determinarsi le competenze tra Stato

<sup>44</sup> Diffusamente sul punto si rinvia a S. MANGIAMELI, *Regionalismo differenziato, divario territoriale ed eguaglianza*, in *Rivista di Diritti Regionali - Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1, 2024.

<sup>45</sup> Così M. D. BELLENTANI, *Le priorità delle cure domiciliari alla luce del Decreto Rilancio*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *L'assistenza domiciliare integrata. Esperienze, problemi e prospettive*, I report del Cesdirsan, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.

<sup>46</sup> Il principale riferimento sono le Linee guida organizzative contenenti il modello digitale per l'attuazione dell'assistenza domiciliare (Milestone EU M6C1-4) previste dal D.M. 29 aprile 2022, n. 120.

<sup>47</sup> L. DI GIOVANNI, *Il PNRR e la riforma dell'assistenza sanitaria territoriale: continuità o discontinuità nella gestione del servizio pubblico?* In *Diritto e società*, n. 4, 2023, pp. 707-740.

<sup>48</sup> Così M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, vol. 40, n. 4, 2012, pp. 673-710.



e regioni, attribuendo al primo la fissazione dei LEA e alle seconde la competenza legislativa concorrente e la capacità amministrativa.

L'assistenza domiciliare integrata, che rappresenta la realizzazione più elevata della missione costituzionalmente assegnata alla salute pubblica, ha avuto uno sviluppo a livello regionale, sebbene non nelle forme odierne, solo a seguito delle riforme che si sono susseguite dagli anni Settanta ai primi anni del Duemila. La presa in carico delle persone anziane e non autosufficienti, più di tanti altri servizi erogati dai sistemi sanitari regionali, chiama in causa l'importante bilanciamento tra l'uguaglianza e la necessità di poter adottare soluzioni organizzative varie grazie all'autonomia delle regioni<sup>49</sup>, proprio per garantire al meglio la tutela di questi diritti.

Le cure domiciliari non sono affatto una novità assoluta nel panorama sanitario italiano. Tracce di assistenza di questo tipo sono rinvenibili addirittura nell'Italia pre-repubblicana, quando nel 1857 Lombardia e Veneto, poco prima dell'annessione, vantavano già oltre mille persone, medici-chirurghi, che assistevano presso il domicilio i malati poveri<sup>50</sup>.

Durante il periodo fascista in Italia, l'assistenza sanitaria domiciliare era un servizio circoscritto e principalmente destinato a individui con esigenze di cure mediche specializzate. Nonostante l'obiettivo esplicito di promuovere la salute pubblica e fornire assistenza ai cittadini, il sistema sanitario fascista era fondamentalmente orientato verso la sanità ospedaliera, gli interventi di prevenzione e un sistema sanitario con il più delle mansioni affidate ai comuni (r.d. 27 luglio 1934, n. 1265).

Per quanto concerne il periodo successivo alla fine della Seconda guerra mondiale, ovvero quel lasso di tempo che ha preceduto la nascita della Repubblica italiana, assume particolare rilevanza il dibattito in seno all'Assemblea costituente, segnatamente alla discussione sull'art. 32 della Costituzione<sup>51</sup>. Nonostante il fulcro della discussione non si concentrasse specificamente sulle cure domiciliari, risulta opportuno richiamare uno dei rischi identificati dalla Commissione in relazione alla suddivisione regionale dello Stato italiano e alla gestione della salute pubblica, sottolineando il potenziale disequilibrio tra il decentramento amministrativo e quello normativo, interpretato come una possibile minaccia per l'unità della concezione della tutela della salute pubblica promossa dalle Costituenti e dai Costituenti<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Sul tema si veda, *ex multis*, T. GROPPI, *Autonomie territoriali e uguaglianza nei diritti: tra decentramento delle competenze e garanzia del principio unitario*, in L. AMMANNATI, M. A. CABIDDU, P. DE CARLI (a cura di), *Servizi pubblici, concorrenza, diritti*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 44.

<sup>50</sup> F. DELLA PERUTA, *Sanità pubblica e legislazione sanitaria dall'Unità a Crispi*, in *Studi Storici*, n. 4, 1980, p. 743.

<sup>51</sup> In merito a ciò, si rinvia a M. COCCONI, *Il diritto alla tutela della salute*, Padova, 1998, p. 38; R. FERRARA, *Il diritto alla salute: i principi costituzionali*, in R. FERRARA (a cura di), *Salute e sanità*, Giuffrè editore, Milano, 2010, p. 12; A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 68; P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1953.

<sup>52</sup> Ci si riferisce, in particolare, ad un intervento dell'On. Giuseppe Caronia il 24 aprile 1947, che affermava: «lo Stato italiano si avvia verso una struttura decentrata regionalistica. Per la sanità ciò potrebbe costituire un danno, se dal solo decentramento amministrativo si dovesse arrivare a quello normativo, donde l'opportunità di affermare in sede costituzionale il principio unitario dell'indirizzo sanitario, principio che è la base essenziale per un'efficace tutela della salute pubblica».



L'istituzione delle Regioni, dopo oltre venti anni di stasi, si deve a due interventi del 1972<sup>53</sup>, che ne definivano la loro costituzione e il trasferimento delle funzioni amministrative dal centro.

Un momento oltremodo cruciale è stato il passaggio dalle unità sanitarie locali (USL) alle aziende sanitarie locali (ASL). Le prime, introdotte con la l. n. 833/1978 che ha affidato ai distretti l'erogazione delle attività diagnostiche e terapeutiche a domicilio. In particolare, l'articolo 14 faceva rientrare tra le competenze delle USL h) l'assistenza medico-generica e infermieristica, domiciliare; l'articolo 25, nell'ambito delle prestazioni di cura, precisava che le varie forme assistenziali dovessero essere considerate, oltre a quelle ambulatoriali, anche quelle in modalità domiciliare. Sempre in quest'ultimo articolo, veniva specificato che alcuni tipi di cure a domicilio dovevano essere realizzate per ridurre i ricoveri ospedalieri.

Funzioni e risorse del distretto saranno ampliate con l'adozione del d.lgs. n. 502 del 1992, che, come noto, è stato il primo intervento attraverso il quale il concetto di livelli essenziali si è fatto diritto positivo<sup>54</sup>. Precisamente, l'art. 3-*quiquies* ha sancito che il distretto garantisce: e) attività o servizi di assistenza domiciliare integrata e ha definito l'accreditamento istituzionale per l'erogazione delle cure domiciliari (art. 8-*quater*), nonché in materia di accordi contrattuali definiti dalle regioni e dalle unità sanitarie locali per l'erogazione delle cure domiciliari (art. 8-*quiquies*, comma 2).

L'aziendalizzazione del sistema sanitario ha pertanto assegnato alle regioni il delicato, ma fondamentale, compito di organizzare il distretto al fine di garantire, tra le altre cose, l'assistenza domiciliare per le persone che ne hanno bisogno. Tuttavia, è importante considerare che, sebbene tale processo abbia seguito un percorso comune a livello nazionale, la sua realizzazione pratica è risultata estremamente diversificata<sup>55</sup>.

Questo quadro è rimasto invariato fino alla formazione degli attuali sistemi sanitari regionali, condizionando di conseguenza le politiche adottate nel campo delle cure domiciliari.

La riforma costituzionale, operata dal l. Cost. n. 3 del 2001<sup>56</sup>, ha innanzitutto attribuito la materia sanità alla legislazione concorrente tra Stato e regioni, ma ha successivamente definito i tre ambiti di assistenza dei LEA<sup>57</sup> in tre macroaree con l'adozione del DPCM del 29 novembre 2001. Quest'ultimo intervento ha collocato l'assistenza distrettuale al secondo livello, nel quale sono ricompresi anche i servizi domiciliari per le persone anziane e quelle malate gravi denominate "assistenza programmata a domicilio"<sup>58</sup>. Inoltre, gli interventi ospedalieri domiciliari sono stati inseriti al terzo livello (assistenza ospedaliera), con la specifica che essi sono definiti in base ai modelli organizzativi fissati dalle regioni. In aggiunta, si evidenzia che lo stesso DPCM ha delineato con maggiore precisione le modalità di attuazione dell'integrazione

<sup>53</sup> d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8 e il d.P.R. n. 8/1972.

<sup>54</sup> M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, op. cit.

<sup>55</sup> L. BIFULCO, *Riordino e aziendalizzazione del SSN*, in G. RULLI, A. SALENTO (a cura di), *Problemi organizzativi e prospettive del sistema sanitario in Italia*, TAO digital library, Bologna, 2023.

<sup>56</sup> C. PINELLI, *La revisione costituzionale del 2001 e le sue ricadute in campo sanitario*, in *Corti supreme e salute*, n. 3, 2018.

<sup>57</sup> A. BENEDETTI, G. ROSSI, *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 1, 2002.

<sup>58</sup> Comprendenti l'assistenza domiciliare integrata, l'assistenza programmata domiciliare, comprese le varie forme di assistenza infermieristica territoriale.

sociosanitaria, organizzando tali indicazioni in una tabella dedicata che ripartisce le suddette prestazioni per livelli.

L'analisi dell'evoluzione normativa delle Regioni, a seguito della riforma del 2001, ha evidenziato l'esistenza di un notevole investimento nel settore della sanità territoriale, che ha portato al rafforzamento dei distretti e dei servizi di assistenza primaria e domiciliare, con un'attenzione particolare rivolta alle persone anziane non autosufficienti<sup>59</sup>.

A seguito del 2001, la definizione delle politiche sanitarie ha subito una ridefinizione che non ha riguardato solamente la funzione legislativa, ma anche la dimensione amministrativa regionale.<sup>60</sup>

Come si tenterà di evidenziare nelle pagine successive, la conformazione di una regione a una data politica nazionale non è esclusivamente determinata dall'adozione di una legge, ma piuttosto dalla capacità e dal livello di efficacia dell'azione amministrativa "ulteriore" (organizzazione e pianificazione puntuale dell'ADI, in questo caso) che rende effettivi gli obiettivi e i contenuti dell'indirizzo centrale (PNRR).

Prestazioni amministrative adeguate<sup>61</sup> si rivelano indispensabili per una concreta azione di tutela dei diritti sociali fondamentali, specialmente in un'epoca come quella attuale, in cui l'impovertimento delle amministrazioni pubbliche emerge come una delle conseguenze più evidenti delle riforme e dall'austerità neoliberista, che ha permeato le politiche pubbliche a livello globale<sup>62</sup>.

### **3. I nuovi modelli regionali di assistenza domiciliare integrata: tra attività amministrativa ulteriore e produzione normativa di mero recepimento**

La riforma del PNRR rappresenta, quindi, solo l'ultimo intervento, sebbene non per importanza, in questa breve ricostruzione che mostra il non facile rapporto intercorrente tra sanità regionale e domiciliarità. Tuttavia, i limiti legati all'organizzazione regionale dell'assistenza domiciliare erano già emersi in quella che è stata definita: «l'emergenza sanitaria come emergenza (anche) regionale<sup>63</sup>», ovvero la pandemia del 2020. Effettivamente, nel corso di tale fase, erano emersi problemi, si sono finanche verificati casi di decisioni inadeguate a livello regionale. Si considerino, a titolo esemplificativo, quei casi in cui il carico dell'assistenza domiciliare dei pazienti affetti dal virus era stato delegato ai medici di medicina generale

<sup>59</sup> Così C. TUBERTINI, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni: il caso della tutela della salute*, Bologna University press., Bologna, 2008.

<sup>60</sup> Interessante analisi in questo senso si evince in C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, pp. 139-153. Secondo l'autore, infatti: «la possibilità di allocare le funzioni amministrative tra livello di governo regionale e locale, nel rispetto dei principi sanciti dall'art. 118 Cost., può consentire alle Regioni margini di differenziazione sul versante organizzativo».

<sup>61</sup> Questa prospettiva è sostenuta in S. GAMBINO, *Diritti fondamentali, costituzionalismo e crisi economica*, in ID. (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica: Problemi e prospettive*, Giappichelli editore, Torino, 2015, p. 4.

<sup>62</sup> Su tutti si veda F. MERLONI, *Diritti e pubbliche amministrazioni nell'austerità liberista. Storia di un abbandono*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025.

<sup>63</sup> Così G. GARDINI, *Le regioni nel quadro costituzionale*, in G. GARDINI, C. TUBERTINI (a cura di), *L'amministrazione regionale*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 101-112.

(MMG)<sup>64</sup>, con conseguenze significative sulla gestione dei malati non affetti da virus, ma che presentavano patologie di maggiore gravità.

Il dislivello già considerevole in ambito sanitario a livello regionale si pone, simultaneamente, tanto come obiettivo da raggiungere quanto come possibile sfida o rischio per la missione 6 del PNRR.

Da un lato, gli investimenti sono orientati a garantire una presa in carico più equa degli over 65 in regime ADI tra le regioni; dall'altro, tale traguardo è condizionato dall'effettiva capacità (o meglio, volontà) delle regioni di realizzare questo cambiamento, nonché dalla pregressa gestione finanziaria che incide sulla capacità di manovra in cui operano i contesti sanitari regionali. Rischi di questo tipo, in realtà, sono stati riconosciuti sin dal principio, quando l'Intesa Stato-Regione del 12 maggio 2022<sup>65</sup> ha specificato che almeno il 40% dell'investimento dev'essere destinato alle regioni del Sud Italia a causa di: «specifiche difficoltà regionali nel raggiungimento del target del 10% da parte di ciascuna regione, per il cui raggiungimento sono utilizzabili sia le risorse del FSN, trattandosi di prestazioni comprese nei LEA, che quelle dell'investimento 1.2.1, M6C1». Quest'ultimo aspetto ha suscitato reazioni diametralmente opposte: le regioni del Nord hanno chieste una maggiore flessibilità, mentre quelle del Sud<sup>66</sup>, sebbene abbiano accolto favorevolmente la suddetta decisione, faticano a tradurla in un incremento tangibile delle attività domiciliari.

Dal 2021 ad oggi, le regioni hanno registrato un diverso grado di implementazione della riforma ADI, con percentuali di aumento della presa in carico molto disomogenei. Le problematiche e i limiti del sistema ADI antecedente al PNRR hanno dato luogo a numerose controversie di fronte al giudice amministrativo, ponendo in evidenza che la riorganizzazione del servizio nel periodo compreso tra il 2017 e il 2022 ha indubbiamente contribuito a definire gli ambiti e le modalità di intervento, pur permanendo dubbi concernenti la prestazione stessa e i potenziali beneficiari<sup>67</sup> o in merito all'accesso dei documenti in materia di accreditamento<sup>68</sup>.

Le regioni sono ritenute soggetti attuatori, elemento questo particolarmente discusso in dottrina<sup>69</sup>, in base all'art. 2 del D.M. 23 gennaio 2023, che è stato adottato per definire la ripartizione delle risorse relative al sub-investimento M6-C1-1.2.1.

---

<sup>64</sup> TAR LAZIO, Roma, 16 novembre 2020, n. 11911. È stato stabilito che i provvedimenti adottati dalla Regione Lazio, mediante i quali si intendeva affidare ai medici di medicina generale compiti di assistenza domiciliare ai pazienti affetti da virus SARS-CoV-2, non erano giuridicamente validi. Tali compiti, secondo la normativa, dovevano essere esclusivamente attribuiti alle Unità Speciale di Continuità Assistenziale Regionale (USCAR).

<sup>65</sup> Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano nella seduta del 12 gennaio 2022 (rep. atti. n. 1/CSR).

<sup>66</sup> Sul divario esistente tra il Nord e Sud, si colgono interessanti riflessioni in A. M. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? Riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud*, in *Le Regioni*, 2021, 1-2, 199 ss.; S. STAIANO, *La frattura Nord-Sud. L'asimmetria territoriale come questione democratica*, in *Il Politico*, n. 2, 2019.

<sup>67</sup> In tal senso, si veda TAR CAMPANIA, 19 marzo 2025, n. 918.

<sup>68</sup> TAR SICILIA, Sez. I, 05 marzo 2021, n. 775.

<sup>69</sup> Di paradigma opaco e interamente affidato all'esperienza sul campo si discute in M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, p. 295-299;

Un aspetto centrale per le prestazioni ADI è stato definito dall'Intesa Stato-Regioni del 2021, n. 151, ovvero il sistema di autorizzazione e di accreditamento<sup>70</sup> delle organizzazioni pubbliche e private per l'erogazione di cure domiciliari, in quanto costituisce un elemento essenziale nella riorganizzazione della sanità territoriale volta alla massima prossimità<sup>71</sup>.

L'implementazione del presente accordo è soggetta alla supervisione del "Tavolo di lavoro per lo sviluppo e l'applicazione del sistema di accreditamento nazionale", come previsto dalla suddetta Intesa.

Il quadro normativo relativo all'accredimento ha però subito ulteriori sviluppi: a seguito dell'entrata in vigore della l. n. 193/2024, nota come Legge sulla concorrenza, è stato previsto all'art. 36 l'interruzione dell'efficacia delle disposizioni normative riguardanti l'accredimento e gli accordi contrattuali con il Servizio Sanitario Nazionale, come stabilito dal d.lgs. n. 502/92. La normativa in esame, contenuta negli articoli 8-*quater*, comma 7 e 8-*quinqies*, comma 1-bis, è attualmente soggetta a revisione da parte del Tavolo di lavoro per lo sviluppo e l'applicazione del sistema di accreditamento nazionale (TRAC). I risultati di tale revisione saranno sottoposti a un'apposita intesa nell'ambito della Conferenza permanente Stato-Regioni, con termine ultimo il 31 dicembre 2026. Successivamente, il decreto Milleproroghe (DL 27 dicembre 2024, n. 202) ha modificato tale disposizione, concedendo alle regioni un ulteriore anno (31 dicembre 2025) per adeguare i propri sistemi di accreditamento. Il disallineamento tra le normative potrebbe generare problemi nell'adeguamento dei sistemi regionali, nonostante il testo sia attualmente sottoposto a esame in Prima Commissione Affari Costituzionali e vi siano proposte di emendamento che vanno dalla rimozione totale alla modifica delle disposizioni.

In tale contesto, sono emersi alcuni problemi relativi alle attività gestite dalle organizzazioni private, principalmente in relazione alla gestione dei budget e dei limiti correlati alle dinamiche intercorrenti tra esse, le aziende sanitarie e le regioni in cui operano<sup>72</sup>. Tenuto conto che, al di là degli aspetti legati alla componente remunerativa, in passato il giudice amministrativo si è pronunciato, seppur in casi di accreditamenti sanitari non ADI, ponendo in risalto che, tra le altre cose, questo istituto richiama la sussidiarietà orizzontale, al fine di migliorare l'offerta assistenziale pubblica e non altri fini<sup>73</sup>. Inoltre, alcune controversie hanno esaminato anche le condizioni di accesso all'assistenza domiciliare integrata e circolari adottate da alcune regioni<sup>74</sup>,

---

<sup>70</sup> Cfr. A. MOLITERNI, *Amministrazione consensuale e diritto privato*, Jovene, Napoli, 2016; F. GIGLIONI, M. CONTICELLI, *L'accredimento degli erogatori*, in C. DE VINCENTI, R. FINOCCHI GHERSI, A. TARDIOLA (a cura di), *La Sanità in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2011, pp. 177-198.

<sup>71</sup> In merito al rapporto tra accreditamento e sanitario e programmazione regionale si veda M. DE ANGELIS, *L'organizzazione del Ssn: gli enti pubblici e l'accredimento degli enti privati nella prospettiva di una sanità di prossimità*, in *Rivista Giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 2, 2023, pp. 178-201.

<sup>72</sup> TAR CALABRIA, Catanzaro, 28 gennaio 2025, n. 158. Si tratta di una vicenda di un privato accreditato operante nell'ASP di Crotone, che aveva contestato il limite posto dall'azienda sanitaria di assistere pazienti sforando il budget. Il Tar ha innanzitutto chiarito che la competenza del budget non spettasse all'ASP, bensì alla Regione Calabria e che, dunque, l'accreditato non avrebbe potuto prendere in carico un numero maggiore di persone anziane e ottenere la remunerazione correlata. Alla luce di ciò, il TAR Catanzaro ha respinto il ricorso 2060/2024 dell'Omissis, che chiedeva l'annullamento della nota del direttore del Distretto Sanitario Unico Aziendale dell'Asp di Crotone.

<sup>73</sup> Cfr. TAR ABRUZZO, Pescara, 2 settembre 2020, n. 249.

<sup>74</sup> Si veda CONS. STATO, sez. III, 6 dicembre 2023, n. 10570.

come nel caso in cui si discuteva l'accesso o meno all'assegno di cura di un malato ritenuto "grave" e non "gravissimo".

Innanzitutto, il DL 34/2020<sup>75</sup> specifica il ruolo spettante alle regioni materia ADI, ancor prima della riforma del 2021. Già nella fase Covid, al netto delle previsioni normative in materia, alle regioni era stato attribuito un ruolo "rafforzato" nell'adozione dei piani di potenziamento e riorganizzazione della rete assistenziale. Alle aziende sanitarie, attraverso il distretto, veniva data la competenza nell'implementazione delle attività di assistenza domiciliare integrata o equivalenti, per i pazienti in isolamento o in alcune specifiche strutture, mentre alle regioni veniva prescritta la gestione in regime di assistenza domiciliare integrata sia per le persone contagiate che per quelle che presentavano condizioni di fragilità e non autosufficienza pregressa (art. 1-*quater*, co. 4).

La funzione assegnata alle regioni si articola attraverso una serie di funzioni di programmazione e pianificazione: definizione degli incrementi annuali di assistiti, in linea con gli obiettivi del PNRR, per poter raggiungere la copertura del 10% degli over 65 in regime ADI entro il 2025-2026; responsabilità della gestione dei fondi del Piano nell'ambito dell'ADI, con il compito di verificare che siano utilizzati in modo efficace e trasparente; valorizzazione delle esperienze locali esistenti, anche attraverso l'integrazione dei servizi ADI con le esigenze specifiche del territorio, in particolare con la componente sociale; attività di supporto alle famiglie nel percorso di cura per gli anziani non autosufficienti, attraverso azioni di informazione, formazione e assistenza.

Ogni regione sceglie, nel rispetto della normativa sul sistema di accreditamento e di autorizzazione (d.lgs. n. 502/1992), di organizzare il servizio con proprie strutture oppure con il ricorso ai privati accreditati. Inoltre, i singoli modelli regionali hanno l'obbligo di adeguarsi a quanto deciso in sede di Conferenza Stato-Regioni (151/CSR)<sup>76</sup>, nonché quello di definire le tariffe del servizio e riportarle in modo trasparente e facilmente consultabili nei propri siti sia delle regioni che delle aziende sanitarie.

Analizzando in modo preliminare i modelli organizzativi ADI, risulta evidente che la maggior parte delle regioni italiane stia procedendo all'affidamento del servizio al privato accreditato. Tuttavia, è opportuno evidenziare alcune differenze che mettono in luce le diversità degli approcci e, non meno importante, il quadro di riferimento entro il quale questi nuovi assetti si inseriscono.

Il modello pubblico è caratterizzato da una limitata varietà di casi, tre in totale, che include le regioni Emilia-Romagna, Umbria e Liguria.

Tali esperienze si collocano nell'ambito di un approccio orientato a percorsi di «presa in carico globale e olistica»<sup>77</sup>.

<sup>75</sup> Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. (20G00052).

<sup>76</sup> Non solo in materia di accreditamento, ma anche in merito ai requisiti di sicurezza e qualità.

<sup>77</sup> Così F. APERIO BELLA, *Pubblico, privato e comunità in sanità: prospettive collaborative guardando al Terzo settore*, in M. A. SANDULLI, F. APERIO BELLA, A. COIANTE, C. F. IAIONE (a cura di), *Pubblico, privato e comunità in sanità. Atti del Convegno del 15 maggio 2023*, I rapporti del CesDrsan, Editoriale scientifica, Napoli, 2024, p. 45.

Il fulcro delle pagine che seguono concerne un aspetto che, sebbene analizzato per diversi e altri profili, è stato oggetto di particolare riflessione da parte della dottrina giuspubblicistica italiane e dalla giurisprudenza<sup>78</sup>: la difformità tra legislazione e funzione amministrativa delle regioni<sup>79</sup>.

In questa sede, non è possibile dedicarsi a un'analisi approfondita di tale argomento; tuttavia, considerando l'importanza che l'aspetto ha acquisito dopo la riforma del Titolo V del 2001, si intende dimostrare come, anche durante la fase iniziale di attuazione della riforma ADI, le regioni stiano adottando modalità di esercizio dell'attività amministrativa che differiscono da quello legislativo. In effetti, le regioni stanno adottando lo strumento normativo in modo pressoché uniforme, poiché si tratta di recepire leggi nazionali che attuano il Piano. La loro funzione amministrativa ulteriore, ovvero quell'attività che non è esclusivamente necessaria per l'attuazione e il recepimento della normativa nazionale, ma che si rivela uno strumento valido per il miglioramento dell'erogazione della prestazione a vari livelli, viene invece esercitata in misura molto ridotta. Sembra pertanto interessante comprendere se e in che misura le regioni, nelle more della riforma ADI-PNRR, ricorrano all'autonomia politico-amministrativa per indirizzare l'azione pubblica verso la protezione della salute delle categorie ricomprese nell'assistenza domiciliare integrata.

L'Emilia-Romagna<sup>80</sup>, in virtù di una consolidata tradizione di impegno nel settore delle cure primarie e in qualità di modello di riferimento a livello nazionale per le misure PNRR, si distingue per una distribuzione equa delle prestazioni su tutto il territorio regionale, garantendo l'accessibilità e l'equità delle cure per tutti i cittadini. La Regione Emilia-Romagna, con Delibera di Giunta Regionale n. 124 dell'8/02/1999, ha delineato i criteri per il riassetto delle cure domiciliari, stabilendo un modello unificato di assistenza domiciliare integrata, basato su livelli di intensità delle cure, graduati in base al quadro sanitario e socioassistenziale del paziente. Tale modello, se analizzato nei suoi vari aspetti organizzativi, contiene le basi del nuovo impianto ADI, ma soprattutto è stato inserito, sin dal principio, nel contesto di una nuova rete territoriale dell'assistenza primaria, al fine di garantire quantità e qualità dei livelli essenziali di assistenza erogati<sup>81</sup>. In merito a quest'ultimo elemento, si segnala infatti l'adozione di una deliberazione di Giunta, denominata "*Atto di programmazione regionale per la istituzione e attuazione delle forme organizzative della medicina convenzionata AFT e UCCP*"<sup>82</sup>, con la quale le Aziende USL vengono inserite in più capillare contesto organizzativo che, tra i vari obiettivi, mira a potenziare

<sup>78</sup> In merito alla giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del 2001 si veda a C. TUBERTINI, *Stato, Regioni e tutela della salute*, in A. PIOGGIA, L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2006, pp. 209-240.

<sup>79</sup> Sul tema A. CORPACI, *Attribuzione delle funzioni amministrative e titolarità della potestà legislativa di disciplina delle stesse*, in *Le Regioni*, vol. 32, n.2-3, 2004, pp. 423-428; S. STAIANO, *Le funzioni amministrative nel sistema delle autonomie locali*, Jovene, Napoli, 2006; G. C. DE MARTIN, *La funzione amministrativa tra regioni ed enti locali*, in *Diritto pubblico*, n. 3, 2005.

<sup>80</sup> In merito alla nuova sanità territoriale emiliana, si rinvia a C. TUBERTINI, *Dalle Case della salute alle Case della comunità: la nuova sanità territoriale in Emilia-Romagna*, in *Corti supreme e salute*, n. 3, 2023, pp. 641-651.

<sup>81</sup> Deliberazione della Giunta Regionale, 20 aprile 2025, n. 632.

<sup>82</sup> Trattasi di aggregazioni funzionali territoriali (AFT) e Unità complesse di cure primarie (UCCP).



l'assistenza domiciliare e a orientarla verso una maggiore presa in carico multidisciplinare ed integrata dei pazienti

Alla luce del PNRR, la regione ha continuato a implementare le prestazioni attraverso strutture proprie, seppur con l'introduzione di figure professionali e il passaggio da Casa della salute a Casa della comunità. In materia ADI, questa Regione nel 2022 con la DGR 8 luglio 2024, n. 1472, in attuazione del D.M. 77/2022, ha adottato un atto in materia di gestione dei farmaci in regime di assistenza familiare che, se confrontata con le altre regioni, rappresenta un elemento emblematico dell'effettiva volontà dell'Emilia di dar seguito agli obiettivi del Piano e, anzi, di potenziarlo ulteriormente. In effetti, si registra da anni una certa attenzione di questa regione al tema del giusto impiego e somministrazione dei farmaci, anche nel caso dell'assistenza domiciliare, con l'adozione di apposite linee guida<sup>83</sup>. La DGR del 2024, in particolare all'allegato 1 "Gestione dei farmaci a domicilio", nel quale si evince una dettagliata descrizione della somministrazione dei farmaci in ambito ADI, tra cui spicca l'attenzione che viene data all'attività in cui questo ruolo viene svolto dai caregiver<sup>84</sup>, al fine di assistere l'attività di cura operata da queste figure<sup>85</sup> e, allo stesso tempo, scongiurare effetti indesiderati sulla persona assistita a domicilio. Questo elemento, insieme ad altri, dimostra che il sistema sanitario emiliano è all'avanguardia nel panorama regionale, distinguendosi per l'eccellenza e l'innovazione delle sue pratiche e servizi. Se infatti a livello nazionale una legge sui caregiver sembra stia arrivando alla sua approvazione definitiva<sup>86</sup>, questa regione ha anticipato il Legislatore nazionale con la legge regionale 2/2014<sup>87</sup>, alla pari di poche altre regioni, che, oltre a riconoscere il ruolo di cura svolto, ne definisce in modo accurato la funzione (art. 2)<sup>88</sup> e mette in risalto il collegamento con la rete integrata sociosanitaria del distretto di riferimento (art. 3).

Le regioni Umbria e Liguria, come il caso emiliano, rappresentano altre due esperienze di gestione propria delle prestazioni ADI, vale a dire senza accreditamento ai privati.

Nel caso della prima, le prestazioni ADI, disciplinate a partire dalla legge regionale n. 104 del 1992, sono erogate nelle due aziende sanitarie (USL 1 e 2), attraverso 14 Case della salute dei 6 distretti sanitari e la presa in carico si basa sulle Valutazioni multidisciplinari di valutazione

---

<sup>83</sup> Cfr. Manuale per gestire in sicurezza la terapia farmacologica del 2022.

<sup>84</sup> Sul ruolo di queste figure in una prospettiva di confronto regionale, si veda F. PESARESI, *Il sostegno ai caregiver. L'assistenza agli Anziani non autosufficienti in Italia*, Maggioli editore, Rimini, 2021.

<sup>85</sup> In particolare, viene prescritta particolare attenzione alle associazioni tra farmaci, alle associazioni, agli effetti indesiderati e agli errori di dosaggio.

<sup>86</sup> DDL S.24 prima e poi DDL S. 146 recante "Disposizioni per il riconoscimento ed il sostegno del caregiver familiare".

<sup>87</sup> Attualmente, in Italia, non esiste una normativa ad hoc per i caregiver familiari. La legge di bilancio del 2018 (legge n. 205/2017) ha stanziato un finanziamento nazionale di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018, 2019 e 2020, da destinare allo sviluppo di interventi legislativi finalizzati al riconoscimento del ruolo sociale ed economico svolto dall'attività di cura non professionale.

<sup>88</sup> Art. 3: «Il caregiver familiare è la persona che volontariamente, in modo gratuito e responsabile, si prende cura nell'ambito del piano assistenziale individualizzato (di seguito denominato PAI) di una persona cara consenziente, in condizioni di non autosufficienza o comunque di necessità di ausilio di lunga durata, non in grado di prendersi cura di sé. 2. L'aiuto del caregiver familiare, in base alla situazione di bisogno della persona cara assistita, può caratterizzarsi in diverse forme. In particolare, il caregiver familiare assiste e cura la persona ed il suo ambiente domestico, la supporta nella vita di relazione, concorre al suo benessere psicofisico, l'aiuta nella mobilità e nel disbrigo delle pratiche amministrative, si integra con gli operatori che forniscono attività di assistenza e di cura. 3. Nello svolgimento di tali attività il caregiver familiare può avvalersi dei servizi territoriali e di lavoro privato di cura».



distrettuali<sup>89</sup> e le altre prassi previste anche altrove (PAI/PTRP e dimissioni ospedaliere)<sup>90</sup>. L'Umbria in materia di assistenza alle persone anziane e non autosufficienti ha approvato, già in passato, leggi atte a favorire politiche più attente a queste categorie<sup>91</sup>. L'attuale piano regionale integrato per la non autosufficienza (PRINA 2022-24) consolida tale orientamento, collegando gli obiettivi del piano stesso all'ADI e, in particolare, garantendo l'integrazione delle due componenti (sanitaria e sociale). Nel 2022, la regione ha adottato il sistema di autorizzazione e di accreditamento delle organizzazioni pubbliche e private per l'erogazione di cure domiciliari (DGR 172/2022), in ottemperanza all'Intesa Stato-regione più volte richiamata. L'integrazione sociosanitaria, che includerà interamente l'assistenza domiciliare integrata (ADI), sarà sviluppata nel prossimo piano sociosanitario 2025-2030, attualmente in fase di elaborazione. Si segnala che il modello attualmente in vigore ha subito una modifica di notevole entità, sebbene non sia stata ancora implementata al momento attuale. Le novità del nuovo disegno organizzativo trovano la loro disciplina nella Deliberazione di Giunta Regionale n. 537 del 5 giugno 2024 (vedi *infra*), che dovrebbe fondarsi sul totale affidamento del servizio agli Enti del terzo settore e in conformità con la legge sull'amministrazione condivisa (l. r. n. 2/2023).

La regione Liguria eroga le prestazioni ADI attraverso le 6 aziende (Alisa) e i relativi distretti (19). Oltre a ciò, si segnala il fatto che questa regione ha provveduto a disciplinare l'ambito dell'accREDITamento<sup>92</sup>, oggi ritenuto uno dei più trasparenti, anche prima del 2022, ovvero con la legge regionale n. 7 del 2017. Inoltre, è necessario sottolineare che questa regione ha già implementato, a partire dal 2006<sup>93</sup>, servizi di assistenza domiciliare integrata per anziani non autosufficienti e affetti da patologie degenerative, incluse tra le prestazioni per la non autosufficienza assegnate ai distretti sociosanitari (art. 34, co. 3, lett. a). Recentemente, è stato avviato il progetto "Meglio a casa", nell'ambito delle dimissioni protette e previsto dal Piano sociosanitario regionale 2023-2025, che ha l'obiettivo di offrire alle persone anziane non autosufficienti o in condizione di fragilità sopra i 65 anni la possibilità di rientrare nella propria abitazione con il supporto di un servizio di assistenza domiciliare gratuita per un mese. Sebbene non riguardi direttamente l'ADI-PNRR, l'iniziativa in esame è sintomatica dell'impegno profuso dalla regione in esame verso le cure domiciliari, con l'obiettivo di integrare le diverse modalità di presa in carico degli anziani in un unico sistema coordinato, volendo così migliorare l'efficienza e l'efficacia delle risposte assistenziali.

Oltre ai tre modelli previamente menzionati, tutte le altre regioni adottano la modalità di erogazione della prestazione ADI tramite i soggetti privati accreditati. Ciò premesso, gli elementi che caratterizzano ciascun modello permettono di comprendere lo stato di avanzamento della riforma nei vari contesti regionali, nonché il grado di "attività amministrativa ulteriore" che

---

<sup>89</sup> Stabilito per la prima volta con la Deliberazione della giunta regionale del 21 aprile 2004, n. 441.

<sup>90</sup> Il raccordo dei servizi territoriali con le strutture ospedaliere è supportato dalla COT (Centrale Operativa Territoriale) e/o dal PUA (Punto Unico d'Accesso), che operano a livello aziendale come punti di ricezione e di triage del bisogno assistenziale territoriale della persona, fungendo altresì da centri di coordinamento.

<sup>91</sup> Si ricorda, a titolo d'esempio, l'assegno di cura per l'assistenza a domicilio di anziani gravemente non autosufficienti, introdotto dalla legge regionale n. 24/2004.

<sup>92</sup> Delibera di Giunta Regionale n. 426 del 11 maggio 2023.

<sup>93</sup> Legge regionale 24 maggio 2006, n. 12 "Promozione del sistema integrato di servizi sociali e sociosanitari".

viene intrapresa, non solo per l'impiego delle risorse loro assegnate, ma anche per cogliere quella che si prospetta come un'opportunità significativa, che, verosimilmente, non si ripresenterà con facilità negli anni futuri.

Il nuovo modello della regione Lazio permette al paziente (o al suo caregiver) di scegliere l'ente erogatore, pubblico o privato, accreditato presso la Regione Lazio. Erogatori operanti nel territorio delle dieci ASL; Privato accreditato: la lista dei soggetti accreditati sono riportati in formato Excel alla sez. "Amministrazione Trasparente". Stessa cosa si evince nel modello piemontese, privati accreditati e lista dei soggetti erogatori dettagliata.

Un elemento degno di nota emerge dal "Piano di Assistenza Territoriale per il periodo 2024-2026", nel quale gli impegni di potenziamento e riorganizzazione sono delineati attraverso l'identificazione di una o più azioni per ciascun obiettivo e l'ambito ADI sembra essere particolarmente correlato con le politiche regionali per la non autosufficienza.

Nel dicembre 2024, la regione, insieme all'Asl Roma 2, il Policlinico di Tor Vergata, l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata, Roma Capitale e il VI municipio, ha adottato un accordo per il potenziamento dell'ADI<sup>94</sup>, attraverso il quale si è pensato di favorire sia l'integrazione con gli altri servizi che, più in generale, quella sociosanitaria e tutto ciò si basa una sperimentazione che sarà monitorata da un apposito Comitato Tecnico Paritetico (art. 3).

La regione Campania ha avviato, similmente all'ultimo modello accennato, una serie accordi di collaborazione con le ASL, che sono il soggetto attuatore esterno, per potenziare l'attuazione congiunta e coordinata della Missione 6 (Deliberazione del 21 aprile 2024, n. 324).

L'ADI nel nuovo disegno della regione Basilicata è affidata totalmente ai soggetti privati. Il servizio pubblico mantiene solo il coordinamento. L'atto regionale di recepimento del DM del 2022 con la Delibera di Giunta regionale 30 dicembre 2022, n. 948 del 2022, con la quale non si sofferma sull'organizzazione dell'ADI, ma ne enuncia solo compiti e funzioni. Un aspetto interessante nel nuovo assetto di questa regione è quello strumento che è stato definito "governo clinico"<sup>95</sup>, vale a dire un riassetto della sanità territoriale, nel quale si inserisce ovviamente l'ADI, e che è stato promosso attraverso l'adozione della succitata DGR del 2022 congiuntamente al Piano Operativo Territoriale. Difatti, se letti congiuntamente, da questi due riferimenti si può evincere l'intento della regione di orientare l'ADI verso il più ampio collegamento con i vari servizi e, in particolare, con quelli che si occupano di malattie gravi e continuità assistenziali<sup>96</sup>.

In un recente intervento accordo regionale<sup>97</sup>, sembra emergere una certa difficoltà nell'implementazione dell'ADI soprattutto per la mancanza di una razionale organizzazione dei servizi affini, ma anche un'ulteriore attività di specificazione dell'accesso e funzione della

---

<sup>94</sup> Deliberazione 28 novembre 2024, n. 1030 recante "Accordo quadro per la realizzazione di sperimentazioni per la riforma dell'assistenza territoriale e domiciliare mirata alla popolazione anziana".

<sup>95</sup> F. TUCCARI, *La nuova sanità territoriale: realtà o illusione? La situazione della Regione Basilicata*, in *Corti Supreme e salute*, n. 3, 2023, p. 655.

<sup>96</sup> Ad esempio, si indica come obiettivo prioritario che le COT debbano operare in stretta integrazione e sinergia con la centrale operativa ADI o meglio con l'équipe delle cure domiciliari e delle cure palliative.

<sup>97</sup> Accordo Integrativo regionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale, ai sensi degli articoli 3 e 14 Acn 04 aprile 2024.

prestazione, con la dettagliata specificazione dei compiti e della responsabilità verso il paziente del medico curante.

Al di là dei dati che evidenziano un livello di implementazione dell'ADI dal 2021 buona rispetto della soglia di riferimento<sup>98</sup>, gli atti e i documenti ufficiali della Regione indicano che, perlomeno negli intenzioni, si intende affrontare anche le problematiche legate all'assistenza domiciliare, tra cui il maggiore onere per le attività di cura che grava sulle donne, come delineato nell'attuale Piano strategico regionale per il periodo 2021-2030<sup>99</sup>, che precede peraltro il dispositivo della resilienza del 2021.

La Lombardia si è dotata di un sistema che è quasi esclusivamente gestito da privati accreditati. Solo con le risorse del DL 34/2020 si stanno realizzando nuclei a gestione pubblica presso le ASST. Detto ciò, questa regione ha intrapreso un concreto percorso di integrazione dell'ADI con la filiera degli altri servizi territoriali in un'unica rete definita "*transitional care*" nell'attuale "Piano sanitario integrato lombardo 2024-2028". Si segnala inoltre un intervento, definito come "*Progetto di sorveglianza domiciliare*"<sup>100</sup>, del 2023, sempre nell'ambito delle cure domiciliari. Sebbene non riguardi direttamente l'ADI-PNRR, tale progetto rappresenta un'iniziativa che: a) sfrutta le risorse stanziare per la realizzazione del sub-investimento M6C1 1.2.; b) deve essere necessariamente collegato con l'ADI.

Spiccano in particolare alcune misure: due tipologie di sorveglianza domiciliare limitatamente ai pazienti che presentano bassa complessità assistenziale<sup>101</sup>; ampia e dettagliata descrizione dei criteri di accessi e attivazione; la registrazione dell'attività in un "diario clinico", che consente l'eventuale attivazione dell'ADI<sup>102</sup>. In esso è inoltre prevista la realizzazione di un nuovo modello di sanità territoriale attraverso lo sviluppo progressivo e strutturato del raccordo tra CdC di ASST e ambulatori dei MMG/PLS operanti, a livello distrettuale in una logica di integrazione e di prossimità.

Contrariamente ad altre regioni, negli ultimi anni la Regione Lombardia ha implementato un registro che elabora in modo dettagliato i dati relativi alle organizzazioni che forniscono le prestazioni (*Open Data-Regione Lombardia*), distinguendo tra le organizzazioni con accreditamento (onlus sì o no, suddivisione per pubblico e privato). Infine, con la DGR 2856 del 29 luglio 2024 sono state stabilite le determinazioni sui contratti di scopo per l'erogazione di cure domiciliari, con le quali vengono specificati importanti aspetti in merito ai contratti e

<sup>98</sup> Si veda in particolare la percentuale di persone anziane assistite in ADI nell'anno 2023 nel sopra citato rapporto di Italia Longeva del 2024.

<sup>99</sup> Infatti, in questo piano si dichiara, tra i vari obiettivi, quello di voler rafforzare i servizi di prossimità e di supporto all'assistenza domiciliare integrata (residenziali, socioassistenziali e sociosanitarie) per ridurre l'onere delle attività di cura, fornite in famiglia prevalentemente dalle donne e a raggiungere standard di qualità a livello nazionale.

<sup>100</sup> Deliberazione N° XII / 717 Seduta del 24/07/2023.

<sup>101</sup> 1) sorveglianza domiciliare con attivazione e intervento dei MMG, anche attraverso il proprio personale di studio fermo restando il tetto di cui all'art. 47 dell'ACN 2022; 2) sorveglianza domiciliare da parte degli IFeC presenti nelle Case della Comunità, su attivazione o comunque d'intesa con il MMG del paziente nell'ambito della programmazione distrettuale dei volumi di presa in carico di cui al punto precedenti definiti tenendo conto dell'obiettivo di PNRR e del tetto di cui all'art. 47 dell'ACN 2022.

<sup>102</sup> Tra le quali vi è il supporto ai caregiver in relazione a problematiche legate all'alimentazione, all'igiene e alla cura della persona in funzione di prevenzione.

al budget<sup>103</sup> che, in altri casi, sono stati oggetto di controversie dinanzi al giudice amministrativo.

Un esempio in cui le azioni, gli obiettivi e le aree di intervento sono ben chiare e specificate si rinviene in un recente provvedimento adottato in Veneto. Nel nuovo Piano operativo regionale (Deliberazione della Giunta Regionale n. 277 del 21 marzo 2024) viene dedicato un ampio spazio all'assistenza domiciliare integrata, in particolare con un allegato che fornisce le indicazioni operative e organizzative<sup>104</sup>.

La Regione Abruzzo ha varato il proprio modello nel 2024 e, anche se in questo caso si segnala un regime di totale accreditamento alle organizzazioni private, si evincono una serie di aspetti interessanti. Innanzitutto, la regione ha adottato il Piano Operativo Regionale dell'Assistenza Domiciliare Integrata mediante D.G.R. n. 259 del 11/05/2023, che individua il programma di interventi organizzativi e di governance per il periodo 2023-2026.

L'attuale organizzazione si basa in particolare sulla base dell'accordo quadro aggiudicato da AreaCom, ovvero la piattaforma di *e-procurement* che funge da centrale unica di committenza regionale, la quale prevede una pluralità di fornitori, tra i quali il cittadino può selezionare quello che ritiene più rispondente alle proprie necessità. Ogni ASL pubblica sul proprio sito istituzionale l'elenco degli operatori e la relativa modulistica per la scelta o revoca degli stessi. Con la DGR n. 953 del 30/12/2024 sono state approvate le linee guida, denominate "*Linee di indirizzo delle cure domiciliari – Regione Abruzzo*", che vanno a integrare il "*Manuale di accreditamento delle strutture socio-sanitarie – Assistenza Domiciliare Integrata*" approvato con la D.G.R. n.272/2024. Ciò rappresenta senz'altro un *unicum* tra i modelli regionali ADI, anche se, a dire il vero, ciò va letto più che altro un modo per favorire l'interpretazione congiunta dei due documenti. Di particolare interesse, invece, è il contenuto delle linee guida sia per opera di dettaglio che per la specificazione di alcuni aspetti come gli elementi che caratterizzano la presa in carico e il ricorso alla telemedicina<sup>105</sup>, specifiche di distinzioni tra ADI e le Cure Palliative domiciliari, i nodi coinvolti nella presa in carico ADI (Pua, Cot, Uvm); chiara e dettagliata distinzione tra il Piano assistenziale individuale (Pai) e il Piano di riabilitazione individuale (Pri); ruoli e funzioni di specifiche figure professionali (infermiere case manager<sup>106</sup>,

<sup>103</sup> Si riportano in particolare queste due distinzioni: «*qualora stipulati con enti gestori titolari del solo contratto di scopo, sono finalizzati esclusivamente alla presa in carico in cure domiciliari di assistiti over 65 anni; qualora stipulati da enti gestori titolari del contratto ordinario, saranno "movimentabili" esclusivamente all'esito dell'esaurimento del budget costituito sulle risorse ordinarie di FSR per le cure domiciliari secondo il quadro normativo anche evolutivo di riferimento, esclusivamente per la remunerazione di cure domiciliari a favore di assistiti over 65 anni*».

<sup>104</sup> Ogni ambito di applicazione dell'ADI viene specificato in virtù dell'ambito di applicazione e suddiviso sulla base di alcuni indicatori: azioni di potenziamento, indicatore e valore atteso, breve o lungo termine, flusso informativo.

<sup>105</sup> Televisita, teleconsulto medico, teleconsulenza medico-sanitaria, teleassistenza, telecontrollo e telemonitoraggio.

<sup>106</sup> L'infermiere case manager, scelto dall'Azienda Sanitaria Locale, lavora nel settore delle cure a casa e si assicura che il PAI venga applicato correttamente e in modo continuo, mettendo il paziente al centro del processo di cura. È il primo punto di riferimento per l'assistito, la sua famiglia e gli operatori dell'équipe assistenziale. Allora, è una figura che fa da collegamento tra i vari membri dell'équipe assistenziale, garantendo che tutto funzioni in modo coordinato. Si occupa di tenere le redini della comunicazione tra i colleghi e di assicurarsi che gli interventi siano eseguiti in modo fluido, senza sovrapposizioni, intralci o vuoti di assistenza. La UVM lo individua nella prima riunione di valutazione e risponde direttamente a lei del suo operato.

infermiere di famiglia, unità di continuità assistenziale); funzioni del distretto; formazione del personale.

Il Piemonte già nel 2002 aveva introdotto un modello di cure domiciliari per le ASL presenti sul territorio regionale con la D.G.R. n. 41-5952 del 7 maggio 2002<sup>107</sup> e successivamente con la D.G.R. n. 10-5605 del 2 aprile 2007 ha definito le funzioni riabilitative domiciliari per le ASL.

All'indomani del periodo pandemico, la regione ha pianificato un percorso di riforma sanitaria generale, ma le principali aree di intervento riguardano proprio l'assistenza territoriale<sup>108</sup>.

Con la riforma del 2021, la Regione ha pensato di riorganizzare il nuovo assetto ADI sostanzialmente attraverso questi pilastri: ha adottato un documento (tipo guida/linee guida) in cui emerge il modello organizzativo e le relative strategie attuative; attraverso la DGR 12-7386/2023 che definisce sia le tariffe del servizio che i livelli di intensità assistenziali. Per giunta, alle ASL viene attribuita la piena definizione dei propri fabbisogni e la relativa sottoscrizione dei contratti con le strutture private, mentre ad Azienda Zero viene demandata la determinazione di criteri uniformi di determinazione delle tariffe, previa collaborazione con le strutture competenti delle aziende sanitarie. Si evince, pertanto, in modo più evidente rispetto ad altri casi, un attento riconoscimento delle risorse distribuite tra le varie ASL, dalle quali derivano obiettivi altrettanto differenziati. Chiaramente, questo aspetto, sebbene appaia interessante dal punto di vista della "differenziazione" di allocazione delle risorse e, di conseguenza, di strategie coerenti con i singoli territori dell'azienda, è emblematico di quel fattore che è stato definito come "imperfetto criterio di ripartizione del finanziamento del servizio"<sup>109</sup>, che si basa, non sulla complessità clinica e il bisogno di cura, bensì esclusivamente in base al numero degli assistiti presi in carico. Tuttavia, si osserva che le aziende soggette al finanziamento sono tenute a adeguarsi ai criteri stabiliti, il che potrebbe potenzialmente incrementare il numero di assistiti presi in carico, sebbene non necessariamente quelli più complessi, poiché il maggiore sforzo e costo associati a tali assistiti non sono riconosciuti.

A conclusione di questa breve ricognizione di alcune azioni avanzate dalle regioni in materia ADI, si vuole anticipare una questione che verrà ripresa nella parte finale del presente lavoro, ovvero la questione del personale. I finanziamenti del sub-investimento dell'ADI non concernono l'assunzione del personale per ampliare le competenze e le figure che compongono l'equipe multiprofessionale. Da ciò discende la necessità di un piano straordinario di assunzioni e di un successivo percorso formativo, che sia altrettanto specifico e mirato all'acquisizione di specifiche competenze per il *know-how* richiesto per la presa in carico delle persone over 65. Proprio in merito a ciò, si segnala l'iniziativa intrapresa dalla Regione Puglia che prevede di colmare questo divario, a partire dall'assunzione del personale infermieristico per fornire

<sup>107</sup> Linee guida per l'attivazione del Servizio di Cure domiciliari nelle Aziende Sanitarie Locali della Regione Piemonte" è stato definito un modello assistenziale per le cure domiciliari.

<sup>108</sup> Alcuni spunti su quella fase si possono evincere in G. SOBRINO, *I primi tentativi e le prospettive di riforma della sanità piemontese dopo l'emergenza Covid (con particolare riferimento all'assistenza territoriale)*, in *Le Regioni*, vol. 49, n. 5, 2021, pp. 1321-1334.

<sup>109</sup> C. TRAVAGLINI, *I costi dell'assistenza domiciliare integrata*, in *amsacta.unibo.it*, 2024, p. 8.

maggior ausilio ai medici di medicina generale e, più in generale, favorire un miglioramento della presa in carico della popolazione anziana.

Il quadro attuale vede dunque un sistema - in una fase tanto delicata quanto preoccupante in virtù dei dati emergenti - in cui il sistema di assistenza domiciliare integrata, che fa della multi-professionalità il suo valore aggiunto, si impronta su una mera redistribuzione del personale già in dote nel SSN. L'impianto in questione non sembra essere adatto al lungo-medio termine, non solo per le evidenti ragioni di natura organizzativa e per la difficoltà di raggiungere gli obiettivi prefissati, quanto a causa delle numerose differenze presenti nei rapporti di lavoro e nelle relazioni che intercorrono tra le diverse figure professionali coinvolte e il "soggetto attuatore". Tali questioni, insieme a tante altre, si pongono in contrasto con l'obiettivo di uniformazione che, nel pieno rispetto delle prerogative localistico-regionalistiche dei singoli ordinamenti nazionali, non solo è previsto dal Piano italiano, ma anche e soprattutto dal più ampio quadro del "Next Generation EU".

#### **4. L'ADI: un ulteriore (e necessario) tentativo per promuovere l'integrazione sociosanitaria**

Nel periodo antecedente al Piano del 2021, la questione dell'integrazione tra servizi e prestazioni sanitarie e sociali<sup>110</sup> era già ampiamente discussa sia nel contesto accademico che in quello delle politiche sanitarie ai vari livelli. In ambito ADI, perlomeno fino al 2021, si osserva l'azione pionieristica da parte di alcune regioni, tra cui la Toscana e l'Emilia-Romagna, che hanno elaborato i primi piani, leggi e iniziative volte a integrare le due dimensioni.

Come già evidenziato, il PNRR stabilisce tale requisito come condizione imprescindibile per la realizzazione di tutte le misure incluse nelle missioni V e VI, al fine di innovare radicalmente il modello delle cure sanitarie su vasta scala. Il domicilio, inteso come il luogo in cui il medico, l'infermiere o l'assistente sociale sono chiamati a garantire la salute della persona, non deve essere esclusivamente identificato con il contesto in cui viene rilevato il quadro clinico e somministrate le relative cure. Tale luogo dovrebbe piuttosto costituire la sede in cui si previene la situazione in cui il paziente, a causa di limitazioni di varia natura, si trovi costretto a scegliere se, in un dato momento, la priorità del suo trattamento debba essere data a fattori "organici" o "psichici", o se piuttosto debba essere orientata verso interventi di tipo sociale.

Le regioni che hanno precedentemente implementato modelli e pratiche integrative nelle proprie politiche sanitarie mostrano una minore difficoltà nell'integrare l'ADI-PNRR in un sistema di gestione più esteso e articolato. Al contrario, le regioni che non vantano una consolidata competenza in tale ambito si ritrovano in una situazione di potenziale svantaggio. Una parte di queste ha intrapreso percorsi di sviluppo e implementazione di strategie di integrazione, mentre altre si trovano in una fase di quasi totale inerzia.

L'Emilia-Romagna vanta un'ampia integrazione, che precede il modello PNRR con la succitata D.G.R. n.1378 del 26/7/1999: *"Direttiva per l'integrazione di prestazioni sociali e sanitarie ed a rilievo sanitario a favore di anziani non autosufficienti assistiti nei servizi integrati socio-sanitari"*.

<sup>110</sup> Riferimenti normativi dell'integrazione: Decreto legislativo 229/99 (modifiche ed integrazioni del D.lgs. 502/92); Atto di indirizzo e coordinamento approvato con DPCM 14 febbraio 2001 DPCM 29 novembre 2001 all'allegato 1 c): Lea sociosanitari.



L'Azienda della Provincia Autonoma di Trento attua il coordinamento attraverso le Unità Operative Territoriali Multidisciplinari (UOTM), che si occupano di coordinare i servizi sanitari, sociosanitari e socioassistenziali, garantendo una presa in carico integrata del paziente sia tra i due settori che tra servizi domiciliari (SAD e ADI cure palliative).

La regione Abruzzo pianifica l'integrazione tra i due ambiti sia attraverso le Linee Guida delle Cure Domiciliari che con il Piano Sociale Regionale 2022-2024. Si segnala in particolare l'obiettivo "Includere per contrastare le fragilità", che si basa sulla formazione congiunta degli operatori dell'area sociale e sanitaria, il rafforzamento della programmazione integrata infrastrutturale ed operativa dei servizi sociosanitari, l'istituzione del Gruppo operativo distrettuale, che comprende i soggetti delle due aree e governa le cure domiciliari.

La regione Marche ha invece provveduto alla istituzione di ben 15 COT, che sono essenziali per l'effettiva integrazione dei due ambiti.

La regione Toscana si contraddistingue per aver avviato una decisa attuazione coordinata delle missioni 5 e 6 del PNRR. In sintesi, questo modello si basa su una governance socio-sanitaria del tutto peculiare, con al centro le cd. "Zone-distretto" e le "Società della salute", nonché attraverso il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore, oggetto in Toscana di una legislazione regionale ad essi specificamente dedicata (LR Toscana n. 65/2020). Inoltre, la regione con la DGR 1508/2022 ha previsto che le COT saranno realizzate sulla base delle preesistenti ACOT (Agenzia di Continuità Ospedale-Territorio), le quali fungeranno da cabine di regia per coordinare la multi-professionalità e la multi-direzionalità delle azioni dei due ambiti. Il modello toscano, a differenza di quello configurato nella riforma del PNRR, prevede che le COT non siano formate quasi esclusivamente da infermieri, ma anche da assistenti sociali e medici di comunità. Infine, l'accesso congiunto ai percorsi del sociale e del sanitario è garantito dai Punti di accesso al sistema.

La regione Veneto si occupa di integrazione tra i due settori attraverso l'allegato A della DGR N. 277 DEL 21 marzo 2024, in cui emerge una particolare attenzione al coordinamento tra ADI e Cure Palliative.

La regione Lombardia ha invece adottato una nuova piattaforma per la casa della comunità, che svolge la funzione di "luogo virtuale" dell'integrazione. Inoltre, la già menzionata figura del "Case Manager" si occupa del raccordo di tutti le risorse/servizi attivati in favore della persona e presiede alla ridefinizione del progetto nelle fasi di transizioni e/o critiche<sup>111</sup>.

In non pochi casi l'integrazione viene promossa nei Piani di zona, nei quali alcune azioni vengono collegate agli interventi dei due settori<sup>112</sup>, che però, come noto, riguarda i comuni e non le regioni.

L'integrazione socio-sanitaria è principalmente affrontata e pianificata attraverso lo strumento del Piano socio-sanitario delle regioni, la cui finalità di collegamento è evidente dal nome stesso del documento. L'analisi dei piani in questione rivela approcci eterogenei. In alcuni

---

<sup>111</sup> Programma operativo regionale a favore di persone anziane e non autosufficienti del 2024.

<sup>112</sup> A titolo d'esempio: Nel Piano di zona 2023-25 (DGRV 1312/2022) dell'USLSS3 Venezia l'ambito degli anziani e non autosufficienti prevede il coinvolgimento dell'UVMD in caso di bisogno socio-sanitario complesso. Integrazione con servizio Assistenza domiciliare Integrata, Centro Diurno dell'Azienda ULSS 3 Serenissima.



casi, l'integrazione tra ambiti è delineata in modo generico<sup>113</sup>, mentre in altri, i piani adottano un approccio più dettagliato, indicando specifiche azioni congiunte per la realizzazione di obiettivi predefiniti<sup>114</sup>.

## 5. Trasparenza, tariffe e formazione nella prospettiva della qualità del servizio

Un'ulteriore problematica concerne l'ambito delle tariffe per l'ADI, che risulta carente in termini di trasparenza generale e, in modo più specifico, di controllo e valutazione diffusa<sup>115</sup>.

Con riferimento alla prima questione, le aziende sanitarie sono tenute a adottare un codice di comportamento che, in linea con quanto stabilito dal d.P.R. n. 62/2013, debba conformarsi altresì alle indicazioni fornite dall'Autorità Nazionale Anticorruzione nelle Linee Guida per i codici di questo specifico settore (delibera ANAC n. 358 del 29 marzo 2017)<sup>116</sup>, ma anche per far fronte ad alcune delle problematiche applicative di ordine oggettivo della trasparenza<sup>117</sup>.

In particolare, si richiede agli enti del SSN di implementare misure specifiche in ambito assistenziale, tra cui l'adempimento degli obblighi informativi e la trasmissione dei flussi di informazioni sulle prestazioni sanitarie erogate. Se tale obbligo di trasparenza concerne ogni forma di esercizio della funzione amministrativa nel settore sanitario, la sua importanza si manifesta con maggiore evidenza nel contesto dei rapporti contrattuali con i privati accreditati, un'area che, come indicato nelle linee guida previamente menzionate, è stata identificata come particolarmente soggetta a rischio specifico.

Relativamente alle questioni di controllo e valutazione diffusa, è opportuno evidenziare che tale aspetto ricalca una delle principali prerogative dell'intero piano, ovvero la necessità di restituire centralità alla dimensione sociale delle politiche pubbliche<sup>118</sup>.

La trasparenza delle tariffe permette agli utenti di valutare le opzioni disponibili e, quando possibile, di identificare l'organizzazione accreditata più adatta per la presa in carico. Questo aspetto è particolarmente rilevante, poiché consente di comprendere come ciascuna regione interpreta e segue le indicazioni del D.M. del 13 marzo 2023, che stabilisce le modalità di assegnazione delle risorse a livello regionale dei fondi del PNRR, fissando il costo medio ponderale annuo per la presa in carico a domicilio a € 1.977,94.

La definizione e la pubblicità delle tariffe assume dunque un rilievo centrale sia nell'ambito ADI che, più in generale, per la nuova dimensione delle politiche sanitarie regionali.

<sup>113</sup> Piano per la salute del Trentino 2025-2030.

<sup>114</sup> Il PSSR Marche 2023-25 "Salute, sicurezza e innovazione per i cittadini marchigiani".

<sup>115</sup> Elemento quest'ultimo che è stato rilevato sin dall'inizio come problematico e al tempo stesso necessario. In tal senso, si veda P. BALDUZZI, M. BORDIGNON, L. V. A. COLOMBO, *Pnrr, occorrono un monitoraggio e una valutazione diffusa*, in *Vita e Pensiero*, n. 1, 2022, pp. 1-7.

<sup>116</sup> Linee guida per l'adozione dei codici di comportamento negli enti del servizio sanitario nazionale.

<sup>117</sup> La sussistenza di problemi legati al regime di trasparenza sia sotto il profilo soggettivo che oggettivo è sostenuta in B. PONTI, *Dieci anni di diritto alla trasparenza amministrativa: caratteri originari, trasformazione e integrazione del modello*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 3, 2022, pp. 643-647.

<sup>118</sup> Così T. TREU, *PNRR, politiche pubbliche e partecipazione sociale*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 1, 2023, p. 55.

Sebbene sia stato raggiunto l'impegno in sede di Intesa Stato-Regioni del 2021, meno della metà delle regioni, in virtù delle rilevazioni fatte da Agenas<sup>119</sup>, ha definito e reso pubbliche le rispettive tariffe<sup>120</sup>. Anche in questo caso, la pubblicità delle tariffe ADI è rispettata da poche regioni, che hanno adottato Deliberazioni di giunta per specificare in modo dettagliato le tariffe di accesso sulla base dei tre livelli e del tipo di operatore<sup>121</sup>.

Infine, la questione della formazione del personale coinvolto nell'attività di cura è, allo stato attuale, evocato come un obiettivo da implementare, anche se la maggior parte di regioni non ha adottato un documento/atto che ne dettaglia il contenuto e le modalità. Il richiamo alla formazione si evince nei Piani sanitari regionali, nelle DGR varie adottate dal 2021 in poi e in manuali e linee guida adottate a livello regionale o dalle singole aziende sanitarie. A dire il vero, la questione della formazione è più presente nell'attività delle organizzazioni private accreditate, a partire dai corsi che vengono erogati e pubblicizzati attraverso le loro pagine web.

## 6. Prospettive e problemi emergenti dalle politiche regionali dell'ADI

Le prime rilevazioni sullo stato di implementazione delle regioni in vista dell'obiettivo del 2026, consistente nell'aumento della presa in carico del 10% delle persone anziane assistite in regime ADI, evidenziano una serie di aspetti.

A livello nazionale prima del PNRR erano assistiti in ADI circa 650.000 persone anziane, mentre già nel 2023 il numero è salito a 1,17 milioni di persone. Successivamente è stato proprio il Ministro della salute, O. Schillaci, che in occasione di un'interrogazione parlamentare<sup>122</sup>, ha affermato che secondo le rilevazioni del SIAD<sup>123</sup> l'aumento sembra costante rispetto alla fase precedente all'intervento e che, pertanto, «*rappresenta una strategia ottimale*».

Questi risultati sono stati ovviamente registrati in modo diverso nelle varie regioni: in alcune di esse si è arrivati a raddoppiare il numero di assistiti; mentre altri modelli hanno raggiunto quote di incremento inferiori<sup>124</sup>.

Le due Regioni che hanno registrato il maggiore incremento percentuale degli anziani over 65 assistiti a domicilio sono la provincia di Trento (235%) e la regione Umbria (206%). Le altre regioni che hanno registrato buone prestazioni sono la Puglia, che si distingue con un incremento del 145%, seguita dalla Toscana con un aumento del 144%. Il Piemonte registra

<sup>119</sup> AGENAS, *Sistemi di remunerazione, dell'assistenza domiciliare residenziale e semi-residenziale. Analisi comparativa delle tariffe vigenti a livello regionale*, 2024.

<sup>120</sup> Regioni che hanno pubblicato le tariffe: Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Sicilia, Marche.

<sup>121</sup> Deliberazione di giunta regionale n. 1448 del 30 settembre 2024.

<sup>122</sup> Atto Camera, Interrogazione a risposta immediata in assemblea 3/01334 del 16 luglio 2024.

<sup>123</sup> Ci si riferisce al Sistema Informativo per il monitoraggio dell'Assistenza Domiciliare (SIAD), che è stato aggiornato dal D.M. del 9 settembre 2023, n. 220.

<sup>124</sup> La maggior parte delle regioni risulta aver raggiunto l'incremento di numero di anziani assistiti a casa previsto dal PNRR: due regioni hanno raddoppiato l'incremento del numero di persone +65 in ADI (oltre +200%) e sono Umbria e PA Trento; quattro invece non hanno raggiunto i propri obiettivi ovvero Sicilia (1%), Campania (62%), Sardegna (77%), Calabria (95%).

un incremento del 124%<sup>125</sup>. Tuttavia, tre regioni non raggiungono questo livello. La Regione che ha registrato la percentuale di incremento più bassa è la Sicilia, con un modesto 1% rispetto agli obiettivi stabiliti. Al di sotto degli obiettivi prefissati si collocano anche la Campania (62%), la Sardegna (77%) e la Calabria, che si attesta al 95%, sebbene con una differenza di pochi punti percentuali.

I dati appena menzionati, se interpretati in modo assoluto, destano un certo ottimismo riguardo al raggiungimento degli obiettivi e, in generale, in relazione allo stato di avanzamento dei disegni organizzativi regionali. In realtà, le percentuali di aumento di presa in carico devono essere interpretate in modo più approfondito e tenendo in considerazione altri dati che concernono lo sviluppo del sub-investimento. In effetti, la Corte dei conti ha espresso riserve circa la piena validità di tali dati in una relazione del 2024<sup>126</sup>. I giudici contabili hanno infatti rilevato carenze di risultati incrementali di alcune regioni già nel monitoraggio del 2023 e, proprio per questa ragione, sono state intraprese interlocuzioni per l'aggiornamento dei dati. Inoltre, i giudici hanno altresì attestato l'impossibilità di verificare il conseguimento degli obiettivi prefissati, distinti per Regione e per fonte di finanziamento, evidenziando inoltre la mancata garanzia da parte delle Regioni dell'attivazione (o dell'adeguamento) del sistema di autorizzazione e accreditamento delle organizzazioni pubbliche e private per l'erogazione di cure domiciliari.

A prescindere da ciò, è innegabile che i dati sopra menzionati indichino una tendenza positiva, seppur non uniforme, nell'aumento delle persone assistite. Tuttavia, un'analisi dell'evoluzione dei modelli in una prospettiva giuridica, con particolare attenzione al tema del divario regionale, pone in luce elementi che suscitano preoccupazione e suggeriscono potenziali rischi.

In merito al tema del controllo e del ruolo di verifica da parte della cittadinanza, come previsto dal Recovery Fund, si evidenzia con chiarezza una sostanziale mancanza di forme e strumenti che possano facilitare tale processo. In altre parole, la trasparenza come controllo (pubblicità dei dati, organizzazioni accreditate, impiego dei fondi, tariffe) è certamente un elemento di cruciale importanza, ma potrebbe non rivelarsi esaustivo e, allo stato attuale, risulta insoddisfacente.

Si rende necessario, pertanto, un approfondimento circa il ruolo degli strumenti di raccordo tra Stato e Regioni, che dovrebbe essere oggetto di specifica valorizzazione, in particolar modo mediante il coinvolgimento delle Assemblee legislative regionali, le quali potrebbero svolgere un ruolo strategico in tale ambito.

Il ruolo delle regioni è sembrato piuttosto marginale nella fase di definizione vera e propria del Piano italiano, salvo poi parteciparvi attraverso la Conferenza Stato-Regioni che, come visto, ha definito alcuni aspetti importanti del nuovo modello ADI, nonché sul piano operativo concernente la fase attuativa vera e propria. Inizialmente, nelle premesse del piano, in

---

<sup>125</sup> Questi dati si evincono nella relazione AGENAS, Relazione di sintesi sul monitoraggio degli obiettivi previsti dal Decreto Interministeriale 24 novembre 2023 "Modifiche al decreto 23 gennaio 2023, recante ripartizione delle risorse relative all'investimento M6C1 - 1.2.1 «Casa come primo luogo di cura (ADI)» del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)".

<sup>126</sup> CORTE DEI CONTI, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, maggio 2024.

particolare per quanto riguarda la sanità territoriale, il ruolo delle regioni appariva preminente. Tuttavia, ad oggi, sembra emergere una funzione che, sebbene rilevante, a causa delle problematiche sopracitate, sembra allontanarsi dall'obiettivo fondamentale del PNRR<sup>127</sup>, ossia quello di promuovere e garantire un'effettiva uniformità dei livelli essenziali di assistenza. Tale finalità implica la capacità di tutti i sistemi sanitari regionali di tutelare la salute della popolazione anziana senza discriminazioni territoriali nell'intera penisola.

Un altro aspetto rilevante emerso dalla produzione normativa regionale in materia di ADI è l'ampio utilizzo di delibere di Giunta e dei Presidenti di Regione. Tale fenomeno solleva considerazioni di vario ordine.

In primo luogo, ciò evidenzia la predominanza di una logica in cui, perlomeno in questo specifico contesto, prevale la scelta di non coinvolgere i Consigli regionali, con la conseguente estromissione di questi ultimi dalle decisioni organizzative adottate.

Le ragioni che sottendono tale scelta possono essere ricercate nella maggiore celerità delle giunte nell'adozione di tali provvedimenti (periodo covid docet!). Tuttavia, siffatta prassi comporta una riduzione significativa sia della discussione in seno al Consiglio che la mancata opportunità di acquisire pareri e proposte che possano arricchire e migliorare le decisioni adottate.

A ciò si aggiunga il fatto che le indicazioni operative e organizzative, che spesso denotano il diverso *modus operandi* delle regioni nella realizzazione della cd. "attività amministrativa ulteriore", si desumono dai percorsi attuativi<sup>128</sup>: i piani sanitari regionali e altri documenti, che non vengono adottati in modo uniforme dalle regioni. Alcune di esse, infatti, adottano tali piani con un certo ritardo e, in aggiunta, il loro contenuto presenta variazioni significative, quali l'integrazione socio-sanitaria, i requisiti specifici della prestazione, il collegamento con altri servizi di cure domiciliari (SAD e cure palliative), la definizione delle azioni per i singoli obiettivi, il cronoprogramma e le risorse assegnate a ciascuna azienda. Emerge dunque un ruolo delle regioni che sembra più vicino all'idea, formulata in un'altra sede<sup>129</sup>, di «*amministrazione come intermediario debole*» che non di soggetto attuatore forte e determinante.

Sorge spontaneo interrogarsi sull'ipotesi che la «*rete gelosa del controllo governativo*<sup>130</sup>» sia la causa della riduzione della rispondenza della volontà dell'ente alle esigenze, ai bisogni e agli interessi della collettività residente sul territorio regionale e che ciò stia diventando più evidente con l'istituzione della nuova sanità territoriale.

L'interpretazione di questi elementi può essere effettuata attraverso due distinte prospettive: 1) vi è una scarsa considerazione di questi piani in termini di effettiva implementazione o, in un'ottica più critica, 2) trattasi di una scelta disorganica delle misure e azioni indicate in materia

---

<sup>127</sup> Tale problema è stato peraltro evidenziato all'indomani della riforma del 2001 in P. CARETTI, *Le funzioni amministrative tra Stato, Regioni e autonomie locali*, in ID., *Stato, Regioni, Enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2003.

<sup>128</sup> Espressione utilizzata in C. BOTTARI, M. GOLA, *La presa in carico del cittadino da parte del servizio sanitario regionale*, Maggioli editore, Rimini, 2019.

<sup>129</sup> A. PIOGGIA, *Servizi e disservizi. Piccolo contributo alla ricerca del senso del pubblico nei servizi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2017, pp. 22-25.

<sup>130</sup> R. BIN, *La crisi delle Regioni. Che fare?* in *Le Regioni*, 2012, p. 743.

ADI, prive di una visione chiara e coerente su come svilupparle, non solo in relazione agli obiettivi del 2026, bensì in ordine alla fase susseguente al dispositivo di resilienza.

In entrambi i casi, le prospettive delineate non risultano rassicuranti. Ciononostante, è fondamentale rimarcare che, al fine di formulare un giudizio completo e definitivo, si rende necessario attendere un lasso di tempo maggiore, affinché sia possibile pervenire all'elaborazione e alla maturazione di un quadro più dettagliato e comprensibile.

In aggiunta a tali aspetti, emergono significative lacune che necessitano di essere colmate. La mancanza di personale qualificato e lo scarso investimento nella formazione emergono come alcune delle principali sfide attuali, indipendentemente dai singoli modelli regionali. Inoltre, la mancanza di un collegamento efficace tra gli ospedali, i medici di medicina generale (MMG), il contesto sociale e gli altri servizi del distretto influisce negativamente sul funzionamento ottimale della prestazione, poiché la multidisciplinarietà si basa sul coordinamento e sull'azione congiunta presso il domicilio del paziente seguito. Un ulteriore aspetto di notevole rilevanza è rappresentato dal ruolo dei caregiver e delle famiglie, che attualmente continuano a sperimentare la mancanza di un riconoscimento adeguato e positivo della loro attività.

Il modello suggerito in ambito internazionale della “collaborazione intersettoriale”<sup>131</sup>, ovvero un sistema in cui i protagonisti del settore formale e di quello informale diventano “prestatori di cura nell'integrazione socio-sanitaria”, è la rete che manca al sistema attuale.

Ultimo ma non per importanza, la questione legata alla nuova dimensione della valutazione dei livelli essenziali di assistenza, che si basa sulla quantità delle prestazioni garantite e non sulla qualità delle stesse. Viceversa, l'efficienza da misurare dovrebbe tenere conto della tempestività degli interventi, la totalità delle cure erogate e l'impiego concreto degli strumenti tecnologici e digitali tanto enfatizzati.

In conclusione, si ritiene opportuno richiamare una recente sentenza della Corte costituzionale<sup>132</sup>, seppur in materia di suicidio assistito, che, a parere di chi scrive, esprime il principio fondante dell'attività di cura, che si sostanzia nella presa in carico della fragilità e della non autosufficienza. La Corte, nel riaffermare l'impegno inderogabile della Repubblica nel rispondere ai bisogni derivanti: «dall'appello che sgorga dalla fragilità», ha affermato che si deve assicurare che ogni persona bisognosa di cure riceva un sostegno continuativo e una presa in carico adeguata da parte del sistema sanitario, incluse forme di assistenza domiciliare. Questo aspetto appare oltremodo determinante in quello che è stato definito come lo «spartiacque tra la scelta di vita e la richiesta di morte».

L'orientamento in questione dovrebbe pertanto fungere da guida per tutte le parti coinvolte nella trasformazione dell'assistenza domiciliare integrata, sia per le regioni, le aziende sanitarie e i distretti, che per le organizzazioni pubbliche e private erogatrici della prestazione.

Il corretto adempimento della funzione pubblica, la cura nella presa in carico delle fragilità e il dovere di solidarietà sembrano essere i requisiti essenziali per affrontare tali cambiamenti, che, è importante ribadirlo, incidono sulla salute, sulla dignità e, dunque, sulla vita delle persone.

<sup>131</sup> Si veda OCSE, *Una proposta di modello di intervento per promuovere l'integrazione degli interventi sanitari e sociali a domicilio per persone non autosufficienti*, oecd.org, 2024 pp. 21-24.

<sup>132</sup> CORTE COST., sent. n. 66 del 2025.

In periodi di difficoltà e incertezza come quelli attuali, si rende necessario fornire risposte concrete a interrogativi cruciali, tra cui la questione della solidarietà. La riflessione fondamentale sollevata da Stefano Rodotà<sup>133</sup> alcuni anni fa concerne proprio la natura della solidarietà, se essa costituisca una virtù dei tempi difficili o un valore repubblicano. La risposta a tale interrogativo non è univoca; tuttavia, l'auspicio è che a prevalere possa essere una convergenza tra questi due elementi. Affinché tale prospettiva possa concretizzarsi, è indispensabile che le regioni, oltre a uscire dal «cono d'ombra»<sup>134</sup> in cui attualmente si trovano, superino la logica normativa basata sul mero recepimento, promuovendo un'azione amministrativa più dinamica e incisiva.

---

<sup>133</sup> S. RODOTÀ, *Solidarietà: un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari, 2014.

<sup>134</sup> Espressione coniata nel 1975 da E. CHELI, *Le regioni in un cono d'ombra*, in G. AMATO, D. SERRANI (a cura di), *Dalla parte delle Regioni. Bilancio di una legislatura*, Giuffrè, Milano 1975, p. 123 ss.

SARA CICCARESE\*

## Divari territoriali: l'esempio del "borgo"\*\*

ABSTRACT (EN): The contribution intends to reflect on the concept of 'territorial divide' declined in the perspective of the 'borgo', recipient of public policies in recent years and of investments by the PNRR. In particular, by observing the critical profiles to the full realisation of the principle of subsidiarity and the principle of equality, it will end up representing the direct causes and consequences of the problems located in these territories.

ABSTRACT (IT): Il contributo intende riflettere sul concetto di "divario territoriale" declinato nella prospettiva del "borgo", destinatario negli ultimi anni di politiche pubbliche e di investimenti da parte del PNRR. In particolare, si intende osservare i profili critici alla piena realizzazione del principio di sussidiarietà e del principio di uguaglianza, i quali rappresentano le dirette cause e conseguenze delle problematiche site in questi territori.

SOMMARIO: 1. Da "questione meridionale" a "divario territoriale". - 2. Il "borgo" esempio di "divario territoriale". - 3. Il Principio di uguaglianza e la coesione territoriale nel "borgo". - 4. Il ruolo delle Regioni nel superamento dei "divari territoriali". - 5. Il ruolo dei Comuni nel superamento dei "divari territoriali". - 6. Il ruolo degli enti territoriali nella realizzazione del PNRR "attrattività dei borghi". - 7. Le conseguenze dell'autonomia differenziata sui "borghi". - 8. Conclusioni.

### 1. Da "questione meridionale" a "divario territoriale"

Le problematiche legate ai "divari territoriali" hanno, nel tempo, sostituito le problematiche legate alla c.d. "questione meridionale". Questa evoluzione terminologica risulta infatti maggiormente rispondente alla realtà territoriale della Penisola. Oggi può considerare superata la visione di difficoltà relegate al solo territorio del Mezzogiorno. Negli anni sono emersi nuovi bisogni – anche frutto dell'attrazione operata dalle politiche europee – che coinvolgono aree dell'Italia che non sono più identificabili nel solo sud Italia. Il legislatore deve rispondere a queste necessità che riguardano l'intero territorio nazionale.

In primo luogo è opportuno chiarire cosa si intenderà, in questo lavoro, con il concetto di "divario territoriale"; tale espressione mira a evidenziare i dislivelli sociali che sono scaturiti da fenomeni di marginalità territoriale, con particolare riferimento a quelle disparità di accesso a servizi essenziali che determinano incidenze sull'esercizio di diritti sociali fondamentali<sup>1</sup> e costituzionalmente garantiti.

---

\* Dottoranda di ricerca in Diritto amministrativo – Università del Salento.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Secondo quanto stabilito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dal Trattato sul Funzionamento dell'UE.



Il “divario territoriale” è uno strumento in grado di misurare le politiche di sviluppo di determinate aree del Paese rispetto a variabili non esclusivamente di natura economica quanto piuttosto di natura sociale ed istituzionale<sup>2</sup>.

Al fine di risolvere i problemi nodali legati alle disparità territoriali non vi sono strategie univoche, differenti sono le necessità come differenti devono essere le risposte da parte dell'Amministratore pubblico. Gli strumenti più adeguati sono rappresentati dalle politiche di coesione<sup>3</sup> che negli anni evolutesi nel tempo, fino all'avvento del Piano Nazionale di Ripresa e resilienza che in parte le ha sostituite.

Le politiche di coesione rappresentano il tramite attraverso le quali operare un processo di integrazione, finalizzato alla realizzazione degli obiettivi dell'Europa, come specificatamente previsto dall'art.174 del TFUE, presente nel Titolo XVIII e intitolato “coesione economica, sociale e territoriale” che stabilisce nel primo comma come le azioni dell'Unione debbano tendere a “promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione”<sup>4</sup>.

La coesione, inizialmente, è stata considerata come uno strumento con cui superare le disparità economiche provocate da anni di sviluppo industriale totalmente eterogeneo; con l'affermazione della necessità di una coesione anche territoriale, abbiamo il riconoscimento di disuguaglianze, identificate come un fenomeno che colpisce maggiormente aree c.d. interne e periferiche, lo stesso art.174 del TFUE indica come aree meritevoli di primaria attenzione quelle “presentano gravi e permanenti svantaggi naturali”, per tale ragione, il concetto di “coesione” viene oggi considerato nella sua triplice accezione<sup>5</sup>.

## 2. Il “borgo” esempio di “divario territoriale”

Nel ventaglio delle politiche pubbliche dal 2000 al 2025<sup>6</sup> si è relegato il concetto di “divario territoriale” a mera contrapposizione fra Nord – Sud, considerando il Mezzogiorno come l'area

---

<sup>2</sup> S. CASSESE, *Dallo sviluppo alla coesione. Storia e disciplina vigente dell'intervento pubblico per le aree insufficientemente sviluppate*, in *Riv. trim di dir. Pub.*, n. 2, 2018, p.581.

<sup>3</sup> Prevista inizialmente come “coesione economica e sociale” nell'Atto Unico Europeo del 1986 e nel Trattato di Maastricht del 1992, successivamente declinata anche come coesione territoriale con il Trattato di Lisbona. Per ulteriori approfondimenti in merito alle differenti accezioni del termine si rimanda a F. MANGANARO, *Politiche di coesione*, in *Enciclopedia del diritto, i Tematici*, vol. III, Milano, 2022, p.839 e ss; P.L. PORTALURI, G. DE GIORGI CEZZI (a cura di), *La coesione politico territoriale*, in L. FERRARA, D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, Vol. II, 2016.

<sup>4</sup> Art.174 TFUE «Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demo grafici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna».

<sup>5</sup> G. DE GIORGI CEZZI, *Regioni e politiche europee di coesione*, in *Nuove Autonomie*, n. 1, 2024.

<sup>6</sup> Per esigenze argomentative si faranno brevi cenni in materia di Cassa per il mezzogiorno, ovvero lo strumento con il quale i governi a partire dalla metà degli anni Novanta cercarono di evitare il ristagno economico delle aree meridionali. A partire dagli anni Duemila le politiche di riequilibrio territoriale sono andate proiettandosi verso una visione europeista, legata alla diffusione delle politiche di coesione. Sul punto sia concesso rimandare a: G. PESCATORE, *Dieci anni di esperienze della Cassa per il mezzogiorno*, Roma, 1961; G. MELIS, *Gabriele Pescatore e la Cassa*

territoriale al quale destinare maggiori risorse economiche. Tale convinzione ha prodotto una forma di “disparità nella disparità”, ignorando la presenza di difficoltà in aree più marginali dell’Italia, anche all’interno delle stesse regioni.

Ricordiamo come, la riforma costituzionale del Titolo V del 2001 abbia eliminato la terminologia “Mezzogiorno” dal testo costituzionale, il proposito riformatore fu proprio quello di elevare la vecchia “questione meridionale” a “questione territoriale” o a “questione nazionale”.

Fra le molteplici “questioni territoriali” presenti in Italia, alcune aree marginali, soprattutto negli ultimi anni, hanno assunto maggiore interesse, una in particolare si presta come possibile e sfaccettata prospettiva di studio per i “divari territoriali” ed è rappresentata dal concetto di “borgo”<sup>7</sup>.

Il “borgo” si caratterizza per essere una realtà territorialmente definibile come “emarginata” ovvero un luogo che per sua conformazione territoriale è lontano da servizi essenziali, si parla infatti spesso di “borghi” in quanto allocati nelle c.d. aree interne<sup>8</sup>, ovvero aree che sono caratterizzate da fenomeni di declino demografico e de-antropizzazione.

Un ulteriore elemento caratteristico del “borgo”, è la sua forte identità – nonostante la scarsa popolazione residente – l’appartenenza al “borgo” rappresenta un collante sociale che tiene assieme la comunità ed il territorio, che esprime un’esigenza di tutela e salvaguardia verso questi luoghi spesso dimenticati ma ricchi di cultura e tradizioni; in cui è profondamente radicata la “coscienza di luogo”<sup>9</sup> in coloro che vivono quella realtà locale quotidianamente e non la osservano di passaggio pochi giorni all’anno.

La spirale composta da assenza di servizi essenziali, spopolamento e marginalità socioeconomica è un fenomeno sociale che ha colpito indistintamente territori dell’Italia settentrionale quanto dell’Italia meridionale, è una condizione nota al legislatore al punto da aver considerato, nell’ambito del PNRR all’interno della Missione 1 (digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo) Componente 3 (Turismo e Cultura 4.0), l’investimento “attrattività dei borghi” prevedendo una linea di intervento<sup>10</sup> che coinvolge 21

---

per il Mezzogiorno, in *Riv. Trim. Dir. pubbl.*, n. 1, 2020; F. MANGANARO, *Osservazioni sulla questione meridionale alla luce del PNRR e del regionalismo differenziato*, in *Nuove Autonomie*, n. 2, 2022.

<sup>7</sup> Il concetto di “borgo”, pur essendo privo di una definizione unitaria, si è nel tempo distinto per essere destinatario di varie politiche pubbliche e sociali. Non vi è una disciplina nazionale che possa fornire un’unica definizione, è opportuno quindi operare un rimando alle varie normative regionali che spesso, hanno assimilato il “borgo” al centro storico. Tra le varie normative regionali possono distinguersi quattro categorie di borghi: “borghi rurali”, “borghi marinari”, “borghi alpini/montani” e “borghi storici”, questa semplificata ripartizione, emersa a seguito di un confronto fra le normative regionali, evidenzia caratteri e fisionomie simili tali da giustificare il rilievo assunto negli ultimi anni sotto varie prospettive di studio. Per una ricognizione sulle possibili definizioni di borghi a livello regionale si permette di rinviare a P. BONINI, *Le differenti nozioni di “borgo” emergenti nella normativa regionale*, in *Federalismi.it*, n.7, 2025.

<sup>8</sup> Aree che, secondo il documento tecnico allegato alla bozza di accordo di partenariato trasmessa alla CE il 9 dicembre 2013, sono significativamente distanti dai principali centri di offerta di servizi essenziali (istruzione, salute e mobilità).

<sup>9</sup> P. CLEMENTE, *Chiamiamoli paesi*, in *Contro i borghi, il Belpaese che dimentica i paesi*, a cura di F. BARBERA, D. CERSOSIMO e A. DE ROSSI, Donzelli editore, 2023, p.25.

<sup>10</sup> Il Piano Nazionale borghi si articola in quattro linee di intervento: la linea di intervento A – Progetti pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi a rischio abbandono e abbandonati; la linea di intervento

borghi ovvero uno in ogni Regione e provincia Autonoma; prendendo quindi atto che il fenomeno del “borgo” è esteso su tutto il territorio italiano<sup>11</sup>.

La realtà del “borgo” ha assunto rilievo ben prima dell’avvento del PNRR. Il 2017 venne dichiarato dal Ministro per i beni e delle attività culturali e del Turismo, Dario Franceschini, “l’anno dei borghi” in quanto si riteneva che queste piccole realtà potessero essere una componente determinante dell’offerta culturale e turistica del Paese, riconoscendo la ricchezza culturale di questi territori che si prestano a rappresentare un modello di turismo sostenibile<sup>12</sup>.

All’interno del quadro di valorizzazione immaginato dal Ministero, i “borghi” vennero riconosciuti per la loro identità di “paesi” dalla Legge n.158 del 2017, titolata «Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni». In questa occasione, l’obiettivo del legislatore fu quello di favorire lo sviluppo economico, sociale, ambientale e culturale dei piccoli paesi favorendone la residenza con azioni volte alla riqualificazione del territorio e all’introduzione e/o implementazione di servizi pubblici come la diffusione di servizi postali o delle infrastrutture in banda ultralarga, «in coerenza con gli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale»<sup>13</sup>.

A tale Legge dobbiamo il merito di tener presente i “divari territoriali” siti nei “piccoli paesi”<sup>14</sup>, tentando parzialmente di risolverli con una forma di cofinanziamento alle politiche di coesione<sup>15</sup> con l’obiettivo di uniformare i livelli essenziali di prestazioni al fine di assicurare la coesione sociale.

### 3. Il Principio di uguaglianza e la coesione territoriale nel “borgo”

Successivamente al 2017 il legislatore, soprattutto regionale, ha sempre considerato il “borgo” sotto una declinazione prettamente turistica, ponendo in essere politiche che valorizzassero lo sviluppo e la diffusione di forme di turismo lento e sostenibile.<sup>16</sup>

---

B - per la realizzazione dei progetti locali per la “Rigenerazione culturale e sociale dei Borghi storici”; un terzo intervento che prevede un regime d’aiuto a favore di micro, piccole e medie imprese, profit e non profit, localizzate o che intendono insediarsi nei borghi beneficiari dei finanziamenti per la Linea di Azione B ed un ultimo intervento che prevede la realizzazione del progetto “Il Turismo delle Radici - Una Strategia Integrata per la ripresa del settore del Turismo nell’Italia post Covid-19”. Sul punto: *M1C3 - Investimento 2.1 “Attrattività dei borghi” - PNRR Cultura*.

<sup>11</sup> Nell’ambito della linea di intervento A le Regioni e le Province autonome potevano individuare liberamente un Comune, Paese o frazione abitato o disabitato da destinare a progetti pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica. Per reperire informazioni sui 21 borghi selezionati si consiglia di consultare la seguente pagina: *Linea A: dal 31 marzo via alle domande per gli incentivi alle imprese in cinque borghi – Cultura Borghi*.

<sup>12</sup> La valorizzazione dei “borghi” venne inserita nel Piano Strategico del Turismo 2017-2022, reperibile al seguente link: *piano\_strategico\_del\_turismo\_2017\_2022.pdf*.

<sup>13</sup> Art.1, finalità e definizioni, Legge n.158 del 6 ottobre 2017.

<sup>14</sup> Nella legge non compare mai l’utilizzo del termine “borghi” ma viene utilizzato sempre la dizione di “piccoli paesi”, di fatto riconoscendo anche una forma di autonomia amministrativa locale.

<sup>15</sup> G. VIESTI, *I divari territoriali in Italia, cause, effetti e politiche di contrasto*, (a cura di), Carocci Editore, 2024.

<sup>16</sup> Tra le iniziative del legislatore regionale, in materia turistica, si segnalano: DPGR Abruzzo n. 4 del 27 maggio 2014, recante il Regolamento di attuazione delle L.R. Abruzzo n.38 del 31 luglio 2012, disciplina delle attività agrituristiche in Abruzzo; L.R. Calabria n.34 del 7 agosto 2018, norme sulla classificazione delle strutture ricettive extralberghiere; L.R. Toscana n.24 del 18 maggio 2018, disposizioni in materia di sistema organizzativo del turismo,

Una problematica del tutto trascurata negli ultimi anni è stata quella relativa allo sviluppo della persona che vive e abita il “borgo”.

Come accennato, il “borgo” vive – e in alcuni casi, sopravvive – grazie alla comunità che lo preserva e lo alimenta e, allo stesso modo, la comunità ha bisogno di un contesto sociale che ne garantisca la piena realizzazione, secondo quanto stabilito dall’art.3 della Costituzione.

Il cittadino necessita di trovare compimento alla propria personalità attraverso la società e la comunità in cui vive, nonché attraverso il godimento di servizi concernenti diritti civili e sociali<sup>17</sup>; prestazioni che lo Stato ha l’obbligo di garantire, secondo i principi costituzionali.

Lo Stato ha il compito di rimuovere quegli ostacoli strutturali, tipici di determinati territori come i “borghi”, che impediscono la piena espressione della persona umana. Si ritiene quindi che coesione sociale e territoriale siano strettamente interconnesse, rappresentando ambedue elementi chiave per colmare i “divari territoriali”.

È compito dello Stato, porre in essere politiche per il superamento delle disuguaglianze, ed è opportuno indirizzare azioni verso quei territori che, per criticità legate alla conformazione geografica e territoriale, determinano divari rispetto ad altre aree della medesima Regione.

Pertanto, il “borgo” necessita di politiche idonee a realizzare la coesione territoriale e, che, allo stesso modo, possano contribuire a ripianare i divari assicurando, prima di tutto, alla comunità che vi abita livelli essenziali di prestazioni, con l’obiettivo di garantire l’esercizio di diritti fondamentali, indipendentemente dal proprio luogo di residenza.<sup>18</sup>

Una questione che merita un’opportuna riflessione riguarda la responsabilità amministrativa alla rimozione e del superamento delle criticità su luoghi sensibili come i “borghi”.

Ci si soffermerà sul ruolo che spetta alle Regioni e ai Comuni, essendo gli enti che per ragioni di prossimità - sono più vicini a luoghi critici - e per capacità di realizzazione del principio di sussidiarietà, ai sensi dell’art.118 della Costituzione, consentono di affrontare più efficacemente i divari mediante politiche pubbliche mirate.

#### 4. Il ruolo delle Regioni nel superamento dei “divari territoriali”

Il principio di coesione territoriale è strettamente interconnesso al principio di sussidiarietà, tanto nel suo moto ascendente, quanto nel suo moto discendente<sup>19</sup>; del resto, fra gli obiettivi della Riforma del Titolo V della Costituzione, vi era quello di ridistribuire le funzioni amministrative alle Regioni al fine di realizzare al meglio gli interessi delle comunità che amministrano, lo stesso Giannini ha descritto la concezione politica del regionalismo, immaginato in Assemblea Costituente, come un «...regionalismo che potremmo dire

---

strutture ricettive, locazioni e professioni turistiche; L.R. Marche n.29 del 22 Novembre 2021, sostegno alle iniziative integrate di riqualificazione e valorizzazione dei borghi e dei centri storici delle Marche e promozione e sviluppo del turismo diffuso e sostenibile.

<sup>17</sup> D. MONE, *Costituzione, Regionalismo e coesione territoriale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p.44.

<sup>18</sup> *Ibid.* p.59, che richiama in tal senso G. FERRAIUOLO, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, in *rivistaaic.it*, 3, 2022, pp.307-308, che parla della coesione territoriale come una di “una sorta di declinazione dell’uguaglianza riferita, appunto, ai territori [...]”.

<sup>19</sup> D. MONE, *Costituzione, Regionalismo e coesione territoriale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p.66.

istituzionalistico (*che*) postulava l'unificazione già avvenuta(..)<sup>20</sup>, successivamente l'obiettivo divenne quello di permettere alle Regioni di eseguire il compito per il quale vennero concepite sin dal principio, ovvero la realizzazione dell'unità.

Dopo oltre vent'anni dall'introduzione del Titolo V, non possiamo sostenere che le Regioni abbiano avuto il ruolo inizialmente previsto dal disegno riformatore; ciò è, in parte, dovuto all'incerta definizione dei limiti delle potestà legislative attribuite alle Regioni, che hanno prodotto un notevole contenzioso innanzi alla Corte Costituzionale<sup>21</sup> ed, in altra parte, dovuto al riconoscimento dell'autonomia regionale, al quale avrebbe dovuto far seguito un intervento perequativo statale, tale da ridurre, almeno inizialmente, le disparità tra Regioni con disuguaglianza economiche rilevanti<sup>22</sup>.

Occorre segnalare che un breve coinvolgimento delle Regioni nelle politiche di riduzione dei divari si ebbe con l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno; quest'ultima infatti, in una prima fase aveva escluso la partecipazione regionale, ma, in seguito, con la Legge n. 853 del 6 ottobre 1971 con la quale si disciplinava il "finanziamento della Cassa per il Mezzogiorno per il quinquennio 1971-1975 e modifiche e integrazioni al testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno", venne sancito all'art. 4 il subentro delle Regioni con riferimento alla realizzazione di interventi straordinari in materie attribuite alla competenza regionale di cui all'art. 117<sup>23</sup>.

Nell'ambito dei fondi strutturali europei, principale strumento di realizzazione della politica di coesione, l'idea iniziale prevedeva il coinvolgimento delle Regioni<sup>24</sup>. Tuttavia, sono emerse una serie di criticità nella gestione degli stessi fondi che hanno portato, a partire dalla programmazione 2014-2020 ad un accentramento nella direzione e controllo degli stessi.

L'Italia ha scelto di affidare all'Agenzia nazionale per la coesione territoriale<sup>25</sup> l'azione di programmazione, coordinamento, sorveglianza e sostegno alla politica di coesione. Diversamente da altre agenzie, è venuto a mancare una strutturazione federativa di collegamento fra l'Agenzia nazionale e le omologhe strutture regionali<sup>26</sup> esistenti sul territorio,

---

<sup>20</sup> M.S. GIANNINI, *Le Regioni: rettificazioni e prospettive in Nord e Sud*, 1963, p.55.

<sup>21</sup> M.R. CAVALLARO, *Divario territoriale, coesione sociale e tutela dei diritti: il ruolo delle regioni in tempo di crisi*, in *Pa Persona e Amministrazione, Ricerche Giuridiche sull'Amministrazione e sull'Economia*, n. 2, 2021.

<sup>22</sup> Salvatore Mannironi nella seduta della Seconda Sottocommissione in seno ai lavori della Commissione per la Costituzione il 29 Luglio 1946 affermava: «Se non si dà alla regione un minimo di autonomia finanziaria non si risolve nemmeno la questione del Mezzogiorno. [...] Questa autonomia finanziaria sarà necessaria affinché le regioni che si considerano ingiustamente sfruttate, possano avere la possibilità di rimediare. Vi saranno regioni non autosufficienti e tra queste sarà la Sardegna, [...], ma ve ne saranno altre autosufficienti.» in *Seduta di lunedì 29 luglio 1946*.

<sup>23</sup> D. MONE, *Costituzione*, op. cit., p. 94.

<sup>24</sup> Sul punto si evidenzia il ruolo del Consiglio delle autorità regionali e locali, il Comitato europeo delle Regioni, quale organo consultivo e rappresentativo delle necessità locali nel quadro europeo. Per ulteriori approfondimenti si rinvia a G. DE GIORGI CEZZI, *la coesione politico - territoriale nella dimensione del governo del territorio*, in *Federalismi*, n. 3, 2016; della stessa autrice, *regioni e politiche europee di coesione*, in *Nuove Autonomie*, n. 1, 2024.

<sup>25</sup> Occorre rilevare che nell'ambito del D.L.n.13 del 13 febbraio 2023 (c.d. Decreto PNRR 3) è stata disposta la soppressione dell'Agenzia e l'accentramento delle funzioni al Dipartimento per le politiche di coesione.

<sup>26</sup> P.L. PORTALURI, G. DE GIORGI CEZZI, *La coesione*, op. cit. p.18.

quest'ultime infatti operano con funzioni e competenze inizialmente slegate dalle politiche di coesione, al quale si sono sovrapposte.

Un ulteriore elemento critico del rapporto fra l'Agenzia Nazionale e le strutture regionali è l'assenza di un potere direzionale in capo all'ente nazionale, ed infatti, se tale figura è dotata di struttura organizzativa e finanziaria autonoma rileva come invece sia totalmente assente un'autonomia gestionale, che di fatto priva le strutture territoriali di un sostegno nella realizzazione delle politiche europee.

La diretta conseguenza dell'assenza di un potere di direzione è l'assegnazione agli attori territoriali istituzionali (Regioni ed enti locali) di un ruolo meramente consultivo nell'ambito dei procedimenti di competenza<sup>27</sup>.

Tale ruolo consultivo si evince dai singoli accordi per la coesione<sup>28</sup> nei quali vengono descritte le fasi di programmazione strategica a partire dagli incontri istituzionali in sede di Conferenza Stato Regioni, ed infatti, proprio in sede di Conferenza il dialogo avviene tra il Dipartimento per la coesione territoriale e le Regioni, risultando del tutto assente il ruolo dell'Agenzia che, conseguentemente si trova in una situazione, in cui durante la fase attuativa, assume delle vesti competitive con gli altri organismi territoriali.

## 5. Il ruolo dei Comuni nel superamento dei “divari territoriali”

Se le Regioni assumono un ruolo almeno eventuale in sede partecipativa, un mancato attore in sede di attuazione delle politiche di coesione è il Comune, protagonista del principio di sussidiarietà ai sensi dell'art.118 che lo definisce il titolare delle funzioni amministrative, ma di fatto è un ente territoriale svuotato del potenziale dell'apporto alle strategie di coesione.

I Comuni, soprattutto di modesta grandezza per numero di abitanti<sup>29</sup>, hanno minori risorse, anche economiche, per fornire servizi essenziali; le differenze nei servizi impattano sulla qualità della vita dei residenti<sup>30</sup> con il rischio di innescare quei flussi migratori che sono causa del fenomeno dello spopolamento.

A quanto affermato si aggiunge che le manovre di contenimento della finanza pubblica hanno prelevato e ridotto al comparto degli enti locali, con tagli che hanno colpito indifferentemente enti efficienti e meno efficienti<sup>31</sup>, dando seguito a ulteriori fratture e divari a livello locale. Quando vi sono squilibri localizzati e particolarmente accentuati – come nel caso dei borghi – l'azione pubblica più efficace appare quella il cui raggio geografico è più prossimo

<sup>27</sup> *Ibid.*, p.18.

<sup>28</sup> L'accordo per la coesione è un documento programmatico che monitora gli interventi di sviluppo e assegna le varie risorse finanziarie. Gli accordi per le annualità 2021 – 2027 sono stati sottoscritti con le singole regioni il 27 maggio 2025. Tale documentazione è reperibile *qui*.

<sup>29</sup> IFEL-Ufficio Studi e Statistiche Territoriali su dati Istat in collaborazione con Anci, ad Ottobre 2024 pubblica un report sui Comuni italiani. Alla data del 29 ottobre 2024 si registrano 7.896 Comuni di cui il 69,9% (5.521) sono Comuni con meno di 5.000 abitanti. Report reperibile *qui*.

<sup>30</sup> V. DANIELE, C. PETRAGLIA, *L'Italia Differenziata, Autonomia regionale e divari territoriali*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2024, p.51.

<sup>31</sup> G. VIESTI (a cura di), *I divari territoriali in Italia, cause, effetti e politiche di contrasto*, Carocci editore, Roma, 2024, p.83.



alla comunità<sup>32</sup>, con il limite che, spesso, l'ente territoriale più vicino risulta privo delle risorse finanziarie necessarie.

La strategia adottata finora per le politiche di coesione si è basata sul centralismo governativo che però non ha condotto ai risultati sperati, in quanto non si è registrato un coinvolgimento del livello "locale", se non con mera e occasionale funzione consultiva, con coloro che sono effettivamente i portatori di interessi del territorio, di fatto ignorando parte degli ostacoli che impediscono la realizzazione dei principi di coesione.

L'art. 5 del Trattato di Maastricht dà assoluto risalto alle Comunità, stabilendo che *"La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato. Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà (...)"* ed appare naturale consentire alle Comunità un intervento mezzo dei loro rappresentanti, portatori di interessi locali e titolari delle funzioni amministrative attribuite al fine di dare piena attuazione al principio di sussidiarietà.

Per concludere, si ignora quando la politica di coesione potrà giovare della partecipazione attiva delle Regioni e ancor di più dei Comuni, che potrebbero fornire un apporto in grado di tener conto delle esigenze dei vari territori fornendo perciò un contributo attivo al superamento dei "divari territoriali".

## 6. Il ruolo degli enti territoriali nella realizzazione del PNRR "attrattività dei borghi"

Il PNRR ha aperto un nuovo capitolo dello studio sul ruolo delle Regioni e dei Comuni nell'ambito delle politiche pubbliche. Lo stesso PNRR nella sua realizzazione appare sostituire le politiche di coesione, ed infatti, gli investimenti programmati sono tutti rivolti alla rimozione e al superamento delle disuguaglianze territoriali<sup>33</sup> del resto la riduzione del divario di cittadinanza è una delle priorità trasversali alle sei missioni del Piano.<sup>34</sup>

Se per le politiche di coesione il coordinamento con le Regioni non si è realizzato per ragioni legate a criticità di gestione degli stessi fondi e per l'assenza di coordinamento da parte dell'Agenzia nazionale, nel caso del PNRR l'esclusione del coinvolgimento con gli enti territoriali, per quanto anche auspicata dal Regolamento Europeo 2021/241 che istituisce il dispositivo di ripresa e resilienza<sup>35</sup>, è dovuta ai tempi stringenti di stesura e presentazione del Piano. Allo stato attuale gli enti territoriali risultano ancor meno coinvolti nella realizzazione degli obiettivi dello stesso.

Il Decreto Legge n.77 del 31 maggio 2021 *«Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle*

<sup>32</sup> A. DE SIANO, *Autonomia finanziaria degli enti territoriali e politiche pubbliche di coesione*, in P.L. PORTALURI, G. DE GIORGI CEZZI (a cura di), *La coesione*, op. cit., p.397.

<sup>33</sup> F. MANGANARO, *Osservazioni*, op. cit., p. 402 che sul punto rinvia a B. CARAVITA, *Pnrr e Mezzogiorno: la cartina di tornasole di una nuova fase dell'Italia*, in Riv. Giur. del Mezzogiorno, n. 1, 2022, p.22.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p.395.

<sup>35</sup> Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, considerando 34 *"Le autorità regionali e locali possono essere partner importanti nell'attuazione delle riforme e degli investimenti. A tale riguardo, esse dovrebbero essere adeguatamente consultate e coinvolte conformemente al quadro giuridico nazionale"*.



*procedure»* prevede dei poteri sostitutivi in capo allo Stato laddove i soggetti attuatori (Regioni ed enti locali) non rispettino gli obblighi e gli impegni necessari per dare esecuzione ai progetti<sup>36</sup>.

Relativamente al Piano Nazionale borghi il coinvolgimento degli enti territoriali si è sviluppato secondo due ordini.

Per la linea di intervento A, relativa a progetti pilota in tema di rigenerazione culturale, sociale ed economica di borghi a rischio abbandono o abbandonati è stato totalmente gestito dalle Regioni e dalle Province autonome secondo disposizioni del Ministero della Cultura.

In particolare, per questa linea d'azione il Ministero della Cultura ha promosso un tavolo tecnico con Regioni, Province autonome ed enti locali con l'invito a presentare entro il 15 marzo 2022 la candidatura di un progetto pilota – uno per Regione – di rigenerazione di un borgo abbandonato o a rischio abbandono.

Le Regioni, in maniera assolutamente autonoma, in quanto il bando non ha fornito indicazioni in merito sulla scelta dei “borghi”, hanno individuato i destinatari dei finanziamenti secondo procedure dissimili fra loro.

L'assenza di un coinvolgimento regionale nella stesura del Piano e dei relativi bandi si osserva nelle iniziative che si andranno a finanziare, se da un lato l'obiettivo del PNRR era quello di ripensare i luoghi in un'ottica di ripopolamento, dall'altro si è scelto di finanziare progetti con valenza prettamente turistica, ignorando totalmente le necessità di coloro che abitano quei Comuni<sup>37</sup>.

Per la linea di intervento B, relativa a progetti locali, destinati alla rigenerazione culturale e sociale di 229 borghi storici al di sotto dei 5.000 abitanti, a differenza della linea di intervento A, in questo caso l'investimento era indirizzato ai progetti e non ad un “borgo” – regionale –, in questo caso vi è stato un coinvolgimento diretto delle Amministrazioni locali che, con non poche difficoltà soprattutto in tema di risorse tecniche e progettuali, hanno presentato direttamente o in forma aggregata le proposte finanziabili.

Per giungere ad un epilogo in merito agli esiti delle strategie di coinvolgimento degli enti territoriali per la realizzazione del PNRR bisognerà attendere il compimento dei progetti che sono – quasi – tutti in fase di realizzazione.

---

<sup>36</sup> Decreto Legge n.77 del 31 maggio 2021, art.12 “*Nei casi di mancato rispetto da parte delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle città metropolitane, delle province, dei comuni e degli ambiti territoriali sociali di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a), della legge 8 novembre 2000, n. 328, degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR e assunti in qualità di soggetti attuatori, consistenti anche nella mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano, ovvero nel ritardo, nell'inerzia o nella diffomità nell'esecuzione dei progetti o degli interventi, il Presidente del Consiglio dei ministri, ove sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del PNRR, su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un termine per provvedere non superiore a quindici giorni. In caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente, sentito il soggetto attuatore anche al fine di individuare tutte le cause di detta inerzia, il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero in alternativa nomina uno o più commissari ad acta, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare tutti gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione dei progetti e degli interventi, anche avvalendosi di società di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 o di altre amministrazioni specificamente indicate, assicurando, ove necessario, il coordinamento operativo tra le varie amministrazioni, enti o organi coinvolti*”.

<sup>37</sup> Per un'analisi non giuridica si rinvia a: F. BARBERA, D. CERSOSIMO e A. DE ROSSI (a cura di), *Contro i borghi*, op. cit., 2023; D. CEROSINO e C. DONZELLI (a cura di), *Manifesto per riabitare l'Italia*, Donzelli editore, Roma, 2020.

## 7. Le conseguenze dell'autonomia differenziata sui "borghi"

Nel corso della parentesi di realizzazione del PNRR che si andrà a concludere nel 2026, si è innescata un'altra prospettiva di osservazione in merito al pieno compimento del principio di sussidiarietà e la relativa attribuzione di competenze verso Regioni ed enti locali, che è l'introduzione della legge sull'autonomia differenziata n.86 del 28 giugno 2024.

L'autonomia differenziata potrebbe prestarsi ad essere uno strumento adeguato nelle mani degli enti locali per rispondere a pieno alle esigenze dei cittadini e delle comunità amministrate, ma la sua legge attuativa, sin della sua formulazione, non appare rappresentare un idoneo meccanismo di superamento dei divari<sup>38</sup>, soprattutto perché l'attribuzione di autonomia alle Regioni è basata sulla determinazione dei lep e al quale farà seguito il trasferimento delle risorse umane e strumentali destinate alla realizzazione degli interventi.

Ulteriore passaggio della legge n. 86, che fa presagire come l'autonomia differenziata rischi solo di accrescere disparità già intense, è dato dalla previsione dell'art. 3 comma 2 di oltrepassare – tramite un meccanismo di silenzio endoprocedimentale – l'intesa con le Regioni o il parere delle Camere qualora questi non siano stati resi nei tempi previsti<sup>39</sup> conducendo pertanto all'adozione dei decreti legislativi necessari all'individuazione dei lep sul territorio nazionale.

Nonostante l'evidente tendenza del legislatore nazionale verso un coinvolgimento degli enti territoriali meramente formale, la Corte Costituzionale con la sentenza n. 192/2024 ha fornito tanto al legislatore quanto alle Regioni dei parametri interpretativi dell'art. 116 comma 3 della Costituzione ricordando come il "regionalismo italiano" non sia un "regionalismo duale" bensì un "regionalismo cooperativo" che "che deve concorrere alla attuazione dei principi costituzionali e dei diritti che su di essi si radicano".

A tale logica costituzionale va ricondotta la differenziazione contemplata dall'art. 116, terzo comma, Cost., che può essere non già un fattore di disgregazione dell'unità nazionale e della coesione sociale, ma uno strumento al servizio del bene comune della società e della tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali<sup>40</sup>.

Appare evidente che la realizzazione dell'autonomia differenziata non può prescindere da un'autonomia finanziaria, che, per come declinata attualmente, porterà ad un ampliamento delle disparità in termini di offerta dei servizi, determinando che enti più efficienti siano ancora più efficienti e piccole realtà comunali abbiano risorse ancora più modeste, con il rischio che le politiche pubbliche di valorizzazione urbanistica e culturale che hanno visto coinvolti territori come i "borghi" risultino del tutto vane.

<sup>38</sup> D. MONE, *Costituzione*, op. cit., p.233.

<sup>39</sup> Legge 86 del 28 Giugno 2024 art.3 comma 2 «I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con i Ministri competenti e previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281. Gli schemi di ciascun decreto legislativo sono successivamente trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano entro il termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto legislativo può essere comunque adottato. (...)».

<sup>40</sup> Corte Cost. Sentenza n. 192 del 3 Dicembre 2024, reperibile *qui*.

## 8. Conclusioni

Per concludere, le problematiche relative ai “borghi” saranno una questione sul quale il legislatore nazionale dovrà ritornare. Il PNRR, pur essendo un grande strumento per riqualificare e valorizzare aree marginali rischia di favorire le piccole realtà locali solo da un punto di vista turistico, senza incidere sulla qualità della vita di questi luoghi conservando quelle disparità e quelle problematiche che hanno influito negativamente sul pieno esercizio dei diritti fondamentali della popolazione residente.

Sotto altra e differente prospettiva l’attuazione dell’autonomia differenziata, allo stato attuale, potrebbe rappresentare un meccanismo per accrescere ulteriormente i “divari territoriali” soprattutto in luoghi più marginali, con il rischio di amplificare ancor di più quella spirale di carenze di servizi che hanno condotto al fenomeno dello spopolamento portando quest’ultimo verso una possibile ulteriore espansione.

Sarebbe auspicabile un’inversione di rotta da parte dello Stato rispetto al coinvolgimento degli enti territoriali, nelle politiche di attuazione per il superamento dei “divari territoriali”. Regioni e Comuni sono, infatti, i soggetti istituzionali che incarnano direttamente interessi diversificati e meritevoli di tutela, in grado di poter rappresentare al meglio le esigenze delle Comunità che rappresentano.

ALFEA TRIMARCHI<sup>\*</sup>

## Sperequazioni territoriali e regionalismo differenziato<sup>\*\*</sup>

**ABSTRACT (EN):** The paper explores the interrelation between regional autonomy, coordination requirements, and differentiation. Particular attention is devoted to the demands for territorial equalization and the mitigation of infrastructural disparities. These issues are examined especially in light of the challenges posed by the crises of the contemporary era, most notably the climate emergency. The discussion was recently reopened by events concerning Law no. 86/2024 regarding the implementation of Art. 116, par. 3, of the Constitution, and the subsequent ruling by the Constitutional Court (Sent. no. 192/2024).

**ABSTRACT (IT):** Il presente contributo esamina il legame tra autonomia regionale, esigenze di coordinamento e differenziazione. L'analisi si concentra in particolare sulle istanze di perequazione territoriale e di superamento dei divari infrastrutturali. Questi temi sono esaminati anche alla luce delle sfide lanciate dalle crisi dell'epoca moderna, tra le quali paradigmatica è l'emergenza ambientale. Il dibattito è stato riaperto dalle vicende relative alla l. n. 86/2024 sull'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost. e dall'intervento della Corte costituzionale con la sent. n. 192/2024.

**SOMMARIO:** 1. Le radici profonde della disuguaglianza e le vie dell'autonomia. – 2. Il regionalismo «differenziato» sotto la lente dell'autonomia finanziaria e della perequazione. – 3. La l. n. 86/2024 e la sentenza C. cost. n. 192/2024. – 4. Brevi conclusioni.

### 1. Le radici profonde della disuguaglianza e le vie dell'autonomia

Le recenti vicende che hanno riguardato l'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost., con l'approvazione della l. n. 86/2024 e il successivo intervento della Corte costituzionale con la sent. n. 192/2024, hanno riaperto il dibattito, mai davvero sopito, su temi istituzionali di ampia portata che attengono al rapporto tra Stato e autonomie e, in particolare, alla configurazione ed estensione di queste ultime. Il concreto atteggiarsi del regionalismo italiano a congerie di problemi, soluzioni, revisioni e successivi ripensamenti, induce l'osservatore che affronta un nuovo mutamento di disciplina ad allargare lo sguardo, nel tentativo di razionalizzare il presente alla luce del passato.

L'esigenza di un'azione politica diversificata, a fronte di un contesto storico-sociale, istituzionale ed economico del tutto disomogeneo, non è mera questione di attualità, essendo emersa subito dopo l'adozione dei primi provvedimenti post-unitari, orientati ad una

---

<sup>\*</sup> Dottoranda di ricerca in Scienze Giuridiche, *curriculum* pubblicistico – Università degli Studi di Messina.

<sup>\*\*</sup> Articolo sottoposto a referaggio.

ottimistica, quanto inefficace, opera di livellamento<sup>1</sup>. L'architettura istituzionale del nascente Regno d'Italia è stata caratterizzata da uno spiccato accentramento e dalla tendenza all'unificazione dell'apparato amministrativo, con il fine dell'omogeneizzazione territoriale e, contemporaneamente, del riconoscimento di una soggettività forte allo Stato centrale<sup>2</sup>. Tuttavia, il permanere di rilevanti disparità territoriali ha indotto ad avviare, già intorno alla fine del XIX secolo, forme embrionali ma incisive di differenziazione, nel quadro di un apparato statale accentrato<sup>3</sup>. Differenziazione non significava, tuttavia, programmazione. Anzi, le misure via via adottate apparivano isolate, prive di reale coordinamento e, perciò, inadatte a realizzare il fine della perequazione<sup>4</sup>. Al fine di superare i limiti di un approccio "episodico", nei primi decenni del secolo scorso si tentò la cd. differenziazione organizzativa, tramite la creazione di numerosi organi straordinari ed enti con competenza specializzata<sup>5</sup> fino all'avvio dei piani di

---

<sup>1</sup> Le misure adottate dall'esecutivo, all'indomani dell'unificazione, erano orientate a realizzare una decisa unificazione amministrativa "esportando" le strutture subalpine: C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia*, Laterza, Bari, 1986, p. 108 V. anche M. S. GIANNINI, *Problemi dell'amministrazione delle Regioni insufficientemente sviluppate*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2, 2011, p. 79 (già in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. III, 1962, p. 552). Tuttavia, richiamando una categoria concettuale che sarà formalizzata molti decenni più tardi, con l'entrata in vigore della Costituzione [il principio di ragionevolezza non avrebbe potuto, invero, essere desunto dall'art. 24, St. Albertino, che pur affermando il medesimo principio di eguaglianza formale di cui all'art. 3, c. 1, Cost., ne differisce per spirito e formulazione, sia perché derogabile, sia per la sua matrice strettamente liberale e statica, laddove il disposto costituzionale si rivolge in primo luogo al legislatore e all'interprete in senso dinamico e finalistico-valutativo: cfr. A. AGRÒ, Art. 3, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. I, Zanichelli, Bologna, 1975 p. 133 e 137] proprio quell'ottimistica intenzione del livellamento si è tradotta in un'irragionevole equiparazione tra situazioni concretamente diseguali, approfondendone o, comunque, lasciandone inalterate le disparità.

<sup>2</sup> Si pensi, in particolare, all'opzione per il metodo dell'annessione plebiscitaria piuttosto che della convocazione di Assemblee legislative. La scelta, come è noto, aveva motivazioni composite. Per un verso, rifletteva i timori per un possibile esito negativo del voto assembleare sull'annessione. Per altro verso esprimeva il rifiuto delle proposte regionaliste o federaliste, che pure erano state avanzate, così come di ogni particolare concessione ai territori annessi, nonché l'intenzione di stabilire una linea di continuità con il preesistente Regno sabaudo. Sul punto, C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale*, cit., p. 102 e p. 107; G. ASTUTO, *Unità senza federalismo. Cavouriani e democratici nel 1860*, in *Amministrare, Rivista quadrimestrale dell'ISAP, Speciale/2013*, p. 50 e p. 85; D. MACK SMITH, *Il governo del Conte di Cavour a Napoli*, in *Archivio Storico Italiano*, Vol. 111, n. 2, 1953, p. 247.

<sup>3</sup> Sia con la realizzazione di particolari opere pubbliche, che con l'introduzione di procedimenti amministrativi speciali, a partire dalla revisione del procedimento espropriativo operato con la l. n. 1892/1885, per il risanamento della città di Napoli. Per un quadro, M. S. GIANNINI, *Problemi dell'amministrazione*, cit., p. 85.

<sup>4</sup> Si è osservato, inoltre, che «sotto l'aspetto giuridico questo insieme di leggi suscitò seri dubbi di costituzionalità, da vari punti di vista: in osservanza del principio di eguaglianza, introduzione di situazioni privilegiate, incidenza nel diritto fondamentale di proprietà privata, nella autonomia privata e nella libertà contrattuale, e così via. Effettivamente in ordine ai principi istituzionali dello Stato liberale, questa legislazione non era ortodossa; il fatto è che lo Stato liberale volgeva al tramonto e la legislazione di cui si parla non è che una delle prime testimonianze di quella commistione di principi costituzionali contrastanti che oggi domina le costituzioni degli Stati borghesi», M. S. GIANNINI, *Ibid.*, p. 90.

<sup>5</sup> M. S. GIANNINI, *Ibid.*, p. 91; S. CASSESE, *Federalismo e Mezzogiorno*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2004, p. 991.

intervento straordinario volti ad affrontare la poderosa questione meridionale<sup>6</sup>, ad esempio mediante l'istituzione, con l. n. 646/1950, della Cassa per il Mezzogiorno<sup>7</sup>.

Con il passaggio alla forma di Stato repubblicana e l'entrata in vigore della Costituzione, a livello istituzionale si è definita la cornice del regionalismo cooperativo, da attuarsi sul piano della legislazione ordinaria<sup>8</sup>. Si è trattato di una scelta del tutto peculiare, che non rinnegava l'idea di una centralità dell'ente statale, tenuta ben presente dal costituente nell'affermazione del principio di unità e indivisibilità della Repubblica<sup>9</sup>. Allo Stato, tuttavia, si affiancavano le "autonomie locali". Queste ultime, in netta inversione di rotta rispetto alla precedente impostazione accentratrice e uniformatrice, perdevano la qualità di organo statale per acquisire, invece, soggettività e competenze proprie<sup>10</sup>. Le Regioni venivano dotate, inoltre di "autonomia politica", nelle sue diverse declinazioni in legislativa, amministrativa e finanziaria, ossia della potestà di definire un proprio indirizzo politico eventualmente diverso rispetto all'indirizzo statale<sup>11</sup>. L'esigenza della differenziazione si inverteva, quindi, non più solo in politiche con tratti di specialità, ma anche nel pluralismo istituzionale, oltre che nella diversificazione delle stesse

<sup>6</sup> Cfr. P. CARETTI, *Autonomia regionale e intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Franco Angeli Editore, Milano, 1974, per una ricostruzione dell'evoluzione normativa dell'intervento straordinario e del funzionamento della Cassa per il Mezzogiorno, con particolare riguardo al coinvolgimento delle autonomie nelle scelte di intervento (specie a seguito dell'istituzione delle regioni ordinarie con l. n. 281/1970).

<sup>7</sup> Definita quale "ente-organo dello Stato, cioè [...] un organismo che riunisse la maggior pieghevolezza e maneggevolezza dell'ente, al minor costo e alla maggior regolabilità dell'organo.", M. S. GIANNINI, *op. cit.*, p. 93.

<sup>8</sup> Il modello italiano di regionalismo, come impostato nel 1948, assommava elementi tipici di diverse forme di Stato, apportandovi, tuttavia, un elemento caratterizzante dato dal ruolo pur sempre centrale e di coordinamento riconosciuto allo Stato, ai sensi dell'art. 5, Cost. Cfr. A. D'ATENA, *Regione* (voce), in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 318. V. anche G. AMBROSINI, *Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1933, p. 93, ID., *L'ordinamento regionale*, Bologna 1957, e il commento di T. CERRUTI, *Lo Stato regionale di Gaspare Ambrosini: Considerazioni di merito e di metodo*, in *Antologia di Diritto Pubblico*, n. 1, 2024, p. 13 Tra gli altri, S. CASSESE, *Federalismo*, cit., p. 990, ritiene che regionalismo e federalismo non siano realtà contrapposte, bensì diverse declinazioni del decentramento.

<sup>9</sup> Il riferimento è a C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana, Saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 67. L' A., in particolare, legge l'art. 5, Cost. come il fondamento di un'autonomia "forte", piena, tale da fare luogo ad ordinamenti particolari, a «centri di vita effettiva ed individuata nella vita dello stato» (cfr. p. 78). Perciò alle Regioni è riconosciuta, altresì, autonomia finanziaria, perché siano dotate di risorse da destinare, in via autonoma, all'esercizio delle funzioni di cui sono titolari. Ad ogni modo, ed è bene ricordarlo, specie alla luce delle più recenti evoluzioni del regionalismo italiano, «il pluralismo giuridico», voluto dall'art. 5, Cost., «non deve trasformarsi in una separazione o contrapposizione politica» (p. 69).

<sup>10</sup> G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. I, Zanichelli, Bologna, 1975 p. 277, che evidenzia (p. 282) come la concettualizzazione dell'autonomia abbia consentito di distinguerla dal decentramento, che si era risolto in una mera figura organizzativa di strutture amministrative statali, finché non è stato inserito nel quadro dell'opzione regionalista e della attribuzione della sovranità in capo al popolo e non più allo Stato.

<sup>11</sup> L'autonomia politica regionale è definita quale "potestà di indirizzo politico", ossia potere di predeterminazione di politiche generali, fondata sul principio autonomistico e, perciò, circoscritta alla sfera di competenza, territoriale e materiale, dell'ente. Non subordinata, quindi, alla potestà statale, ma, allo stesso tempo, «non contrastante con i principi strutturali dell'ordinamento costituzionale». T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle regioni in Italia*, ora in *Opere*, Vol. III, Giuffrè, Milano 2000, p. 322 s.

ipotesi di autonomia. Il costituente ha ritenuto necessario, infatti, assegnare a territori che presentavano caratteri storico-geografici particolari, uno statuto giuridico differenziato<sup>12</sup>.

Come è noto, il cammino del regionalismo italiano è stato lungo e sofferto, anzitutto in ragione dei ritardi nell'effettiva istituzione delle Regioni a statuto ordinario e, quindi, nel trasferimento a queste delle competenze loro spettanti. A ben guardare, lo stesso disegno costituzionale (e più ancora la sua attuazione) tradiva pur sempre una sottile diffidenza dello Stato verso il pluralismo istituzionale. Si pensi, a tal proposito, all'articolato sistema di controllo statale sulla legislazione regionale. Particolarmente penetrante risultava la possibile avocazione di competenze legislative al ricorrere di un indefinito "interesse nazionale", concetto valvola il cui contenuto finiva per coincidere piuttosto con le esigenze di accentramento di volta in volta espresse dalla maggioranza politica di turno, che con una oggettiva finalità di coordinamento delle funzioni<sup>13</sup>. D'altra parte, nonostante il formale riconoscimento di cui all'art. 119, c. 1, Cost., l'autonomia finanziaria delle Regioni rimaneva compressa entro un'esegesi restrittiva, avallata dalla Corte costituzionale<sup>14</sup>, che riconosceva di fatto al legislatore ordinario il potere di imporre tributi e di orientare la spesa, tramite il richiamo ai "limiti stabiliti da leggi della Repubblica", di cui all'art. 119, c. 1, Cost., oltre che dello stesso "interesse nazionale"<sup>15</sup>. Inoltre,

---

<sup>12</sup> Cfr. A. D'ATENA, *Regione (voce)*, cit., p. 347.

<sup>13</sup> Nella sterminata letteratura sul filtro dell'interesse nazionale, nel sistema antecedente alla riforma del 2001, v. BARTHOLINI, *Interesse nazionale e competenza delle Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Cedam, Padova 1967 e A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, Milano, 1971. Quest'ultimo, in particolare, per la serrata critica alla tendenza del legislatore e della Corte costituzionale a comprimere l'autonomia regionale: il primo con una normativa di settore che, per ciascuna materia, predeterminava l'interesse nazionale quale limite esterno della potestà legislativa regionale; la seconda, su tali basi, con l'assunzione dell'interesse nazionale a parametro di un sindacato preventivo di legittimità, riducendo gli spazi del controllo di merito parlamentare.

<sup>14</sup> U. ALLEGRETTI, *Art. 119 (§ 14)*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Vol. I, Zanichelli, Bologna, 1985, p. 350.

<sup>15</sup> Il concetto di "autonomia finanziaria" è, infatti, polisenso ed è stato inteso restrittivamente come mera "sufficienza delle fonti di entrata", ossia adeguatezza delle risorse, derivate, a copertura dei costi di amministrazione, sganciata da una vera autonomia impositiva. Come si vedrà, il tema è ricorrente nella storia del regionalismo, pone problemi di responsabilizzazione dell'ente territoriale nella gestione delle risorse ed è emerso ancora di recente, quando il legislatore ha inteso ripensare l'architettura delle autonomie senza predisporre un sistema di finanza veramente autonoma. Per una ricostruzione delle contrapposte interpretazioni della portata dell'art. 119, Cost., cfr. U. ALLEGRETTI, *Ibid.*, p. 346 e 352 e A. PUBUSA, *Art. 119 (§ 5-19)*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. I, Zanichelli, Bologna, 1985, p. 358. Non sembra fuori luogo interrogarsi sulla compatibilità del riferito indirizzo con il riconoscimento alle Regioni di autonomia politica, sia pure nel rispetto della sfera di competenza statale, ove si tenga conto del fatto che è l'autonomia finanziaria, nel senso più ampio, a consentire l'esplicazione della "potestà" di indirizzo, in tutte le sue fasi, dalla predeterminazione dei fini alla loro attuazione; in questo senso, v. A. D'ATENA, *La parabola della finanza regionale, tra modello costituzionale ed esperienze applicative*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 2, 2017, p. 702. D'altra parte G. RIVOCCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario (tra Stato e Regioni)* (voce), in *Enciclopedia del Diritto, I Tematici V*, Giuffrè, Milano, 2023, p. 958, evidenzia che l'impianto costituzionale del 1948, così come anche quello risultante dalla riforma del 2001, rimetteva di fatto al legislatore ordinario la scelta circa il modello di finanza pubblica da adottare, anche se nel rispetto di taluni paletti essenziali. La conferma può rintracciarsi nella contraddittoria, ma emblematica, circostanza che «il modello di finanza derivata affonda le radici nella riforma tributaria dell'inizio degli anni Settanta (l. 9 ottobre 1971, n. 825), caratterizzata da un'accentuata centralizzazione delle imposte e del prelievo. [...] Sicché proprio nella fase in cui il legislatore avviava il decentramento regionale (1970-1972), il finanziamento delle funzioni degli enti sub-statali e la conseguente



l'impianto costituzionale lasciava il tema della perequazione territoriale fondamentalmente irrisolto<sup>16</sup>, nonostante il riconoscimento di spazi di autonomia presupponga, *rectius* debba presupporre, il superamento dei divari per non tradursi in una mera fuga in avanti delle realtà più sviluppate.

## 2. Il regionalismo «differenziato» sotto la lente dell'autonomia finanziaria e della perequazione

La riforma operata con l. cost. n. 3/2001, intendeva risolvere queste criticità<sup>17</sup>. Seppure frutto di un compromesso tra forze politiche volto a tentare di arginare le spinte federalistiche e antisistema, essa può leggersi come un interessante sforzo di individuare degli strumenti utili a convertire il precedente regionalismo dualista in un «regionalismo» ulteriormente «differenziato»<sup>18</sup>, nel segno di una più accentuata autonomia degli enti territoriali.

Senza potere ripercorrere nel dettaglio i contenuti della riforma, vale la pena richiamarne alcuni punti nodali. In primo luogo, oltre ad una revisione del sistema di riparto delle competenze legislative, non può non sottolinearsi l'eliminazione del riferimento al limite dell'interesse nazionale che, come è noto, ha dato origine ad un denso dibattito interpretativo<sup>19</sup>.

---

possibilità di garantire prestazioni e servizi veniva a dipendere integralmente dai trasferimenti di risorse erariali» (p. 959).

<sup>16</sup> Per vero, neppure si poneva in questi esatti termini nel testo costituzionale allora vigente. La disciplina degli interventi straordinari (di cui con difficoltà si intravedeva una copertura costituzionale, cfr. P. CARETTI, *Autonomia regionale*, cit., p. 25) si affiancava, infatti, alla previsione di cui all'art. 119, c. 3, Cost., secondo cui «per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali». Si trattava, quindi, in entrambi i casi, di erogazioni rimesse alla discrezionalità del legislatore ordinario, sia nell'*an* che nel *quomodo*, e che finivano per porre le Regioni in una condizione di sostanziale dipendenza: cfr. A. D'ATENA, *Ibid.*, p. 706 s.

<sup>17</sup> La riforma è stata anticipata, per alcuni aspetti, dalla l. n. 59/1997, che ha introdotto esplicitamente, sia pure a livello di legge ordinaria, il principio di sussidiarietà, quale criterio di un più ampio decentramento amministrativo (v. art. 4, c. 1 e c. 2, lett. a)). A ben vedere, tuttavia, il principio di sussidiarietà innervava già il testo costituzionale del 1948 e la forma di Stato a base personalistica e pluralistica da esso delineata: cfr. L. VIOLINI, *Sussidiarietà e poteri sostitutivi* (voce), in *Enciclopedia del Diritto, I Tematici V*, Giuffrè, Milano, 2023, p. 1175. Nello stesso senso, F. BASSANINI, *La democrazia di fronte alla sfida della disintermediazione: il ruolo delle comunità intermedie e delle autonomie territoriali*, in *Astrid Rassegna*, n. 6, 2019, p. 4.

<sup>18</sup> Cfr. L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè, Milano, 2000.

<sup>19</sup> Tra le posizioni espresse all'indomani della riforma (per una panoramica cfr. F. BENELLI, *Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione*, nota a C. cost., sent. n. 87/2006, in *Le Regioni*, n. 5, 2006, p. 933), possono richiamarsi: A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2011, p. 345 s., secondo cui l'interesse nazionale, a seguito dell'intervento riformatore, è stato convertito in limite implicito alla revisione costituzionale, ricavabile dall'art. 5, Cost.; la lettura «rigida» del riparto di competenze emergente dal riformato art. 117, Cost., di G. FALCON, *Modello e "transizione" nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, p. 1251; R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, p. 1215, secondo cui, invece, l'espunzione del riferimento all'interesse nazionale nella ripartizione delle competenze legislative va letta in combinato disposto con la valorizzazione dei principi sussidiarietà e della leale collaborazione. In estrema sintesi, il legislatore del 2001 avrebbe inteso non tanto negare l'esistenza di diversi livelli di interesse, ovvero l'esigenza di un coordinamento, bensì sottrarre «la ripartizione per livelli di interesse [...] ad una logica di tipo gerarchico: "sussidiarietà" ed "adeguatezza" esprimono una logica di tipo paritario che rafforza il secondo elemento del dittico

Le competenze amministrative<sup>20</sup>, coerentemente con il principio di sussidiarietà, sono state allocate nel livello territoriale più vicino alla cittadinanza, salve le esigenze di “esercizio unitario”. È stata introdotta, poi, la possibilità per talune Regioni che ne facciano richiesta di ottenere ulteriori margini di autonomia, nelle forme previste dal nuovo art. 116, Cost., gettando le basi per una diversificazione ulteriore delle forme dell'autonomia. Si è inteso, inoltre, rafforzare l'autonomia finanziaria, includendovi espressamente tanto l'autonomia di entrata quanto l'autonomia di spesa, nel tentativo di configurare una finanza regionale solo parzialmente derivata, limitando la competenza statale ai “principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”. In ultimo, è stata prevista una competenza esclusiva statale in tema di “perequazione delle risorse finanziarie” e di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, oltre alla costituzionalizzazione di un fondo “senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante”<sup>21</sup>.

Se questo è il quadro di massima, le applicazioni concrete sono andate, ancora una volta<sup>22</sup>, in direzione ben diversa, generando distorsioni che, se possibile, hanno ulteriormente approfondito i divari territoriali. La realtà istituzionale ha visto, infatti, il confrontarsi di pur sempre esistenti istanze centralistiche, accentuate da congiunture economico-finanziarie globali estremamente sfavorevoli, con un sostanziale fraintendimento della portata del “principio autonomistico”, in un curioso affastellarsi di spinte centripete e centrifughe.

In primo luogo, è da considerare che, nonostante le enunciazioni generali in tema di autonomia finanziaria, la giurisprudenza costituzionale, dopo una prima oscillazione, si è orientata nel senso di ritenere l'autonomia tributaria esercitabile solo a seguito della definizione

---

“supremazia – collaborazione” (p. 1219). È, quest'ultima, una ricostruzione che potrà di seguito rintracciarsi anche tra le maglie della lettura procedimentale che la Corte costituzionale, con la fondamentale sent. n. 303/2003, ha dato dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza (v. in particolare § 2.2, *Considerato in diritto*). P. CARETTI, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004, p. 381, nell'analizzare la giurisprudenza costituzionale in tema di esercizio della funzione legislativa, successiva alla riforma, guarda criticamente all'eliminazione del limite dell'interesse nazionale. In particolare, evidenzia che «la soddisfazione delle esigenze di coerenza complessiva del sistema» (p. 386), pur sempre esistenti, verrebbe rimessa a strumenti inidonei (le competenze esclusive c.d. trasversali e l'esercizio del potere sostitutivo ex art. 120, c. 2, Cost.), al punto da avere indotto la Corte ad una lettura estensiva del principio di sussidiarietà e, in generale, ad operazioni interpretative volte a colmare le lacune legislative. La centralità del dibattito risulta anche dalla circostanza che il d.d.l. cost. A.S. 1429, 26 intendeva ripristinare il criterio dell'interesse nazionale: cfr. sul punto A. D'ATENA, *Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni ed il ruolo della Corte Costituzionale*, in *Questa Rivista*, n. 1-2, 2015, p. 8.

<sup>20</sup> Nonché quelle legislative, nelle materie di competenza concorrente, mediante la c.d. chiamata in sussidiarietà, di cui alla sopracitata C. cost., sent. n. 303/2003. Tra commenti alla sentenza, ex multis: BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004, p. 578; (in senso critico), L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa «concorrente», leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004, p. 587; A. RUGGERI, *Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 29 ottobre 2003; A. D'ATENA, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, p. 2778.

<sup>21</sup> Critico G. PITRUZZELLA, *Problemi e pericoli del “federalismo fiscale” in Italia*, in *Le Regioni*, n. 5, 2002, p. 982.

<sup>22</sup> Al pari, in effetti, di quanto già accaduto per il precedente modello costituzionale del 1948, cfr. A. D'ATENA, *Regione, cit.*, p. 334.

legislativa dei principi generali di coordinamento della finanza pubblica<sup>23</sup>. La legge delega in materia fu emanata, tuttavia, solo diversi anni dopo l'entrata in vigore della riforma e ancor più tardi furono emanati i relativi decreti attuativi. Molte voci hanno, quindi, nel tempo evidenziato la riconferma di un'impostazione essenzialmente centralista della finanza pubblica, a carattere pur sempre in prevalenza derivato, e il sostanziale fallimento dell'obiettivo di una maggiore responsabilizzazione delle Regioni nell'utilizzo delle risorse assegnate<sup>24</sup>. Un esito deludente da ascrivere tanto alla mancata corrispondenza tra ente impositore ed ente amministratore (e, quindi, tra potere impositivo e potere di spesa)<sup>25</sup>, quanto alla frammentarietà ed inadeguatezza del quadro normativo di riferimento. Si pensi, ad esempio, all'uso del criterio della spesa storica come base di calcolo del valore dei servizi da erogare, fino alla definizione dei "costi e fabbisogni standard"<sup>26</sup>.

L'impostazione descritta si è coniugata con la circostanza che, come usualmente accade, accadimenti eccezionali hanno spinto lo Stato centrale a riassorbire le competenze delle autonomie, per esigenze di coordinamento e, forse, di controllo<sup>27</sup>. Il riferimento non è più solo alla crisi dei mercati del biennio 2007-2008<sup>28</sup>. La più recente pandemia da COVID-19 ha, infatti, determinato l'adozione di piani di finanziamento comunitari che vedono protagonisti non solo, e non tanto, gli Stati, quanto le istituzioni europee, relegando le Regioni al ruolo di

---

<sup>23</sup> Per l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in tema di "tributi propri", da ritenersi tali non se solo riscossi, ma se anche imposti dalla Regione, che ha condotto la Corte a ritenere la potestà impositiva regionale esercitabile solo successivamente alla definizione dei "principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" (art. 119, c. 2, Cost.) v. A. BRANCASI, *Osservazioni sull'autonomia finanziaria*, in *Le Regioni*, 2-3, 2004, p. 454 e L. ANTONINI, *Federalismo fiscale* (voce), in *Enciclopedia del Diritto, Annali X*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 415. V. anche A. D'ATENA, *La parabola*, cit., p. 705. Inoltre (p. 714), bisogna considerare che la «Corte [...] ha finito per trasformare la competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica in competenza finalistica. [...] In tal modo, la corrispondente competenza viene ad assumere i caratteri di una competenza trasversale – analoga a quella vantata dallo Stato in ordine alla tutela della concorrenza o alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema – suscettibile di investire tutte le materie di competenza delle Regioni».

<sup>24</sup> *Ex multis*, M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie*, in *Le Regioni*, 2-3, 2004, p. 433.

<sup>25</sup> C.d. *representation without taxation*. L. ANTONINI, *Federalismo fiscale*, cit., p. 415, evidenzia che «si è così verificato il paradosso in un'autonomia impositiva rimasta a lungo congelata a causa della latitanza del legislatore statale nel definire i principi di coordinamento e parallelamente di una nuova autonomia di spesa, invece, immediatamente operativa. [...] È emblematico che nell'intervallo di tempo dal 1999 al 2007 la spesa sanitaria regionale sia sostanzialmente raddoppiata, passando dai 55,1 miliardi del 1998 ai 101,4 miliardi del 2008». V. anche M. BERTOLISSI, *Ibid.*, p. 432, secondo cui «non si è mai dato che l'art. 119 Cost. sia stato letto alla luce del criterio della responsabilità finanziaria: se così fosse, se ne sarebbe definito il contenuto in termini affatto diversi».

<sup>26</sup> C. PINELLI, *Come emersero le sperequazioni territoriali sulla tutela della salute e perché sembra così difficile rimediarvi*, in *Questa Rivista*, n. 1, 2025, p. 46, nota come il criterio della spesa storica sia stato elaborato nell'ambito della legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale, n. 833 del 1978, al fine specifico di «estinguere i rilevanti debiti accumulati dagli enti mutualistici».

<sup>27</sup> Con l'eccezione della risposta tedesca alla crisi finanziaria del 2007-2008: A. D'ATENA, *La parabola*, op. cit., p. 711.

<sup>28</sup> Come messo in evidenza, quanto alla crisi economico-finanziaria, da A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti* in *Rivista AIC*, n. 4, 2017, p. 7, il quale sottolinea come, in particolare a seguito della riforma costituzionale operata con l. cost. n. 1/2012, «proprio questa situazione "monopolistica" delle scelte finanziarie e la sua diretta ricaduta sulla fruizione delle prestazioni sociali hanno finito per affinare e rendere più incisivo negli ultimi anni il controllo sulle leggi, il quale – non di rado – si è concentrato sulla istruttoria delle leggi ad alta valenza finanziaria». Sui limiti del contenimento della spesa pubblica mediante i c.d. "tagli lineari", v. L. ANTONINI, op. cit., p. 419. V. anche A. D'ATENA, *La parabola*, *Ibid.*, p. 708.

soggetti attuatori<sup>29</sup>. Appare opportuno soffermarsi sul punto, evidenziando due criticità che possono contribuire a spiegare perché, nonostante una disponibilità di risorse senza precedenti, la sperequazione territoriale non sembra di pronto superamento. Per un verso, infatti, intercettare, prima, e gestire, poi, i finanziamenti europei, da erogarsi, di regola, sulla base di bandi, richiede una capacità amministrativa di cui le strutture regionali, e ancor più locali, del meridione sono spesso oggettivamente prive, di fatto mettendo i territori in un rapporto competitivo sostanzialmente diseguale<sup>30</sup>. Per altro verso, deve rilevarsi uno scollamento tra la quantità e la qualità, in termini anche di peso economico, dei progetti volti a superare i divari infrastrutturali. In particolare, per quanto concerne gli investimenti ferroviari, il maggior numero dei progetti è stato avviato nelle regioni meridionali e insulari. «Tuttavia, se si rivolge l'attenzione alla distribuzione per importi, cresce fortemente il peso dei progetti dislocati al Nord (circa la metà delle dimensioni finanziarie complessive)»<sup>31</sup>.

Non è privo di rilevanza che oggetto della contraddizione descritta siano proprio gli investimenti ferroviari, che rappresentano un punto centrale della strategia europea di promozione della transizione ecologica e del trasporto sostenibile. Il settore della tutela ambientale rappresenta, in senso ampio, un caso classico in cui l'autonomia necessita di essere adeguatamente coordinata, anche al fine di appianare le sperequazioni territoriali, proprio mediante investimenti infrastrutturali di ampio respiro. D'altra parte, la centralità della tutela ambientale è stata riconosciuta dal legislatore costituzionale con la recente e nota riforma degli artt. 9, c. 3, e 41, c. 3, Cost., operata con l. cost. n. 1/2022, che ha riconosciuto autonoma dignità, non più necessariamente strumentale, al bene giuridico "ambiente"<sup>32</sup>. Per vero, come è noto, le sfaccettature e le implicazioni della tutela dell'ambiente sono state ancor prima accertate nella giurisprudenza costituzionale che ha qualificato la materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" di cui all'art. 117, c. 2, lett. s), Cost., quale materia trasversale, che richiede, cioè, una collaborazione tra diversi livelli di governo<sup>33</sup>. Si tratta, infatti, di un settore di attività, legislativa e, più ancora, amministrativa, in cui è particolarmente

<sup>29</sup> Cfr. A. ZANARDI, *Il ruolo degli enti territoriali nell'attuazione del PNRR*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, p. 239.

<sup>30</sup> È, questo, un problema antico, rilevato anche da CASSESE, *Federalismo*, op. cit., p. 991. A. ZANARDI, *Ibid.*, p. 242 è critico sul sistema competitivo dei bandi per la ripartizione delle risorse del piano. In tema di capacità amministrativa, v. anche il *Rapporto SVIMEZ 2024, L'economia e la società del mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna, p. 275.

<sup>31</sup> Come rilevato dalla Corte dei Conti, nella Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) di dicembre 2024, p. 15. M. MUSUMECI, *L'implementazione del PNRR nel Mezzogiorno*, in *Astrid Rassegna*, n. 3, 2025, p. 4, evidenzia, altresì, i ritardi nell'avvio e nel completamento dei lavori in corso nelle Regioni meridionali, ascrivendolo anche ad «un problema di capacità amministrativa degli enti responsabili dei progetti».

<sup>32</sup> Sulla portata della riforma, che per la prima volta è intervenuta sui *Principi fondamentali* espressi dalla carta costituzionale, cfr. R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *federalismi.it – paper*, 6 aprile 2022; M. BERTOLISSI, *Amministratori, non proprietari dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi*, in *federalismi.it*, n. 6, 2023, p. 24; G. M. SALERNO, *Ambiente e articolazione costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023, p. 169; A. RUGGERI, *La salvaguardia dell'ambiente, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, in *dirittifondamentali.it*, n. 3, 2024, p. 50.

<sup>33</sup> Cfr. A. D'ATENA, *Tutela ambientale e autonomia differenziata*, in *Consultaonline*, 2024, 1, p. 60 e, in particolare, nt. 8 e 9. D'altra parte, e a monte, la Corte costituzionale aveva riconosciuto la rilevanza giuridica dell'ambiente, ben prima della stessa riforma del 2001, nel combinato disposto degli artt. 9, come declinazione del bene paesaggio, e 32, Cost., cfr. M. BETZU, *Art. 9*, in BARTOLE-R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008, p. 76.

evidente l'esigenza di un coordinamento tra centro e periferia, in ragione del principio di sussidiarietà<sup>34</sup>, poiché la portata delle "emergenze" della modernità, in *primis* l'emergenza climatica, è tanto vasta da superare gli stessi confini nazionali e regionali.

Le spinte centrifughe, invece, hanno inteso piegare il concetto di autonomia, da opzione politica, in quanto mezzo e funzione di un'amministrazione efficiente, a una sorta di argomento retorico, finalizzato a ridefinire il rapporto tra territori in termini di competitività<sup>35</sup>. In questo modo si è tralasciato di considerare tanto che il rafforzamento dell'autonomia riconosciuta agli enti territoriali, a seguito della riforma istituzionale del 2001, è stato accompagnato da una sostanziale riconferma del modello di regionalismo "cooperativo"<sup>36</sup> e che con esso deve essere coordinato, quanto che il riconoscimento di margini ulteriori di autonomia presuppone, o, perlomeno, deve accompagnarsi ad un'adeguata perequazione territoriale<sup>37</sup>.

Non appare inutile rilevare come la costituzionalizzazione del fondo perequativo e la previsione della competenza esclusiva statale in punto di definizione dei livelli essenziali di prestazione<sup>38</sup> siano state operate proprio con la riforma del 2001, quasi a conferma del legame intercorrente tra perequazione ed autonomia. Legame da intendersi, è bene specificarlo ulteriormente, in termini di "presupposizione", nel senso che l'autonomia, per non risolversi in disgregazione competitiva, presuppone, appunto, la perequazione territoriale. Tuttavia, insieme al piano dell'autonomia finanziaria e, in particolare, del cd. federalismo fiscale, si tratta

<sup>34</sup> Si vedano le considerazioni di M. BERTOLISSI, *Discorso introduttivo sui LEP ambientali. Come orientarsi nella complessità dei fatti*, in *Ambiente Diritto*, n. 4, 2023, p. 1.

<sup>35</sup> Si pensi, ad esempio, alla retorica politica sul presunto "residuo fiscale", cfr. G. D'AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Rubbettino Editore, Torino, 2020, p. 121.

<sup>36</sup> Che «presuppone la presenza di un solido tessuto di valori costituzionali comuni, da cui si struttura un sistema cooperativo nella gestione delle competenze e nella determinazione dei flussi perequativi a vantaggio delle aree territoriali meno favorite», L. ANTONINI, *op. cit.*, p. 409 e p. 412.

<sup>37</sup> La stretta interdipendenza tra autonomia e perequazione territoriale era d'altra parte già avvertita da Mortati che, in *Assemblea Costituente*, individuava tra gli scopi del decentramento «1°) innanzi tutto l'avvicinamento dell'amministrazione agli interessi locali, al duplice scopo dell'educazione politica dei cittadini e dell'adattamento alle esigenze locali; 2°) garanzia di libertà quale può essere data da un saldo gruppo omogeneo; 3°) infine [...] equilibrio delle regioni fra loro, superando l'inconveniente, che si verifica in tutta la storia d'Italia, della sopraffazione da parte delle regioni più popolate e più ricche di quelle meno popolate e più povere. [...] Per raggiungere questi scopi, occorre innanzi tutto una vera autonomia, non soltanto amministrativa, ma costituzionale». V. *Atti dell'Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, seconda Sottocommissione, resoconto sommario n. 3 della seduta di lunedì 29 luglio 1946*, p. 30.

<sup>38</sup> I livelli essenziali di prestazione possono, forse, intendersi come contraltare legislativo della perequazione, cfr. C. PINELLI, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 3, 2018, p. 771. F. MANGANARO, *Politiche di coesione* (voce), in *Enciclopedia del Diritto, I Tematici III*, Giuffrè, Milano, 2022, p. 854, inquadra i LEP tra le politiche di coesione «perché i livelli essenziali delle prestazioni "devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117 cost.) mettendo in atto politiche di coesione tra le persone e tra i territori, tenendo conto del duplice profilo micro e macro della coesione, come individuati dalla dottrina sociologica». D'altra parte, i LEP rappresentano un concetto sfuggente, di difficile definizione, mediante il quale si intende garantire un livello minimo, qualitativo e quantitativo, dei servizi offerti ai cittadini nelle singole realtà territoriali. È stato correttamente evidenziato come la definizione dei LEP sia strettamente legata ad un'opera di perequazione infrastrutturale, nel senso che perde di significato la prima in difetto della seconda, v. L. BIANCHI, A. GIANNOLA, C. PETRAGLIA, *Perché il disegno di legge Calderoli ostacola l'attuazione del federalismo simmetrico e cooperativo della legge delega n. 42 del 2009*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2024, p. 78.

dei punti in cui il disegno costituzionale ha avuto più timida attuazione. Invero, oltre alla mancata istituzione del fondo perequativo, «sono state privilegiate forme di perequazione assistenziale rispetto a quelle di perequazione infrastrutturale»<sup>39</sup>. In questa scia si inserisce, altresì, la mancata organica definizione dei LEP, salvo che in materia sanitaria<sup>40</sup> e in pochi altri settori, almeno fino all’emanazione della legge di bilancio per il 2022 (l. n. 234/2021)<sup>41</sup>. Questo intervento normativo, che intende dettare dei criteri di determinazione dei livelli essenziali, appare, tuttavia, ancora una volta settoriale poiché pur sempre limitato a specifiche materie afferenti all’area dell’assistenza sociale.

### 3. La l. n. 86/2024 e la sentenza C. cost. n. 192/2024

A fronte di una gestione della finanza pubblica essenzialmente centralizzata, l’autonomia legislativa è sembrata essere l’unico vero spazio in cui potere dare agio alle sollecitazioni “secessionistiche” o, perlomeno, competitive, espresse da alcuni territori e dalle relative classi politiche. Le istanze dell’autonomia si sono concentrate, in particolare, sul meccanismo di differenziazione previsto dall’art. 116, c. 3, Cost. In questo scenario si inseriscono le “trattative” tra Stato e Regioni a statuto ordinario circa il riconoscimento di autonomia legislativa nelle materie di competenza concorrente e in alcune di potestà esclusiva statale, sfociate nella approvazione di pre-intese<sup>42</sup>. Il Parlamento ha approvato, infine, la l. n. 86/2024, che intende disciplinare in via generale la procedura di “differenziazione”<sup>43</sup>. Si è, così, previsto un articolato procedimento, in combinato disposto tra la legge citata e la precedente l. n. 197/2022 (legge di bilancio per il 2023), mediante il quale le Regioni a statuto ordinario possono ottenere l’attribuzione di ulteriori competenze legislative. La normativa interveniva altresì sul tema della perequazione, subordinando la devoluzione alla definizione del LEP, nelle materie concernenti diritti civili e sociali, così da assicurare uno standard minimo uniforme sul territorio nazionale<sup>44</sup>.

<sup>39</sup> L. ANTONINI, *op. cit.*, p. 418.

<sup>40</sup> Il riferimento è ai cc.dd. LEA, che a ben vedere, fungendo da apripista, hanno preceduto la costituzionalizzazione della definizione dei LEP come materia di competenza esclusiva statale, ovvero, come precisato dalla Corte costituzionale con sent. n. 282/2002, come competenza trasversale. V. sul punto le ricostruzioni di A. D’ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, n. 6, 2003, p. 1077; C. PINELLI, *Come emersero le sperequazioni*, cit.; C. LOTTA, *PNRR, regionalismo differenziato e livelli essenziali delle prestazioni: quali prospettive per la (duratura) attuazione dei LEP?* in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2023, p. 84.

<sup>41</sup> Cfr. P. TORRETTA, *La legge di bilancio 2022 e l’assistenza sociale: qualche LEPS e tante ‘buone intenzioni’*, in *Federalismi*, n. 11, 2022, p. 187.

<sup>42</sup> Gli accordi, come è noto, sono stati siglati tra il Governo e le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto. Per consultare il testo delle c.d. pre-intese, v. il sito del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, *qui*.

<sup>43</sup> L’adozione di una legge di tal fatta era ritenuta “opportuna” anche se non “costituzionalmente necessaria” da parte della dottrina (v. *ex multis* A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato* (voce), in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Utet, Torino, 2021, p. 327) con interpretazione poi accolta anche dalla Corte costituzionale, con sent. n. 192/2024 (v. §7.2, *Considerato in diritto*) e successiva sent. n. 10/2025, in tema di (in)ammissibilità dei quesiti referendari già proposti sulla l. n. 86/2024 (§6.3 *Considerato in diritto*).

<sup>44</sup> L’intervento normativo operato in punto di procedimento di determinazione dei LEP dalla l. n. 197/2022 (legge di bilancio per il 2023), commi da 791 a 801-bis), d’altra parte, incorre nell’equivoco di legare a doppio filo differenziazione ex art. 116, c. 3, Cost. e determinazione dei LEP. L’equivoco sta non tanto nella supposizione di una



Può essere utile esaminare la disciplina prevista dalla l. n. 86/2024 alla luce delle statuizioni della Corte costituzionale che, come si accennava, con la sentenza n. 192/2024, è intervenuta dichiarando l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge, impugnata in via d'azione dalle Regioni Puglia, Toscana, Sardegna e Campania<sup>45</sup>. Ed invero, la sentenza, punto di sintesi tra le istanze dell'autonomia e del coordinamento, ha operato una sostanziale riscrittura dell'impianto legislativo, che esce profondamente alterato dal giudizio di legittimità costituzionale<sup>46</sup>.

Preliminarmente, è opportuno rilevare lo sforzo ricostruttivo compiuto dalla Corte. Ripartendo dalle basi, inquadra il tema della differenziazione nell'allocazione delle competenze legislative ex art. 116, c. 3, Cost., nella cornice della forma di Stato italiana, di cui il regionalismo cooperativo, pure con elementi insopprimibili di competizione, rappresenta una componente fondamentale (§4)<sup>47</sup>. Oltre che con il principio di unità e indivisibilità della Repubblica, l'autonomia regionale va raccordata, poi, al principio di sussidiarietà, come criterio di adeguata ripartizione delle funzioni tra i livelli di governo. Lo snodo argomentativo è di primaria importanza, poiché conferma come l'autonomia e il decentramento «non possano essere

---

relazione inesistente, ma nell'invertirne i termini, poiché dalla lettura dell'impianto normativo sembra che la determinazione dei LEP sia da realizzarsi in funzione dell'ulteriore differenziazione, e non sia invece utile come strumento perequativo a prescindere: cfr. L. BIANCHI, A. GIANNOLA, C. PETRAGLIA, *Perché il disegno di legge Calderoli*, cit., p. 78.

<sup>45</sup> I commenti e le note alla sentenza sono numerosissimi e si richiamano, *ex multis*, BARTOLE, *Differenziazione e ordinamento regionale vivente*, in *Astrid Rassegna*, n. 1, 2025; C. BUZZACCHI, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»*, *Astrid Rassegna*, n. 18, 2024; V. CERULLI IRELLI, *Osservazioni «a prima lettura» sulla sentenza della Corte costituzionale in tema di autonomia differenziata*, entrambi in *Astrid Rassegna*, n. 18, 2024; G. RIVOSCECHI, *Regioni, finanza, livelli essenziali e principio democratico*, in [www.lecostituzionaliste.it](http://www.lecostituzionaliste.it), 2024, Ottobre; L. VIOLINI, *Alcune considerazioni sulla sentenza nr. 192/2024 della Corte Costituzionale*, in [www.lecostituzionaliste.it](http://www.lecostituzionaliste.it), 2024, dicembre; L. D'ANDREA, *Brevi notazioni critiche sull'autonomia differenziata*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2025, p. 30; G. DONATO, *Cancellature e regionalismo differenziato*, in *Le Regioni*, n. 1, 2025, p. 31. È opportuno precisare che, alla luce della densità e complessità del provvedimento, l'attenzione si concentrerà sui passaggi più rilevanti ai soli fini della presente disamina e, in particolare, sui paragrafi 4, 9, 14, 15 e da 22 a 28 del *Considerato in diritto*.

<sup>46</sup> Come evidenziato dalla stessa Corte costituzionale che, con sent. n. 10/2025, con cui si è dichiarata l'inammissibilità del referendum abrogativo proposto sulla l. n. 86/2024, ha affermato: «In definitiva, la sentenza n. 192 del 2024 ha eliminato gran parte del disposto normativo di cui alla legge n. 86 del 2024, incisa nella sua architettura essenziale, lasciando in vita un contenuto minimo. Tale contenuto è di difficile individuazione e ciò si riflette sulla comprensibilità del quesito da parte del corpo elettorale, oltreché sul fine ultimo, o *ratio*, della stessa richiesta referendaria» (§ 10.2, *Considerato in diritto*).

<sup>47</sup> In particolare, la Corte afferma che l'art. 116, c. 3, Cost. è disposizione che «non può essere considerata come una monade isolata, ma deve essere collocata nel quadro complessivo della forma di Stato italiana, con cui va armonizzata», con ciò richiamando le censure e le argomentazioni svolte dalla Regione Sardegna nel ricorso introduttivo n. 30/2024, Reg. Ric., al paragrafo 5.3, nel ricollegare la disposizione in esame al principio di unità e indivisibilità della Repubblica, espresso dall'art. 5, Cost. («Le regioni non sono monadi leibniziane le cui competenze, senza porte e senza finestre, sono autosufficienti e indifferenti alle competenze e alle attribuzioni degli altri enti autonomi, né possono esaurire la loro compiutezza in un dialogo chiuso con il Governo. Anche le competenze degli enti locali ne risentono in forza del principio di sussidiarietà verticale ex art. 118 della Costituzione»). Può essere interessante notare, inoltre, come proprio l'art. 5, Cost. sia servito da parametro nel giudizio in esame, diversamente da quanto prospettato da C. ESPOSITO, *Autonomie e decentramento*, cit., p. 71, secondo cui la dichiarazione di unità ed indivisibilità avrebbe dovuto intendersi quale «mero» criterio interpretativo, utile ad escludere che, fra più significati possibili di una disposizione, quello «che può porre in pericolo l'unità d'Italia sia quello esatto».



ricondotti ad una logica di potere con cui risolvere i conflitti tra diversi soggetti politici, né dipendere da valutazioni meramente politiche» (§ 4.1)<sup>48</sup>.

La Corte censura, così, la devoluzione per “materie” e non, invece, per singole “funzioni”, prevista dalla legge impugnata (§§ 4.1 e 4.3)<sup>49</sup>. In questa prospettiva, la Corte evidenzia come alcune delle “materie” di cui all’art. 117, c. 2, Cost., con grande difficoltà potrebbero essere devolute alle Regioni, che, data la relativa localizzazione territoriale, non potrebbero garantirne una disciplina adeguata. In particolare, come era prevedibile, si conferma la dimensione necessariamente sovranazionale della tutela ambientale (§ 4.4). La Corte, quindi, mette in luce come le «esternalità positive» del decentramento, in termini di individuazione delle soluzioni più adeguate alle peculiarità della singola realtà territoriale, vengano «controbilanciate da una esternalità negativa nel caso in cui l’attribuzione differenziata comporti politiche che vanno a scapito di interessi generali come la tutela dell’ambiente o del patrimonio culturale»<sup>50</sup>. La differenziazione deve seguire un criterio di maggiori efficienza ed efficacia, che può richiedere, in certi casi, una prevalenza delle esigenze del coordinamento.

Centrali nell’impianto della pronuncia sono, poi, le statuizioni in punto di finanziamento delle funzioni trasferite, di estensione dell’autonomia finanziaria e di perequazione. Si tratta dei profili che rappresentavano il vero punto nodale delle pre-intese<sup>51</sup>. Ne emerge, ancora una volta, come il riconoscimento di autonomia legislativa e amministrativa, *a fortiori* se differenziata, nel migliore dei casi resti un involucro vuoto, nel peggiore, si tramuti in una ulteriore fonte di disuguaglianza, ove non affiancata da una più piena autonomia finanziaria, vera «pietra angolare» del sistema delle autonomie<sup>52</sup>, accompagnata da un’efficace uniformazione delle condizioni di partenza.

In primo luogo, si ristabilisce il rapporto tra determinazione dei LEP e autonomia differenziata, costituendo la prima «contrappeso» della seconda, «una “rete di protezione” che salvaguarda condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale» (§ 14.1)<sup>53</sup>. La Corte, poi, correttamente distingue il finanziamento dei LEP dal finanziamento delle funzioni trasferite,

---

<sup>48</sup> Il passaggio esaminato, e l’apparato concettuale cui si riferisce, mettono in luce come la sentenza in esame, a ben vedere, rappresenti quasi un nuovo trattato sul regionalismo, in diretto dialogo con la precedente sent. n. 303/2003 che, a sua volta, chiariva il nuovo statuto del rapporto Stato-Regioni all’indomani della riforma costituzionale del 2001.

<sup>49</sup> C. BUZZACCHI, *Pluralismo, differenze, cit.*, p. 6, evidenzia che «le materie non sono più oggetto di candidatura in quanto tali, e alcune materie appaiono totalmente precluse anche se le Regioni individuassero poche funzioni in esse di cui proporre l’assunzione. Ragioni di esercizio unitario – pienamente spiegabili in virtù della sussidiarietà quale “ascensore” diretta al livello più adeguato».

<sup>50</sup> PIPERNO, *Il regionalismo differenziato: profili politologici, economici e di finanza pubblica*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato, cit.*, p. 46.

<sup>51</sup> Cfr. G. D’AMICO, *Regionalismo differenziato, cit.*, p. 109 e 111.

<sup>52</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico, II*, Padova, Cedam, 1976, p. 906, con una tesi già espressa in Assemblea Costituente: «Occorre poi una certa autosufficienza: è assurdo conferire l’autogoverno, senza una sufficiente autonomia finanziaria, senza un minimo di mezzi economici per far fronte alle spese della regione» (v. Atti dell’Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, seconda Sottocommissione, resoconto sommario n. 3, cit., p. 30).

<sup>53</sup> Con l’ulteriore specificazione che la determinazione dei LEP è condizione della devoluzione anche nelle materie c.d. “no-LEP”, cioè in quelle non elencate dall’art. 3, c. 3, l. n. 86/2024, quando abbiano ad oggetto «funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» (§15.2).

alle quali sole è da riferirsi la clausola di invarianza finanziaria di cui all'art. 9, c. 1, l. n. 86/2024. I LEP rappresentano, invero, la misura minima di qualità e quantità dei servizi da garantire uniformemente sul territorio nazionale (§22). Diversamente, la spesa ulteriore va finanziata secondo una logica di «gestione efficiente» che non è garantita dal criterio della spesa storica, insito nel riferimento ai fabbisogni di spesa *ex art.* 5, c. 2, l. l. n. 86/2024 quale fondamento della eventuale modifica delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese. Al contrario, l'effetto della disciplina impugnata sarebbe di deresponsabilizzare ulteriormente le Regioni quali centri di spesa, avallando gestioni anche inefficienti delle risorse pubbliche.

D'altra parte, la Corte mette acutamente in rilievo come nell'impianto della legge impugnata il finanziamento dell'attività legislativa e amministrativa regionale continui a basarsi su meccanismi di finanza derivata, tradendo nuovamente il fine di responsabilizzazione delle autonomie<sup>54</sup>. Il riferimento non è solo alle compartecipazioni ai tributi statali *tout court*. Invero, il periodico riallineamento tra aliquote di compartecipazione al gettito dei tributi ai fabbisogni di spesa espressi dalle Regioni si traduce, di fatto, in una forma di trasferimento statale a destinazione vincolata in violazione dei limiti imposti dall'art. 119, c. 5, Cost. (§22.3). Sotto questo profilo, fondamentali appaiono altresì i moniti della Corte in tema di attuazione del federalismo fiscale cooperativo e di una efficace perequazione territoriale, specie tramite l'istituzione del fondo perequativo. Obiettivo che, oltre a rappresentare una centrale *milestone* del PNRR, espressa nella Missione 1, Componente 1, Riforma 1.14, è condizione necessaria di un'ulteriore differenziazione tra Regioni che sia pienamente equa (§ 23.3)<sup>55</sup>.

Un ultimo punto che appare imprescindibile evidenziare attiene al tema del rapporto tra Regioni differenziate e non differenziate in ordine alla partecipazione agli obiettivi di finanza pubblica, che l'art. 9, c. 4, l. n. 86/2024 prevedeva come meramente facoltativo per le prime (§ 28). Per usare le parole della Corte, la norma, dichiarata per l'appunto incostituzionale, non solo «non può trovare ragionevole giustificazione nell'assunzione delle funzioni richieste e trasferite», ma altresì «oltre a indebolire i vincoli di solidarietà e unità della Repubblica, si pone in contrasto con i principi dell'equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico» (§ 28.2).

#### 4. Brevi conclusioni

Dalla sia pur sommaria analisi delle statuizioni della Corte e dalla lettura da questa data delle norme censurate possono trarsi due spunti di riflessione. Il primo è che, nonostante l'impianto della legge ruoti attorno alla devoluzione di competenze legislative, ben più pregnante appare la correlata funzione amministrativa nell'ambito delle materie eventualmente

<sup>54</sup> Un ulteriore monito al legislatore, per una compiuta attuazione dell'autonomia finanziaria secondo il modello previsto dall'art. 119, Cost., è stato da ultimo rivolto dalla Corte costituzionale, con sent. n. 45/2025, §5.3, *Considerato in diritto*.

<sup>55</sup> G. RIVOSECCHI, *Potere, diritti, cit.*, p. 759, evidenzia come proprio il necessario rafforzamento dell'autonomia finanziaria regionale debba accompagnarsi, sul piano del coordinamento statale, ad un'efficace opera di perequazione «funzionale ad attenuare le asperità fiscali e gli squilibri territoriali».

devolute, come anche avvertito da numerosi commentatori<sup>56</sup>. Il secondo è che, correlativamente, il vero tema problematico della differenziazione attiene alle modalità di finanziamento delle funzioni devolute, in specie nel contesto di un modello di finanza pubblica ancora prevalentemente derivato.

L'intervento della Corte, di cui si è tentato di dare conto, può leggersi come la chiusura del cerchio, almeno concettuale, sul tema dell'autonomia regionale. Per un verso, infatti, è innegabile che, da sempre, il territorio italiano è attraversato da profonde sperequazioni, economiche e amministrative e l'approccio uniformatore e paternalistico nell'affrontare il problema del superamento dei divari territoriali si è dimostrato, a più riprese, inefficace. Ciò non implica, tuttavia, che la soluzione possa essere rintracciata nel riconoscimento di un'autonomia intesa come disgregazione competitiva. In questa prospettiva, l'autonomia finanziaria e, in particolare, il cd. federalismo fiscale, che si riferisce al piano dell'autonomia tributaria o di entrata, possono e, forse, devono trovare finalmente attuazione, anche al fine di garantire una maggiore responsabilizzazione degli enti impositori nell'utilizzo delle risorse richieste alla popolazione di riferimento. Allo stesso tempo, come evidenziato dalla Corte, è il principio di sussidiarietà ad offrire un criterio generale, ed una solida guida teorica, nelle scelte di allocazione delle funzioni. Duttile e flessibile, concorre al medesimo fine di responsabilizzazione degli enti decentrati, assicurando i mezzi idonei al raggiungimento di obiettivi concretamente ed efficacemente perseguibili<sup>57</sup>.

Appare opportuno sottolineare, ad ogni modo, che nel quadro del modello di regionalismo cooperativo, l'autonomia, nelle sue diverse declinazioni, non può che andare di pari passo con un'efficace azione perequativa, sul piano dei servizi e delle infrastrutture. Ancora, sotto altro, ma strettamente collegato, profilo, sarebbe irragionevole non considerare che l'autonomia, che resta una garanzia di pluralismo, deve essere riconosciuta pur sempre in un quadro di coordinamento statale. Ciò è tanto più vero in settori trasversali e con decise connotazioni di sovranazionalità, salvo pur sempre il coinvolgimento nelle sedi opportune<sup>58</sup>. Settori in cui, al

<sup>56</sup> M. CAMMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art.116.3 Cost.*, in *Astrid Rassegna*, n. 10, 2019, p. 14, osserva: «se il problema di oggi è solo quello di allocare nuove funzioni amministrative in sede regionale (e locale, aggiungo) in linea di principio non c'è bisogno di ricorrere al complesso procedimento dettato per il regionalismo differenziato. Il che significa, ed è la seconda indicazione, che il ruolo specifico dell'art.116.3 in base a quanto fin qui osservato è contemporaneamente più limitato e più ampio». Più in generale, sarebbe necessario tener conto che l'asimmetria e la devoluzione di funzioni, che pure hanno delle giustificazioni tanto teoriche quanto pratiche, non rappresentano, ancora una volta, valori in sé né sono astrattamente utili al migliore esercizio di qualsivoglia funzione. V. sul punto le interessanti considerazioni di PIPERNO, *Il regionalismo differenziato: profili politologici*, cit., in particolare p. 45. Nel senso della centralità dell'amministrazione, M. BERTOLISSI, *Premesse per una lettura sostanziale dell'art. 116, 3° comma, della Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2020, p. 450.

<sup>57</sup> Cfr. L. D'ANDREA, *Il principio di sussidiarietà tra radice personalistica e funzione conformativa del sistema normativo*, in *Iustitia*, n.2, 2011, p. 257.

<sup>58</sup> Centrale dovrebbe essere, in particolare, il ruolo della Conferenza Stato-Regioni, che è andato via via rafforzandosi quale «sede privilegiata» (v. C. cost., sent. n. 116/1994, *Considerato in diritto*, §4) del raccordo tra Stato e autonomie e, quindi, di espressione del principio di leale collaborazione. V. G. M. SALERNO, *Leale collaborazione (tra Stato e Regioni)* (voce), in *Enciclopedia del Diritto, I Tematici V*, Giuffrè, Milano, 2023, p. 290. Secondo A. SPADARO, *Il regionalismo italiano alla prova dello European Green Deal*, in *Passaggi Costituzionali*, n. 2, 2024, p. 145. «per finanziare i costi di una transizione verde pienamente rispettosa del principio autonomistico il legislatore potrebbe, quindi, valutare la creazione di un apposito fondo, formalmente nazionale ma sostanzialmente “repubblicano”, perché



contrario, una gestione parcellizzata dei problemi si risolverebbe, e si è in effetti già risolta, nell'approfondimento dei divari esistenti.

---

gestito dal Ministero dell'Ambiente sulla base di criteri condivisi con la Conferenza Unificata ed alimentato da tutti i livelli di governo, in proporzione alle rispettive entrate. [...] Può, infine, osservarsi che una condivisione programmatica degli interventi con i rappresentanti dei territori in cui essi debbano attuarsi contribuirebbe a prevenire possibili fenomeni di "rigetto" da parte della società civile».

ROBERTO FANTOZZI\* – STEFANIA GABRIELE\*

## Il ruolo del PNRR nella riduzione dei divari in sanità\*\*

ABSTRACT (EN): The NRRP has dedicated Mission 6 to Health. The planning of the interventions contemplates a territorial rebalancing, but the evidence on concrete achievements does not yet allow a definitive answer on the success of the operation also because, following the various revisions of the plan, the new and less ambitious European targets have not been redefined at the regional level, causing the proportions originally envisaged to be dropped. Thus, it is crucial that the actions be developed even after the end of the NRRP, enacting the plans in all regions.

ABSTRACT (IT): Il PNRR ha dedicato la Missione 6 alla Salute. La programmazione degli interventi contempla un riequilibrio territoriale, ma le evidenze sulle realizzazioni concrete non consentono ancora una risposta definitiva sul successo dell'operazione, anche perché, a seguito delle varie revisioni del piano, i nuovi e meno ambiziosi *target* europei non sono stati ridefiniti a livello regionale, facendo venir meno le proporzioni inizialmente previste. È quindi cruciale che le azioni si sviluppino anche dopo la fine del PNRR, attuando la programmazione in tutte le Regioni.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le case della Comunità. – 3. Gli ospedali di Comunità. – 4. L'assistenza domiciliare. – 5. L'Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero – 6. Conclusioni.

### 1. Introduzione

I divari territoriali nel campo della salute sono molto ampi e si intrecciano con le disuguaglianze sociali ed economiche. Basti ricordare le differenze registrate in Italia nella speranza di vita, che diventano particolarmente ampie se si combinano le caratteristiche geografiche con quelle sul livello di istruzione, una variabile che approssima bene la condizione socio-economica dell'individuo. Nel 2023 la speranza di vita alla nascita presentava una differenza di circa 4 anni tra il valore più elevato, registrato tra i residenti nella provincia di Firenze (84,7 anni), e quello più basso, rilevato in provincia di Caserta (80,9 anni)<sup>1</sup>. Osservando poi i tassi di mortalità standardizzata<sup>2</sup> per 10.000 residenti con 30 anni e più (anno 2021) emerge che, mentre a livello nazionale coloro che hanno conseguito al massimo la licenza elementare presentano un tasso (148,6 per 10.000 residenti) superiore di 1,37 volte rispetto a chi possiede un titolo universitario (108,8 per 10.000 residenti), il rapporto passa a 1,57 se si considerano i laureati del Nord-Ovest (104) e i meno istruiti delle Isole (163,6).

---

\* Ufficio parlamentare di bilancio.

Le opinioni espresse in questo articolo sono personali e non coinvolgono l'Amministrazione di appartenenza degli autori.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Istatdata: indicatori sintetici di mortalità.

<sup>2</sup> Per la definizione analitica del tasso di mortalità standardizzato si veda ISTAT, *Disuguaglianze nella mortalità per causa in Italia – Anno 2021, Nota metodologica*, 2024, dicembre.

Come è noto, le disuguaglianze di salute<sup>3</sup> non dipendono solo dalla disponibilità e qualità del sistema sanitario, ma anche da una serie di altri fattori legati agli stili di vita, alle condizioni sociali e ambientali. Tuttavia, Servizi sanitari regionali (SSR) molto diversi per capacità di offerta e qualità contribuiscono ai divari<sup>4</sup>. Inoltre, anche l'ampiezza dei flussi di mobilità sanitaria infraregionale testimonia della debolezza infrastrutturale di alcuni SSR<sup>5</sup>, che devono utilizzare una parte delle proprie risorse per acquisire le prestazioni per i propri cittadini da altre Regioni (soprattutto la Lombardia, l'Emilia-Romagna e il Veneto), invece che per rafforzare la propria capacità produttiva. Quanto ai Piani di rientro e riqualificazione attuati in circa metà delle Regioni italiane, questi hanno agito più sul primo obiettivo, il rientro, favorendo il riequilibrio finanziario, che sul secondo, relativo al miglioramento della qualità dei servizi e al rafforzamento della capacità di garantire i livelli essenziali di assistenza (LEA)<sup>6</sup>.

Oggi, per rimuovere le profonde differenze territoriali, si guarda principalmente al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), che ha dedicato la Missione 6 al tema della Salute (cui sono stati destinati circa 15,6 miliardi), per rispondere alle diffuse richieste di rafforzamento del sistema sanitario emerse soprattutto nel corso dell'emergenza pandemica. Il riequilibrio infrastrutturale è sostenuto da un vincolo minimo sulla destinazione delle risorse allocabili territorialmente alle Regioni del Mezzogiorno pari al 40% (DL 77/2021, come convertito con la L. 108/2021), salve specifiche allocazioni territoriali già previste nel PNRR. Quest'ultimo prevede due riforme e 15 linee di intervento per potenziare l'assistenza sanitaria sul territorio, investire sulle strutture ospedaliere e sull'ammodernamento tecnologico, favorire l'informatizzazione dei dati sanitari, la ricerca e la formazione.

Come è noto, il PNRR è stato interessato da varie revisioni, quella più ampia del 2023 (approvata con Decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea dell'8 dicembre 2023) e quelle più limitate del 2024. Nel caso della Missione Salute i finanziamenti complessivi non sono stati messi in discussione, ma gli importi sono stati in parte rimodulati tra i diversi

---

<sup>3</sup> Sulle disuguaglianze di salute il riferimento principale è M. MARMOT, *The health gap. The challenge of an unequal world*, 2015, Ed. Italiana, *La salute disuguale*, Il Pensiero Scientifico Editore, Roma, 2016. Per l'Italia si veda tra gli altri G. COSTA e C. DI GIROLAMO, *Salute disuguale: un metro per valutare l'impatto dei cambiamenti*, in *Politiche sociali, Social Policies*, settembre-dicembre Anno X, n. 3, 2023; C. DE VILLANOVA, M. RAITANO, E. STRUFFOLINO, *Longitudinal employment trajectories and health in middle life: Insights from linked administrative and survey data*, in *Demographic Research*, 2019.

<sup>4</sup> Come mostrano ad esempio i dati Istat sul Benessere equo e sostenibile (BES), in Italia la mortalità evitabile, sia prevenibile (riducibile attraverso interventi di prevenzione primaria e salute pubblica) che trattabile (su cui influisce un'assistenza sanitaria adeguata, efficace e accessibile), presenta le situazioni più critiche in Campania, seguita da Molise, Sicilia, Puglia e Lazio, mentre le migliori condizioni si registrano nelle Province Autonome di Bolzano e Trento, seguite da Veneto, Lombardia, Toscana, Emilia-Romagna, Marche e Valle d'Aosta (ISTAT, *Bes 2023, Il benessere equo e sostenibile in Italia*, 2024).

<sup>5</sup> Si veda S. GABRIELE e L. GIACHI, *La mobilità sanitaria in Italia e in Europa: le dimensioni dei flussi interregionali e internazionali*, in R. COLETTI e G. SAPUTELLI (a cura di), *La cooperazione sanitaria transfrontaliera: sfide ed esperienze*, Milano, Giuffrè, 2022.

<sup>6</sup> Per approfondimenti si veda L. AIMONE GIGIO, D. ALAMPI, S. CAMUSSI, G. CIACCIO, P. GUATINI, M. LOZZI, A. L. MANCINI, E. PANICARA e M. PAOLICELLI, *La sanità in Italia: il difficile equilibrio tra vincoli di bilancio e qualità dei servizi nelle regioni in piano di rientro*, in Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 427, 2018.

interventi<sup>7</sup>. Inoltre, alcuni obiettivi quantitativi (*target*) sono stati rivisti verso il basso, in considerazione dell'incremento dei costi dovuto alla fiammata inflazionistica del biennio 2022-23, e alcune scadenze sono state riviste (in particolare l'entrata in funzione delle COT è stata spostata alla fine del 2024 e il completamento del programma di sostituzione delle grandi apparecchiature al secondo semestre 2026)<sup>8</sup>. Altri *target*, nell'ambito dell'intervento Casa come primo luogo di cura e telemedicina, sono invece diventati più ambiziosi, in seguito ad uno spostamento su questa misura di risorse (750 milioni) provenienti dall'investimento per le ristrutturazioni antisismiche negli ospedali, e per quest'ultimo è stato introdotto un nuovo obiettivo, dato dall'utilizzo del 90% dei finanziamenti rimanenti (250 milioni).

A oggi le riforme previste dal PNRR, tra cui l'individuazione dei modelli e standard per lo sviluppo dell'assistenza territoriale (DM77/2022), sono state approvate, e più in generale gli obiettivi qualitativi (*milestone*) sono stati raggiunti - tranne quello relativo ai sistemi di gestione dei dati sanitari, con scadenza nel 2026-, e l'attenzione si è spostata sugli obiettivi quantitativi (*target*). Come risulta dalla banca dati ReGiS, volta al monitoraggio, rendicontazione e controllo delle misure e dei progetti finanziati dal PNRR, su base nazionale circa l'83% dei progetti è in fase esecutiva o conclusiva<sup>9</sup>, pur registrandosi differenze tra le Regioni. Tuttavia, la spesa comunicata dalle Amministrazioni titolari è ancora limitata, infatti rappresenta una quota pari al 18% circa del finanziamento (2,8 miliardi circa). Purtroppo, i dati sulla spesa complessiva non sono disponibili per ripartizione territoriale.

Anche se il cronoprogramma finanziario risulta rispettato, anzi la spesa è lievemente superiore alle previsioni, molto resta ancora da fare. La realizzazione tempestiva degli investimenti, dalla progettazione al collaudo, rappresenta d'altronde la sfida più audace, in quanto richiede uno sforzo di accorciamento dei tempi di realizzazione delle opere non indifferente.

Per quanto concerne la riserva di risorse al Mezzogiorno, l'attività di verifica sul rispetto della quota, affidata al Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, è ferma al 2023, anno cui si riferisce la Quarta relazione del Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud<sup>10</sup> (e la Sesta relazione al Parlamento sullo stato di attuazione

---

<sup>7</sup> È stato anche rivisto e ridotto lo stanziamento del Piano nazionale complementare (PNC). Il principale ridimensionamento del PNC nel campo della Salute, per quasi 1.266 milioni, ha riguardato l'investimento denominato Verso un ospedale sicuro e sostenibile, volto a realizzare ristrutturazioni con funzione antisismica negli ospedali, e al definanziamento ha fatto seguito un pari incremento, disposto dalla legge di bilancio 2025, degli stanziamenti per l'art. 20 della L. 67/1988 e successive modifiche (che prevede un programma pluriennale di interventi di edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico), anche se tale aumento è stato diluito in dieci anni.

<sup>8</sup> Per fronteggiare l'incremento straordinario dei prezzi dei materiali da costruzione è stato istituito il Fondo opere indifferibili.

<sup>9</sup> Si veda UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del Documento di finanza pubblica 2025*, Commissioni congiunte Bilancio del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, 2025, 17 Aprile.

<sup>10</sup> DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI COESIONE E PER IL SUD, PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Quarta relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente (dati al 31 dicembre 2023)*.



del PNRR<sup>11</sup> riporta lo stesso dato non aggiornato). In quel momento le risorse territorializzabili per i progetti a titolarità del Ministero della Salute erano stimate in 14,2 miliardi circa (il 91% del totale) e la quota destinata o che si prevedeva di destinare al Mezzogiorno risultava pari al 39,8%. Nel complesso, i finanziamenti attribuiti ai progetti del Mezzogiorno appaiono dunque di poco inferiori al 40%, mostrando che il riparto iniziale ha tenuto sostanzialmente conto del vincolo di risorse imposto dal PNRR, anche se in alcuni casi sono stati considerati anche altri criteri, perché già indicati sui progetti già in essere, oppure perché utili ad assicurare una taratura dell'obiettivo territoriale sulla popolazione, sul fabbisogno o su altri indicatori. Tuttavia, guardando alla spesa e allo stato di avanzamento dei lavori, si osservano spesso velocità diverse nei diversi territori.

Il presente contributo, guardando soprattutto ad alcuni dei principali interventi, approfondisce l'analisi proprio sulle differenze territoriali nell'attuazione del PNRR, focalizzandosi quindi sulle diverse fasi di avanzamento dei lavori e sulla spesa effettiva – intesa, come è solito nei documenti di monitoraggio, come ammontare di risorse trasferibili ai soggetti attuatori. Dunque, si mira a comprendere a che punto siano gli sforzi di riequilibrio territoriale del Servizio sanitario nazionale (SSN), che il PNRR persegue e che una delle milestone della Missione Salute, la riforma dell'assistenza territoriale, richiede ormai come premessa indispensabile per poter garantire gli stessi standard in tutto il territorio nazionale anche in questa forma di assistenza, trascurata in passato, ma oggi al centro dell'interesse di tutti i processi di riorganizzazione dei sistemi sanitari. Ove disponibili, piuttosto che usare i dati tratti direttamente da ReGiS, soggetti ad alcuni limiti già sottolineati dalla Corte dei conti<sup>12</sup>, si utilizzeranno quelli pubblicati da fonti ufficiali che tengono conto dell'attività di verifica e monitoraggio effettuata sull'attuazione del PNRR<sup>13</sup>. Nei prossimi paragrafi si concentra l'attenzione su alcuni dei più rilevanti investimenti del PNRR: le Case della Comunità (par. 2), gli Ospedali di Comunità (par. 3), l'assistenza domiciliare (par. 4), l'Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero (par. 5). Seguono alcune note conclusive (par. 6).

## 2. Le Case della Comunità

Le Case della Comunità rappresentano un pilastro della riforma dell'assistenza territoriale, pervista come milestone del PNRR e attuata con il DM 77/2022, il Regolamento che ne ha definito i modelli e gli standard. Una Casa della Comunità *hub* dovrebbe servire una platea di 40-50.000 abitanti e dovrebbe essere dotata di 7-11 infermieri, un assistente sociale, da 5 a 8 unità di personale socio-sanitario e amministrativo di supporto; la presenza medica dovrà essere garantita 24 ore su 24 e quella infermieristica almeno per 12 ore al giorno, 7 giorni su 7. Tra i

---

<sup>11</sup> MINISTRO PER GLI AFFARI EUROPEI, IL PNRR E LE POLITICHE DI COESIONE, *Sesta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 2025, 27 marzo.

<sup>12</sup> La Corte dei Conti ha evidenziato le difficoltà di interpretazione dei dati e anche di comprensione delle etichette e definizioni presenti in ReGiS (CORTE DEI CONTI, *Stato di attuazione degli interventi PNRR e PNC oggetto di controllo nel 2024*, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello stato, Deliberazione 21 marzo 2025, n. 41/2025/G).

<sup>13</sup> Sui sistemi di coordinamento e controllo della Missione Salute si veda MINISTERO DELLA SALUTE, *Sistema di gestione e controllo PNRR – M6*, Italia Domani, 2023, 9 marzo.

servizi obbligatori da erogare<sup>14</sup> vanno ricordate le cure primarie attraverso équipe multidisciplinari, il punto unico di accesso (PUA), dove devono essere presenti anche assistenti sociali dell'Ambito territoriale sociale (ATS), l'assistenza domiciliare; tra quelli facoltativi possono essere menzionati i consultori e servizi per i minori, quelli di salute pubblica, i vaccini, mentre sono raccomandati i servizi di salute mentale, neuropsichiatria infantile e dell'adolescenza, dipendenza, medicina sportiva. Si osservi che la natura pubblica delle Case della Comunità è specificata solo nella parte descrittiva del Regolamento<sup>15</sup>.

Il Ministero della Salute ha pubblicato di recente un rapporto sullo stato di avanzamento della Missione 6<sup>16</sup> nel quale si ricorda che, a fronte delle 1.350 Case della Comunità inizialmente previste dal PNRR, secondo la programmazione regionale - desumibile dai contratti istituzionali di sviluppo (CIS) tra Ministero della Salute e Regioni, così come attualmente aggiornati, se ne dovrebbero realizzare 1.416, malgrado l'obiettivo PNRR sia stato ridotto a 1.038 a seguito dell'incremento dei costi delle costruzioni dovuto all'elevata inflazione del biennio 2022-23. Si osservi che gli interventi non più inclusi nel PNRR non verrebbero abbandonati, ma sarebbero finanziati da risorse alternative, quali il programma pluriennale di edilizia sanitaria, ex art. 20 della L. 67/1988 e successive modifiche, i bilanci degli enti territoriali, eventualmente i fondi per le politiche di coesione.

Per il nuovo obiettivo PNRR non sono stati individuati traguardi territoriali, mentre i CIS riportano per ogni Regione anche il *target* minimo indicato al momento del riparto dei finanziamenti, attuato con Decreto del Ministro della Salute del 20 gennaio 2022 in coerenza con l'obiettivo iniziale. Il riparto era basato innanzitutto sulle quote di accesso, ovvero sulla percentuale del finanziamento corrente del SSN<sup>17</sup> spettante a ogni Regione sulla base del meccanismo indicato dal D.Lgs. 68/2011, che ha determinato i costi e i fabbisogni standard nel settore sanitario. Tuttavia, il risultato è stato riproporzionato per tenere conto della riserva di risorse al Mezzogiorno che, nel caso specifico delle Case della Comunità, è stata fissata al 45%, in considerazione del maggiore fabbisogno delle Regioni meridionali. I *target* regionali erano fissati in coerenza con la distribuzione delle risorse. La Figura 1, che confronta, per ogni Regione, il numero di strutture simili alle Case della Comunità (Case della Salute o altre assimilabili<sup>18</sup>) presenti nelle Regioni prima dell'avvio del PNRR con quelle contemplate dal DM del 20 gennaio 2022, misura lo sforzo di riequilibrio tra le Regioni che si intendeva realizzare.

<sup>14</sup> La Case della comunità *spoke* avrebbero meno servizi obbligatori.

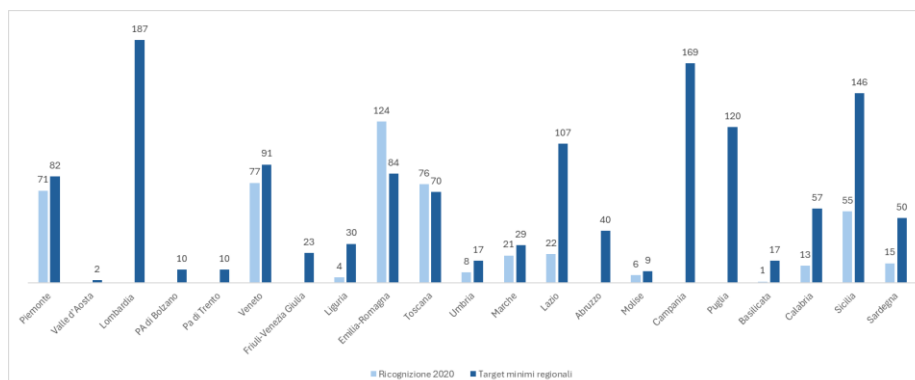
<sup>15</sup> La distinzione tra l'allegato contenente le disposizioni a carattere prescrittivo e quello relativo all'esposizione descrittiva è stata introdotta per tenere conto del parere del Consiglio di Stato, che aveva segnalato la necessità di distinguere la parte di natura normativa e cogente da quella esplicativa o esortativa.

<sup>16</sup> MINISTERO DELLA SALUTE, *Missione 6 Salute, Incontro Regioni e Province Autonome 6 marzo 2025, Stato di avanzamento procedurale e finanziario degli Investimenti della Missione 6: Salute, Dati monitoraggio febbraio 2025*, 2025.

<sup>17</sup> Al netto delle quote vincolate e di alcune altre voci minori. Nel 2021 si trattava di poco più dell'80 per cento del fabbisogno complessivo.

<sup>18</sup> La sperimentazione delle Case della salute è stata prevista dalla legge finanziaria per il 2007 (L. 296/2006). Nelle diverse Regioni sono state realizzate diverse esperienze, cui sono state attribuite anche diverse denominazioni (si veda ad esempio CAMERA DEI DEPUTATI, Servizio studi Affari sociali, *Case della salute ed Ospedali di comunità: i presidi delle cure intermedie. Mappatura sul territorio e normativa nazionale e regionale*, Documentazione e ricerche, n. 144, 2021, 1° marzo, da cui sono tratti i dati in figura; R. CASSA, C. COLLICELLI, M.E. PLONER, P. SANTURRI, e F. SPANDONARO, *Case della salute e presidi territoriali di assistenza. Lo stato dell'arte*, in F. SPANDONARO, D. D'ANGELA e B. POLISTENA, (a

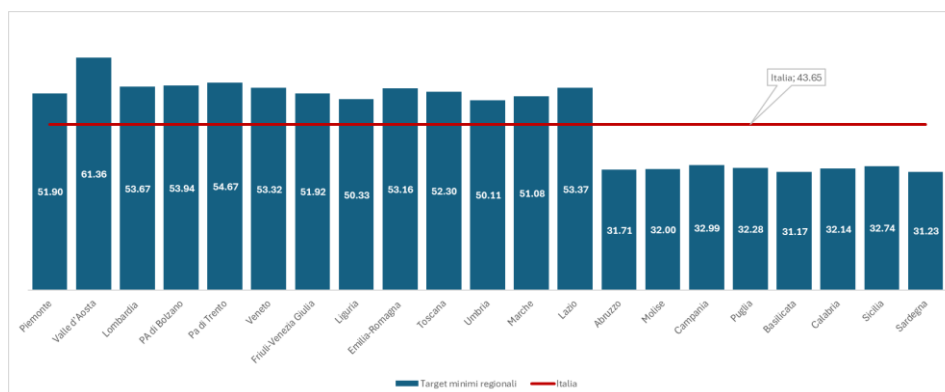
Figura 1: Ricognizione delle Case della Comunità *ex-ante* e programmazione iniziale PNRR.



Fonte: Camera dei Deputati, Servizio studi Affari sociali (2021); DM 20 gennaio 2022 e CIS.

Il meccanismo adottato per il riparto implica un vantaggio nel Mezzogiorno, dove si sarebbe assicurata per ogni Casa della comunità una platea di assistiti in media più limitata rispetto alle Regioni del Centro-Nord e sempre inferiore al dato nazionale (pari a 43.655 assistiti se calcolata con la popolazione al 1° gennaio 2025), come mostra la Figura 2. Anche se i dati sul bacino di riferimento non possono essere confrontati con lo standard del DM 77/2022, in quanto le Case della Comunità programmate possono essere sia *hub*, sia *spoke*, l'impegno per un maggiore potenziamento dell'assistenza sanitaria territoriale nel Mezzogiorno sembra confermato in questa fase.

Figura 2: Residenti per Casa della Comunità (popolazione 1° gennaio 2025, valori in migliaia).



Fonte: DM 20 gennaio 2022 e CIS; Istat Demo, demografia in cifre.

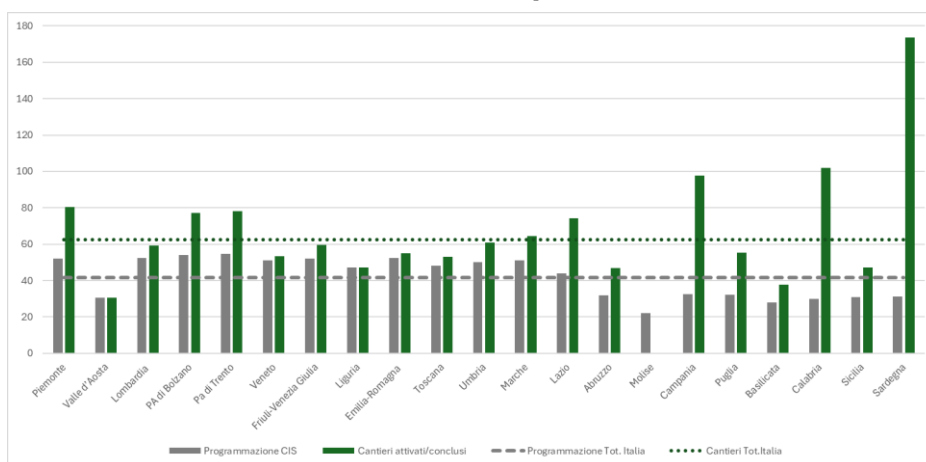
Con la programmazione CIS (aggiornata) le Regioni hanno pianificato un ulteriore aumento delle strutture, ma per lo più si tratta di modifiche marginali (l'incremento è del 5% nel complesso). La Valle d'Aosta, che dimezza la platea attraverso un raddoppio, da due a quattro, della Case della Comunità, fa parte delle eccezioni, insieme a un'altra piccola Regione, il Molise

cura di), 16° Rapporto sanità. Oltre l'emergenza: verso una "nuova" vision del nostro SSN, Centro per la Ricerca Economica Applicata in Sanità, CREA sanità, 2020, pagg. 378-394; C. ZOCCHETTI, *Il progetto ReG: i primi risultati della Regione Lombardia*, I convegno IGEA, *Dal progetto al sistema. L'integrazione delle cure per le persone con malattie croniche*, Roma, 2020, 23 aprile.

(che le porta da 9 a 13), e al Lazio (da 107 a 130). Molto diverso è il quadro, tuttavia, se si guarda alle realizzazioni. Erano 943 cantieri attivati o conclusi nel febbraio scorso secondo il Ministero della Salute<sup>19</sup>, di cui 38 collaudati; il Documento di Finanza Pubblica (DFP) aggiorna a 1.028 il numero dei cantieri avviati, di cui 140 conclusi e 44 collaudati, ma non offre informazioni sulla collocazione dei lavori in corso. Peraltro, l'avvio dei cantieri non garantisce la rapida chiusura degli stessi, in un Paese in cui i tempi di realizzazione delle opere sono tradizionalmente lunghi<sup>20</sup>.

Facendo dunque riferimento ai 943 cantieri avviati di cui è stata resa nota l'ubicazione, si osserva che il vantaggio del Mezzogiorno non sarebbe più garantito, e nelle tre Regioni, Sardegna, Calabria e Campania, le Case della comunità dovrebbero farsi carico di un numero di assistiti molto più alto della media italiana (Fig.3). Inoltre, in Molise non risultano opere in corso. Pertanto, è necessario che i cantieri in ritardo siano rapidamente avviati (e conclusi). Il rischio tuttavia è che, una volta raggiunto il traguardo europeo, sul quale è posta la maggiore enfasi poiché il rispetto delle scadenze è necessario per ottenere i finanziamenti PNRR, si riduca la pressione e si rallentino le operazioni. Tale traguardo implica la realizzazione di ulteriori 95 cantieri rispetto a quelli la cui collocazione regionale è nota (anche se solo 10 rispetto al dato nazionale più aggiornato), non sufficienti a garantire il programmato maggiore potenziamento del Mezzogiorno. I dati di spesa confermano quanto detto sopra, con una quota del Mezzogiorno pari a circa il 18% dei 292 milioni registrati dal Ministero della Salute al 20 febbraio scorso<sup>21</sup>, una percentuale di gran lunga inferiore al 45% fissato dal decreto di riparto delle risorse

Figura 3: Residenti per Casa della Comunità programmate e in corso di realizzazione (popolazione 1° gennaio 2025, valori in migliaia)



Fonte: Ministero della Salute (2025); Istat Demo, demografia in cifre.

<sup>19</sup> MINISTERO DELLA SALUTE (2025), *Missione 6...*, cit., 2025.

<sup>20</sup> Si veda ad esempio UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame 43 del disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025 presso le Commissioni riunite V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione) e 5 a del Senato della Repubblica (Programmazione economica, Bilancio)*, 2022, 5 dicembre.

<sup>21</sup> MINISTERO DELLA SALUTE, *op. cit.*, 2025.

Inoltre, il rapporto Agenas sul monitoraggio del regolamento sui modelli e standard dell'assistenza territoriale<sup>22</sup> informa che, oltre alle Case della Comunità da attivare programmate dai CIS (ivi indicate in 1.419), ve ne sarebbero altre 298 (extra CIS), che porterebbero il totale a 1.717. Delle Case della Comunità extra CIS, 172 sono collocate in Emilia-Romagna e in Toscana, due delle Regioni che erano più dotate di Case della Salute, e 30 in Sardegna. Secondo il rapporto Agenas, inoltre, 485 strutture assimilabili a Case della comunità, di cui 337 della programmazione CIS e 148 di quella extra CIS, avrebbero ad oggi almeno un servizio dichiarato attivo, ma solo 46 disporrebbero di tutti i servizi obbligatori secondo il DM 77/2022. Ciò non stupisce troppo, in presenza di cantieri ancora aperti nella gran parte delle strutture; resta tuttavia da capire anche se si stia procedendo ai reclutamenti di personale necessari per il successivo funzionamento. Inoltre, sono le Regioni ordinarie del Centro-Nord che riescono a fornire già alcuni servizi (con l'eccezione del Molise), mentre in quelle meridionali la frequenza di strutture in grado di erogare prestazioni è generalmente molto bassa, e in Campania, Basilicata e nelle piccole Regioni settentrionali a Statuto speciale non si riscontra alcuna Casa della Comunità con servizi attivi. In definitiva, a parte il caso *sui generis* delle piccole Regioni del Nord, in cui può essere difficile tarare gli standard e comunque l'osmosi degli assistiti verso le Regioni confinanti può rappresentare un fenomeno rilevante, a oggi non emerge ancora un reale superamento del divario che caratterizza il Mezzogiorno, anche se il riequilibrio potrà essere realizzato qualora si continui ad operare, anche dopo il raggiungimento del *target* PNRR, per attuare la programmazione regionale e rendere le strutture operative.

### 3. Gli Ospedali di Comunità

Analoga è la situazione degli Ospedali di Comunità<sup>23</sup>, volti a gestire attraverso l'assistenza infermieristica continuativa e quella medica programmata su necessità le cure intermedie tra ospedale e territorio, in particolare le dimissioni protette, riducendo i ricoveri impropri e i ricorsi al pronto soccorso. Con il PNRR ci si è ripromessi di potenziare queste strutture, precedentemente disponibili in misura limitata e solo in alcune Regioni<sup>24</sup>. Lo standard organizzativo (DL 77/2022) contempla almeno un Ospedale di Comunità con 20 posti letto (la parte descrittiva del Regolamento ipotizza uno o due moduli da 15-20 posti) ogni 100.000 abitanti. È richiesta la presenza di 7-9 infermieri, in modo da assicurare la presenza continua 7 giorni su 7, 4-6 operatori socio-sanitari, 1-2 unità di altro personale sanitario con funzioni riabilitative e un medico per almeno 4,5 ore al giorno per 6 giorni su 7 (oltre alla pronta disponibilità).

Il PNRR prevedeva inizialmente la realizzazione di 400 Ospedali di Comunità, ma l'obiettivo è stato portato poi a 307, mentre la programmazione dei CIS aggiornata ne indica 428<sup>25</sup>. Il DM

---

<sup>22</sup> AGENAS, *Report nazionale di sintesi dei risultati del monitoraggio DM 77/2022, II semestre 2024*, 2025.

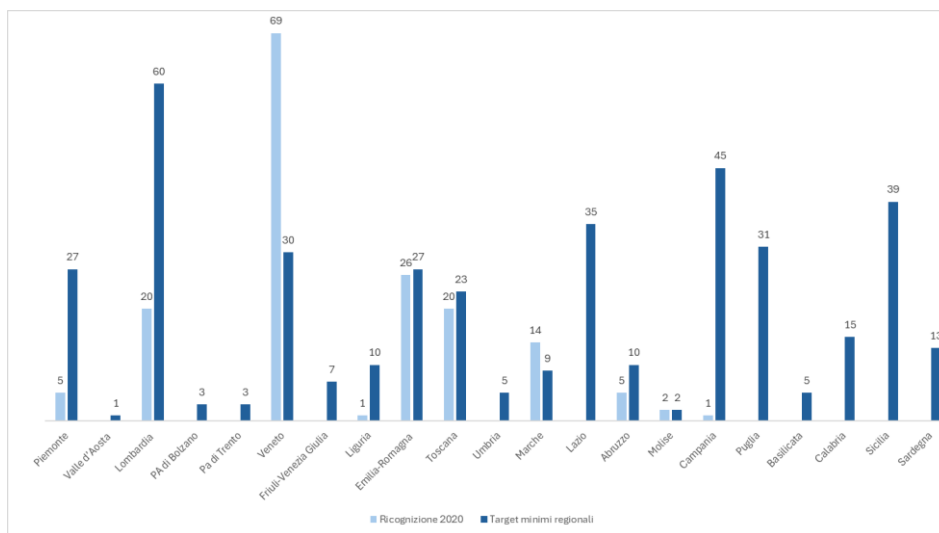
<sup>23</sup> Già considerati dal DM 70/2015 sugli standard dell'assistenza ospedaliera; sui requisiti strutturali, tecnologici e organizzativi minimi era stata raggiunta l'intesa in Conferenza Stato Regioni il 20 febbraio 2020.

<sup>24</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, Servizio studi Affari sociali, *Case della .... cit.*, 2021.

<sup>25</sup> MINISTERO DELLA SALUTE, *op. cit.*, 2025.

20 gennaio 2022 ha ripartito le risorse riproporzionandole, in questo caso, in modo da garantire al Mezzogiorno la riserva del 40 per cento. Anche questa volta la programmazione basata sui criteri di riparto descritti garantirebbe un riequilibrio tra le Regioni, la metà delle quali risultava nel 2020 completamente sprovvista di Ospedali di Comunità (Fig. 4). Di queste Regioni, 5 appartenevano al Mezzogiorno, in Campania risultava una sola struttura di questo tipo, in Molise 2 e in Abruzzo 5.

Figura 4: Ricognizione degli Ospedali di Comunità *ex-ante* e programmazione iniziale PNRR.



Fonte: Camera dei Deputati, Servizio studi Affari sociali (2021); DM 20 gennaio 2022 e CIS.

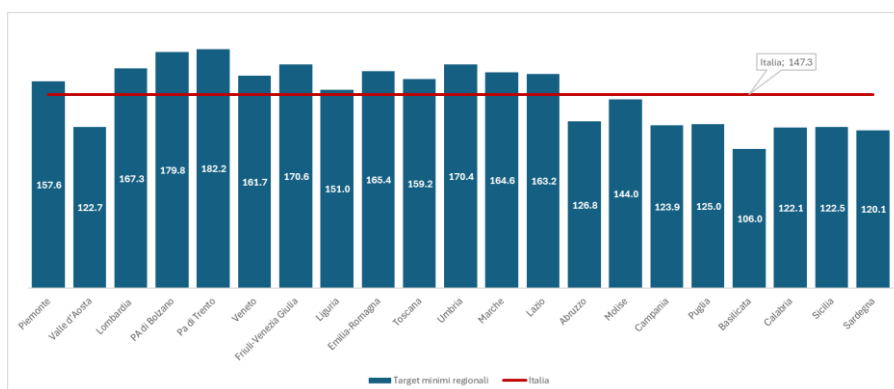
Anche in questo caso la figura offre una evidenza sull'impegno necessario per dotare tutte le Regioni di strutture intermedie, riequilibrando l'offerta sul territorio.

Inoltre, l'esempio degli Ospedali di Comunità conferma che la programmazione prevista al momento del riparto delle risorse consentirebbe di assicurare, nel Mezzogiorno, bacini di utenza in media più ridotti rispetto al Centro-Nord, come evidenziato in figura 5. Infatti, la popolazione servita nelle Regioni meridionali risulterebbe sempre inferiore alla media nazionale, pari a 147.335, mentre il contrario sarebbe vero in quelle settentrionali. La programmazione CIS aggiornata implicherebbe un ulteriore incremento del numero di strutture in alcune Regioni (con parallela riduzione della platea che fa capo a ognuna di esse, in media), collocate più spesso nel Mezzogiorno. Infatti, nel Centro-Nord solo Veneto, Liguria e Lombardia hanno pianificato ancora aumenti, mentre nel Mezzogiorno la Calabria incrementerebbe gli Ospedali di comunità di un terzo, la Puglia quasi di un quarto e Sicilia, Abruzzo e Campania in misura minore. La Calabria sarebbe l'unica Regione che scenderebbe, in media, sotto lo standard di 100.000 assistiti per Ospedale di comunità, previsto dal DM 77/2022 (Fig. 6).

Tuttavia, ancora una volta i dati sulle realizzazioni e sulla spesa riducono l'ottimismo sul successo del riequilibrio infrastrutturale. Per gli Ospedali di comunità il Ministero della salute indica 278 cantieri attivati o conclusi, dato aggiornato in 310 dal DFP (che ne dà 37 conclusi), di cui 14 collaudati. Come nostra la figura 6, alcune Regioni, avendo avviato ancora pochi cantieri al momento della verifica riportata dal Ministero della Salute, presentano un numero

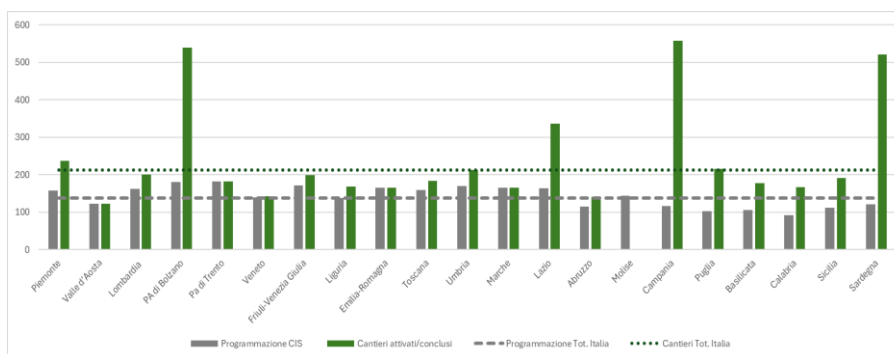
di assistiti per Ospedale di Comunità in costruzione o completato molto più alto di quanto visto sopra. Tra queste la Campania e la Sardegna in misura molto accentuata, e comunque in quasi tutte le Regioni meridionali l'incremento della platea appare evidente, mentre al Nord emergono problemi rilevanti solo nella Provincia Autonoma di Bolzano, in misura minore nel Lazio e ancora più limitatamente in Piemonte. La spesa riconosciuta alle Regioni del Mezzogiorno risulta peraltro pari a poco più del 19% dei 115 milioni registrati a livello nazionale<sup>26</sup>. Si tratta dunque anche in questo caso da un lato di chiudere molto rapidamente i cantieri aperti, dall'altro di avviarne e portarne a compimento di ulteriori, in modo da assicurare non solo il *target* PNRR, ormai sorpassato, almeno in termini di cantieri avviati, secondo le informazioni del DFP, ma anche l'auspicato superamento del divario territoriale. Anche in questo caso, le opere dovrebbero essere proseguite dunque anche a prescindere dal PNRR e dalle sue scadenze, utilizzando i finanziamenti sopra elencati a proposito delle Case della comunità. I rischi risiedono nei possibili ritardi o interruzioni legati alla minore attenzione sui risultati, che non saranno più utili ai fini della riscossione delle rate del PNRR, e/o a problemi nel reperire effettivamente le risorse necessarie, dopo l'aumento dei prezzi dovuto al processo inflazionistico del biennio 2022-23.

Figura 5: Residenti per Ospedale della Comunità (popolazione 1° gennaio 2025, valori in migliaia).



Fonte: DM 20 gennaio 2022 e CIS; Istat Demo, demografia in cifre.

Figura 6: Residenti per Ospedali della Comunità programmati e in corso di realizzazione (popolazione 1° gennaio 2025, valori in migliaia).



Fonte: Ministero della Salute (2025); Istat Demo, demografia in cifre.

<sup>26</sup> MINISTERO DELLA SALUTE, *op. cit.*, 2025.



Per gli Ospedali di Comunità le strutture extra CIS sarebbero 140 (e assicurerebbero incrementi particolarmente consistenti in Umbria, Sardegna, Veneto e Valle d'Aosta) e quelle con servizi già attivi (CIS ed extra CIS) 124<sup>27</sup> - solo 17 nel Mezzogiorno -, con 2.096 posti letto<sup>28</sup> e con presenza medica secondo gli standard del DM 77/2022 assicurata nel 73% dei casi e presenza continua di infermieri nel 95%. Dei 124 Ospedali di Comunità che disporrebbero di servizi attivi, 97 sarebbero pubblici.

#### 4. L'assistenza domiciliare

La prima componente della Missione Salute, dedicata all'assistenza sanitaria territoriale, si completa con l'investimento sull'assistenza domiciliare, che comprende la messa in funzione delle Centrali operative territoriali (COT), con funzioni di coordinamento e raccordo tra i diversi servizi ai fini della presa in carico degli assistiti<sup>29</sup>, il potenziamento della telemedicina<sup>30</sup> e il rafforzamento dell'assistenza domiciliare integrata (ADI).

Di seguito ci sofferma in particolare sullo stato di avanzamento dell'intervento relativo all'ADI, anch'esso, come quello per la telemedicina, rafforzato con la revisione del PNRR, che ha portato a 2,97 miliardi le risorse assegnate (da 2,72), spostando il *target* da 800.000 a 842.000 nuove prese in carico di assistiti con oltre 65 anni di età. Questi finanziamenti si aggiungono a quelli stanziati dal DL 34/2020, pari a 500 milioni annui, contemplati nel *Sustainability Plan* allegato al PNRR presentato nell'aprile 2021 alla Commissione europea e ripartiti insieme alle risorse dello stesso PNRR con il Decreto del Ministro della Salute del 23 gennaio 2023. Questo decreto mirava a riequilibrare la capacità di presa in carico delle Regioni, assicurando ovunque una percentuale di assistiti di età superiore a 65 anni vicina al 10%. Pertanto, il 75% dei finanziamenti veniva distribuito in base alla quota della popolazione residente di età superiore a 65 anni rispetto a quella italiana della stessa età (prevalenza della popolazione di età superiore a 65 anni) e il 25% in base al fabbisogno, ovvero tenendo conto della distanza rilevata in ogni Regione rispetto all'obiettivo. In definitiva, quasi il 43% delle risorse è stato attribuito al Mezzogiorno. In seguito, si è raggiunta intesa in Conferenza Stato-Regioni<sup>31</sup> su un decreto volto ad assegnare ulteriori 83 milioni per l'ADI, che consentirebbero di arrivare a prendere in carico circa 851.000 assistiti, più del *target* PNRR. Il riparto verrebbe attuato mantenendo le proporzioni del DM 23 gennaio 2023 sull'incremento degli assistiti. Si osservi che, anche se

<sup>27</sup> AGENAS, *Report... cit.*, 2025.

<sup>28</sup> Di cui 1.531 in Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna.

<sup>29</sup> Come sottolineato dal rapporto Agenas (AGENAS, *op. cit.*, 2025) la scadenza, posta alla fine del 2024, è stata rispettata, con 642 COT pienamente funzionanti, rispetto a un *target* di 480. Erano invece 650 le COT programmate, e rispetto a queste ne manca qualcuna in tre Regioni del Mezzogiorno, la Calabria, la Campania e la Sardegna, mentre la Toscana ne ha realizzate alcune in più.

<sup>30</sup> Anche l'obiettivo di attuare almeno un progetto di telemedicina in ogni Regione è stato raggiunto, ma l'incremento del numero di pazienti trattati appunto con strumenti di telemedicina si sta rivelando più lento del previsto. Con la revisione del PNRR, peraltro, i finanziamenti dedicati a questo investimento sono aumentati di 500 milioni, arrivando a 1,5 miliardi.

<sup>31</sup> Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province Autonome di Trento e Bolzano, Rep. atti n. 264/CSR del 18 dicembre 2024.

avanzano ancora 167 milioni da ripartire<sup>32</sup>, allo scadere del PNRR o comunque all'esaurirsi o al ridimensionarsi dei relativi finanziamenti, questi dovranno essere sostituiti con risorse di altra provenienza, onde mantenere il livello di assistenza. Infatti, ai fini delle previsioni tendenziali del DFP, viene assunta una spesa di 1,3 miliardi annui dal 2027 diretta a tale scopo, a carico del finanziamento ordinario del SSN.

La Figura 7 evidenzia la rilevanza dell'operazione di ribilanciamento che si sta cercando di realizzare: a fronte di tassi di copertura degli ultrasessantacinquenni molto difforni nel 2019, dallo 0,34% della Provincia Autonoma di Bolzano all'8,47% dell'Emilia-Romagna (rispetto a una media di 4,66%), nel 2025 si realizzerebbe una concentrazione dei tassi di copertura tra il 9,8% e l'11,2%. Tuttavia, va osservato che le differenze tra le Regioni non riproducevano del tutto, nel 2019, il tradizionale divario tra Nord (o Centro-Nord) e Sud: infatti le grandi Regioni meridionali offrivano una copertura limitata (con la parziale eccezione della Sicilia), ma le più piccole, e soprattutto il Molise, erano abbastanza ben posizionate. Si osservi tra l'altro che le Regioni con più ampia platea di assistiti presentavano un basso livello medio di intensità delle cure<sup>33</sup>, ed è a partire da questo livello contenuto che si sono misurati i costi dell'incremento degli assistiti<sup>34</sup>. Pertanto, l'intervento previsto dal PNRR agisce sulle quantità, ma non sembra essere in grado di modificare la qualità del servizio, come era stato invece richiesto dalla legge delega in materia di politiche in favore delle persone anziane, prevista dal PNRR nell'ambito della Missione 5 (Inclusione e coesione), che contemplava l'obiettivo di assicurare durata e intensità adeguate delle cure domiciliari. Peraltro, il D.Lgs. 29/2023, attuativo della delega, ha ignorato tale vincolo, limitandosi alla constatazione che l'intensità e la complessità degli interventi saranno variabili. Questo aspetto è ritenuto una delle maggiori criticità della riforma e dell'intervento per il potenziamento dell'ADI<sup>35</sup>.

---

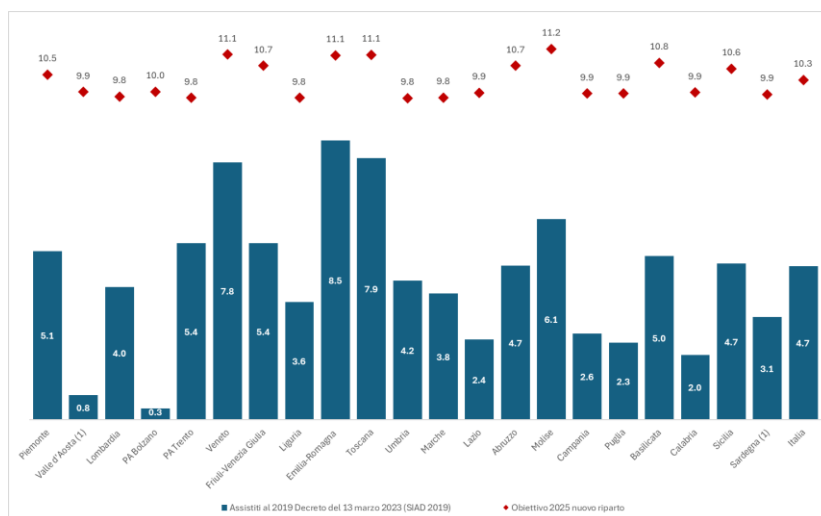
<sup>32</sup> Il DFP stima un importo di 3,5 miliardi di spese correnti su risorse PNRR, tra il 2022 e il 2030, nell'ipotesi che le risorse vengano utilizzate anche dopo il 2026. Tali risorse riguardano principalmente l'ADI.

<sup>33</sup> Su questo aspetto si veda ad esempio UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Le politiche per la long term care in Italia: luci e ombre delle recenti riforme*, in Ufficio parlamentare di bilancio, *Rapporto sulla politica di bilancio*, 2024, giugno.

<sup>34</sup> Decreto del Ministro della Salute del 13 marzo 2023 per l'Approvazione della "Metodologia per l'adozione di opzioni di costo semplificate, per la contabilizzazione e rendicontazione delle spese", in cui il costo medio per assistito è calcolato in circa 1.978 euro, sulla base dell'ipotesi che il 60% delle nuove prese in carico riguardi l'assistenza domiciliare di base, meno intensiva.

<sup>35</sup> Si veda ad esempio PATTO PER UN NUOVO WELFARE SULLA NON AUTOSUFFICIENZA, *Proposte per i decreti legislativi attuativi della Legge 33/2023 recante "Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane"*, 2023, 24 ottobre; PATTO PER UN NUOVO WELFARE SULLA NON AUTOSUFFICIENZA, *Il decreto legislativo in attuazione della legge delega di riforma dell'assistenza agli anziani (L. 33/2023)*, 2024, 6 febbraio; UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Le politiche.... cit.*, 2024.

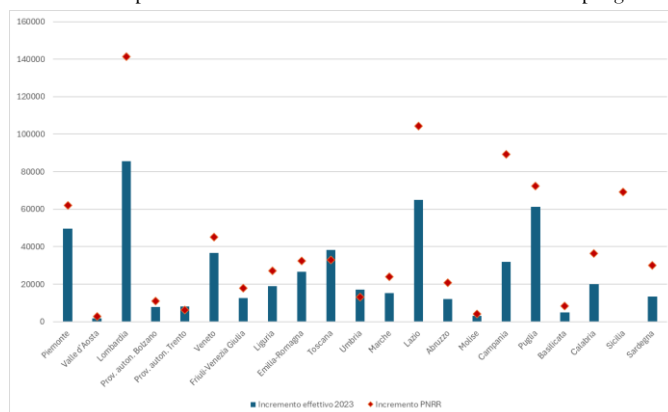
Figura 7: Assistiti in ADI (% della popolazione con più di 65 anni) *ex ante* e con programmazione PNRR.



(1) Il dato 2019 della Sardegna, che non compila il flusso SIAD, è tratto dall'Annuario statistico del SSN 2019.  
Fonte: Decreto del Ministro della salute del 13 marzo 2023 (dati SIAD); schema di decreto di riparto per l'ADI.

Passando comunque ad esaminare le evidenze disponibili sull'attuazione dell'intervento per potenziare le cure domiciliari, anche in questo caso il risultato, sia pure provvisorio, non è sempre all'altezza delle ambizioni. Purtroppo, non sono stati ancora resi noti i dati relativi al 2024, mentre per il 2023 il monitoraggio Agenas<sup>36</sup> mostra che l'obiettivo indicato per quell'anno (526.000 nuove prese in carico) è stato raggiunto a livello nazionale, con 529.761 prese in carico, ma non in tutte le Regioni. Tra le grandi del Mezzogiorno, mentre la Puglia ha superato l'obiettivo del 45% e la Calabria lo ha quasi raggiunto, le altre restano indietro, con percentuali di completamento dell'1% in Sicilia, del 62% in Calabria e del 77% in Sardegna. Questi risultati sono stati compensati da altre Regioni, in particolare, oltre alla Puglia, la Provincia autonoma di Trento, l'Umbria e la Toscana (Fig. 8).

Figura 8: Assistiti in ADI con più di 65 anni: incremento 2023 e incremento programmato PNRR 2025.



Fonte: Agenas (2024).

<sup>36</sup> AGENAS, *Relazione di sintesi sul monitoraggio degli obiettivi previsti dal decreto interministeriale 24 novembre 2023 'Modifiche al decreto 23 gennaio 2023, recante ripartizione delle risorse relative all'investimento M6.C1-1.2.1 Casa come primo luogo di cura (ADI) del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)', anno 2023, 2024.*

La difficoltà di superare l'arretratezza in alcune Regioni è confermata dalle informazioni del Rapporto Agenas<sup>37</sup>, che riporta come nella gran parte dei territori in ogni distretto vi sarebbe almeno un soggetto erogatore di ADI, pubblico o privato, ma non in Sicilia (con il 78% di copertura dei distretti) e nel Lazio (93%). Le cure palliative domiciliari, sempre presenti in alcune Regioni (almeno un erogatore nel distretto), sarebbero meno frequentemente disponibili in Sicilia (27%), Provincia Autonoma di Trento e Molise (33%), Calabria (36%), Abruzzo (40%). Va osservato che molti dei punti di erogazione privati non risultano accreditati.

## 5. L'Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero

La seconda componente della Missione 6 prevede varie linee di intervento finalizzate: all'innovazione del parco tecnologico; alla digitalizzazione del SSN; al miglioramento strutturale e della sicurezza degli edifici ospedalieri; al rafforzamento della ricerca e formazione del personale. In particolare, l'investimento relativo all'ammodernamento del parco tecnologico, su cui di seguito ci si focalizza, si articola in due sub-investimenti. Il primo riguarda la digitalizzazione mediante l'adozione di soluzioni tecnologiche innovative e interessa 280 strutture ospedaliere con dipartimenti di emergenza e accettazione (DEA) di I e II livello; al suo interno è stato collocato anche un progetto già in essere (DL 34/2020) che si è stabilito di coprire con finanziamenti del PNRR e che comprende il potenziamento della dotazione di posti letto di terapia intensiva e semi-intensiva<sup>38</sup>. Il secondo sub-investimento riguarda, invece, il rinnovo delle attrezzature ospedaliere ad alto contenuto tecnologico<sup>39</sup>.

Per quanto riguarda la digitalizzazione dei DEA, da concludere entro il 2025, si sta operando attraverso procedure centralizzate gestite dalla CONSIP, che a marzo scorso aveva attivato iniziative per l'84% del finanziamento, secondo il DFP. Stando al rapporto del Ministero della Salute, che riporta dati di febbraio, la Basilicata è la Regione rimasta più indietro sugli ordinativi, seguita dal Lazio, e si osservano differenze consistenti anche sulla spesa, che risulta pari al 18% del finanziamento in media, ma si ferma al 2% in Calabria e Abruzzo, al 4% nelle Marche, al 6% in Liguria e nel Molise, all'8% in Puglia.

Quanto al secondo sub-investimento, la necessità di incrementare le terapie intensive era emersa nel periodo dell'emergenza sanitaria<sup>40</sup>, quando alla disponibilità di posti erano state collegate anche le misure di contenimento da attivare per contrastare la diffusione del Covid-19. Ai fini del raggiungimento del target PNRR è prevista, entro giugno 2026, la realizzazione di almeno 5.922 posti letto aggiuntivi, di cui 2.692 in terapia intensiva e 3.230 in semi-intensiva.

<sup>37</sup> AGENAS, *op. cit.*, 2025.

<sup>38</sup> Questo intervento include anche la separazione dei percorsi all'interno del pronto soccorso, resasi necessaria nel periodo di massima diffusione della pandemia.

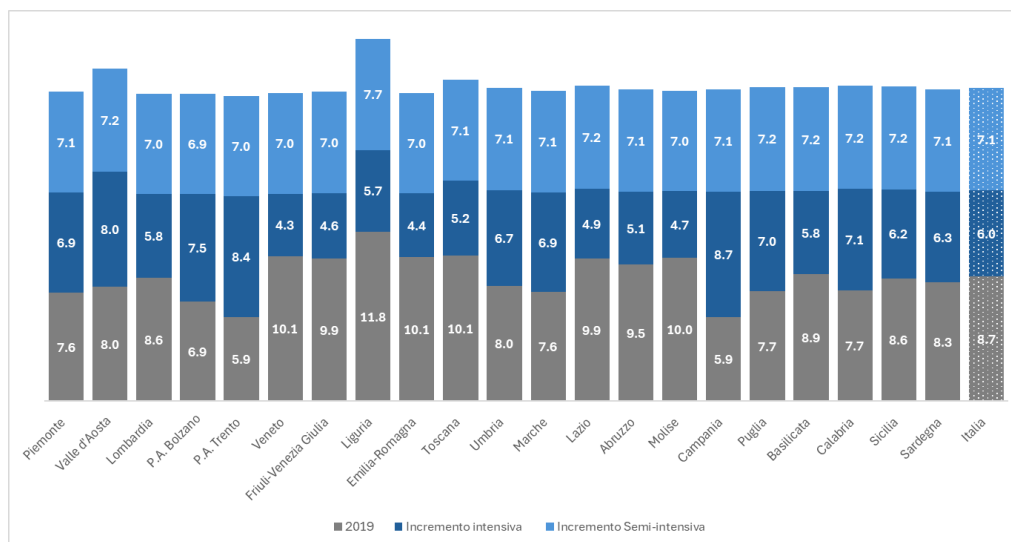
<sup>39</sup> Le grandi apparecchiature interessate sono: TAC, risonanze magnetiche, acceleratori lineari, sistemi radiologici fissi, angiografi, gamma camera, gamma camera/TAC, PET/TAC, mammografi, ecotomografi.

<sup>40</sup> Si veda UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Audizione informale del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL di conversione del DL 19 maggio 2020, n. 34 recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19* Commissione V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione), 2020, 27 maggio.

Come per altri interventi già analizzati in precedenza, anche in questo caso, a seguito della revisione del PNRR del 2023, il *target* iniziale di 7.700 posti è stato rivisto in diminuzione. L'obiettivo iniziale era stato determinato sulla base del DL 34/2020, che prevedeva la realizzazione di 7.725 posti (3.500 in terapia intensiva, per arrivare ad uno standard di 14 posti per 100.000 abitanti, e 4.225 in semi-intensiva); successivamente, con i Piani di riorganizzazione previsti dallo stesso decreto-legge, la cui approvazione rappresentava un obiettivo qualitativo del PNRR (*milestone*), i numeri sono stati rivisti in rialzo, per un totale di 7.829 posti (3.591 in terapia intensiva e 4.238 in semi-intensiva). Si ricorda che la programmazione stabilita nei Piani di riorganizzazione resta valida.

La distribuzione dei posti nella fase pre-pandemica (anno 2019) evidenziava squilibri territoriali non solo a sfavore del Mezzogiorno, secondo dati del Nuovo sistema informativo sanitario (NSIS) del Ministero della Salute. In particolare, con una media nazionale di 8,7 posti ogni 100.000 abitanti, nel Centro Nord la disponibilità era inferiore in Piemonte, Valle D'Aosta, Lombardia (marginalmente), nelle Province autonome di Trento e Bolzano, in Umbria e nelle Marche; nel Mezzogiorno, invece, erano la Campania – con il valore più basso a livello nazionale (5,9 posti) –, la Puglia, la Calabria, la Sicilia (marginalmente) e la Sardegna a presentare meno posti letto (Figura 9). A seguito della nuova programmazione<sup>41</sup> si garantirebbero mediamente circa 22 posti totali per 100.000 abitanti (14,7 al netto delle terapie semi-intensive) e l'incremento dei posti previsto determinerebbe un sostanziale riequilibrio, con l'eccezione principale della Liguria, la Regione con il maggiore indice di vecchiaia<sup>42</sup>, che si attesterebbe a 25,2 (17,5 considerando le sole terapie intensive).

Figura 9: Posti letto in terapia intensiva nel 2019 e incrementi previsti dai Piani di riorganizzazione ogni 100.000 abitanti.



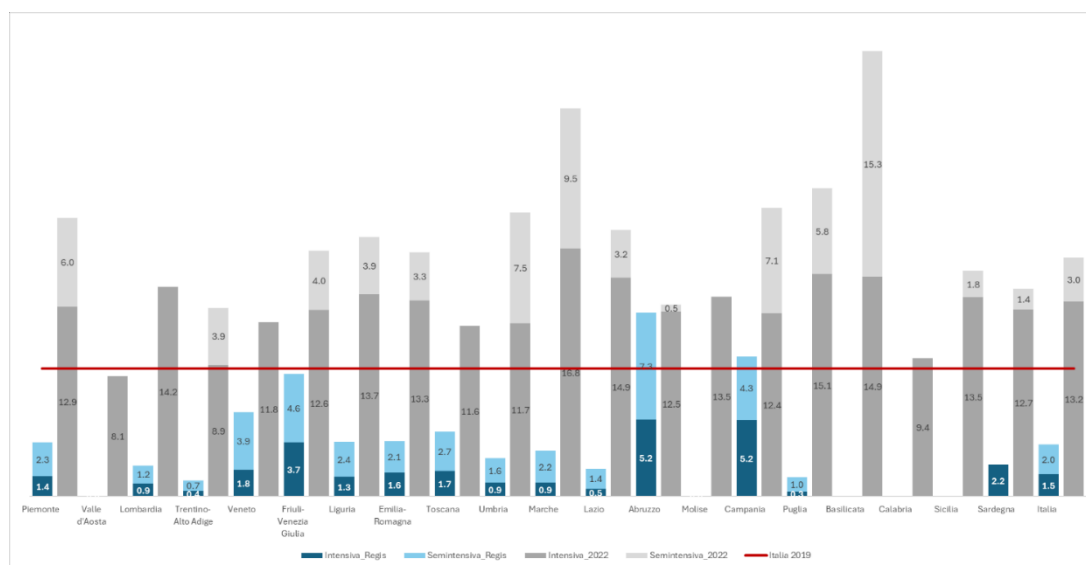
Fonte: elaborazione su dati Ministero della salute e Istat Demo, demografia in cifre.

<sup>41</sup> Si veda il paragrafo delle conclusioni del Piano di Riorganizzazione e rafforzamento Terapie Intensive e Semi-Intensive, dove si indicano i posti autorizzati, aggiornati anche per tenere conto di aggiustamenti dei dati NSIS.

<sup>42</sup> Al 1° gennaio 2025 l'indice di vecchiaia (calcolato in base al rapporto tra la popolazione con più di 65 anni e quella tra 0 e 14 anni) era pari a 283,2 in Liguria, rispetto a una media nazionale di 207,6.

Sulla base delle ultime informazioni disponibili sui posti letto in terapia intensiva e semi-intensiva, nel 2022 si rilevano mediamente su base nazionale 16,2 posti ogni 100.000 abitanti, di cui 13,2 in terapia intensiva, valore prossimo ai 14,7 posti che si ottengono sommando quelli disponibili nel 2019 (8,7) e l'incremento previsto dal Piano di riorganizzazione (6 posti), mentre la disponibilità per le terapie semi-intensive risulta pari a 3 posti, meno della metà di quelli programmati (7,1 posti)<sup>43</sup>, come mostra la Figura.10. Complice anche il calo demografico, alcune Regioni come le Marche e la Basilicata (rispettivamente 26,3 e 30,2 posti totali) sembrerebbero aver già realizzato, e superato, il numero di posti programmati. Tutte le altre Regioni, ad eccezione della Valle D'Aosta, si attestano su valori dei posti in terapia intensiva superiori rispetto a quelli registrati nel 2019, mentre la predisposizione dei posti in terapia semi-intensiva mostra diffusi ritardi. Tuttavia, dalle rilevazioni non è possibile distinguere in che misura l'incremento sia riconducibile ai posti attribuibili al PNRR. Questi ultimi possono essere rilevati invece sulla base delle informazioni rese disponibili da ItaliaDomani<sup>44</sup>, da dove si evince che il numero di posti realizzati procede molto a rilento e, ad eccezione di alcune Regioni come l'Abruzzo, la Campania e il Friuli-Venezia Giulia, appare ancora molto lontano dagli incrementi previsti nei Piani di riorganizzazione. In molti territori del Mezzogiorno (Basilicata, Calabria e Sicilia) non si registrano ancora posti realizzati, seppure in alcune di queste Regioni i divari sembrano pienamente riassorbiti secondo i dati del Ministero della Salute.

Figura 10: Posti letto in terapia intensiva e semi-intensiva nel 2022 e posti realizzati nel PNRR ogni 100.000 abitanti.



Fonte: elaborazione su dati Ministero della salute, Italia domani e Istat Demo, demografia in cifre.

<sup>43</sup> Si ricorda peraltro che con il Piano di riorganizzazione l'allocatione dei finanziamenti per le terapie semi-intensive era stata ridimensionata rispetto al DL 34/2020, su richiesta delle Regioni, mentre erano stati attribuite maggiori risorse agli interventi relativi alle terapie intensive e ai servizi di emergenza-urgenza, ritenuti più costosi del previsto (si veda CORTE DEI CONTI, *Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica*, 2021).

<sup>44</sup> I dati sono disponibili nella sezione Open Data; le informazioni rilasciate sono rilevate nella piattaforma informatica ReGiS, con data di osservazione al 31 marzo 2025.

Nel caso delle terapie intensive, una concreta valutazione degli effetti del PNRR sul riequilibrio dei divari territoriali risente ancora di una qualche difficoltà di interpretazione delle basi informative, difficili tra l'altro da riportare a coerenza tra loro, la cui mancata accuratezza ha provocato tra l'altro la citata revisione della programmazione attraverso i Piani di riorganizzazione rispetto all'impostazione iniziale del DL 34/2020. Del resto, nel periodo dell'emergenza sanitaria i posti letto nelle diverse Regioni variavano ampiamente anche a breve distanza di tempo<sup>45</sup>, ponendo in dubbio la natura strutturale delle terapie intensive dichiarate, che tra l'altro richiederebbe la presenza di personale addetto con continuità e in misura adeguata. Quest'ultimo aspetto non è scontato, sia perché le risorse correnti assegnate dal DL 34/2020 erano state tarate solo sul 40% dei posti letto inizialmente previsti (facendo affidamento sul personale già disponibile nelle unità di terapia intensiva), sia perché le specializzazioni mediche necessarie, quali anestesia e rianimazione, sono tra le più difficili da reperire.

Per il sub-investimento relativo alle grandi apparecchiature, la programmazione CIS prevede la sostituzione di 3.223 unità (come riportato nel rapporto del Ministero della Salute<sup>46</sup>), mentre il *target* ai fini del PNRR, da raggiungere entro giugno 2026 (era dicembre 2024 prima della revisione del Piano), è fissato a 3.100 unità caratterizzate da una vetustà maggiore di 5 anni. L'individuazione delle apparecchiature da sostituire è stata effettuata sulla base dell'analisi dei fabbisogni e le risorse disponibili a valere sui fondi del PNRR ammontano a 1,19 miliardi, di cui il 40 per cento assegnato al Mezzogiorno (DM 20 gennaio 2022), rispettando così il vincolo territoriale. La programmazione CIS aggiornata permetterebbe alle Regioni meridionali di ottenere una maggiore disponibilità di nuove apparecchiature per 100.000 abitanti rispetto a quella del Centro-Nord (Fig.11). In particolare, tutte le Regioni del Mezzogiorno si collocano al di sopra della media nazionale (5,5 apparecchiature ogni 100.000 abitanti); inoltre Calabria e Basilicata fanno registrare i valori più elevati (rispettivamente 15,6 e 9,8). Di contro le regioni del Centro-Nord, ad eccezione del Lazio, presentano valori sempre inferiori rispetto alla media.

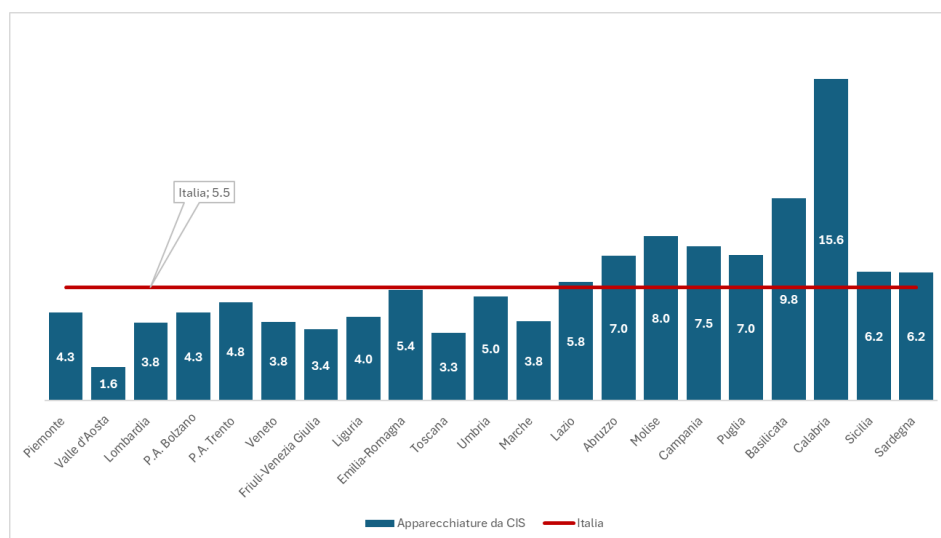
---

<sup>45</sup> Si veda UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Il PNRR e la sanità: finalità, risorse e primi traguardi raggiunti*, Focus n. 4, 2022, agosto; sulla variabilità del personale per posto letto in terapia intensiva si veda ALTEMS, *Alta scuola di economia e management dei sistemi sanitari*, Università Cattolica del Sacro Cuore, *Analisi dei modelli organizzativi di risposta al Covid-19, Instant REPORT#53*, 2021, 20 maggio.

<sup>46</sup> MINISTERO DELLA SALUTE, *op.cit.*, 2025.



Figura 11: Grandi apparecchiature ogni 100.000 abitanti.



Fonte: Elaborazione su dati Ministero della Salute (2025) e Istat Demo, demografia in cifre

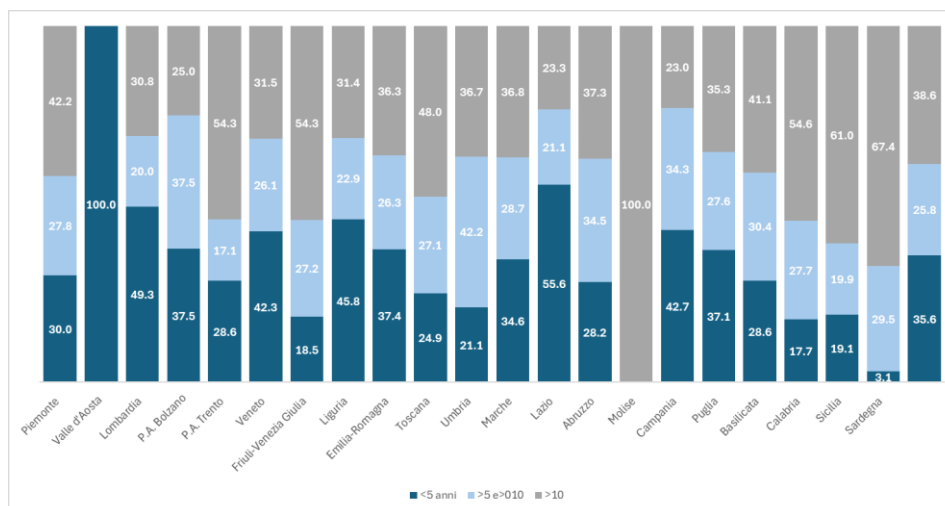
Sulla base delle informazioni rese disponibili dal Ministero della Salute, delle apparecchiature previste dalla programmazione CIS quasi tutte risultano ordinate (97 per cento), gran parte di queste consegnate (80 per cento) e collaudate (77 per cento). Con l'aggiornamento ulteriore riportato nel DFB si arriverebbe al 98% di apparecchiature ordinate e al 79% per i collaudi (ma i dati per Regione non sono stati resi noti). Malgrado questi buoni risultati (ma non va dimenticato che la scadenza è stata rinviata a seguito delle difficoltà inizialmente incontrate, sia per il sostenuto incremento dei prezzi del biennio 2022-23, sia per le complessità legate alla sostituzione dei macchinari) alcune Regioni presentano risultati meno brillanti. Questo si evidenzia soprattutto via via che si passa dalle ordinazioni alle consegne e ai collaudi. Le consegne nel Mezzogiorno, tranne che in Calabria, e in cinque Regioni del Centro-Nord rappresentano quote inferiori all'80% delle apparecchiature ordinate, mentre i macchinari collaudati sono inferiori al 60% di quelli previsti dalla programmazione in Molise.

Il progresso della misura trova riscontro anche osservando le dismissioni di apparecchiature registrate nel 2023 (nel settore pubblico), pari a 310 (erano 201 nel 2022) a fronte di 286 collaudi (erano 258 nel 2022)<sup>47</sup>. Tale andamento dovrebbe consolidarsi negli anni successivi, quando si rileveranno tutti gli effetti del PNRR. I flussi informativi riportati da Agenas (aggiornati a maggio 2024) evidenziano come la fase di transizione legata al PNRR sia ancora in corso; infatti, nelle strutture pubbliche sarebbero attualmente presenti 4.187 grandi apparecchiature, di cui mediamente circa il 65 per cento ha più di cinque anni. La vetustà delle apparecchiature non è omogenea sul territorio nazionale, infatti sono il Molise, la Sardegna, la Calabria e la Sicilia a presentare la maggiore frequenza di macchinari con età superiore a 10 anni, mentre nel Centro l'Umbria e nel Nord il Friuli-Venezia Giulia mostrano ancora una quota elevata (rispettivamente 81,5 e 78,9 per cento) di apparecchiature con più di cinque anni;

<sup>47</sup> AGENAS, *Le grandi apparecchiature sanitarie in Italia*, in *Quaderno di Monitor*, Supplemento alla rivista semestrale Monitor, Report, 2024.

la Valle D'Aosta è l'unica Regione con tutte le apparecchiature di età inferiore ai cinque anni (Fig.12).

Figura 12: Composizione percentuale delle grandi apparecchiature per classi di età.



Fonte: Elaborazione su dati Agenas (2024).

Il processo di ammodernamento dovrebbe garantire dunque la presenza di un parco tecnologico più moderno e omogeneo su tutto il territorio nazionale, anche se permangono alcune criticità in talune Regioni, soprattutto del Mezzogiorno, in cui si registrano significativi ritardi che, pur non compromettendo il conseguimento del *target* PNRR, ormai raggiunto secondo il DFP, rischierebbero di rinviare il riequilibrio programmato.

## 6. Conclusioni

In Italia le disuguaglianze geografiche e sociali nelle condizioni di salute sono acute e riflettono, tra l'altro, differenze profonde nei Servizi sanitari regionali. Le speranze di realizzare un riequilibrio infrastrutturale e di assicurare l'erogazione dei LEA su tutto il territorio nazionale sono state riposte di recente sul PNRR, al quale il DL 77/2021 ha imposto un vincolo di destinazione del 40% delle risorse al Mezzogiorno.

A distanza di quattro anni da quella decisione, la domanda sui risultati di questo sforzo di ribilanciamento non ammette ancora una risposta definitiva. In generale, il riparto delle risorse ha tenuto conto del vincolo e ha mirato a rafforzare, nel generale potenziamento dell'assistenza sanitaria, soprattutto il Mezzogiorno. Ad esempio, per le Case della Comunità e gli Ospedali di Comunità, il vantaggio del Meridione nel riparto delle risorse si è tradotto in una programmazione delle nuove strutture che assicurerebbe bacini di utenza più contenuti in tutte le Regioni meridionali. Va tuttavia osservato che, poiché nell'assegnazione dei finanziamenti non ci si basa sui fabbisogni specifici a partire dalle strutture già a disposizione, ma su un proporzionamento rispetto alla popolazione, pesata per l'età, con una correzione per il Mezzogiorno, questa impostazione non porterebbe a pareggiare la capacità produttiva di tutti i territori, dal momento che il gradiente Nord-Sud non spiega da solo le differenze nelle dotazioni

regionali di partenza. Inoltre, nella traduzione in *target* dei finanziamenti assegnati, possono discendere differenze tra le Regioni dalle diverse scelte sull'utilizzo delle risorse, per nuove edificazioni o per rifacimenti di immobili già disponibili e, nel caso delle Case della Comunità, per strutture *hub* o *spoke* (ad esempio la Calabria, per semplificare il raggiungimento dell'obiettivo, ha privilegiato le ristrutturazioni/riconversioni di edifici esistenti)<sup>48</sup>. Diverso è il caso dell'ADI, il cui riparto è basato, oltre che sulla numerosità della popolazione con più di 65 anni, anche sul fabbisogno, misurato dalla distanza tra le condizioni di partenza e l'obiettivo, in modo che il *target* sia raggiungibile ovunque sul territorio. Anche per le terapie intensive e semi-intensive la programmazione implica un riequilibrio tra Regioni, anche se la Liguria conserverebbe la maggiore disponibilità di posti per 100.000 residenti, che sembra giustificata dalla distribuzione per età della popolazione di questa Regione. Infine, per quanto concerne la sostituzione delle grandi apparecchiature, i dati medi sulla disponibilità di macchinari sulla base della programmazione dei CIS evidenziano un beneficio maggiore per le Regioni meridionali, evidentemente collegato alla riserva di risorse nel riparto, anche se va osservato che la composizione degli acquisti è diversa tra le Regioni.

Anche se la programmazione degli interventi implica certamente un qualche riequilibrio, i risultati concreti sono ancora incerti. La capacità di spendere le risorse in modo efficace non è identica nelle diverse Regioni e l'elevata inflazione degli anni 2022-23, accrescendo i costi delle opere edilizie e delle attrezzature rispetto a quanto inizialmente stimato, ha complicato il quadro, portando a un ridimensionamento di alcuni obiettivi del PNRR o al rinvio di scadenze. Malgrado la programmazione degli interventi, definita attraverso strumenti quali i CIS e il Piano di riorganizzazione delle terapie intensive, resti valida, sia pure con qualche aggiornamento introdotto nel tempo, e andrà attuata utilizzando altresì risorse ulteriori rispetto al PNRR, la corsa verso i *target* europei appare oggi prioritaria, dato che qualora non siano raggiunti tempestivamente si rischia di perdere parte delle risorse del PNRR. Poiché i nuovi obiettivi europei non sono stati ridefiniti a livello regionale, il relativo raggiungimento non assicurerà il mantenimento delle proporzioni tra i *target* territoriali programmati. Considerando lo stato di avanzamento dei lavori, si osserva che tre Regioni del Mezzogiorno - Sardegna, Calabria e Campania - risultano ancora molto indietro sulle Case della Comunità, e Campania e Sardegna anche sugli Ospedali di Comunità, accompagnate questa volta dalla Provincia autonoma di Bolzano e dal Lazio. Per di più, se si guarda alla capacità di erogare servizi come attualmente rilevata, l'arretratezza del Mezzogiorno appare evidente, mentre alcune Regioni, in particolare nel Centro-Nord, possono contare anche sulle strutture di cui disponevano prima dell'avvio del PNRR. Per l'ADI mancano i dati relativi al 2024 e per le terapie intensive le informazioni del NSIS mostrano incrementi dei posti, rispetto al 2019, in tutte le Regioni tranne la Valle d'Aosta, ma i livelli raggiunti restano molto diversi tra i territori e l'incremento attribuibile all'intervento PNRR, molto più limitato di quello rilevato dal Ministero della Salute, malgrado le informazioni siano più recenti, resta molto contenuto in molte regioni, addirittura nullo in altre. Infine, le Regioni meridionali, con l'eccezione della Calabria, sono

---

<sup>48</sup> Si veda V. PUPO e R. CARIDÀ, *La tutela della salute tra organizzazione sanitaria, territori e principi generali del SSN, Regione Calabria*, relazione presentata al *Convegno nazionale Osservatori regionali della Rivista Le Regioni*, Torino, 4-5 ottobre, 2024, Campus Luigi Einaudi.

tra quelle che procedono più lentamente nell'acquisizione di nuove apparecchiature, con un ritardo particolarmente evidente nel Molise, malgrado questa Regione, insieme alla Sardegna, alla Calabria e alla Sicilia, presenti la più elevata quota di apparecchiature obsolete.

È quindi cruciale, ai fini del superamento del divario territoriale, che le azioni si sviluppino anche dopo il raggiungimento degli obiettivi europei. A tal fine sarà necessario verificare la consistenza dei finanziamenti disponibili e sostenere le Regioni che sono rimaste più indietro. Allo stesso tempo, la flessibilità e il sostegno vanno necessariamente bilanciati con la rigorosa verifica degli interventi effettuati. Tuttavia, anche alla luce della sentenza n. 71/2023 della Corte costituzionale, si dovrebbe valutare se la sanzione in caso di mancata attuazione della programmazione non debba risiedere, piuttosto che in una riassegnazione delle risorse tra le Regioni, come ad esempio previsto per l'ADI dal DM del 24 novembre 2023, in un intervento sostitutivo (articolo 120 della Costituzione), dal momento che le misure pianificate appaiono essenziali per la garanzia del rispetto degli standard e dell'erogazione dei LEA su tutto il territorio nazionale.

BUKURIE OZUNİ\*

## Digital Transition and Territorial Disparities: Legal and Constitutional Dimensions for the Inclusion of Inner Areas\*\*

ABSTRACT (EN): This paper analyses Italy's digital transition, with particular attention to the *aree interne*, questioning its capacity to realise the constitutional principles of substantive equality and territorial cohesion. While acknowledging the importance of the PNRR and the PNBUL, the argument is that digital transformation requires a stronger constitutional foundation and effective coordination across levels of government. The digital divide, particularly in the healthcare sector, emerges as a form of structural inequality in tension with Articles 3, 5, 32, and 119 of the Constitution. The paper concludes by proposing the recognition of digital inclusion as an emerging constitutional right.

ABSTRACT (IT): Il contributo analizza la transizione digitale italiana, con attenzione alle aree interne, interrogandosi sulla sua capacità di attuare i principi di uguaglianza sostanziale e coesione territoriale. Pur riconoscendo il rilievo del PNRR e del PNBUL, si evidenzia come la trasformazione digitale richieda un solido ancoraggio costituzionale e un coordinamento effettivo tra livelli di governo. Il divario digitale, specie in ambito sanitario, emerge come forma di disuguaglianza strutturale in contrasto con gli artt. 3, 5, 32 e 119 Cost.; da qui, la proposta finale di riconoscere l'inclusione digitale quale diritto costituzionale emergente.

SOMMARIO: 1. Introduction. – 2. The Constitutional Framework for the Digital Transition. – 3. The Constitutional Gaps in Italy's Digital Transition. – 4. Challenges in Inner Areas. – 5. Digital Inclusion and Territorial Equality. – 6. Final Remarks.

### 1. Introduction

As a paradigm shift in public administration, the digital transition is more than just a technological upgrade; it signifies a profound change in institutional dynamics, service delivery, and citizen interaction with public authorities. Beyond innovation, it represents a strategic opportunity to address long-standing territorial inequalities, particularly those separating urban centres from inner areas marked by chronic economic marginalisation, demographic decline, and infrastructural deficits. In territories that have endured decades of depopulation and underinvestment, digital tools such as telemedicine, online learning, and e-governance emerge as essential instruments for guaranteeing access to rights and restoring social and economic vitality.

The National Strategy for Inner Areas Plan (*Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne*, hereinafter referred to as PSNAI) emphasises that access to essential services, such as healthcare,

---

\* Dottoranda di ricerca – Università degli Studi di Genova.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

education, mobility, and internet connectivity, is critical for restoring dignity and opportunity in these communities. In this sense, digitalisation is not only a policy choice but a strategic pathway to social inclusion, territorial cohesion, and the reconstruction of trust between the State and its citizens in remote areas<sup>1</sup>.

Nevertheless, digitalisation has not been a uniformly democratising process. Without deliberate redistributive and inclusive policies, it risks entrenching, rather than reducing, existing territorial inequalities. Inner areas (covering almost 60% of the national territory and home to around 23% of the population) face unique challenges in accessing the infrastructure and services that are increasingly indispensable for participation in modern society<sup>2</sup>. These challenges include deficient broadband coverage, low levels of digital literacy, and under-resourced municipal administrations, creating a multidimensional disadvantage that risks systematically excluding entire communities from the benefits of the digital age.

Beyond practical obstacles, digitalisation raises fundamental constitutional questions. The principle of equality, enshrined in Article 3 of the Italian Constitution, obliges the State to remove social and economic barriers that delay the whole exercise of citizenship. When access to digital infrastructure and skills is distributed unevenly, substantive equality and the universality of rights are threatened, especially as public administration becomes increasingly dependent on digital tools<sup>3</sup>. This constitutional dimension transforms the digital divide into a question of rights and citizenship, rather than one of technological delay.

Accordingly, this analysis explores Italy's digital transition through the interconnected lenses of constitutional and public law, highlighting the normative and institutional obligations deriving from articles 3 (substantive equality), 5 (territorial autonomy), and 119 (fiscal and infrastructural equalisation). It interrogates whether current policy frameworks and implementation strategies genuinely align with these constitutional imperatives or, conversely, contribute to the deepening of the digital divide. Furthermore, it examines how constitutional principles influence the State's responsibility to promote digital inclusion, with particular attention to legislative frameworks and to the structural and administrative limitations that undermine their effectiveness. Finally, the paper explores both the challenges and opportunities for promoting digital inclusion in Italy's inner areas and argues for reform strategies aimed at achieving a constitutionally sound, human-centred digital transformation capable of empowering marginalised communities and reinforcing democratic participation.

---

<sup>1</sup> The *Piano Strategico Nazionale per le Aree Interne* offers a detailed analysis of the long-standing socio-economic challenges confronting Italy's inner areas, including demographic decline, deteriorating infrastructure, and limited access to fundamental services. It emphasises the strategic role of digital technologies (such as telemedicine, online education, and broadband connectivity) not simply as tools for service delivery, but as levers for restoring dignity, strengthening social cohesion, and fostering active citizenship in these territories. In particular, the strategy frames digital inclusion as a structural response to territorial inequality and as a means to rebuild trust between institutions and communities that have historically been neglected by public investment. Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne*, Roma, 2025, pp. 7-10.

<sup>2</sup> ISTAT, *The Geography of Inner Areas in 2020: Territories between Potential and Weaknesses*, Rome, 2022, p. 4.

<sup>3</sup> R. BIFULCO, *Diritto Costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 94-96.

## 2. The Constitutional Framework for the Digital Transition

Article 3 of the Italian Constitution mandates that the State guarantees equality and actively removes economic and social barriers that inhibit individuals' full development and participation in the country's political, financial, and social life. This double dimension, formal and substantive equality, acquires critical relevance in the digital era. Access to digital infrastructure and literacy has become an indispensable precondition for exercising fundamental rights, including education, health, democratic participation, and access to justice. Nevertheless, Italy's inner areas face persistent digital disparities, marked by significantly lower internet usage rates, weaker digital skills, and fewer opportunities to access digital services than urban centres. Socio-demographic factors such as age, educational attainment, and geographic location contribute to digital exclusion, with older adults and less-educated individuals disproportionately affected. These factors aggravate exclusion and underscore the need for targeted regulatory measures to bridge the digital divide in underserved areas<sup>4</sup>.

The continuing digital divide between urban centres and inner areas effectively denies residents equal opportunity to benefit from digitalisation, generating serious concerns about indirect discrimination. Furthermore, digital exclusion limits access to technological resources and undermines fundamental constitutional principles, such as dignity and self-determination, which also underpin the rights to privacy and data protection today<sup>5</sup>. When digital access is unevenly distributed or structurally constrained, especially in marginalised territories, it entrenches patterns of social exclusion. It curtails individuals' capacity to participate fully in civic, economic, and democratic life.

This dynamic creates serious constitutional challenges. As emphasised in the relevant scholarship, Art. 3 is not limited to declaratory equality but imposes a positive duty on the State to remove structural barriers. Thus, the digital divide cannot be treated as a mere infrastructure gap; it is a contemporary manifestation of precisely the kind of barriers that the Constitution obliges the State to dismantle. Addressing digital exclusion is therefore not just a question of institutional performance but an essential requirement of constitutional fidelity<sup>6</sup>.

In the era of digital governance, this constitutional mandate acquires renewed and expanded significance. Access to digital technologies is no longer a luxury but a structural prerequisite for the enjoyment of civil, political, and social rights. The capacity to use public digital services, participate in remote education, benefit from telemedicine, or interact with e-government platforms directly determines whether individuals can fully participate in civic and socio-

---

<sup>4</sup> As highlighted in the Italy Digital Decade Country Report 2024, rural areas in Italy continue to experience structural disadvantages in digital transformation, including lower levels of digital skills, limited access to high-speed internet, and insufficient local administrative capacity to implement digitalisation projects. These territorial disparities are identified as major obstacles to equitable access to digital services, with a direct impact on citizens' ability to participate in and benefit from digital governance. The report emphasises that such gaps risk worsening social exclusion and undermining the broader goals of cohesion and inclusivity, which are central to the EU's digital and social agendas. European Commission, *Italy Digital Decade Country Report 2024*, Brussels, 2024, pp. 23-24.

<sup>5</sup> F. PETRUCCO, *The Right to Privacy and New Technologies: Between Evolution and Decay*, in *MediaLaws - Rivista di diritto dei media*, n. 1, 2019, pp. 1-17.

<sup>6</sup> Constitution of the Italian Republic, Art. 3.



economic life. Hence, the digital divide between urban and rural areas remains a critical obstacle to territorial cohesion, as highlighted by the National Strategy for Inner Areas (*Strategia Nazionale per le Aree Interne*, hereinafter referred to as SNAI). The strategy identifies inadequate broadband and insufficient infrastructure as key barriers to development, undermining equal opportunities to access services and benefit from digitalisation<sup>7</sup>. This imbalance translates into a constitutionally significant “access deficit”, which is increasingly relevant as services move online.

The SNAI recognises poor connectivity and limited digital services as structural obstacles to inclusion<sup>8</sup>. These gaps affect citizens’ equal access to key services, full participation in economic and social life, and the exercise of their fundamental rights in an increasingly digital society. Moreover, there are still regulatory instruments that fail to account for territorial disparities, which may worsen inequities. Thus, the State must redesign development instruments that specifically target structurally disadvantaged territories rather than assuming uniform starting conditions nationwide<sup>9</sup>.

A constitutional interpretation of Art. 3 in the digital context requires both formal equality of opportunity and substantive equality of access, mandating interventions to overcome infrastructural, economic, and educational barriers endemic to Italy’s inner areas.

Article 5 of the Constitution further affirms the State’s dual commitment to national unity and local autonomy. Digital governance, therefore, requires balancing central coordination with territorial decentralisation. In theory, decentralisation allows municipalities and regions to design services shaped to local needs<sup>10</sup>. In practice, however, it has often resulted in incoherent administration and regional asymmetries, as limited resources frequently reduce local autonomy to a merely formal principle<sup>11</sup>. Autonomy without adequate financial and institutional support results in structural incapacity, particularly acute in inner areas where municipalities face severe constraints. Rather than reducing disparities, this institutional mismatch risks worsening them<sup>12</sup>.

As Arianna Pitino observes, the regional autonomy model in healthcare must remain consistent with “the national framework of needs planning” and with “the collective responsibility of regions for the efficiency and sustainability of the National Health Service (*Servizio Sanitario Nazionale*, hereinafter referred to as NHS),” since fragmented decentralisation may compromise “the effective guarantee of LEA”<sup>13</sup>. Similarly, Renato Balduzzi and Davide Servetti warn that when differentiation is supported by “strong and certain financial constraints but weak and indeterminate substantive ones,” it opens the way to “a possible and probable

---

<sup>7</sup> F. BARCA, P. CASAVOLA, S. LUCARELLI, *A Strategy for Inner Areas in Italy: Definition, Objectives, Tools and Governance*, Rome, 2014, pp. 17-19.

<sup>8</sup> *Ibid.*, pp. 17-19.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pp. 8-10.

<sup>10</sup> S. PAJNO, *Le autonomie territoriali tra principio di sussidiarietà e principio di corrispondenza tra funzioni e risorse*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2023, pp. 228-229.

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 228-229.

<sup>12</sup> *Ibid.*, pp. 228-229.

<sup>13</sup> A. PITINO, *Il regionalismo differenziato e il conseguimento di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” nella materia “tutela della salute”*, in *Corti Supreme e Salute*, n. 2, 2024, pp. 743-745.

deconstruction of the model of health protection embodied in the NHS”, highlighting that only “coherence between financial coordination and solidarity” can prevent “a differentiated regionalism risky for public finances and detrimental to national cohesion”<sup>14</sup>.

One of the most challenging issues in digitalising public administration is combining Art. 5’s protection of local autonomy with Art. 3’s mandate to ensure substantive equality. While decentralisation enables municipalities to design services shaped to local requirements, it also raises the possibility of territorial disparities, mainly when financial and technical capacities differ significantly among regions. Without unified standards and proper resource transfer, access to digital public services may depend on the uneven capacities of local municipalities rather than constitutional guarantees. As a result, local autonomy risks becoming a vehicle for inequality rather than a means of empowerment. A constitutional reading of Art. 5 in the digital transition context, therefore, requires robust national coordination, technical support, and equalisation mechanisms to prevent autonomy from degenerating into neglect of disadvantaged territories.

However, in its Judgment N. 10/2010, the Italian Constitutional Court reaffirmed the State’s obligation to guarantee uniform essential performance levels (*Livelli Essenziali delle Prestazioni*, hereinafter referred to as LEP) across all regions, stressing that disparities in their provision can undermine constitutional principles such as equality and the right to health. While the judgment did not address digital access directly, its reasoning can be extended to support the inclusion of digital services within the LEP framework as part of the modern realisation of fundamental rights<sup>15</sup>. While this ruling did not specifically address digital infrastructure, the principles outlined can be extrapolated to support the argument that unequal access to digital health services may violate constitutional mandates.

Furthermore, in the Judgment N. 131/2020, the Constitutional Court emphasised the importance of community-based organisations and the Third Sector in collaborating with public administrations to deliver services of general interest, particularly in health and social care. While the judgment does not address digital inclusion directly, its reasoning supports the view that inclusive and participatory approaches are essential to ensuring equitable access to services, a principle that could be extended to the delivery of digital services in underserved communities<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019, pp. 13-14.

<sup>15</sup> Constitutional Court, *Judgment N. 10/2010*, held that under Article 117, paragraph 2(m), of the Constitution, the State has the exclusive competence to determine and guarantee LEP to be ensured uniformly throughout the national territory in matters concerning civil and social rights. The Court emphasised that ensuring uniform essential levels is a constitutional safeguard against territorial disparities that could undermine equality (Art. 3) and other fundamental rights, such as the right to health (Art. 32).

<sup>16</sup> Constitutional Court, *Judgment N. 131/2020*, examined the legislative framework governing relations between public administrations and entities of the Third Sector in the delivery of services of general interest. The Court affirmed that such relations should not be limited to contractual procurement but may legitimately take the form of collaborative partnerships based on co-programming and co-design, especially in areas such as social and health care. This approach, it is held, reflects constitutional principles of solidarity and subsidiarity and recognises the role of community-based organisations as active partners in public service delivery.

This emphasis on inclusivity and participation provides a governance model that may be especially valuable for bridging digital divides. Building on these decisions, an emerging strand of constitutional doctrine now conceptualises digital inclusion as a constitutional precondition for the realisation of rights. From this perspective, Italian constitutional thought increasingly supports recognition of a “right to digital inclusion”, grounded in the intersecting guarantees of Articles 3, 5, 32, and 119. This evolving concept holds that the State has a positive obligation to promote universal, equitable, and effective digital access in all areas, acknowledging that internet connectivity is indispensable for fulfilling fundamental rights and fostering social and economic cohesion.

### 3. The Constitutional Gaps in Italy’s Digital Transition

Italy’s legal framework for digital transformation is complex and multilayered, comprising statutory norms, national strategies, European directives, and administrative instruments that aim to modernise the delivery of services and promote digital inclusion. Although this framework appears formally comprehensive, its implementation exposes structural and operational limitations, particularly in addressing territorial disparities affecting inner areas. This section critically analyses the key normative instruments shaping Italy’s digital transition, evaluating their design, objectives, and shortcomings through a constitutional and distributive justice lens.

The Digital Administration Code (*Codice dell’Amministrazione Digitale*, hereinafter referred to as CAD), enacted in 2005 (Legislative Decree N. 82/2005) and subsequently amended, represents the primary legal framework for the digitalisation of Italy’s public administration. The CAD establishes core principles of digital administration, including the obligation of public authorities to provide services electronically, the legal validity of digital documents, and citizens’ rights to interact digitally with public authorities. It also institutionalises key tools, such as the Public Digital Identity System (*Sistema Pubblico di Identità Digitale*, hereinafter referred to as SPID), and mandates interoperability among public sector information systems.

Furthermore, the CAD serves as the foundational legislative act that aligns Italy’s public administration with the European Union’s digital agenda, embedding digital rights within the legal framework of administrative relations. Nevertheless, despite the ambitious normative framework laid out in the CAD, its territorial implementation remains highly uneven. While urban centres have advanced in integrating digital public services, many inner and mountainous areas continue to face significant infrastructural and human capacity barriers<sup>17</sup>. As the OECD observes, a deficit of local digital skills and institutional support hampers the deployment of digital services precisely where they are most needed. Without addressing these asymmetries,

---

<sup>17</sup> G. D’IPPOLITO, *Il diritto di accesso ad Internet in Italia: dal 21(bis) al 34-bis*, in *MediaLaws - Rivista di diritto dei media*, n. 1, 2021, pp. 81-94. D’Ippolito highlights that while the *Codice dell’amministrazione digitale* (CAD) provides a detailed legal framework for digital inclusion, its practical implementation is delayed by territorial disparities in digital infrastructure and service delivery. He stresses that unequal access (particularly in inner areas) risks transforming a constitutional right into an empty formalism without adequate public investment and administrative commitment.

the promise of universal digital citizenship remains rhetorical<sup>18</sup>. From a constitutional perspective, this division between formal entitlement and effective access challenges the State's obligation under Article 3 to remove socio-economic barriers to equality.

The CAD also implicitly assumes that sufficient infrastructure and competencies already exist. This presupposition is not valid in underserved areas, where infrastructural and socio-economic deficits remain acute. Consequently, the CAD risks institutionalising a form of territorial conditionality in the enjoyment of rights: access to digital services becomes contingent on unevenly distributed conditions. Norms that presuppose what is absent in practice risk functioning as instruments of exclusion despite their formally inclusive language<sup>19</sup>. This highlights the need to integrate positive obligations into normative frameworks to ensure their constitutional validity.

The Ultra-Broadband Strategic Plan (*Piano Nazionale Banda Ultra Larga*, hereinafter referred to as PNBUL), adopted in 2015, represents Italy's principal initiative aimed at extending high-speed internet access nationwide, in line with the EU's Digital Agenda targets of achieving universal 100 Mbps connectivity<sup>20</sup>. The Plan prioritises so-called "white areas", territories where market-driven broadband deployment is economically unviable, encompassing much of Italy's inner areas. Furthermore, the Plan's market-oriented approach, observing that "while the PNBUL formally targets the most underserved areas, its reliance on private sector implementation has left critical gaps in coverage due to low investor interest in sparsely populated regions"<sup>21</sup>. Moreover, the deployment of high-speed broadband infrastructure in Italy has encountered delays, particularly due to lengthy authorisation procedures and limited administrative capacity at the local level, which continue to delay timely implementation<sup>22</sup>.

From a constitutional standpoint, the inability to deliver adequate infrastructure in inner areas perpetuates marginalisation. State initiatives, undermined by inefficiency and uncoordinated administration, have often failed to reduce territorial inequalities. These failures risk contravening Art. 119, which obliges the Republic to promote balanced territorial development<sup>23</sup>.

---

<sup>18</sup> OECD, *Developing Skills for Digital Government: A Review of Good Practices Across OECD Governments*, in OECD Working Papers n. 303, OECD Publishing, Paris, 2024, pp. 9-10.

<sup>19</sup> V. BRIGANTE, *Digitalization and Public Services: Critical Notes Concerning Emerging Ways of Administering*, in *Italian Journal of Public Law*, Vol. 13, n. 1, 2021, pp. 231-238, notes that digital reforms in public administration may underestimate the impact of digital tools on individuals' rights, particularly when access to such tools is not guaranteed to all. He further warns that digital innovation risks reinforcing user asymmetries, as the ability to benefit from these services remains unevenly distributed.

<sup>20</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Strategia italiana per la banda ultralarga*, Roma, 2015, p. 13.

<sup>21</sup> F. CALVINO et al., *Closing the Italian Digital Gap: The Role of Skills, Intangibles and Policies*, in OECD Economic Surveys: Italy 2022, OECD Publishing, Paris, 2022, pp. 4-5.

<sup>22</sup> The European Commission's 2023 Country Report underscores that persistent structural bottlenecks significantly undermine Italy's ability to achieve the Digital Decade targets, particularly in rural and inner areas where digital transformation remains uneven and fragile. See: European Commission, *2023 Country Report - Italy, Institutional Paper 236*, Brussels: Directorate-General for Economic and Financial Affairs, June 2023, p. 41, [https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-06/ip236\\_en.pdf](https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-06/ip236_en.pdf).

<sup>23</sup> G. COPPOLA, S. DESTEFANIS, *Sono efficaci le politiche per la riduzione dei divari territoriali in Italia?*, in *Regional Economy* 6, n. 1, 2022, pp. 6-8.

Furthermore, the Constitutional Court in Judgment N. 10/2010 clarified that disparities arising from State inaction or neglect can amount to constitutional violations: the State must actively intervene to correct infrastructural deficits, and equalisation is a constitutional duty, not a policy option<sup>24</sup>.

The National Recovery and Resilience Plan (*Piano nazionale di ripresa e resilienza*, hereinafter referred to as PNRR), adopted in 2021 under the EU's *NextGenerationEU* framework, allocates €6.7 billion to digital transformation initiatives, with explicit provisions for improving connectivity, modernising public administration, and enhancing digital skills<sup>25</sup>. Approximately €2 billion is earmarked for interventions in inner areas, including investments in broadband infrastructure, digital literacy programs, and cloud-based administrative platforms<sup>26</sup>. While the PNRR has been acknowledged as an unprecedented opportunity to accelerate digital inclusion, its implementation relies heavily on a vertical distribution of public powers, which involves coordination among central ministries, regional, and local authorities. Moreover, the European Commission's 2023 Country Report notes that "this complexity raises risks of a lack of integrated execution mechanisms, particularly in regions with weaker administrative capacities"<sup>27</sup>. Therefore, inner areas often suffer from precisely such administrative deficits, threatening their ability to access and manage PNRR resources effectively.

While the PNRR strongly emphasises digital skills development, this focus is particularly critical in Italy's inner areas. Given their higher structural vulnerability and lower service access, these areas are likely to reflect or exceed the national figure reported in 2021, when fewer than 50% of adults possessed basic digital skills. However, critics argue that urban-centric program delivery risks bypassing the neediest communities<sup>28</sup>. Without shaped outreach, mobile training units, and community-based delivery models, inner areas may again be marginalised in the digital skills agenda.

Constitutionally, the PNRR's ambition to reduce territorial disparities is consistent with the principles enshrined in Arts. 3 and 119 of the Italian Constitution require the Republic to promote substantive equality and territorial equalisation. However, the success of these efforts depends heavily on the administrative capacity of regional and local actors. In this light, a plan structurally depends on a decentralised institutional framework. Still, it fails to address pre-existing inequalities in institutional quality, risking the undermining of constitutional guarantees by reproducing the disparities it seeks to correct.

The Simplification Decree (Decree Law N. 76/2020) marked another milestone. Its central measures included the mandatory adoption of SPID and the Electronic Identity Card (*Carta di Identità Elettronica*, hereinafter referred to as CIE), the integration of services through the IO app, and procedural simplifications to enable digital-by-default interactions with public

<sup>24</sup> Constitutional Court, *Judgment N. 10/2010*.

<sup>25</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR), PCM, Rome, 2021, p. 45.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 60.

<sup>27</sup> European Commission, *Country Report Italy 2023, Commission Staff Working Document (SWD (2023) 634 final)*, accompanying the document Recommendation for a Council Recommendation on the 2023 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2023 Stability Programme of Italy, Brussels, 2023, p. 38.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 30.

authorities. These reforms aligned Italian public administration with the EU's digital agenda, aiming to reduce bureaucratic inefficiencies<sup>29</sup>. However, the decree's design presupposed a uniform baseline of connectivity and capacity across territories<sup>30</sup>. This assumption risks reinforcing existing structural inequalities, resulting in a two-tier system: one for digitally connected, literate citizens, and another for disadvantaged communities excluded due to infrastructural or educational deficits. Digital disparities mirror and perpetuate pre-existing social hierarchies; access to and use of digital technologies are conditioned by economic and educational status, thereby reproducing structural disadvantage within the broader framework of social and institutional inequality<sup>31</sup>.

In such cases, formal equality in legal entitlements does not translate into substantive equality of access, thereby calling into question the constitutionality of the reforms under Article 3, which obliges the state to actively remove barriers to full participation. Thus, a reform that enhances accessibility for some while excluding others risks transforming constitutional guarantees into nominal ideals rather than enforceable rights<sup>32</sup>.

Italy's digital inclusion strategy, supported by the PNRR and DESI 2022, combines demand- and supply-side initiatives such as the *Italia a 1 Giga Plan*, the broadband *Voucher Plan*, and the *Digital Civil Service*. Additional investment through the *Fondo per la Repubblica Digitale* supports infrastructure and skills expansion, particularly in underserved areas<sup>33</sup>. Within the framework of fiscal federalism, Legislative Decree N. 68/2011 defines the criteria for determining costs and needs associated with LEP. While digital services are not explicitly included, the framework could be extended to incorporate digital access as a constitutionally protected LEP.

Despite ambitious commitments, significant territorial disparities persist in ultra-fast broadband deployment. EU monitoring highlights the gap between targets and inner-area realities, rooted in fragmented governance and weak coordination. This implementation gap erodes the transformative potential of digital standards, undermining constitutional legitimacy by masking structural inequalities behind formal compliance.

#### 4. Challenges in Inner Areas

While Italy's digital transition provides a strategic opportunity to promote constitutional equality and territorial cohesion, its implementation continues to face complex challenges,

---

<sup>29</sup> Decree Law N. 76/ 2020, *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale* (Urgent measures for simplification and digital innovation), marked a turning point in Italy's digital transition, introducing mandatory use of national digital identity systems (SPID and CIE), the IO app as a single access platform for public services, and streamlined digital administrative procedures. By embedding these requirements into law, the measure reinforced the alignment of Italian public administration with the EU's digital agenda and strengthened citizens' digital rights within administrative relations.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> J. VAN DIJK, *The Digital Divide*, 2nd ed., Cambridge, Polity Press, 2020, pp. 57-60, 120-128, 152-155.

<sup>32</sup> Constitution of the Italian Republic, Art. 3., see also M. DI GIULIO, G. VECCHI, *How "Institutionalization" Can Work: Structuring Governance for Digital Transformation in Italy*, *Review of Policy Research* 40, n. 6, 2022, pp. 407-428.

<sup>33</sup> European Commission, *Digital Economy and Society Index (DESI) 2022*, Italy, Brussels, European Commission, 2022, pp. 11-12.



especially in inner areas. These challenges are multifaceted, involving structural gaps in broadband coverage, insufficient digital skills, institutional fragmentation, and broader socio-economic disadvantages. As highlighted by the OECD, despite national reforms and investment efforts, significant disparities in digital infrastructure and service adoption persist between regions, calling for stronger multilevel coordination, targeted capacity-building, and place-based delivery models<sup>34</sup>. The infrastructural deficit in Italy's inner areas remains a critical impediment to digital inclusion despite the objectives outlined in the PNBUL. While the Plan targets so-called "white areas", its implementation has been constrained by administrative barriers, delays, and uneven geographical deployment. These challenges directly impact access to essential digital services, including e-government, telemedicine, and digital education, thereby deepening territorial inequalities and undermining national cohesion<sup>35</sup>. In effect, infrastructure failures translate into systematic exclusion from rights delivered digitally.

The predominantly market-oriented framework guiding Italy's broadband infrastructure development has led to a concentration of investment in urban and economically strategic areas, where profitability is assured. This investment logic structurally disadvantages low-density territories, resulting in a persistent digital divide that undermines the constitutional principle of territorial equality. In the absence of resilient public mechanisms to ensure equitable access, the right to participate fully in the digital society remains unevenly distributed, worsening existing socio-economic disparities under a formally unified legal regime. Thus, market coordination must be complemented by constitutionally-oriented public intervention.

Additionally, when regulatory frameworks depend on commercial viability, they tend to exclude structurally disadvantaged territories, creating a constitutionally problematic form of "territorial conditionality" in the enjoyment of rights. This raises serious concerns regarding substantive equality and the fulfilment of socio-digital rights. In the absence of strong public interventions to counterbalance market dynamics, the legal commitment to territorial cohesion risks being rendered ineffective in practice<sup>36</sup>. Such infrastructural neglect engages Article 119's equalisation mandate, raising constitutional concerns regarding the State's failure to allocate adequate resources to redress territorial imbalance. Therefore, without public investment, infrastructural deficits become self-perpetuating: the absence of broadband deters business entry, remote work, and digital entrepreneurship, feeding demographic and economic decline.

Even where digital infrastructure is partially present, uptake is constrained by a systemic shortage of digital competencies. As acknowledged in the *Strategia Nazionale per le Competenze Digitali* (National Strategy for Digital Skills), this skills deficit is not merely the result of lagging education; it reflects entrenched socio-economic and territorial inequalities that delay equal

---

<sup>34</sup> F. CALVINO et al., *Closing the Italian Digital Gap: The Role of Skills, Intangibles and Policies*, in *OECD Economic Surveys: Italy 2022*, Paris: OECD Publishing, 2022, pp. 5-6.

<sup>35</sup> European Commission, *Study on National Broadband Plans in the EU-27: Final Report*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023, pp. 132-135.

<sup>36</sup> M. DI GIULIO, G. VECCHI, *How "Institutionalization" Can Work: Structuring Governance for Digital Transformation in Italy*, in *Review of Policy Research* 40, n. 6, 2022, pp. 410-412.



access to digital citizenship and essential public services<sup>37</sup>. Existing digital literacy programs are often centralised in urban hubs, missing the last-mile delivery challenge in inner areas<sup>38</sup>.

The persistence of low digital competencies among socio-economically disadvantaged groups represents a structural barrier to effectively exercising constitutionally protected rights. In this light, Article 3(2) takes on renewed force: the State's obligation to remove social and economic obstacles to equality must include deficits in digital literacy and usability, not only connectivity. Ensuring substantive equality today requires equipping all citizens with the skills and knowledge to navigate the digital infrastructure through which many rights and services are provided<sup>39</sup>. Consequently, place-based, community-embedded training is a constitutional necessity, not a policy luxury.

Furthermore, Italy's multilevel institutional framework, characterised by significant regional autonomy, has contributed to marked disparities in implementing digital and innovation-oriented public measures. This divergence is rooted in varying institutional quality and administrative capacity levels, leading to uneven access to innovation and digital inclusion across the national territory<sup>40</sup>. Despite national efforts, the European Commission has warned that structural asymmetries in powers and capacities risk reinforcing territorial disparities, undermining national cohesion and equal citizenship. Particularly for digital inclusion, such incoherence deepens north-south and centre-periphery divides<sup>41</sup>.

Incoherence across territorial regulatory frameworks undermines the constitutional principles of unity (Art. 5) and equality (Art. 3). When access to digitally mediated rights varies with local administrative capacity, differentiated citizenship emerges. In contexts where digital policy is left to uneven local discretion, disparities risk becoming structurally entrenched, contrary to equal dignity and rights<sup>42</sup>.

The PNRR's implementation model, which delegates substantial responsibility to regional and local authorities, raises concerns about administrative equality and the realisation of territorial cohesion. Underserved areas, often administered by entities with limited capacity, are structurally disadvantaged in accessing, managing, and reporting PNRR resources. Without

---

<sup>37</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la Trasformazione Digitale, *Strategia nazionale per le competenze digitali*, Rome, 2021, p. 14.

<sup>38</sup> E. COCCHIARA, *Il divario digitale nel PNRR: la garanzia del diritto sociale di accesso ad Internet*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2023, p. 195.

<sup>39</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la Trasformazione Digitale, *Strategia nazionale per le competenze digitali*, Rome, 2021, p. 14.

<sup>40</sup> J. PIERÓ-PALOMINO, F. PERUGINI, *Regional Innovation Disparities in Italy: The Role of Governance*, in *Economic Systems* 46, n. 4, 2022, pp. 2-6.

<sup>41</sup> European Commission. *Regional Trends for Growth and Convergence in the European Union*, SWD (2023) 173 final, June 1, 2023, pp. 14-15. This report highlights how persistent regional disparities in productivity and administrative performance, particularly between northern and southern Italian regions, pose a challenge to national cohesion and equal access to services, including those linked to digital and innovation capabilities.

<sup>42</sup> E. ROSSI, *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, in edited by F. MARONE, *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, pp. 11-13.

compensating technical assistance and equalisation, redistributive objectives may fail at the point of delivery<sup>43</sup>.

The constitutional principle that essential levels of care (*Livelli Essenziali di Assistenza*, hereinafter referred to as LEA) must be guaranteed uniformly across the national territory, regardless of regional disparities, has been unequivocally affirmed by the Constitutional Court in Judgment N. 169/2017. In that decision, the Court held that the right to health under Article 32 of the Constitution entails ensuring access to healthcare services as a form of «*spesa costituzionalmente necessaria*» (constitutionally necessary expenditure), immune from purely financial constraints. Although the ruling did not explicitly address digital health, its reasoning is directly applicable to the context of telemedicine and digital healthcare delivery. Where infrastructural and digital divides prevent the adequate provision of telemedicine services in certain regions, the resulting disparities may amount to a constitutionally significant breach of the right to health and the principle of substantive equality, as outlined in Article 3 of the Constitution<sup>44</sup>. The Judgment emphasised that technological disparities cannot justify differentiated access to essential services.

Similarly, the constitutional importance of ensuring equitable access to digital healthcare services has been indirectly affirmed by the Constitutional Court in Judgment N. 40/2022. In that decision, the Court upheld a fiscal incentive to support pharmacies in small municipalities acquiring telemedicine service equipment. The measure was considered constitutionally legitimate as it aimed to reduce territorial disparities in healthcare access by promoting the diffusion of digital tools in underserved areas. This ruling illustrates how public measures must actively address the digital divide to ensure that innovations in healthcare, such as telemedicine, do not worsen existing inequalities but instead contribute to realising the right to health under Article 32 of the Constitution<sup>45</sup>.

Moreover, scholarship increasingly conceptualises digital access as a constitutional precondition. On this view, exclusion from the internet equals exclusion from effective citizenship, requiring public investment and legal recognition of digital inclusion as a constitutional obligation<sup>46</sup>. Failure to address territorial digital gaps thus implicates articles 3 and 119 and invites judicial scrutiny.

Inner areas face compounding socio-economic vulnerabilities: demographic decline, ageing, and low-income levels reduce demand and affordability for digital services, deter investment,

---

<sup>43</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), PCM, Rome, 2021, pp. 10-16.

<sup>44</sup> Constitutional Court, *Judgment N. 169/ 2017*, affirms the State's obligation to ensure uniform provision of healthcare services, framing this obligation as constitutionally necessary and non-negotiable, even in the face of financial constraints. This sets a strong legal foundation for extending the principle to digital healthcare (telemedicine), especially in contexts where territorial digital divides structurally limit access.

<sup>45</sup> Constitutional Court, *Judgment N. 40/2022*, affirms that fiscal support for telemedicine in small municipalities is constitutionally legitimate as it addresses territorial disparities in access to health services, aligning with Article 32 (right to health) and Article 3 (substantive equality).

<sup>46</sup> T. E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso a Internet*, in *Il diritto di accesso ad Internet*, edited by M. PIETRANGELO, ESI, Napoli, 2011, pp. 26-32.

and erode local capacity. The result is a “digital poverty trap” that widens territorial gaps<sup>47</sup>. Hence, articles 3, 5, and 119 must be read as an integrated mandate, requiring coordinated, redistributive strategies that respond to multifaceted vulnerabilities. Left to market dynamics alone, the digital transition risks reproducing, not remedying, territorial inequalities.

The persistence of these structural inequalities raises questions about the State’s capacity to fulfil its constitutional obligations. These norms require not only the removal of barriers but also outcome-oriented conditions, enabling all communities to exercise autonomy on an equal footing. A mere technocratic response is insufficient: digital inclusion must be framed as a substantive constitutional right, demanding binding implementation mechanisms, institutional investment, and enforceable guarantees.

## **5. Digital Inclusion and Territorial Equality**

The Italian digital transition, which is normatively ambitious and backed by the PNRR, will reinforce long-standing territorial inequalities unless its implementation confronts the structural realities of inner areas. These territories, characterised by infrastructural deficits, limited administrative capacity, and socio-economic fragility, have long experienced institutional neglect. Therefore, policy coherence must be territorially oriented, centred on the interdependence of Articles 3, 5, and 119. Pursuing substantive equality, local autonomy, and fiscal equalisation in isolation renders each principle ineffective; only their coordinated operation can turn digital innovation into territorial cohesion.

The persistence of territorial disparities raises questions about the State’s capacity to fulfil these constitutional mandates. In his reflections, Sabino Cassese has warned that uncoordinated decentralisation, particularly in states’ structures with a vertical distribution of powers, such as Italy, risks institutionalising inequality when local entities lack the capacity to manage complex transitions<sup>48</sup>. Thus, a coherent digital transition requires not only finance and technology but also a decentralised institutional framework aligned with constitutional and territorial realities. According to the OECD’s Digital Government Policy Framework, effective digital transformation must be “digital by design”, enabling public administrations to embed digital tools across the entire framework of public intervention. In countries with pronounced regional disparities, central coordination must ensure consistency and equity without eroding autonomy. Incoherent, uncoordinated implementation risks entrenching inequalities where local capacity is low. The OECD emphasises coordinated leadership, shared data infrastructure, and inclusive service design to prevent further marginalisation. Hence, a national institutional architecture is required to convert digital innovation into inclusive public value, consistent with equality, subsidiarity, and cohesion<sup>49</sup>. Coordination here is a constitutional technique, not just an administrative task<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> ISTAT, *The Geography of Inner Areas in 2020: Territories Between Potential and Weaknesses*. Rome, 2022, pp. 6-10.

<sup>48</sup> S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari: Laterza, 2011, pp. 389-404.

<sup>49</sup> OECD, *The OECD Digital Government Policy Framework: Six Dimensions of a Digital Government*, in *OECD Public Governance Policy Papers*, n. 2, OECD Publishing, Paris, 2020, p. 18-20.

<sup>50</sup> S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari: Laterza, 2011, pp. 389-404.

Operationalising this framework requires setting binding targets and enforcing them. Incorporating legally enforceable inclusion benchmarks for inner areas within the PNRR would elevate equalisation from aspiration to obligation. Moreover, legal measures must also go beyond coordination to guarantee access. The CAD should be used to set minimum connectivity and usability thresholds across municipalities; regulators such as AGCOM<sup>51</sup> and AGID<sup>52</sup> should have explicit, justiciable duties to ensure compliance, with sanctioning powers and remedial orders where needed.

A more transformative step involves the formal recognition of a right to digital inclusion, i.e., an enforceable entitlement to minimum standards of connectivity, accessibility, and skills support, regardless of location. This would align with European trends and recast digital access as a condition of citizenship, enabling litigation where communities are systematically excluded and strengthening accountability through constitutional review<sup>53</sup>. Recognising this right through legislative amendment of the CAD or authoritative constitutional interpretation would transform digital access into an enforceable entitlement grounded in fundamental rights. Such recognition would align Italy with European trends and impose positive obligations on the State to eliminate structural and infrastructural barriers to digital participation<sup>54</sup>. It would provide a legal basis for litigation by communities systematically excluded from essential services, thereby strengthening accountability and enabling access to constitutional remedies.

Naturally, the strategic investment in digital infrastructure and public administration is essential to ensure the effective implementation of a modern, efficient state. The PNRR aims to achieve this by allocating at least 20% of its total expenditure to the digital transition. By specifically focusing on strengthening public administrations with outcome-based performance incentives and by allocating at least 40% of its territorialisable resources to the *Mezzogiorno* (Southern Italy), the PNRR ensures that these investments effectively close the territorial gaps. To succeed, these flows must be coupled with municipal technical assistance, skills programs, and delivery capacity, ensuring Art. 119's equalisation shifts from formal allocation to substantive, measurable outcomes.

The PNRR recognises Italy's lag in digital skills and invests across education, the public sector, and the business sector. This is how Art. 3(2)'s positive obligation is made operational, by removing obstacles that limit participation in a digital society. Demographic challenges in inner areas (low density and decline) compound delivery, so skills policies must be mobile,

---

<sup>51</sup> The *Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni* (AGCOM) is Italy's independent regulatory authority for communications, established by Law N. 249 of 31 July 1997 to oversee the telecommunications, broadcasting, and media sectors, ensuring market competition, pluralism, and user protection.

<sup>52</sup> The *Agenzia per l'Italia Digitale* (AGID), created under Legislative Decree n. 83/2012, coordinates the national digital strategy and oversees the digital transformation of public administration.

<sup>53</sup> L. BIFULCO, *Citizenship and Governance at a Time of Territorialization: The Italian Local Welfare between Innovation and Fragmentation*, in *European Urban and Regional Studies* 23, n. 4, 2016, pp. 634-642.

<sup>54</sup> M. R. ALLEGRI, *Il diritto di accesso a Internet: profili costituzionali*, in *MediaLaws - Rivista di diritto dei media*, n. 1, 2021, pp. 57-80.

community-embedded, and adapted to ageing populations<sup>55</sup>. Without capacity-building, infrastructure alone cannot deliver the constitutional promise.

Measurement and accountability. Ambition requires diagnostics: a disaggregated national digital inclusion index (modelled on DESI) would surface local inequalities in access, infrastructure, and skills, guide resource allocation, and enable public scrutiny. Without it, policies risk reproducing structural inequalities. Making digital inclusion a measurable public objective gives concrete meaning to Art.3(2) and permits judicial enforcement where minimums are not met<sup>56</sup>.

Ultimately, Italy's digital transition is a constitutional project. Digital exclusion in inner areas is embedded in a complex ecosystem of economic fragility, educational disparities, and institutional under-capacity. Only by embedding digital inclusion within the constitutional framework, and backing it with enforceable standards, capacity, and redistribution, can the Republic deliver equal citizenship in the digital age. In today's society, internet access is a precondition for exercising rights; bridging the divide is therefore a question of connectivity, democratic legitimacy, and territorial justice<sup>57</sup>. Therefore, bridging the digital divide is a matter of connectivity, democratic legitimacy, and territorial justice.

## 6. Final Remarks

The digital transition in Italy, although formally ambitious and infused with strong institutional mandates, must be reinterpreted not simply as a programme of technological advancement but, more profoundly, as a constitutional endeavour. At its core, the expansion of digital infrastructure, services, and competencies intersects with the fundamental principles enshrined in the Italian Constitution, most notably those of substantive equality, territorial autonomy, and the duty to promote balanced development and solidarity among territories. Digitalisation is therefore not a neutral administrative project but a site where the scope of citizenship and the effectiveness of rights are actively contested and redefined.

As argued herein, digital exclusion in Italy's inner areas is neither incidental nor temporary. On the contrary, it is a manifestation of deep-rooted territorial disparities shaped over decades by uneven development, infrastructural neglect, and administrative undercapacity. While national instruments such as the PNRR, the CAD, and the PNBUL offer comprehensive frameworks for intervention, their implementation has often mirrored rather than corrected existing asymmetries. As a result, the communities most in need are frequently the least able to access resources, meet procedural requirements, or sustain long-term participation, turning eligibility into an additional barrier rather than a gateway. In this scenario, the constitutional

---

<sup>55</sup> Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, PCM, Rome, 2021, pp. 11, 83, 171.

<sup>56</sup> A. BENEDECCHI et al., *Digitalisation in Italy: Evidence from a New Regional Index*, in *Social Indicators Research* 169, n. 1, 2023, pp. 26-29.

<sup>57</sup> T. E. FROSINI, *Il diritto costituzionale di accesso a Internet*, in *Il diritto di accesso ad Internet*, edited by M. PIETRANGELO, ESI, Napoli, 2011, p. 24.

guarantee of equality risks becoming contingent on geography, which is in tension with Articles 3 and 119.

From a constitutional perspective, such divergence is far from acceptable. Moreover, the second paragraph of Article 3 imposes a proactive duty on the State: to remove obstacles that constrain the full development of individuals and impede the effective participation of all in social and political life. In a context where education, healthcare, employment, and deliberative processes are mediated digitally, the lack of connectivity is not just an inconvenience but a form of exclusion. In this light, the digital divide assumes constitutional significance, becoming a structural inequality that demands rights-based, not just technocratic, remedies.

Furthermore, access to the internet now constitutes a “*condizione necessaria per l’esercizio della cittadinanza*”, that is, a necessary condition for the exercise of citizenship itself<sup>58</sup>. Disconnection in a digital society amounts to institutional marginalisation. Moreover, the failure to formalise digital access as a justifiable right leaves individuals vulnerable to gaps in discretionary regulatory frameworks. By contrast, recognising such access, through constitutional interpretation or legislative reform (in particular via the CAD), would align Italy with European trends and impose positive, enforceable obligations on the state to remove structural and territorial barriers<sup>59</sup>.

Furthermore, digital inclusion must be approached not as a technocratic objective but as a dynamic dimension of equality. It is a tool through which the principles of justice, autonomy, and participation are either fulfilled or denied. Ensuring equitable access to digital services goes beyond institutional reform; it reflects a constitutional obligation and serves as a benchmark for the State’s effectiveness in safeguarding fundamental rights, particularly for marginalised communities<sup>60</sup>. Thus, the measure of success is not the number of platforms launched but the degree to which previously excluded communities can meaningfully use them.

In addition, the digital divide in Italy’s inner areas is not simply a question of missing infrastructure or outdated technology; it exposes deeper constitutional tensions between formal promises and substantive outcomes, between autonomy and equality, between rhetoric and reality. Bridging this divide will require more than investment in networks or hardware. It calls for a reorientation of legal and institutional priorities, sustained by enforceable minimum standards, targeted equalisation mechanisms, and long-term capacity-building measures. These interventions must rest on the combined reading of Articles 3, 5, and 119 of the Constitution, which together outline a duty of solidarity and balanced territorial development.

In this light, the argument advanced here is that digital inclusion should be recognised as an emerging constitutional right. This right translates access to digital infrastructure, services, and competencies into a concrete condition for exercising citizenship. Recognising such a right would not only align Italy with broader European constitutional trends but also reaffirm the Republic’s foundational commitment to substantive equality and social cohesion. Only by

---

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>59</sup> M. R. ALLEGRI, *Il diritto di accesso a Internet: profili costituzionali*, in *MediaLaws - Rivista di diritto dei media*, n. 1, 2021, p. 64.

<sup>60</sup> L. BIFULCO, *Citizenship and Governance at a Time of Territorialization: The Italian Local Welfare between Innovation and Fragmentation*, in *European Urban and Regional Studies* 23, n. 4, 2016, pp. 628-644.



embedding digital inclusion within the constitutional framework can the digital transition become a genuine instrument of democracy, territorial justice, and effective citizenship in the digital age.



LEONARDO PASQUI\*

## La dimensione territoriale della disuguaglianza di genere: profili istituzionali e criticità attuative del PNRR\*\*

ABSTRACT (EN): The essay explores the relationship between gender inequality and territorial dimension, considering the legal and institutional challenges posed by the implementation of the National Recovery and Resilience Plan (PNRR). The analysis emphasizes the role of local autonomies and the Plan's potential to effectively promote equality, within a context characterized by significant regional disparities.

ABSTRACT (IT): Il saggio esplora il nesso tra disuguaglianza di genere e dimensione territoriale, alla luce delle sfide giuridico-istituzionali poste dall'attuazione del PNRR. L'analisi si concentra sul ruolo delle autonomie locali e sulla capacità del Piano di incidere realmente sulla parità, in un contesto segnato da forti divari regionali.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La mappatura europea della disuguaglianza di genere nei territori. – 3. Il divario (di genere) Nord-Sud e le aree interne. I diritti delle donne nei diversi contesti territoriali. – 4. Le prospettive del PNRR e le criticità della sua attuazione. La distanza tra centro ed enti periferici. 4.1. L'intreccio di due obiettivi trasversali: parità di genere e divari territoriali nel PNRR. – 4.2. Un'implementazione diseguale, un Paese diseguale? – 5. La parità ai margini. La dimensione pervasiva del principio di uguaglianza.

### 1. Introduzione

Le numerose restrizioni imposte dai governi nazionali per fronteggiare la pandemia da Covid-19 sono state, sin dai primi mesi, al centro di un importante dibattito circa i loro effetti sulla condizione femminile. Infatti, molteplici studi hanno evidenziato come l'emergenza sanitaria abbia prodotto impatti diversi su uomini e donne, accentuando le pregresse condizioni di disparità<sup>1</sup>. Come accaduto in contesti emergenziali precedenti, anche la pandemia da Covid-19 ha colpito maggiormente le donne rispetto agli uomini, mostrando non solo il cronico

---

\* Assegnista di ricerca – Università di Bologna.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Sul punto si veda E. CATELANI, M. D'AMICO, *Effetto Covid. Donne: la doppia discriminazione*, Il Mulino, Bologna, 2021; M. D'AMICO, *Emergenza, diritti, discriminazioni*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2, 2020, pp. 16-42; A. LORENZETTI, "Dalla parte di lei". Per un'analisi di genere della pandemia e delle possibili risposte, in *Genius. Rivista di studi giuridici sull'orientamento sessuale e l'identità di genere*, n. 1, 2023, pp. 16-47; A. PACE, *La crisi pandemica e la guerra come elementi di amplificazione della disuguaglianza di genere: la possibile risposta fiscale della gender tax*, in *Diritto e pratica tributaria*, n. 3, 2024, pp. 914-934.

squilibrio di genere in merito al lavoro<sup>2</sup>, ai carichi di cura<sup>3</sup> e alla piaga della violenza di genere<sup>4</sup>, ma ha segnalato come queste disparità, se non affrontate si aggravino in tempi eccezionali<sup>5</sup>, evidenziando la fragilità della condizione femminile davanti a shock esterni di tale portata<sup>6</sup>.

La condizione femminile, soprattutto, ha dovuto confrontarsi con uno degli aspetti che ha caratterizzato maggiormente il momento pandemico: la riconfigurazione degli spazi. Infatti, le limitazioni alla libera circolazione e i conseguenti adattamenti logistici imposti alle nostre vite hanno avuto un impatto diverso tra uomini e donne. A questo proposito, la dottrina ha provato ad immaginare una nuova *topografia di genere*<sup>7</sup>, la quale fosse in grado di cogliere le nuove caratteristiche degli spazi pubblici e degli spazi privati, soprattutto nelle fasi più acute dell'emergenza<sup>8</sup>; in questo modo, è stato possibile riconoscere «i nessi tra la dislocazione spazio-temporale imposta alle vite di tutte e di tutti dall'emergenza, da un lato, e la differente condizione di genere in cui donne e uomini abitano quegli spazi e quei tempi dall'altro»<sup>9</sup>. La pandemia, infatti, ha evidenziato la necessaria presenza della rete dei servizi pubblici e privati, per l'affermazione della condizione femminile la pandemia ha inoltre aggravato la situazione<sup>10</sup>. Il carico di cura a cui le donne sono state sottoposte, a causa delle diverse limitazioni imposte per il contenimento dei contagi, ha evidenziato come oltre alle norme nazionali, o sovranazionali, il contesto in cui si inseriscono donne e uomini rileva per la loro affermazione. Pertanto, tali osservazioni non sono da perimetrare all'interno di un dibattito emergenziale, bensì quanto emerso durante la pandemia ci deve interrogare ancora oggi, per comprendere se e in che modo i territori permettono o meno alle donne di godere appieno dei loro diritti. In altre parole, in questo lavoro si vuole continuare ad investigare la connessione esistente tra spazialità e diritti delle donne, cercando di rispondere al seguente quesito: quanto è importante il *contesto territoriale* per l'affermazione della condizione femminile?

---

<sup>2</sup> Cfr. I. DE CESARE, *Il lavoro delle donne alla prova della pandemia. L'inattuazione del progetto costituzionale*, in NOMOS, n. 1, pp. 142, 2022; A. ZILLI, *Di genere precario. La questione del lavoro delle donne di fronte, e oltre, la pandemia Covid 19*, in ADLArgomenti di diritto del lavoro, n. 6, 2020, pp. 1345 – 1362.

<sup>3</sup> Cfr. A. PERTICI, *Gli effetti della pandemia sulla questione di genere. Tra uguaglianza formale e discriminazione sostanziale*, in E. CATELANI, M. D'AMICO, *Effetto Covid*, pp. 40 ss.

<sup>4</sup> Cfr. L. GOISIS, *Pandemia e violenza di genere*, in Genius. Rivista di studi giuridici sull'orientamento sessuale e l'identità di genere, n. 1, 2023, pp. 6-15.

<sup>5</sup> Cfr. A. M. POGGI, *Il Covid-19 non è cieco rispetto al genere, anzi ci vede bene*, in E. CATELANI, M. D'AMICO, *Effetto Covid*, cit., pp. 104 ss.

<sup>6</sup> A. PACE, *La crisi pandemica e la guerra come elementi di amplificazione della disuguaglianza di genere: la possibile risposta fiscale della gender tax*, in Diritto e Pratica Tributaria, n. 3, 2024.

<sup>7</sup> B. PEZZINI, *Esterno e interno nella pandemia: persistenza e risignificazione degli spazi pubblici e domestici dal punto di vista di genere in tempi di lockdown*, in BioLaw Journal-Rivista di BioDiritto, n. 3, 2020, pp. 9-29.

<sup>8</sup> Oltre ad un aumento del carico di cura all'interno dei propri nuclei famigliari, le Nazioni Unite (U. N. WOMEN, *Violence against women during covid-19*, 2021) hanno sottolineato l'aumento dei casi di violenza, parlando a questo proposito di *shadow pandemic*.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 198.

<sup>10</sup> Sul punto si veda A. PACE, *La crisi pandemica e la guerra come elementi di amplificazione della disuguaglianza di genere*, cit., p. 917, che riporta come «a dicembre 2020, su 101.000 posti di lavoro persi a causa della crisi economica innescata dalla pandemia, 99.000 unità erano donne e solo 2.000 uomini. Più in generale nel 2020, su quattro lavoratori che hanno perso il lavoro, tre sono donne: 312.000 unità contro 132.000 unità».

Per rispondere a questa domanda, nel corso del lavoro si presenteranno i risultati di una mappatura operata dalla Commissione Europea che, nel 2021, ha certificato la relazione esistente tra la condizione femminile e quella territoriale, evidenziando come le aree economicamente più svantaggiate sono anche quelle in cui la disuguaglianza di genere è più elevata.

Si cercherà poi di indagare la condizione di genere delle Regioni italiane, cercando di evidenziare le diverse direttrici su cui si muove la disparità, a cominciare da quella nota Nord-Sud. Questo ci permetterà di analizzare il contributo del PNRR in questo ambito, valutando in che misura la problematica del genere e quella territoriale si intrecciano all'interno del Piano. È interessante sottolineare sin d'ora che entrambe queste dimensioni sono state individuate come obiettivi trasversali a tutte le Missioni del PNRR, con l'obiettivo di orientare tutti gli interventi in queste direzioni.

Tuttavia, come si vedrà, l'implementazione del Piano sta avendo difficoltà nel mettere a terra le politiche legate alla parità di genere, soprattutto nei contesti che più avrebbero bisogno, a cominciare dalle Regioni del Mezzogiorno. In questo senso, i dati presentati e le difficoltà istituzionali nella realizzazione delle misure del PNRR certificano una debolezza del contesto locale di intervenire efficacemente sulla disuguaglianza di genere. Ciò pone un tema costituzionale intorno al *dove* collocare la parità tra uomini e donne; infatti, se è vero che l'art. 117 comma 7 della nostra Carta impegna le Regioni a intervenire con politiche che favoriscano l'equità di genere, come mai i territori sembrano impermeabili a una questione così rilevante? È davvero necessario un maggiore ruolo locale per migliorare i diritti delle donne?

## 2. La mappatura europea della disuguaglianza di genere nei territori

A questo proposito, un significativo punto di partenza è costituito dal report denominato *Mapping the Glass Ceiling: the EU regions where women thrive and where they are held back*<sup>11</sup>, pubblicato dalla Commissione Europea nel 2021, in cui si evidenzia molto chiaramente la relazione esistente tra condizione economica delle regioni (Livello NUTS 2) e benessere femminile. Questa viene evidenziata tramite la creazione di un *Regional Gender Equality Monitor*, risultato della composizione di due sotto indicatori: il Female Achievement Index (FemAI) e il Female Disadvantage Index (FemDI)<sup>12</sup>. Nello specifico, il primo misura il livello di realizzazione femminile in una regione, confrontandolo con la migliore performance femminile registrata in UE. Il secondo, invece, considera lo svantaggio femminile, valutando le differenze regionali nel momento in cui le donne presentino risultati peggiori degli uomini<sup>13</sup> con una forbice che va da zero (nessuno svantaggio) a cento (massimo svantaggio).

La misurazione sottostante al *Gender Equality Monitor*, e quindi ai due indicatori appena presentati, si compone di 33 ambiti che sono considerati rilevanti e classificati in sette macro

<sup>11</sup> EUROPEAN COMMISSION, H. NORLÉN, E. PAPADIMITRIOU, L. DIJKSTRA, ET AL., *Mapping the glass ceiling – The EU regions where women thrive and where they are held back – Monitoring EU regional gender equality with the female achievement and disadvantage indices*, Publications Office of the European Union, 2021.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

argomenti: 1. Lavoro e denaro; 2. Conoscenza; 3. Tempo; 4. Potere; 5. Salute; 6. Sicurezza e fiducia; 7. Qualità della vita<sup>14</sup>.

La combinazione dei due indici sopra citati ha dato la possibilità di valutare i dati delle 235 regioni europee, suddividendoli in quattro distinti gruppi<sup>15</sup>, descritti come segue.

Nel primo, troviamo territori in cui le donne raggiungono traguardi superiori alla media europea e una disuguaglianza rispetto agli uomini che risulta essere al di sotto della media; fortunatamente, quasi il 50% della popolazione europea vive in queste aree, in particolare le regioni del nord-ovest del Continente e alcune aree della Spagna<sup>16</sup>. Nel secondo gruppo abbiamo, invece, sia traguardi femminili che disuguaglianze rispetto agli uomini che si collocano sopra la media europea, ma solo l'11% della popolazione europea vive in questo tipo di aree. Il terzo gruppo, rappresentante solo del 4% delle cittadine, si caratterizza per presentare risultati sotto la media europea sia per i traguardi femminili che per la disuguaglianza rispetto agli uomini.

Nell'ultimo gruppo, infine, troviamo la condizione peggiore, ovvero risultati femminili sotto la media e, invece, una disuguaglianza tra uomini e donne che si colloca sopra la media europea: qui vive il 36% della popolazione. In particolare, troviamo in questo gruppo i territori appartenenti agli Stati membri del Sud, comprese tutte le Regioni italiane, nonché gran parte dell'Est Europa<sup>17</sup>.

È di particolare interesse mettere in luce un aspetto ancora più specifico riguardante la relazione esistente tra condizione femminile e Regioni svantaggiate; infatti, nello stesso report viene sottolineato come 4 persone residenti su 5 nelle aree meno sviluppate vivono in regioni appartenenti all'ultimo gruppo, ovvero quello meno favorevole per le donne<sup>18</sup>. Emerge, in questo modo, una realtà in cui il contesto territoriale, caratterizzato da difficoltà economiche profonde, grava doppiamente sulla condizione femminile, la quale si trova in una marginalità ancora maggiore. Nello specifico, in tali aree, le donne si collocano spesso al di fuori del mercato del lavoro, hanno a disposizione una quantità minore di tempo libero e raggiungono risultati inferiori sul piano educativo.

A ciò si aggiunga che nelle regioni meno sviluppate dal punto di vista economico, le donne sono spesso sottorappresentate anche a livello politico, impedendo di fatto l'emersione delle loro problematiche, tanto nella costruzione normativa, quanto poi nella loro applicazione. È stato notato che una differente composizione di uomini e donne tra i rappresentanti politici

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 9, dove si precisa come «the Work and money domain measures to what extent women and men can benefit from equal access to employment and good working conditions, and assesses gender inequalities in financial resources. The Knowledge domain assesses gender inequalities in educational attainment, participation in education and training, gender segregation and leavers from education. How women and men engage in social activities is measured in the Time domain, while gender equality in decision-making political positions is assessed in the Power domain. The domain of Health measures the health status and access to health services. The Safety, security and trust domain measures people's perceptions concerning their personal safety and security in the areas where they live and the trust they feel towards their family, social circle and authorities. The framework's last domain deals with Quality of life and the life satisfaction of women compared to men».

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>16</sup> *Ibidem.*

<sup>17</sup> *Ibidem.*

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 17.

può avere un impatto significativo sulle voci di spesa dei bilanci e delle priorità di investimento; infatti, un'elevata presenza femminile nelle sedi decisionali favorisce spesso una maggiore spesa pubblica negli ambiti dell'istruzione, dei servizi sociali e di quelli legati alla cura<sup>19</sup>. In questo senso, emerge con particolare enfasi la rilevanza del contesto istituzionale locale, sia come soggetto in grado di mappare le necessità e le esigenze delle donne che vivono quel territorio, sia come ente in grado di costruire politiche pubbliche adatte a rispondere alle problematiche avvertite dalle cittadine<sup>20</sup>.

Tuttavia, nel medesimo Report la Commissione europea sottolinea la difficoltà di partecipazione delle donne alle istituzioni locali, tanto che si avverte come, con l'andamento attuale di crescita della rappresentanza femminile, il 50% delle donne negli esecutivi nazionali sarà raggiunto soltanto nel 2040, mentre per quelli locali e regionali si parla addirittura del 2060 e del 2090<sup>21</sup>. Le ragioni dietro a questa dinamica possono essere molteplici e non attengono probabilmente a ragioni esclusivamente di tipo giuridico, anche se interventi normativi sulle legislazioni elettorali regionali e locali, in un senso più paritario, sono stati effettuati anche in Italia, seppur con risultati non del tutto entusiasmanti<sup>22</sup>.

Ciononostante, i dati esposti dimostrano che la condizione femminile non può essere considerata come un elemento separato dalla vita del territorio, ma anzi vive con esso e ne è direttamente influenzata, soprattutto in negativo. A questo proposito, infatti, è rilevante non solo considerare politiche e norme che direttamente cerchino di intervenire sulla parità di genere, ma seguendo la più ampia prospettiva del *gender mainstreaming*, è utile analizzare e osservare come più in generale l'intervento pubblico possa migliorare la condizione femminile nei diversi territori.

I dati mostrano come lo sviluppo economico sia positivamente correlato con l'uguaglianza femminile, per cui ad una crescita del primo, migliorerà anche la seconda. Tuttavia, tale dinamica non vale sempre, bensì è possibile evidenziare come nel momento in cui le Regioni raggiungano un livello di benessere elevato, tale correlazione diventa debole, ovvero da un certo punto in poi la crescita economica non si accompagna più ad una progressione in termini di uguaglianza di genere<sup>23</sup>. Ciò evidenzia come la condizione femminile sia sempre più esposta alle disparità spaziali, che emergono drasticamente nei territori più svantaggiati economicamente, ma che si possono notare anche in Regioni con indicatori economici ottimali, le quali tuttavia non si caratterizzano per uno sviluppo pienamente inclusivo nei confronti delle cittadine.

---

<sup>19</sup> Sul punto si veda in particolare B. PEZZINI, *Democrazia paritaria o duale? Le leggi elettorali e la questione di genere*, in AA.VV., *La riforma della Costituzione. Una guida con le analisi di 15 costituzionalisti*, Milano, RCS MediaGroup, 2016, pp. 167-182; P. PROFETA, *Parità di genere e politiche pubbliche. Misurare il progresso in Europa*, Milano, Bocconi Editore, 2020, pp. 83-84.

<sup>20</sup> Cfr. P. CARAVANTES, E. LOMBARDO, *Feminist democratic innovations in policy and politics*, in *Policy & Politics*, n. 52(2), 2024, pp. 177-199.

<sup>21</sup> EUROPEAN COMMISSION, H. NORLÉN, E. PAPADIMITRIOU, L. DIJKSTRA, ET AL., *Mapping the glass ceiling*, cit., p. 19.

<sup>22</sup> Sul punto si veda S. LEONE, *I limiti alla discrezionalità del legislatore: una riflessione a partire dall'esperienza degli enti territoriali*, in M. D'AMICO, B. LIBERALI (a cura di), *I diritti delle donne: problematiche attuali e prospettive future*, Giappichelli, Torino, 2024, pp. 153-166 e sia consentito il rimando a L. PASQUI, *Stato federale, Stato regionale e parità di genere. Criticità e prospettive della condizione femminile tra rappresentanza politica e dimensione territoriale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 3, 2024, pp. 659-689.

<sup>23</sup> EUROPEAN COMMISSION, H. NORLÉN, E. PAPADIMITRIOU, L. DIJKSTRA, ET AL., *Mapping the glass ceiling*, cit., p. 24.

Come detto l'Italia, in questo contesto, vede tutte le sue Regioni posizionarsi nella peggiore condizione possibile, ovvero quella con bassi traguardi per le donne e una grande disuguaglianza rispetto agli uomini. Tuttavia, le disuguaglianze di genere conoscono anche in Italia una diversa declinazione territoriale? È possibile evidenziare un diverso godimento dei diritti nelle donne che vivono in certi contesti o in altri?

### **3. Il divario (di genere) Nord-Sud e le aree interne. I diritti delle donne nei diversi contesti territoriali**

Per indagare la condizione femminile in Italia, e le sue diverse dimensioni territoriali, è utile guardare ad uno strumento di recente introduzione come il Bilancio di Genere. Quest'ultimo, pubblicato annualmente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, è stato introdotto per la prima volta dall'art. 38-septies della legge 196/2009, implementato in via sperimentale per l'esercizio 2016 e modificato poi con il decreto legislativo 116/2018. Nello specifico, la funzione del Bilancio di Genere è quella di valutare il «diverso impatto della politica di bilancio sulle donne e sugli uomini, in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito», con l'obiettivo di ridefinire le voci di spesa secondo una prospettiva di genere e, conseguentemente, redistribuire secondo criteri più equi le risorse pubbliche<sup>24</sup>. Nello specifico, questo viene fatto classificando le tipologie di spesa dello Stato in tre voci: neutre, sensibili e direttamente finalizzate a ridurre il disequilibrio di genere. Mentre le prime sono prive di un vero e proprio impatto sulle disparità tra uomini e donne, e le seconde sono solo potenzialmente suscettibili di intervenire in questo senso, le ultime sono quelle dimostrano un reale effetto nel contrastare il fenomeno<sup>25</sup>.

La rilevanza del Bilancio di Genere emerge anche dal suo inserimento nella più ampia Strategia nazionale per la parità di genere 2021-2026, in quanto strumento fondamentale al miglioramento di 5 punti rispetto al Gender Equality Index promosso dall'European Institute for Gender Equality (EIGE)<sup>26</sup>. A ciò si aggiunga che la riforma PNRR 1.13, Milestone M1C1-110 del dicembre 2021 ha previsto, a cominciare dal triennio 2024-2026, l'obbligo di presentare al Parlamento un documento informativo che riclassifichi le spese del bilancio dello Stato in fase previsionale, in linea con gli obiettivi di sviluppo sostenibile e l'Agenda 2030<sup>27</sup>.

Ciononostante, ai fini del presente lavoro, è interessante sottolineare come la legislazione statale sia arrivata solo in un momento successivo rispetto alle iniziative intraprese sul piano regionale e locale<sup>28</sup>, che hanno dimostrato una sensibilità rilevante sul tema, aprendo la strada

<sup>24</sup> Sul bilancio di genere si veda A. SIMONATI, *Il bilancio di genere: ricostruzione e profili problematici*, in *Diritto e Società*, 1-2, 2024, pp. 169-178; M. C. GUERRA, E. ROMANO, *Una riflessione sul bilancio di genere in Italia*, in *Politica economica*, n. 36(2), 2020, pp.183-228.

<sup>25</sup> Cfr. art. 2 del d.P.C.M. del 16 giugno 2017.

<sup>26</sup> Risultato che si può vedere come già raggiunto, dato che nel 2021 l'Italia registrava un valore nel Gender Equality Index di 63,8, mentre nel 2024, l'ultimo disponibile, si è attestato a 69,2.

<sup>27</sup> Cfr. l'art. 51-bis del d.l. 13/2023, convertito in legge n. 41/2023.

<sup>28</sup> A. SIMONATI, *Il bilancio di genere*, cit., pp. 170 ss.

a questo tipo di strumenti<sup>29</sup>. Proprio per questo, risulta paradossale quanto affermato nel d.P.C.M. del 16 giugno 2017, dove si precisa che «gli enti pubblici territoriali diversi dallo Stato (che di fatto finora hanno manifestato maggiore creatività) solo facoltativamente possono avvalersi del bilancio di genere»<sup>30</sup>, evidenziando la mancanza di un appropriato coordinamento su questo tipo di tematiche tra le istituzioni centrali e decentrate<sup>31</sup>. Ciò diventa problematico soprattutto se guardiamo alla distribuzione territoriale dei bilanci di genere al 2024, dove si assiste ad un predominio del Centro e del Nord. Infatti, le Regioni che si sono dotate di un Bilancio di Genere sono Toscana, Emilia-Romagna, Piemonte, Liguria, Friuli Venezia-Giulia, Lazio, Marche e Puglia. Se, invece, consideriamo anche gli altri Enti locali, il numero totale di bilanci raggiunge il numero di 178. Di questi, il 57,3% si trova in Toscana, il 9,6% in Emilia-Romagna, il 7,3% in Piemonte, il 3,9% in Liguria, il 3,9% in Lombardia, il 3,4% in Friuli Venezia-Giulia e il 2,8% in Veneto. Tutte le altre Regioni sono sotto il 2%, o addirittura assenti come Basilicata e Campania.

Questa differente distribuzione dei bilanci di genere può penalizzare i territori privi di tali strumenti, in quanto quest'ultimi non si caratterizzano solo per una ricognizione dello stato di salute della parità di genere, fornendo una quantità considerevole di dati e rileggendo la finanza pubblica in una prospettiva di genere, ma propongono un'azione fortemente trasformativa per l'intervento pubblico, che può essere orientato in modo innovativo alla luce delle conoscenze e delle necessità messe in luce.

La diversa distribuzione dei bilanci di genere non è tuttavia l'unica forma di disparità territoriale che impatta la dimensione di genere. Al contrario, nonostante tale problematica risulti ancora largamente inesplorata, n'è stata evidenziata la rilevanza. Infatti, al fine di «rendere sempre più puntuale ed efficace la lettura dell'impatto di genere delle politiche pubbliche, è però indispensabile prevedere un futuro approfondimento dei divari a livello territoriale, soprattutto considerando gli squilibri e le disuguaglianze, anche di genere, che caratterizzano le diverse aree del nostro paese»<sup>32</sup>. Ciononostante, alcune differenziazioni spaziali su come i diritti delle donne trovano diversa declinazione in Italia sono già visibili e analizzate.

In *primis*, se consideriamo uno dei problemi più significativi del nostro tempo, ovvero la violenza di genere, è possibile osservare come nel 2024 l'incidenza ogni 100 mila abitanti dei reati riguardanti gli atti persecutori possa variare molto da Regione a Regione, passando dalle Marche che registrano il dato migliore con 22,23 alla Campania che si attesta invece a 49,64<sup>33</sup>. Analogamente, per i maltrattamenti contro familiari e conviventi si passa da un'incidenza di 62,22 ogni 100 mila abitanti della Campania a un dato di 32,84 del Molise o, infine, guardando alle violenze sessuali, il valore più negativo appartiene all'Emilia-Romagna con 15,36 mentre la Basilicata si ferma a 5,62.

<sup>29</sup> Cfr. M. MARTINI, *Il bilancio di genere nella prassi italiana. Indagine empirica sui comportamenti degli enti locali*, in *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, n. 111(3-4), pp. 191-203.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 172.

<sup>31</sup> Cfr. E. GORI, S. FISSI, A. ROMOLINI, *The perspective of local authorities in fostering gender equality: a critical analysis*, in *International Journal of Public Sector Performance Management*, n. 15(2), 2025, pp. 275-298.

<sup>32</sup> MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Il bilancio di genere. Conto del bilancio dello Stato 2023*, Roma, 2024, p. 316.

<sup>33</sup> DIREZIONE CENTRALE DELLA POLIZIA CRIMINALE, 8 marzo – Giornata internazionale della donna, 2025, p. 24.



Questi dati si accompagnano alla distribuzione geografica dei Centri antiviolenza che nel 2022 ha visto una presenza del 36,9% nel Nord, il 31,4% al Sud, il 21% nel Centro Italia e solo il 10,6% nelle Isole<sup>34</sup>. Tali dati vengono confermati anche dall'ultimo report dell'associazione Donne in Rete Contro la Violenza (Di. Re), dove si mostra come la distribuzione regionale dei Centri antiviolenza sia particolarmente concentrata in alcune aree: sui 112 Centri appartenenti alla Rete Di.Re ben 57 si trovano in 4 Regioni (Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana e Veneto)<sup>35</sup>. Evidentemente, la presenza o meno sul territorio di strutture di accoglienza e supporto per le donne vittime di violenza incide in modo significativo sulla possibilità di uscita dai contesti lesivi per i diritti della persona offesa.

Anche sul piano del diritto alla salute è possibile segnalare differenze non trascurabili nei diversi contesti territoriali. In primo luogo, è stata evidenziata una percentuale di adesione molto minore nelle Regioni del Mezzogiorno in riferimento agli screening per la prevenzione del carcinoma alla mammella, rispetto a quanto registrato al Centro e al Nord, rispettivamente 35,9%, 50,2 e 57,5<sup>36</sup>. Questa disparità nell'accesso o nell'adesione a programmi di prevenzione sanitaria specifici per genere interroga la grammatica istituzionale del diritto alla salute, in un Paese come l'Italia caratterizzato per essere ambito di intervento sia nazionale che regionale. In questo senso, la proiezione spaziale e di genere possono e devono trovare spazio anche all'interno delle legislazioni regionali. A questo proposito, è significativo quanto osservato in merito alla medicina di genere, dove si assiste ad una pluralità di soluzioni sul piano territoriale, anche a causa della scarsa legislazione nazionale<sup>37</sup>; le Regioni, infatti, hanno adottato approcci eterogenei: alcune hanno esplicitato il nesso tra diritto alla salute e genere nei rispettivi piani socio-sanitari; altre hanno promosso tavoli tecnici volti ad approfondirne le implicazioni; altre ancora hanno introdotto obiettivi formativi per il personale sanitario, da conseguire mediante corsi specifici organizzati dalle Aziende Sanitarie<sup>38</sup>.

Tuttavia, il piano su cui la disuguaglianza di genere risulta più lampante, anche in una prospettiva territoriale, è sicuramente quella del diritto al lavoro<sup>39</sup>. A questo proposito, abbiamo già a disposizione numerosi studi che per quanto mostrino come il *gender gap* sia effettivamente un problema che attraversa tutta l'Italia, è allo stesso tempo visibile come il contesto territoriale possa peggiorare la situazione delle donne<sup>40</sup>. Infatti, non solo «nel terzo trimestre 2024, il gap di genere del tasso di occupazione è quasi doppio rispetto alla media UE (17,4 punti contro 9,1 punti)» ma «nel secondo trimestre 2024, al Nord sono occupate il 62,4% delle donne con un'età

<sup>34</sup> MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Il bilancio di genere*, p. 240.

<sup>35</sup> P. SDAO, S. PISANU (a cura di), *Report annuale Di.Re 2023, 2024*.

<sup>36</sup> MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Il bilancio di genere*, p. 218.

<sup>37</sup> Sul punto, V. MANZETTI, *Il diritto alla salute di genere e la sindrome di Yentl: una fragile "effettività"*, in *Nuove Autonomie*, n. 1, 2022, pp. 158 ss.

<sup>38</sup> Si veda sul punto G. M. PALOMONI, *Accesso alle prestazioni sanitarie e questione di genere*, in *Federalismi*, n. 14, 2023, pp. 149 ss.

<sup>39</sup> A questo proposito, particolarmente prezioso il lavoro di A. GABRIELE, *I divari territoriali e di genere: una prospettiva intersezionale*, in *Lavoro e previdenza oggi*, n. 1-2, 2024, pp. 25-40.

<sup>40</sup> Cfr. S. CARAVELLA, C. PETRAGLIA, *Donne e lavoro: Sud questione europea*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 37(3-4), 2023, pp. 433-546; R. NUNIN, *L' (ancora lontano) equilibrio di genere negli organi politici e nel contesto lavorativo*, in *Diritto e Società*, n. 1-2, 2024, p. 149.

compresa tra 15 e 64 anni, quota che scende al 60,8% nel Centro e diviene poco più di un terzo nel Mezzogiorno (36,9%); se nelle regioni settentrionali il divario con l'Ue si assottiglia a circa un terzo di quello totale, nel Mezzogiorno la distanza è profonda e sembra incolmabile nel breve periodo»<sup>41</sup>.

Tuttavia, il semplice dato occupazionale non è sufficiente a restituire la complessità del problema; infatti, le Regioni del Mezzogiorno non presentano solo dati occupazionali particolarmente bassi, ma la disuguaglianza in questo caso contagia anche altre dimensioni legate al mondo del lavoro. Infatti, al Sud è più diffuso il part time, si lavorano complessivamente meno settimane rispetto al Nord e sono più diffuse le cosiddette lavoratrici povere (18% contro il 10%) ovvero donne impiegate che percepiscono una retribuzione inferiore al 60% di quella mediana<sup>42</sup>. Tali differenze possono essere correlate anche alla carenza dei servizi per l'infanzia<sup>43</sup> che, ancora oggi, mostrano sensibili disparità tra Regioni e all'interno delle stesse. A questo proposito, infatti, non è da dimenticare il ruolo giocato dagli enti comunali nel prevedere o meno fondi per asili nido<sup>44</sup>.

Quanto detto a proposito degli asili nido ci permette di evidenziare come le disparità territoriali non vivano esclusivamente all'interno della direttrice Nord-Sud, bensì abitino anche altri luoghi, a cominciare dalle aree interne e rurali, che, rispetto alle zone urbane, scontano numerose problematiche supplementari anche e soprattutto per le donne. Nello specifico, in questi contesti le politiche mirate a riequilibrare le differenze di genere sono spesso meno numerose e si applicano a problemi specifici, a cominciare da quelli inerenti il settore dell'agricoltura<sup>45</sup>. Ciò è avvenuto grazie all'intervento normativo europeo che tramite la Politica Agricola Comune (PAC) ha tentato, soprattutto a partire dalla fine del XXI secolo<sup>46</sup>, di intervenire sulla condizione femminile nelle aree rurali<sup>47</sup>. Quest'ultima, infatti, rischia spesso l'invisibilità<sup>48</sup> sia per il tipo di lavori che svolgono, spesso non regolari o fortemente precari<sup>49</sup>, sia per il carico di cura che devono sopportare, data la scarsità, quando non assenza, di servizi pubblici di assistenza soprattutto per l'infanzia e gli anziani<sup>50</sup>. Seppure l'Italia si possa considerare un caso coerente rispetto al panorama europeo, è stato registrato recentemente un

---

<sup>41</sup> C. FREGUJA, M. C. ROMANO, L. L. SABBADINI (a cura di), *Il lavoro delle donne tra ostacoli e opportunità*, Rapporto CNEL – ISTAT, 6 marzo 2025, p. 4.

<sup>42</sup> S. CARAVELLA, C. PETRAGLIA, *Donne e lavoro*, cit., pp. 435 ss.

<sup>43</sup> DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DELLA FAMIGLIA – PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Rapporto Nidi e Servizi Educativi per l'infanzia. Stato dell'arte, criticità e sviluppi del sistema educativo integrato 0-6*, 2020; G. VIESTI, *Centri e Periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Laterza, Roma-Bari, 2021, p. 240.

<sup>44</sup> Si permetta il rimando a L. PASQUI, *La Next Generation nel PNRR: gli asili nido come investimento multidimensionale tra Governo e autonomie locali*, in *Italian Papers On Federalism*, n. 2, 2022, pp. 157-170.

<sup>45</sup> Cfr. S. S. MORENO, S. M. GALÁN, *The protection of the rights of women living in rural areas by the European Court of Human Rights through CEDAW guidelines*, in *IgualdadES*, n. 8, 2023, p. 115.

<sup>46</sup> Cfr. sul punto Regolamento (CE) n. 950/1997 e Regolamento (CE) n. 1257/1999.

<sup>47</sup> I. CANFORA, *Le donne nella politica europea di sviluppo rurale*, in I. CANFORA, V. LECCESE (a cura di), *Le donne in agricoltura. Imprese femminili e lavoratrici nel quadro normativo italiano ed europeo*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 9 ss.

<sup>48</sup> I. CANFORA, V. LECCESE, *Introduzione*, in I. CANFORA, V. LECCESE (a cura di), *Le donne in agricoltura*, cit., pp. XI-XV.

<sup>49</sup> COMMISSIONE EUROPEA, COM (2021) 345, *Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE: verso zone rurali più forti, connesse, resilienti e prospere entro il 2040*, 2021, p. 5.

<sup>50</sup> Sul punto, A. GABRIELE, *I divari territoriali e di genere*, cit., p. 31.

aumento dell'interesse femminile rispetto alle aree interne e alle occupazioni nei settori legati all'agricoltura e alla pastorizia. Particolarmente interessante, rispetto a tale dinamica, è stato rilevare come una presenza femminile lavoratrice riesca a produrre effettivi positivi rispetto ad un fenomeno come quello dello spopolamento, che ormai da anni colpisce le aree interne<sup>51</sup>.

Anche nel Regolamento 2021/2115<sup>52</sup>, al Considerando 33, la Commissione Europea ha sottolineato l'importanza dell'intervento pubblico a favore della partecipazione femminile nello «sviluppo socioeconomico delle zone rurali, prestando particolare attenzione all'agricoltura, tramite il sostegno al ruolo fondamentale delle donne. [...] La parità di genere dovrebbe essere parte integrante della preparazione, dell'attuazione e della valutazione degli interventi della PAC. Gli Stati membri dovrebbero altresì rafforzare la loro capacità di integrare la dimensione di genere e di raccogliere dati disaggregati in base al genere». Tuttavia, a questo proposito, la prima proposta italiana del *Piano Strategico Nazionale* riguardante la PAC ha trovato diversi rilievi della Commissione Europea, la quale ha riscontrato «l'inadeguatezza (tra l'altro anche) delle misure dirette al rafforzamento del tessuto rurale, per i forti divari che riguardano la parità di genere e i gruppi vulnerabili»<sup>53</sup>.

Dunque, emerge la difficile condizione vissuta dalle donne italiane quando queste si trovino in contesti territoriali difficili, in linea con quanto già evidenziato dalla Commissione Europea nel Report discusso nel paragrafo precedente. Come sottolineato, le relazioni tra disuguaglianze di genere e territoriali si intrecciano in diversi ambiti, producendo impatti negativi sull'effettivo godimento di numerosi diritti costituzionali, a cominciare dal lavoro, ma interessando anche la salute, la libertà personale o l'istruzione.

Per questi motivi, il Piano di Ripresa e Resilienza (PNRR) che intendeva tenere insieme parità di genere e coesione territoriale, definendole entrambe come priorità trasversali, poneva tutti i presupposti per intervenire efficacemente a questo proposito<sup>54</sup>. Dunque, nel prossimo paragrafo si presenteranno gli interventi previsti dal PNRR in tema di parità di genere per valutare le possibili declinazioni territoriali; dopodiché si leggeranno, in un'ottica di genere, i risultati dell'implementazione del Piano, al fine di valutare quanto e come i territori stiano rispondendo alla sfida posta dal PNRR e, soprattutto, quanto i principi posti dai vertici delle amministrazioni pubbliche nella redazione iniziale del Piano siano poi riuscite a penetrare nella *multilevel governance* pubblica.

#### **4. Le prospettive del PNRR e le criticità della sua attuazione. La distanza tra centro ed enti periferici**

---

<sup>51</sup> Cfr. L. CORAZZA, *Il ruolo femminile per il futuro delle aree interne*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 novembre 2023.

<sup>52</sup> I Regolamenti 2021/2115, 2021/2116 e 2021/2117 hanno istituito e regolato la nuova PAC 2023-2027, entrata in vigore dal 1° gennaio 2023.

<sup>53</sup> I. CANFORA, *Le donne nella politica europea di sviluppo rurale*, cit., p. 8.

<sup>54</sup> Nel Piano si affermava come «per l'Italia il programma Next Generation EU non rappresenta solo l'occasione per realizzare una Piena transizione ecologica e digitale, ma anche per recuperare i ritardi storici che penalizzano storicamente il Paese e che riguardano le persone con disabilità, i giovani, le donne e il Sud» (p. 36).

#### 4.1. L'intreccio di due obiettivi trasversali: parità di genere e divari territoriali nel PNRR

Abbiamo già sottolineato come il PNRR abbia assunto la parità di genere come un obiettivo trasversale. In particolare, nel Piano si afferma come «la mobilitazione delle energie femminili, in un'ottica di pari opportunità, è fondamentale per la ripresa dell'Italia. Per questo occorre intervenire sulle molteplici dimensioni della discriminazione verso le donne»<sup>55</sup>. Tuttavia, è utile provare a specificare più nel dettaglio come e quanto emerga la condizione femminile nelle sei Missioni, cercando di evidenziare come, tra le molteplici dimensioni, ci sia anche uno degli altri obiettivi trasversali del PNRR: i divari territoriali.

La Missione 1 - Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura e Turismo ha come obiettivo generale il rafforzamento e l'accelerazione della transizione digitale. Per quanto riguarda le disparità territoriali, gli interventi sono numerosi: a cominciare dal miglioramento della connettività delle Regioni del Mezzogiorno così come delle aree interne, digitalizzazione delle Pubbliche Amministrazioni degli enti locali con ricadute positive in termini di efficienza in quei territori e, infine, viene dato particolare rilievo al Sud per gli investimenti riguardanti il turismo. Nella volontà degli estensori del Piano queste azioni potrebbero avere impatti positivi anche per la parità di genere, in particolare su due aspetti. In primo luogo, una maggiore connettività dei territori favorisce forme di lavoro innovative come lo *smart* o il *remote working*, rendendo possibile un nuovo bilanciamento vita-lavoro, soprattutto per le donne residenti in aree carenti di servizi e, quindi, maggiormente caricate del lavoro di cura<sup>56</sup>.

La Missione 2: Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica, nonostante la sua centralità sembra concedere poco sia riguardo ai divari territori sia a quelli di genere. Infatti, vengono richiamati gli interventi al Sud in materia di efficientamento idrico e di gestione dei rifiuti, mentre per la parità di genere, oltre a richiamare al miglioramento del trasporto pubblico, utilizzato normalmente più dalle donne, si fa anche riferimento all'efficientamento energetico degli edifici; tuttavia in questi settori «è ragionevole supporre che l'occupazione, anche incrementale, sia più maschile che femminile. Dichiarare che il 25% del valore della Missione 2, (pari a circa 15 miliardi) vada a favorire la parità di genere attraverso il sisma e l'eco-bonus sembra abbastanza azzardato»<sup>57</sup>. Lo stesso discorso può essere esteso per gli investimenti sulle infrastrutture della Missione 3 dedicata alla Mobilità Sostenibile, che difficilmente possono essere classificati come interventi contro la disuguaglianza di genere, piuttosto si possono definire come neutrali. A questo proposito, vale la pena ricordare la battaglia portata avanti dalla eurodeputata Alexandra Geese e dal movimento *Half of it* che, sin dalla primavera del 2020, aveva evidenziato il potenziale negativo di destinare gran parte delle risorse del Recovery

<sup>55</sup> Piano nazionale di ripresa e resilienza, *Next generation Italia. Italia domani*, 29 aprile 2021, p. 33.

<sup>56</sup> Cfr A. GABRIELE, *I divari territoriali e di genere*, cit., pp. 36 ss., la quale richiama anche gli altri interventi del legislatore in materia, a cominciare dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI).

<sup>57</sup> B. MARTINI, *La parità di genere e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: obiettivo trasversale o obiettivo impossibile?*, in *Regional Economy*, n. 7(Q1), 2023, p. 9.

Fund a settori legati alle infrastrutture e all'edilizia, impiegando quest'ultimi sul piano occupazionale soprattutto uomini<sup>58</sup>.

La Missione 4-Istruzione e Ricerca, invece, dedica maggiore spazio alla parità di genere, prevedendo un importante investimento sulla costruzione di nuovi asili nido, di cui si è già ricordata l'importanza in precedenza<sup>59</sup> tanto per le donne quanto per i territori. Sono, inoltre, presenti investimenti anche nei successivi livelli d'istruzione, al fine di contrastare il fenomeno della dispersione scolastica e favorendo la presenza femminile nelle cosiddette materie STEM.

La Missione 5-Inclusione e Coesione è specificatamente dedicata al rafforzamento delle infrastrutture sociali e territoriali a cominciare dall'edilizia residenziale pubblica e la rigenerazione urbana. Tali interventi potrebbero alleviare il carico di cura sulle donne, determinando una migliore conciliazione vita-lavoro e, auspicabilmente, maggiore parità. A questo si aggiungono altre previsioni di intervento dedicate al lavoro femminile, come gli incentivi per le imprese femminili e il Sistema di certificazione della parità di genere, il quale «accompagni e incentivi le imprese ad adottare policy adeguate a ridurre il gap di genere in tutte le aree maggiormente "critiche" (opportunità di crescita in azienda, parità salariale a parità di mansioni, politiche di gestione delle differenze di genere, tutela della maternità)»<sup>60</sup>. Il sistema di certificazione è stato previsto dalla Legge 162/2021, che ha introdotto l'art. 46-bis nel Decreto Legislativo 198/2006, anche noto come il Codice delle Pari Opportunità e prevede una procedura volontaria e un meccanismo incentivante, volto a supportare le aziende a muoversi nella direzione di una maggiore consapevolezza sulle difficoltà che possono incontrare le donne durante il loro percorso professionale. Le imprese che decidono di aderire al Sistema di certificazione devono presentare un Piano di azione, che verrà valutato da organismi accreditati<sup>61</sup>.

Infine, la Missione 6 - Salute va nella medesima direzione di quanto sottolineato precedentemente, ovvero il miglioramento dei servizi sanitari può determinare un alleggerimento dei carichi di cura per le donne. Di maggiore interesse è il riferimento alla medicina di genere nell'Investimento 1.1, denominato *Case della Comunità e presa in carico della persona*, anche se oltre a questo richiamo nel Piano non vengono fatte ulteriori riferimenti o specifiche.

A quanto esposto, si aggiungono, nell'ambito della parità di genere, le previsioni premiali e gli obblighi occupazionali predisposte nell'ambito degli appalti pubblici<sup>62</sup>. Le prime intendono valorizzare le imprese che adottano politiche attente ai percorsi occupazionali femminili, mentre

<sup>58</sup> La petizione richiedeva che almeno il 50% dei fondi del Recovery fund fosse destinato a politiche per la parità.

<sup>59</sup> Vedi *supra* note 43 e 44.

<sup>60</sup> *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., p. 209.

<sup>61</sup> Sul Sistema di certificazione si veda F. LAMBERTI, *I Key Performance Indicators della certificazione della parità di genere. Una lettura critica*, in *Federalismi*, n. 9, 2023, pp. 212-241; S. BORELLI, *La certificazione di parità di genere e la standardizzazione delle fonti del diritto del lavoro*, in *Diritto e Società*, n. 1, 2024, pp. 349-360; E. ANFUSO, M. VECCHI, *Potenzialità e criticità del sistema nazionale di certificazione della parità di genere*, in *Diritto Pubblico Europeo-Rassegna online*, n. 21(1), 2024, pp. 1844.

<sup>62</sup> Sul punto si consideri l'art. 47 del d.l. 77/2021 e le conseguenti *Linee guida volte a favorire la pari opportunità di genere e generazionali, nonché l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità nei contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR e del PNC*, adottate con DPCM il 7 dicembre 2021.

i secondi prevedono che in caso di aggiudicazione di una commessa pubblica, si assicuri almeno il 30% di donne assunte all'interno del progetto.

Alla luce di quanto esposto, il PNRR risulta essere uno strumento positivo sia per i divari territoriali<sup>63</sup> sia per la parità di genere, nonostante le criticità che già sono state sottolineate efficacemente in dottrina<sup>64</sup>. Per quanto concerne questo lavoro, è innegabile che anche sul piano dell'intreccio delle disuguaglianze spaziali e di genere le potenzialità siano numerose: infatti, aver individuato entrambe le questioni come obiettivi trasversali potrà sicuramente aiutare la condizione delle donne residenti nel Mezzogiorno così come nelle aree interne.

Tuttavia, se è vero che le priorità individuate dal Piano hanno la potenzialità di intervenire efficacemente sulla realtà esistente, è allo stesso innegabile che sin dai primi mesi della sua attuazione sia stato rilevato come l'effettiva implementazione del PNRR si traducesse in risultati molto più modesti rispetto a quanto annunciato. Già nel 2021, il Ministero dell'Economia e delle Finanze evidenziava come gli interventi mirati direttamente alle donne contassero per solo l'1,6% del totale, mentre le misure indirette si attestano al 18,5% mentre, tutte le altre (77,9%), vedono i loro risultati direttamente dipendenti dai dettagli dell'attuazione<sup>65</sup>. Proprio quest'ultimo dato illumina nuovamente la rilevanza del contesto territoriale per la condizione femminile; infatti, in quest'ottica il tema dell'implementazione non diventa più un problema esclusivamente attinente alla capacità di spesa delle diverse Pubbliche Amministrazioni, ma si colora di potenziale trasformativo che può produrre un impatto profondo sulle modalità con cui le donne godranno dei loro diritti, nelle aree considerate svantaggiate.

#### 4.2. Un'implementazione diseguale, un Paese diseguale?

Indagare lo stato di avanzamento del PNRR non è una cosa semplice sia per la difficoltà di accesso a dati puliti, sia per l'evidente complessità di monitorare interventi che coinvolgono molteplici livelli amministrativi e diverse misure. D'altra parte, come si darà conto in seguito, sono diverse le organizzazioni pubbliche e private che elaborano e forniscono dati per leggere l'andamento delle diverse iniziative del Piano.

Prima di procedere con la presentazione di alcuni dati riguardanti l'implementazione del PNRR e le sue difficoltà, è da sottolineare come lo stesso Piano abbia incontrato alcune importanti variazioni. In *primis*, una modifica è stata proposta dal Governo italiano nell'agosto 2023, approvata nel dicembre dello stesso anno dal Consiglio dell'Unione Europea. L'anno successivo il Piano ha visto due ulteriori modifiche, accettate dalle istituzioni sovranazionali: nel primo caso, la richiesta ha avuto ad oggetto variazioni di natura prevalentemente tecnica o correzioni di alcuni errori materiali, mentre, nel secondo caso, l'Italia ha richiesto modifiche al fine di una migliore attuazione del Piano tramite una diversa implementazione o uno snellimento delle procedure amministrative, lasciando comunque invariate le finalità iniziali.

<sup>63</sup> Cfr. A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle disuguaglianze territoriali: note introduttive*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, pp. 270-280.

<sup>64</sup> A. LORENZETTI, *PNRR e (dis) eguaglianza di genere: la grande illusione?*, in *La Magistratura*, n. 1(2), 2022, pp. 67-77.

<sup>65</sup> MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Le disuguaglianze di genere in Italia e il potenziale contributo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza per ridurle*, 2021, p. 6.



Infine, il 21 marzo 2025 il Governo ha presentato un'ulteriore richiesta di modifiche, la quinta, di cui però al momento non si conoscono ancora i contenuti<sup>66</sup>.

Queste modifiche hanno avuto un impatto anche sulle politiche di genere, in particolare sono da segnalare gli interventi in senso restrittivo sulla Missione 4, di cui si sottolinea soprattutto la riduzione di circa 1,3 miliardi di euro riguardante la misura *Piano asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia*, che, come detto, rappresenta una delle misure principali per il contrasto tanto dei divari di genere quanto di quelli territoriali<sup>67</sup>.

Allo stesso tempo, nella semestrale Relazione sullo stato di attuazione del PNRR del maggio 2024, operata dalla Corte dei Conti, si evidenziava come la distribuzione territoriale dei progetti fosse coerente con i dati raccolti circa la condizione femminile. Infatti, si sottolineava come i maggiori interventi per giovani e donne siano stati finanziati nelle Regioni che effettivamente presentavano maggiori squilibri in questi ambiti. Nello specifico, «il maggior numero dei progetti finanziati si è osservato in Molise (3,0 progetti per ogni mille residenti di sesso femminile e/o di età inferiore ai 30 anni), Basilicata (2,8) e Calabria (2,4). [...] La ripartizione delle risorse, quindi, risulta coerente con i divari territoriali osservati con riferimento a molte delle dimensioni analizzate, e la cui riduzione costituisce proprio uno degli obiettivi principali del PNRR»<sup>68</sup>. Tuttavia, nella medesima Relazione, si sottolinea come l'avanzamento dei progetti non prosegue secondo modalità coerenti e omogenee sul territorio nazionale; infatti, guardando al rapporto tra importo delle gare messe a bando ed il totale delle risorse assegnate a progetti, vediamo che le prime tre Regioni si collocano tutte al Nord (Emilia-Romagna, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia), mentre quelle meno performanti risultano essere al centro sud (Lazio, Sardegna e Campania)<sup>69</sup>.

Anche le elaborazioni più recenti continuano a confermare una difficoltà del Mezzogiorno nell'implementazione del PNRR<sup>70</sup>. Per quanto, anche nel Nord la messa a terra dei diversi investimenti sembra incontrare alcune difficoltà, è comunque al contempo significativo rilevare come Trentino-Alto Adige, Liguria e Lombardia siano le Regioni che vedono le percentuali di pagamenti rendicontati superiori, mentre Campania, Sicilia e Calabria sono quelle che registrano al momento i risultati peggiori. Analogamente, per quanto riguarda i progetti gestiti dalle Regioni, si può vedere un forte divario tra Nord e Sud, infatti se nel Mezzogiorno i lavori avviati si fermano al 50% del totale degli investimenti, nelle aree settentrionali del Paese il valore supera il 75%<sup>71</sup>. Inoltre, se osserviamo i dati delle Missioni più sensibili anche alla parità

---

<sup>66</sup> La richiesta di modifica è visibile sui *siti dedicati* della Commissione Europea. Per approfondire, si veda OPENPOLIS, *L'Italia ha chiesto la quinta revisione del Pnrr in meno di due anni*, 5 maggio 2025.

<sup>67</sup> CORTE DEI CONTI, *Relazione sullo Stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, maggio 2024, p. 153.

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 156.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 160. Analoghe considerazioni si possono fare guardando alla quota delle gare aggiudicate, dove spiccano «Trentino-Alto Adige (46,1 per cento), Veneto (43,2 per cento) e Friuli-Venezia Giulia (41,4 per cento), mentre risultano più indietro Sicilia (14,1 per cento), Lazio (14,6 per cento) e Campania (16,9 per cento)».

<sup>70</sup> In questo senso, F. ABBONDANTE, *Parità uomo-donna ed eguaglianza sostanziale nella legislazione regionale campana, tra innovatività e ineffettività*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2023, pp. 281 ss; OPENPOLIS, *Le difficoltà nella "messa a terra" del Pnrr, specie nel mezzogiorno*, 26 febbraio 2025; SVIMEZ, *Pnrr Execution: le opere pubbliche di Comuni e Regioni*, febbraio 2025.

<sup>71</sup> SVIMEZ, *Pnrr Execution*, cit., p. 11.



genere, si può evidenziare come il divario in questi casi si allarga anche di più: si consideri, ad esempio, la linea di finanziamento dedicata a *Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore* dove le Regioni del Sud arrivano al 41,8% di progetti in fase esecutiva contro il 64,7% del Centro-Nord, ancora peggio la situazione per *Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale* dove il Mezzogiorno si ferma al 30% e il Centro-Nord raggiunge il 72,7% e *Turismo e Cultura 4.0* con 16,2% contro 39,1%<sup>72</sup>.

I divari permangono anche guardando al livello comunale, infatti i progetti in fase esecutiva per il Centro-Nord sono già all'82%, mentre si fermano al 64% nelle Regioni meridionali. Tuttavia, in questo caso questa macro differenziazione nasconde al suo interno più analogie che differenze, infatti «le medie regionali di Molise, Campania e Abruzzo superano il 70%; per i Comuni abruzzesi, in particolare, risulta un dato analogo a quello dell'Emilia-Romagna: circa il 78%. I Comuni pugliesi si fermano al 49%. Anche il dato medio del Centro-Nord nasconde marcati differenziali regionali, con valori che variano dal 60% del Trentino al 96% della Liguria»<sup>73</sup>.

Se anche in questo caso analizziamo le Missioni che più di altre hanno un possibile impatto sulla parità di genere, possiamo notare luci e ombre delle opere di cui sono titolari i Comuni. Infatti, i dati elaborati da Svimez ci mostrano come esista un forte divario sulle linee di finanziamento della Missione 5, dedicate alla rigenerazione urbana, alla qualità abitativa e, in generale, ai modelli e strumenti per l'inclusione e il benessere urbano; in questi casi, il divario tra le aree del Paese, attinente ai progetti non ancora in fase esecutiva, può superare per alcune misure il 50%<sup>74</sup>. Al contrario, gli investimenti dedicati agli asili nido vedono una distanza nell'ordine di 5-7 punti percentuali, dimostrando una buona reattività dei Comuni del Mezzogiorno che hanno saputo cogliere l'importanza di questo tipo di investimento<sup>75</sup>.

D'altra parte, proprio a proposito degli asili nido è preoccupante quanto emerso nella *Indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali* presentata dalla Banca d'Italia presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali lo scorso 18 marzo 2025. In tale documento, infatti, oltre a evidenziare i ritardi nell'esecuzione<sup>76</sup>, si sottolinea come a seguito della riduzione dei posti dedicati agli asili nido anche qualora si riuscisse a completare tutti i lavori previsti dal PNRR, comunque l'impatto sui divari territoriali sarebbe minimo. Infatti, tre Regioni importanti del Sud come Campania, Puglia e Sicilia rimarrebbero al di sotto della soglia del 33% fissata come target dal Consiglio Europeo di Barcellona e dal Governo italiano, che verrebbe raggiunto solo considerando la media nazionale. Al contrario, tutte le Regioni del Centro-Nord, considerate nel loro insieme, supererebbero tale soglia; tuttavia, l'indagine della Banca d'Italia mostra anche i risultati delle diverse dimensioni territoriali all'interno delle singole Regioni. In questa lettura più granulare, possiamo notare come le aree intermedie, periferiche e ultraperiferiche soffrano maggiormente il rischio di non raggiungere la quota del

---

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

<sup>76</sup> L'Indagine è consultabile sui [siti della Banca d'Italia](#).

33% anche nelle Regioni del Centro o del Nord del Paese, come nel caso delle proiezioni della Lombardia o del Trentino-Alto Adige, esemplificative in questo senso.

Dal quadro appena esposto si può derivare, dunque, una difficoltà dell'intera architettura istituzionale italiana di dare concreta attuazione a quanto previsto dal PNRR, secondo una prospettiva che sappia tenere insieme parità di genere e giustizia territoriale. Parte di queste problematiche erano evidenti già in fase di presentazione del Piano, quando lo stesso Ministero dell'Economia e delle Finanze aveva individuato solo l'1,6% degli investimenti come mirati direttamente alle donne<sup>77</sup>, manifestando un'incapacità di tradurre le giuste priorità individuate dal legislatore in realistiche azioni da portare nei territori. L'attuazione, allo stesso modo, a quasi un anno e mezzo dalla conclusione del Piano sembra non aver ribaltato le statistiche e soprattutto non si è colta la sfida trasformativa che poteva derivare da un grande investimento pubblico come quello del PNRR.

Questa marginalità della condizione femminile nell'intervento pubblico si intreccia con le criticità vissute dai territori, a cominciare dalle Regioni del Mezzogiorno. Se in generale le difficoltà vissute nell'implementazione da queste aree del Paese possono essere viste come un ostacolo alla coesione nazionale, in questo caso il problema diventa duplice, in quanto non solo questi territori rimangono economicamente svantaggiati, ma le criticità vissute dalle donne in quelle aree si pongono come ulteriori elementi di difficoltà per lo sviluppo di queste aree.

Per questi motivi, il rischio che si corre, a un anno e mezzo dalla fine del PNRR, è quello di aver perso una grande occasione per incidere una sterzata decisa alla condizione femminile, nonostante le premesse individuate fossero corrette. Il tempo rimanente, tuttavia, è sicuramente sufficiente per far adottare una prospettiva più sensibile al genere sia per le istituzioni centrali sia per gli enti locali; quest'ultimi, d'altra parte, dovrebbero avere l'ardire di porsi non più come solo soggetti attuatori delle politiche dall'alto, ma come autentici promotori dell'uguaglianza di genere nei diversi contesti territoriali che compongono lo Stato.

## 5. La parità ai margini. La dimensione pervasiva del principio di uguaglianza

Questo lavoro è partito dalle considerazioni riguardanti la condizione femminile durante la pandemia, per evidenziare l'importanza del contesto locale e del *dove* vivono le donne. Per indagare tale tematica, si è proceduto a presentare una serie di dati e risultati che hanno evidenziato come, anche in Italia, i territori economicamente più svantaggiati siano anche quelli in cui le condizioni per le donne sono peggiori. In altre parole, anche nei contesti più difficili, permane comunque una disuguaglianza di genere, anzi viene esacerbata dalla mancanza di opportunità. In queste aree, infatti, le donne lavorano meno, hanno contratti più irregolari, sono più lontane da servizi pubblici, a cominciare da quelli dedicati all'infanzia, determinando un carico di cura maggiore, rispetto ad altri territori.

Dunque, ciò che possiamo trarre sul piano costituzionale dall'intreccio di queste disuguaglianze è un'ulteriore prospettiva sull'art. 3 comma 2 della nostra Costituzione. Infatti, com'è noto, tale disposizione consegna all'ordinamento il principio di uguaglianza sostanziale

---

<sup>77</sup> Vedi *supra* n. 65.

e lo fa tramite l'aggiunta di due parole semplici, ma decisive, volute da una madre costituente, Teresa Mattei<sup>78</sup>. In particolare, con la locuzione *di fatto* si volle porre una lente d'ingrandimento sulle disparità che vivono nella profondità della società e che non vengono sconfitte dalla semplice affermazione di un principio. Allo stesso modo, la mera esistenza di una legislazione nazionale e di un territorio dello Stato non elimina le specificità dei luoghi, le loro qualità e le loro criticità, i contesti socio-culturali o le condizioni economiche e non può nascondere neanche il ruolo normativo giocato dagli enti locali all'interno dei loro perimetri istituzionali.

Tutto questo può, *di fatto*, intervenire grandemente sulle condizioni delle donne e sui loro diritti. In questo senso, per contrastare «*le disuguaglianze di genere non basta consentire l'accesso delle donne, in condizioni di uguaglianza, negli spazi prima riservati ai soli uomini. Occorre ripensare gli spazi stessi*»<sup>79</sup>.

Per fare questo, è necessario una maggiore pervasività di una cultura istituzionale paritaria che informi davvero tutte le istituzioni che compongono la Repubblica (art. 114 Cost.).

Ciononostante, le difficoltà con cui gli enti locali stanno implementando il PNRR e la marginalizzazione che la parità di genere ha vissuto nell'attuazione del Piano, rendono necessario degli investimenti sulle istituzioni stesse per renderle davvero capaci di supportare le donne e i loro diritti. Studi recenti hanno dimostrato che intervenire sulla qualità delle istituzioni locali ha effetti diretti sulla condizione femminile<sup>80</sup>, soprattutto in termini di possibilità di lavoro e conciliazione con la genitorialità.

Pertanto, l'intreccio delle disuguaglianze di genere e territoriali ci mostra come sia necessario un salto di qualità dell'intervento pubblico e della sua grammatica istituzionale. In entrambi i casi, infatti, abbiamo assistito ad una difficoltà di traduzione dei principi *descritti* nel PNRR in concreti e realizzabili investimenti dei territori.

È necessario, dunque, una lettura maggiormente spaziale del principio di uguaglianza che lo innovi, lo renda pervasivo e quindi trasformatore, riconoscendo che è ancora necessario, come ottant'anni fa, «*che la struttura sociale ed economica di cui la Costituzione stessa è espressione va superata, non essendo in grado di garantire quei principi che essa afferma. In questa norma è consacrato l'impegno dell'ordinamento a cambiare la società*»<sup>81</sup>.

---

<sup>78</sup> Sul ruolo di Teresa Mattei in Assemblea costituente si veda *ex multis* si veda M. D'AMICO, *La Costituzione al femminile: donne e Assemblea costituente*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 17-42. C. TRIPODINA, *I gradini di pietra della parità di genere*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, pp. 88-135.

<sup>79</sup> C. TRIPODINA, *I gradini di pietra della parità di genere*, cit., p. 93.

<sup>80</sup> Cfr. C. GIANNANTONI, A. RODRÍGUEZ-POSE, *Regional government institutions and the capacity for women to reconcile career and motherhood*, in *Journal of Economic Geography*, n. 1, 2024, pp. 1-18; B. MARTINI, M. PLATANIA, *Are the regions with more gender equality the more resilient ones? An analysis of the Italian regions*, in *Regional Science Inquiry*, n. 14(2), 2022, pp. 71-94.

<sup>81</sup> S. CASSESE, *L'uguaglianza sostanziale nella Costituzione: genesi di una norma rivoluzionaria*, in *Le carte e la storia*, n. 23(1), p. 5.

LORENZO TRAPANI\*

## La circolazione dei dati sanitari per uso secondario e la riduzione dei divari\*\*

ABSTRACT (EN): This paper explores the nature of health data and how their circulation for secondary uses – particularly for scientific research – represents an opportunity to reduce existing healthcare disparities. It specifically examines the legislative developments introduced under the National Recovery and Resilience Plan (PNRR), highlighting their limitations while also embracing the opportunities offered by the European regulatory framework.

ABSTRACT (IT): Il contributo indaga la natura dei dati sanitari e come la circolazione di essi per usi secondari – in particolare per la ricerca scientifica – sia un’opportunità per la riduzione dei divari sanitari esistenti. In particolare, esamina le novità legislative attuate in occasione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), rilevandone limiti e accogliendo opportunità provenienti dal rinnovato quadro normativo europeo.

SOMMARIO: 1. La sanità digitale. – 2. I dati sanitari: la natura. – 2.1. Le basi giuridiche sottese al trattamento dei dati sanitari. – 3. Le novità in attuazione del PNRR. – 3.1. Il mutato paradigma per uso secondario dei dati sanitari elettronici. – 4. Una possibile soluzione: il Reg. (UE) 2025/327 (EHDS). – 4.1. Il diritto di *opt-out*. – 5. Osservazioni conclusive.

### 1. La sanità digitale

I servizi digitali in ambito sanitario, basati sull’uso di dati relativi alla salute, sono in continua espansione. Si diffondono *app* per il collegamento tra professionisti, strutture sanitarie e pazienti; dispositivi *wearable* che, grazie all’IoT (*Internet of Things*), monitorano costantemente i parametri vitali; soluzioni di *Cloud Computing*<sup>1</sup>. L’intelligenza artificiale è impiegata in modo crescente nell’*imaging* diagnostico per rilevare anomalie impercettibili all’occhio umano; l’uso dei *digital twins* consente, infine, di simulare trattamenti personalizzati, riducendo i rischi terapeutici. L’infosfera in materia sanitaria<sup>2</sup> necessita sin dalla programmazione, al fine del corretto funzionamento e continuo sviluppo dei suoi sistemi di informazioni, di insiemi di dati<sup>3</sup>. Questi, oggetto di studio e ricerca, sono utili per produrre tutte le tecnologie menzionate che

\* Dottorando di ricerca in Diritto privato – Università degli Studi di Napoli ‘Parthenope’.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Necessario nelle grandi strutture ospedaliere per contenere la quantità di documentazione cartacea presente per legge negli archivi e alla difficoltà di archiviarne nei *data center* fisici i corrispettivi elettronici, in quanto anche essi dotati di spazi esauribili.

<sup>2</sup> Per approfondire tale aspetto, A. MARCHESE, *Profili civilistici dell’information technology in ambito sanitario*, Napoli, ESI, 2021.

<sup>3</sup> Si veda la qualificazione del dato quale frammento base che compone una informazione, fornita da A. MASUCCI, *Il documento informatico. Profili ricostruttivi della nozione e della disciplina*, in *Riv. dir. civ.*, n. 5, 2004, p. 749 s.

concretamente ogni giorno permettono di salvare vite umane, garantendo alla sanità di svolgere a pieno il suo ruolo sociale<sup>4</sup>, costituzionalmente tutelato quale diritto alla salute<sup>5</sup>.

L'art. 117 Cost., nell'ambito del riparto di competenze Stato-Regioni, prevede che il primo abbia competenza esclusiva in merito alla determinazione dei livelli essenziali di assistenza, profilassi internazionale e principi fondamentali del sistema sanitario. Alle Regioni spetta, di converso, come materia concorrente ai sensi dell'art. 117 co. 3 Cost., la tutela della salute, intesa come organizzazione e gestione delle risorse del Servizio sanitario regionale nel rispetto delle indicazioni dello Stato. Il Servizio Sanitario Nazionale, diviso in ventuno regimi a livello regionale e provinciale, risulta scarsamente integrato a livello europeo, con conseguenze negative sull'accesso equo alle cure e sulla gestione dei dati<sup>6</sup>. Invero, le criticità normative e burocratiche ostacolano il riutilizzo del dato sanitario e la sua accessibilità per finalità di ricerca scientifica che, ulteriormente limitata dalla frammentazione delle basi giuridiche sottese al trattamento dei dati, è alla base dello sviluppo di tecnologie avanzate attraverso cui si sviluppano cure mediche innovative. In questo contesto si colloca il profondo mutamento legislativo del delineato assetto costituzionale in materia di tutela della salute determinato dall'attuazione del PNRR. Quest'ultimo, di fatto, ha operato una (ri)centralizzazione delle decisioni del Piano relative alla sanità<sup>7</sup>, relegando le Regioni, titolari di potestà legislativa concorrente allo Stato, a mero soggetto attuatore entro un quadro tecnico-normativo definito dal Governo, nonostante l'obiettivo esplicito di ridurre i divari sanitari esistenti.

La presente analisi, pertanto, si concentra sulla vita del dato sanitario, con riferimento alla disciplina vigente, modificata in attuazione del PNRR<sup>8</sup> e agli sviluppi europei.

<sup>4</sup> Sancito con l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale, a cura della L. 23 dicembre 1978, n. 833. In tema L. M. LUCARELLI TONINI, *Il diritto di accesso alle cure: nuovi orizzonti nella personalizzazione del trattamento sanitario* in *Teoria e prassi del diritto*, n. 2, 2023, p. 512.

<sup>5</sup> Tra i tanti e sotto diverse prospettive, M. LUCIANI, *Il diritto costituzionale alla salute*, in *Dir. soc.*, n. 4, 1980, pp. 769-811; D. MORANA, *La salute nella Costituzione italiana. Profili sistematici*, Milano, 2012; G.M. RACCA, *Salute (voce)*, in *Enc. dir.*, Milano, 2022, pp. 1015 ss.; R. FERRARA, *Salute (voce)*, in *Dig. disc. pubbl.*, XIII, UTET, Torino, 1995, p. 513 ss. Tra i recenti lavori che hanno affrontato la questione prestando particolare attenzione al tema dei divari territoriali cfr. L. CHIEFFI, *Salute, regioni e questione meridionale*, Torino, 2022 e ID., *Equità nella salute e nei servizi sanitari tra politiche europee e interventi statali*, in *CoSS*, n. 1, 2022, p. 175-196.

<sup>6</sup> Definito «rotto» dall'editoriale di *The Lancet Regional Health - Europe 2025*, Volume 48, 101206, p. 1. Il rapporto denuncia le gravi criticità del sistema dei dati sanitari in Italia, attribuendo il problema alla frammentazione dei ventuno sistemi regionali, privi di interoperabilità e standard comuni. Questa situazione genera sprechi economici stimati in 3,3 miliardi di euro l'anno e compromette la qualità dell'assistenza, soprattutto nelle regioni meridionali. Le carenze si riflettono sia nell'uso primario dei dati, legato alla cura del paziente, sia nell'uso secondario, essenziale per la ricerca scientifica. Nonostante l'aumento degli investimenti nella sanità digitale, il numero di studi autorizzati è in calo, a causa della scarsa qualità e dispersione dei dati.

<sup>7</sup> Prevedendo la Cabina di Regia nazionale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero della Salute e la Ragioneria Generale dello Stato e la Commissione Europea, che a vario titolo decidono, coordinano e monitorano gli interventi in materia.

<sup>8</sup> Il PNRR italiano, istituito in base al Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, prevede per la Missione 6 (Salute) la Componente 2 (Innovazione, ricerca e Digitalizzazione del servizio sanitario Nazionale) una spesa totale di 8,63 miliardi di euro, in particolare rafforzando la *governance* sanitaria tramite una maggiore analisi dei dati, nel pieno rispetto della sicurezza e della tutela dei dati e delle informazioni. Nello specifico, l'Investimento 1.3 ad oggetto «Rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la

## 2. I dati sanitari: la natura

È ormai diffusa la rappresentazione del dato come il “nuovo petrolio” della contemporaneità, una risorsa strategica da valorizzare e capace di generare ingenti benefici economici. Tuttavia, esso si distingue per una forza intrinseca superiore rispetto alla risorsa fossile, la quale, indipendentemente dal prodotto ottenuto, genera elementi inquinanti, costosi, sfruttabili ma destinati all’esaurimento e privi di circolarità. Il dato è quindi una fonte multiuso. Pur riconoscendone il principale scopo di sfruttamento, ossia quello economico in quanto fonte di ricchezza<sup>9</sup>, svariati sono gli utilizzi dei dati come moneta di scambio che, stante l’illusione della gratuità, diventano la contropartita nelle transazioni per la fruizione di determinati servizi *online*<sup>10</sup>.

I dati non sono elementi neutrali, poiché incorporano informazioni che, a seconda della loro natura, possono perseguire finalità ulteriori rispetto a quelle di mercato, rilevanti in ambito sociale, solidaristico e di interesse pubblico. Queste, essendo meno visibili sembrano anche meno importanti, ma in realtà sono fondamentali per alcuni settori del *welfare*, come la sanità, la quale si alimenta di dati provenienti dalle cartelle cliniche digitali<sup>11</sup> o dal Fascicolo Sanitario Elettronico<sup>12</sup> dei pazienti e secondo le norme stabilite dalla architettura giuridica, possono circolare per scopi ulteriori a quelli strettamente necessari per finalità di cura. Da ciò deriva che in base al tipo di informazione e conoscenza trasmessa, la disciplina applicabile sarà diversa.

---

simulazione» prevede due azioni distinte: l’implementazione del FSE con una spesa complessiva di 1,38 miliardi di euro e la creazione di un’Infrastruttura tecnologica del Ministero della Salute e analisi dei dati e modello predittivo per garantire i LEA italiani e la sorveglianza e vigilanza sanitaria, finanziato con 290 milioni di euro. Anche le misure del Piano Complementare al PNRR (d.l. 6 maggio 2021, n. 59) vanno in questa direzione stanziando oltre 440 milioni di euro per la creazione dell’Ecosistema innovativo della salute. Per un’attenta analisi cfr. M. LORIZIO, *La digitalizzazione nel settore sanitario*, in questa *Rivista*, n. 1, 2025, p. 19 s.

<sup>9</sup> J. LITMAN, *Information Privacy/Information Property*, in 52 *Stan. Law Rev.*, 2000, p. 1283; R. PARDOLESI-C. MOTTI, *L’Informazione come bene*, in G. DE NOVA-B. INZITARI-G. TREMONTI-N. VISINTINI (a cura di), *Dalle res alle new properties*, Franco Angeli, Milano, 1991, p. 37 ss.

<sup>10</sup> Sul punto G. CASSANO, *Sulla c.d. patrimonializzazione del dato personale e relativa cessione. Il caso della pubblicità personalizzata in internet*, in *I contratti*, n. 6, 2024, p. 690, il quale mette efficacemente in luce quali potrebbero essere i problemi derivanti per gli operatori economici che utilizzano i dati degli utenti per la pubblicità personalizzata, a seguito di CGUE, Grande Sezione, 4 luglio 2023, n. 252. Di avviso contrario P. PERLINGIERI, *Note sul «potenziamento cognitivo»*, in *Tecn. dir.*, n. 1, 2021, p. 215 s., il quale osserva che «dal punto di vista del personalismo costituzionale l’impiego dei dati non si può giustificare in una logica mercantile, in una loro compravendita, sia pure mascherata da una surrettizia loro utilizzazione, avente il ruolo di corrispettivo di un servizio, di là dall’apparente gratuità».

<sup>11</sup> R. CARLEO, *Cartella clinica elettronica e profili probatori nella responsabilità sanitaria*, in *Resp. Med.*, n. 1, 2021, p. 101, il quale riflettendo, in materia di responsabilità medica, su come la certezza e la non alterabilità della cartella clinica elettronica possa contribuire primariamente a livello processuale nell’onere probatorio, mette in luce il «multiplo virtuoso ruolo» di quest’utile strumento, non solo a beneficio del singolo, ma anche della collettività.

<sup>12</sup> Per approfondire v. S. CORSO, *Il fascicolo sanitario elettronico 2.0. Spunti per una lettura critica*, in *Nuove leggi civ. comm.*, n. 2, 2024, p. 334 ss.



Difatti, i dati sono inseriti all'interno della categoria di *information goods*<sup>13</sup>, la cui rilevanza risiede proprio nell'utilità delle informazioni o conoscenze che contengono<sup>14</sup>.

Se da un lato il dato ha valenza economico-patrimoniale, dall'altro, in ragione delle finalità di uso secondario, rileva dal punto di vista del valore e dell'utilità sociale, in quanto risorsa per accrescere il benessere della collettività attraverso lo sviluppo della ricerca ed il miglioramento delle politiche e dei servizi<sup>15</sup>. Pertanto, il valore della "disponibilità" per i dati sanitari è preminente rispetto agli altri profili legati alla circolazione e conseguente commercializzazione dei dati<sup>16</sup>, non di categoria particolare, che sembra essere insito anche nel concetto di altruismo dei dati legato al Regolamento (UE) 2023/868 (*Data Governance Act*). I dati sanitari sono quindi tutelati non solo come espressione identitaria della persona<sup>17</sup>, ma anche come beni autonomi, funzionali alla costruzione di un mercato unico della sanità.

A ben vedere, l'esperienza recente ha evidenziato ulteriormente «le criticità sottese alla circolazione dei dati sanitari sui quali possono appuntarsi esigenze di tutela della collettività, finalità di ricerca e progresso scientifico e salvaguardia della salute pubblica ed al contempo rischio di alterazioni e manipolazioni nonché di uso fraudolento dei dati od ancora di utilizzi per scopi non solidaristici ma commerciali»<sup>18</sup> soprattutto dei *Big Data*. Questi, idonei a perseguire finalità superindividuali, sono protetti dal nuovo Regolamento (UE) 2025/327 *European Health Data Space* (da qui EHDS) che mira a prevenire tali derive, vietando pratiche predittive, selettive e manipolative<sup>19</sup>.

<sup>13</sup> Essi, insieme a conoscenza e informazione, costituiscono la prima categoria di beni digitali, affiancandosi ai *virtual goods* (moneta o altra utilità che può essere utilizzata nel contesto di riferimento), secondo la ricostruzione di A. BUSACCA, *I beni digitali nella tassonomia dei beni giuridici*, Cacucci, Bari, 2023, p. 38 ss. Per una disamina dei beni digitali v. da ultimo, l'analisi di R. BOCCHINI, *I beni digitali*, in ID. (a cura di) *Trattato Le piattaforme digitali e Agorà*, Giappichelli, Torino, 2025, p. 277 ss., il quale, partendo dagli studi di illustri Maestri, offre un'inedita partizione dei beni digitali in statici e dinamici, a seconda che l'utilizzo, la circolazione e il godimento degli stessi possa avvenire anche *offline*, nei primi, o solo *online*, nei secondi. Sulla scorta di questo l'A. identifica i dati come beni digitali statici. Di avviso parzialmente contrario, per i dati come «beni» appartenenti alla P.A., A. SIMONATI, *I dati personali in possesso dell'amministrazione: beni a destinazione pubblica?*, in *Ceridap*, n. 3, 2025, p. 217, che considera preferibile il superamento di una concezione rigida e assoluta della proprietà, adottando invece una concezione più flessibile e frammentata legata all'appartenenza, in cui al diritto principale si affianca un insieme di facoltà distribuite tra più soggetti.

<sup>14</sup> G.M. TOSI, *L'emersione dei beni immateriali digitali: rilettura dell'art. 810 c.c. alla luce del diritto privato europeo*, in *Dir. inf.*, n. 3, 2024, p. 430, il quale insiste su come il dato e l'informazione siano «due facce della stessa medaglia», poiché la seconda «non è altro che il risultato dell'elaborazione dei dati».

<sup>15</sup> Sul punto, C. CAMARDI, *Sulla governance digitale europea: una proposta di confronto*, in *Accademia*, n.1, 2023, p. 9.

<sup>16</sup> Commercializzazione definita «presunta» da F. G. VITERBO, *Principi di trattamento e di governance dei dati personali in ambito sanitario*, in *Rass. dir. civ.*, n. 4, 2023, p.1475.

<sup>17</sup> Si tratta, come noto, del fondamento assiologico e normativo su cui si regge la protezione dei dati personali in Europa; in dottrina, per l'impostazione tradizionale, *ex multis*, G. ALPA, *L'identità digitale e la tutela della persona. Spunti di riflessione*, in *Contr. e impr.*, n. 3, 2017, p. 723 ss.

<sup>18</sup> A. BUSACCA, *I beni digitali*, cit., p. 136, rende edotti sul problema della circolazione dei dati sanitari, la cui particolare immanenza alla sfera della persona rende gli stessi destinatari di una tutela «rafforzata» in ordine ai processi che li governano.

<sup>19</sup> In particolare, l'art. 54 dell'EHDS, vieta «l'accesso ai dati sanitari elettronici per l'uso secondario» per finalità che comportino discriminazioni, danni o violazioni etiche, tra cui: decisioni pregiudizievoli con effetti giuridici, sociali o economici; discriminazioni in ambito lavorativo, assicurativo o creditizio; attività di marketing; sviluppo di prodotti dannosi o socialmente nocivi; e usi contrari a norme etiche nazionali.



Invero, il legislatore europeo, nel Regolamento (UE) 2016/679 sulla Protezione Generale dei Dati (da qui GDPR) sancisce, in ottica di bilanciamento dei diritti attinenti al patrimonio della persona ed esigenze di circolazione dei dati, che il primo non è una «prerogativa assoluta» ma va considerato «alla luce della sua funzione sociale e va temperato con altri diritti fondamentali»<sup>20</sup>. La scelta di relativizzare il diritto soggettivo inerente al proprio dato personale, parifica la protezione con la circolazione, qualora ci siano delle esigenze diverse da proteggere, alla stregua della funzione sociale richiamata proprio nel Considerando 4 del GDPR. Persino coloro che riconducono il dato personale alla categoria dei beni giuridici, e dunque ne accolgono una qualificazione in termini proprietari, ammettono un'attenuazione della posizione soggettiva individuale in funzione della realizzazione di interessi collettivi<sup>21</sup>.

Tra i diritti fondamentali con cui effettuare il bilanciamento, in ottica bidimensionale non escludente, non può che rientrarvi anche quello alla salute, tutelato all'art. 32 Cost. sia come diritto individuale sia come interesse della collettività. Di conseguenza, la protezione del dato personale relativo alla salute può essere subordinata anche a ulteriori esigenze che limitano l'autonomia privata, sancita all'art. 41 Cost.<sup>22</sup>, secondo il quale il valore dell'utilità sociale si

<sup>20</sup> V. Considerando 4 del GDPR. Sul punto cfr. A. RICCI, *La "funzione sociale" del diritto al trattamento dei dati personali*, in *Contr. e impr.*, n. 2, 2017, p. 604, nota 37, ove si precisa che evocare la formula della «funzione sociale» rischia di sovrapporre il concetto (più generale) di «interesse» con quella di (interesse di) «pubblica» utilità. Merita particolare attenzione l'affermazione contenuta in Cass. civ., sez. III, 20 maggio 2015, n. 10280, in *Danno resp.*, 2015, p. 969, per la quale «Il diritto ad esigere una corretta gestione dei propri dati personali, pur se rientrante nei diritti fondamentali di cui all'art. 2 Cost., non è un *totem* al quale possano sacrificarsi altri diritti altrettanto rilevanti sul piano costituzionale. Le norme sulla tutela dei dati sensibili vanno coordinate e bilanciate da un lato con le norme costituzionali che tutelano altri e prevalenti diritti (tra questi, l'interesse pubblico alla celerità, trasparenza ed efficacia dell'attività amministrativa); e dall'altro con le norme civilistiche in tema di negozi giuridici».

<sup>21</sup> Mette bene in luce questo aspetto A. MORACE PINELLI, *La circolazione dei dati personali tra tutela della persona, contratto e mercato*, in *La nuova giur. civ. comm.*, n. 6, 2022, p. 1325, riflettendo su come la funzione sociale della proprietà, sancita dall'art. 42 Cost., rifletta l'evoluzione del diritto verso finalità collettive, subordinando l'uso dei beni al benessere della comunità. Tale principio legittima, pertanto, limitazioni proprietarie in chiave solidaristica e di utilità collettiva, tramutandosi concretamente in vantaggi di natura «spirituale e materiale». Riconduce i dati alla categoria dei beni in senso giuridico R. BOCCHINI, *I beni digitali*, cit., il quale interpretando il dettato dell'art. 810 c.c. riconduce l'informazione, quale elemento componente il dato, al concetto di «cosa» ivi espresso, che quindi è oggetto di vicende circolatorie come le «cose» tutelate in modo assoluto dallo schema proprietario. In accezione diversa limitatamente ai dati sanitari, E. ERRIGO, *Big healthcare data sets: circolazione e nuove forme di appartenenza*, in *BioLaw Journal*, n. 3, 2022, p. 104, propone una rilettura del concetto di bene giuridico «più in linea con gli obiettivi del trattamento delle informazioni sanitarie». Parla, riprendendo una risalente espressione della dottrina, di «beni privati di interesse pubblico», A. SIMONATI, *I dati personali in possesso dell'amministrazione*, cit., p. 224.

<sup>22</sup> È prevalente la tesi che ravvisa nell'utilità sociale di cui all'art. 41 Cost. un mero limite negativo all'autonomia privata, non potendosi configurare per i privati un dovere di perseguire attraverso il negozio giuridico funzioni socialmente utili. Cfr., in tal senso, G. MINERVINI, *Contro la "funzionalizzazione" dell'impresa privata*, in *Riv. dir. civ.*, 1958, I, 618 ss., spec. 625 ss.; L. MENGONI, *Diritto e valori*, Il Mulino, Bologna, 1985, 1745 ss.; M. NUZZO, *Utilità sociale e autonomia privata*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 38. Più di recente, per un'attenta ricostruzione del dibattito costituzionale circa i limiti dell'art. 41 Cost. v. L. CASSETTI, *Art. 41*, in F. CLEMENTI-L. CUOCOLO-F. ROSA-G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, I, Bologna, 2018, p. 267 ss.; I. DE CESARE, *Concorrenza e utilità sociale*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2020, p. 55 s., la quale indaga il significato dell'utilità sociale (e i relativi limiti) a partire dal concetto di «clausola generale costituzionale»; in giurisprudenza, cfr. sent. Corte cost., 9 maggio 2022, n. 113, con nota di V. CIACCIO, *Recenti orientamenti giurisprudenziali in tema di concorrenza nel settore sanitario*, in *Riv. AIC*, n. 3, 2024, p. 169 s., nella quale si analizza il limite della libertà d'impresa, sancito, oggi, oltre che dall'art. 41 Cost., anche dall'art. 16 della Carta fondamentale dei diritti dell'Unione Europea (affermato anche

pone come limite negativo al potere negoziale delle parti, per realizzare «fini primari indicati in Costituzione»<sup>23</sup>. In un ordinamento costituzionale a vocazione sociale, la salute si configura come valore primario, strumentale alla tutela di una pluralità di situazioni giuridiche soggettive, nonché come interesse di natura superindividuale. Da ciò discende un dovere di intervento in capo alle istituzioni pubbliche, particolarmente nelle attività di prevenzione e salvaguardia collettiva.

Premessi tali principi, l'attenzione si volge al sistema normativo elaborato dal legislatore, sensibile nel bilanciare diritti contrapposti e, a seconda del sentimento prevalente, consentire la circolazione del dato sanitario per usi primari e secondari, verificandone la coerenza con l'obiettivo di ridurre i divari sanitari esistenti in Italia, anche alla luce delle riforme attuate nell'ambito del PNRR.

## 2.1. Le basi giuridiche sottese al trattamento dei dati sanitari

Le modalità di gestione e controllo della sanità sono basate sull'utilizzo, la trasmissione e il confronto di una considerevole quantità di dati, agevolati in maniera esponenziale dalla diffusione dei sistemi computazionali, dei calcolatori elettronici e delle reti telematiche<sup>24</sup>. Partendo dalla definizione dei dati sanitari, essi sono un particolare tipo di dato personale dal punto di vista "informativo", riportanti le condizioni relative alla sfera della salute di una persona identificata o quanto meno identificabile. La definizione, che il Regolamento EHDS ai sensi dell'art. 2 par. 1, lett. a) lascia impregiudicata, risale al GDPR che, all'art. 4, n. 15, descrive i dati relativi alla salute come «i dati personali attinenti alla salute fisica o mentale di una persona fisica, compresa la prestazione di servizi di assistenza sanitaria, che rivelano informazioni relative al suo stato di salute».

Nonostante la concisa definizione dei dati sanitari offerta dal GDPR, in realtà, l'estrema ampiezza della nozione ha creato un'area grigia<sup>25</sup> intorno al suo perimetro, rappresentando la categoria – nella più ampia dei dati sensibili – con maggiori incertezze dal punto di vista dei profili applicativi. Come rilevato dalla giurisprudenza, tuttavia, «è sufficiente che essi siano idonei a rivelare, mediante un'operazione intellettuale di raffronto o di deduzione, informazioni sullo stato di salute dell'interessato»<sup>26</sup>.

---

dalla sent. Corte cost., 23 novembre 2021, n. 218, con nota di V. DESANTIS, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2022, p. 108 s.), nell'ottica dell'utilità sociale (di tipo sanitario), il cui bilanciamento deve sempre rispettare i principi di ragionevolezza e proporzionalità (art. 3, primo comma, Cost.), al fine di evitare un irragionevole limite alla libertà di iniziativa economica privata.

<sup>23</sup> M. NUZZO, *Utilità sociale*, op. cit., p. 76 ss.

<sup>24</sup> A. MARCHESE, *Dati medico-sanitari e cartelle cliniche digitali*, in A. MANIACI (a cura di), *Nuovi beni e new properties*, Pacini, Pisa, 2023, p. 85.

<sup>25</sup> Come riportato dal Gruppo di lavoro ex art. 29, predecessore dell'*European Data Protection Board*, A29WP, *Advice paper on special categories of data ("sensitive data")*, Ref. Ares (2011)444105, 20.04.2011.

<sup>26</sup> Proprio in merito a questa definizione v. da ultimo, CGUE, sent. 4 ottobre 2024, causa C-21/23 (*Lindenapotheke*), ECLI:EU:C:2024:846, in *Riv. resp. med.* In questo giudizio la Corte si è chiesta se i dati che un cliente inserisce su una piattaforma online al momento dell'ordine di medicinali siano idonei a rivelare in questo modo informazioni sullo stato di salute dell'interessato, con risposta affermativa, poiché «tale ordine implica la creazione di un nesso tra

Il trattamento dei dati in questione<sup>27</sup>, definiti «particolari» per le informazioni ivi contenute, è di regola vietato ai sensi dell'art. 9 par. 1 GDPR, poiché essi «meritano una specifica protezione» in quanto, «per loro natura, sono particolarmente sensibili sotto il profilo dei diritti e delle libertà fondamentali, dal momento che il contesto del loro trattamento potrebbe creare rischi significativi per i diritti e le libertà fondamentali»<sup>28</sup>. Risultato è che la circolazione dei dati sanitari è condizionata, nell'architettura del GDPR, al riconoscimento di una base giuridica, tra quelle riportate nel par. 2, successivo al divieto generale di trattamento, dell'art. 9.

In particolare, il consenso, una delle basi giuridiche, dovrà rispettare i canoni di espressività, libertà, informazione, ai quali si aggiunge, per espressa previsione normativa ex art. 22, par. 2, lett. c), il requisito dell'«esplicitazione», richiesto per il trattamento dei dati sanitari e per quelli per i quali è prevista la profilazione. Accanto al consenso, il par. 2 dell'art. 9 elenca nove deroghe<sup>29</sup> al divieto generale di trattamento, interpretate in modo restrittivo e in maniera favorevole all'interessato secondo canoni di ragionevolezza e proporzionalità, configurate da alcuni come causa di esclusione dell'antigiuridicità<sup>30</sup>.

Il bilanciamento di diritti che il legislatore europeo mira a realizzare è tra la libera circolazione dei dati e la tutela della *privacy* dell'interessato, espressione delle due anime<sup>31</sup> del GDPR. Ma appare evidente, in merito all'uso secondario dei dati sanitari, come il rapporto tra la regola generale del consenso, posta al par. 2 lett. a), e le ulteriori eccezioni, che consentono il trattamento del dato sanitario al par. 2 – se così possono essere definite<sup>32</sup> – favorisce queste

---

un medicinale, le sue indicazioni terapeutiche o i suoi usi, e una persona fisica identificata o identificabile da elementi quali il nome di tale persona o l'indirizzo di consegna», *punto* 83.

<sup>27</sup> Sulla relativa problematicità nella definizione dei dati sensibili si era espresso già F. DI CIOMMO, *La privacy sanitaria*, in R. PARDOLESI (a cura di), *Diritto alla riservatezza e circolazione dei dati personali*, Giuffrè, Milano, 2003, II, p. 257 ss.

<sup>28</sup> Dal Considerando 51 GDPR.

<sup>29</sup> Le deroghe al divieto di trattamento delle categorie particolari di dati (art. 9, par. 2, GDPR) includono: consenso esplicito; obblighi in ambito lavorativo e previdenziale; tutela di interessi vitali; attività di enti senza scopo di lucro; dati resi pubblici dall'interessato; difesa in sede giudiziaria; interesse pubblico rilevante; finalità sanitarie o mediche; sanità pubblica; ricerca e archiviazione a fini scientifici o storici.

<sup>30</sup> Questa è vista come l'argomentazione intermedia che riconduce il consenso alla causa di giustificazione di cui all'art. 50 cod. pen., secondo A. FICI, E. PELLECCIA, *Il consenso al trattamento*, in R. PARDOLESI (a cura di), *Diritto alla riservatezza e circolazione dei dati personali*, I, Giuffrè, Milano, 2003, e che conseguentemente riduce il trattamento dei dati alla dimensione dell'illecito (S. MAZZAMUTO, in R. PANETTA *Libera circolazione e protezione dei dati personali*, 2006, Milano, p. 1028 ss.)

<sup>31</sup> L'espressione si deve a N. ZORZI GALGANO, *Le due anime del GDPR e la tutela del diritto alla privacy*, in ID., (a cura di), *Persona e mercato dei dati. Riflessioni sul GDPR*, Cedam, Milano-Padova, 2019, p. 35 ss., che sottolinea come in realtà il Regolamento si preoccupa da un lato di fornire un elevato livello di protezione dei dati personali, ad esempio con il meccanismo del consenso; dall'altro, non si trascurano gli interessi del titolare del trattamento, sempreché siano rispettate tutte una serie di prescrizioni e vengano adottate opportune misure, soggette a incessante controllo, come nel par. 2 dell'art. 9 GDPR che prevede la possibilità di trattare dati sensibili in casi in cui non c'è il consenso dell'interessato.

<sup>32</sup> Dubita dell'eccezionalità del rapporto tra il consenso e le successive basi giuridiche elencate, I. RAPISARDA, *Ricerca scientifica e circolazione dei dati personali. Verso il definitivo superamento del paradigma privatistico?*, in *Europa dir. priv.*, n. 2, 2021, p. 315, la quale rileva come il legislatore risolva preventivamente il bilanciamento degli interessi a favore della circolazione dei dati per le condizioni altre al consenso, già tramite le regole del GDPR. Di fatto, prevede ciò che sarà positivizzato, oggi, con l'EHDS. Cfr. anche F. BRAVO, *Il consenso e le altre condizioni di liceità del trattamento dei dati personali*, in G. FINOCCHIARO, *Il nuovo Regolamento europeo sulla privacy e sulla protezione dei dati personali*, Zanichelli, Bologna, 2017, p. 101.

ultime, per l'eterogeneità di interessi realizzati, di natura sia privatistica che pubblicistica. Il discorso è più nitido qualora si osservi anche l'art. 6 del GDPR che prevede come condizione di trattamento dei dati cd. comuni, la liceità. Anche qui si assiste come alle lettere successive, dopo il consenso al par. 1 lett. a), siano riportate le altre condizioni che rendono lecito il trattamento dei dati.

Dunque, il combinato disposto delineerebbe un sistema costruito con il paradigma seguente: si prevede un divieto generale di trattamento e utilizzo del dato personale, salvo che ricorrano talune ipotesi; di queste ipotesi, il consenso rivestirebbe una posizione sovraordinata. Tuttavia, l'art. 8 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea dopo la declamazione del diritto di ognuno alla protezione dei dati personali, ne subordina il trattamento «al consenso della persona interessata o altro fondamento legittimo previsto dalla legge»<sup>33</sup>, risultando così parificato il concorso delle due condizioni senza rapportarle in maniera gerarchica<sup>34</sup>.

Alla luce di ciò si comprende come il trattamento del dato sanitario, che ne consente poi la circolazione, sia basato sul consenso, il quale risulta, al netto del dibattito circa la sua natura<sup>35</sup>, come estrinsecazione del paradigma privatistico, potere «autorizzatorio» espressione del principio dell'autonomia privata e autodeterminazione<sup>36</sup>, che importa «la sospensione del potere generico di ingerenza»<sup>37</sup>.

Invero, il dato relativo alla salute, in base al tipo di informazione che contiene e alle considerazioni svolte riguardanti la sua natura, non dovrebbe sottostare al delineato paradigma privatistico basato sul consenso, per ragioni e interessi sottesi di natura solidaristico-pubblicistica. Difatti, benché la ricostruzione secondo lo schema proprietario dei dati personali

<sup>33</sup> Così l'art. 8 della carta fondamentale dei diritti UE, consultabile su <https://fra.europa.eu/it/eu-charter/article/8-protezione-dei-dati-di-carattere-personale?page=5>.

<sup>34</sup> A tal proposito, si v. F. PIRAINO, *Il regolamento generale sulla protezione dei dati personali e i diritti dell'interessato*, in *Nuove leg. civ. comm.*, n. 2, 2017, p. 384, per cui «il consenso è soltanto uno dei presupposti di liceità del trattamento e, al limite, base giuridica applicabile di *default* nei casi dubbi».

<sup>35</sup> La dicotomica natura del consenso alimenta il tradizionale dibattito tra le due opposte correnti di pensiero sul tema: da un lato il consenso è un atto di disposizione G. OPPO, *Sul consenso dell'interessato*, in V. CUFFARO-V. RICCIUTO-V. ZENO ZENCOVICH (a cura di), *Trattamento dei dati e tutela della persona*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 124 ss., dall'altro, invece, un atto di autorizzazione D. MESSINETTI, *Circolazione dei dati personali e dispositivi di regolazione dei poteri individuali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1998, p. 350 ss. La tesi negoziale del consenso ai dati personali si fonda sull'idea che «disporre è fenomeno tipico di autonomia privata»: L. MENGONI-F. REALMONTE, *Disposizione (diritto di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XIII, Milano, 1964, 191. Tuttavia, ritenendo i dati personali indisponibili in quanto legati alla persona, si è affermata una concezione autorizzatoria del consenso, quale strumento di accesso regolato alla sfera privata. Con riguardo ai dati sanitari, si sostiene che il consenso alla ricerca sui materiali biologici umani non trasferisca un diritto su un «bene» nel senso dell'art. 810 c.c., ma attribuisca una destinazione funzionale: V. CALDERAI, *A pound of man's flesh, Consenso alla ricerca sui tessuti biologici umani e teoria dei beni*, in A. M. GAMBINO-C. PETRINI-G. RESTA (a cura di), *La ricerca su materiali biologici di origine umana: Giuristi e scienziati a confronto*, 2018, p. 79. Così anche R. PACIA, *Campione biologico e consenso informato nella ricerca genetica*, in *Jus civile*, 2014, p. 77, per cui il consenso conferisce un mero «diritto di utilizzo». Sul consenso in biomedicina come condizione necessaria ma non sufficiente di legittimità v. C. CASTRONOVO, *Autodeterminazione e diritto privato*, in *Europa e diritto privato*, n. 4, 2010, p. 1050.

<sup>36</sup> Qualificata come controprestazione di un contratto, stante lo sfruttamento economico dei dati da esso derivante, da T.A.R. Lazio, 10 gennaio 2020, n. 261 nel caso *Facebook/AGCM*.

<sup>37</sup> D. MESSINETTI, *Circolazione dei dati personali*, cit., pp. 351, 352 e 357.

sia criticata da parte della dottrina<sup>38</sup>, l'attributo informativo relativo alla salute, quale espressione diretta di una qualche caratteristica fisica dell'uomo, va di certo tutelato come bene giuridico, ma senza disattendere il dettato costituzionale del diritto riconosciuto. Abbandonarsi a una logica "assoluta"<sup>39</sup> in materia di dati personali rischierebbe, come esaminato in precedenza, di porsi in «contrapposizione netta sia con logiche pubblicistiche (i.e. cronaca, trasparenza amministrativa, sanità e così via), sia mercantili»<sup>40</sup>. In questi termini, come sarà a breve analizzato, il consenso risulta essere un fattore limitante alla circolazione del dato sanitario per fini collettivi<sup>41</sup>.

Interpretando nel complesso il sistema delineato, ciò che si ricava è una equivalenza funzionale<sup>42</sup> tra il consenso e le altre basi giuridiche per cui non sarebbe più identificabile un rapporto di regola-eccezione tra i due, al contrario, si degrada la regola generale a clausola residuale di chiusura del sistema<sup>43</sup>, con conseguente decentralizzazione<sup>44</sup> del ruolo del consenso in merito all'uso secondario del dato personale.

### 3. Le novità in attuazione del PNRR

La ricerca scientifica, mediante lo studio e l'analisi dei dati sanitari, contribuisce in modo significativo al progresso di scoperte utili alla cura di malattie gravi e allo sviluppo delle tecnologie che alimentano l'attuale ecosistema della sanità digitale<sup>45</sup>. Nonostante la previsione

<sup>38</sup> Cfr., G. ALPA, *La "proprietà" dei dati personali*, in N. ZORZI GALGANO (a cura di), *Persona e mercato dei dati*, cit., p. 13. Per una critica all'applicazione dei paradigmi dell'appartenenza e del diritto di proprietà ai dati personali, F.G. VITERBO, *Protezione dei dati personali e autonomia negoziale*, Napoli, 2008, p. 145 ss.

<sup>39</sup> Così A. SIMONATI, *I dati personali in possesso dell'amministrazione*, cit., p. 225, la quale, all'esito della riflessione, rintraccia nell'ordinamento di *common law* una possibile via d'uscita tramite la previsione di uno statuto (non unitario) dei dati personali, distinguendo la disciplina in situazioni in cui rilevano i rapporti tra privati da situazioni in cui i dati entrano in contatto con le P.A., favorendo un «approccio più relativistico e versatile, in cui le tassonomie tradizionali perdono finalmente la zavorra della rigidità».

<sup>40</sup> A. BERNES, *La protezione dei dati personali nell'attività scientifica*, in *Nuove leggi civ. comm.*, n. 1, 2020, p. 181 ss., immaginando il singolo «parte di una 'costellazione' molto più ampia», sottolinea che non è pensabile chiudersi nella posizione individuale al fine di offrire una tutela effettiva dei dati personali.

<sup>41</sup> Contrariamente a quanto evidenziato da A. MARCHESI, *Dati medico-sanitari*, cit., p. 82, il quale immagina il consenso come «una nuova forma di appartenenza (per così dire collettiva)» per la gestione e la circolazione dei *big data* sanitari, ed utile strumento per bilanciare il controllo del dato al diritto dell'interessato.

<sup>42</sup> I. RAPISARDA, *Ricerca scientifica e circolazione dei dati personali*, cit., p. 316.

<sup>43</sup> Al riguardo M. GRANIERI, *Il trattamento di categorie particolari di dati personali nel Reg. UE 2016/679*, in *Nuove leggi civ. comm.*, n.1, 2017, p. 184, osserva che: «la gamma delle eccezioni e dei casi nei quali il consenso, che è il simbolo più evidente del ricorso alla tutela proprietaria, non è necessario non solo è significativamente estesa, ma nei fatti addirittura più consistente di quanto non lo sia sulla base del testo normativo», a causa delle ampie formule utilizzate. «Dunque, nonostante il perentorio incipit dell'art. 9, par. 1, vi è ragione di ritenere che non solo quantitativamente, ma anche qualitativamente la tecnica del legislatore sia non del tutto identica, sorretta più dall'eccezione, che non dalla regola».

<sup>44</sup> In questi termini, F.G. VITERBO, *Principi di trattamento e di governance dei dati personali*, cit., p. 1448 ss. che rileva come il consenso quale condizione al trattamento del dato sanitario, alla luce di alcune evoluzioni normative, ne esca «ridimensionato».

<sup>45</sup> Sull'uso dei dati personali per la ricerca scientifica nella sanità si v. S. MELCHIONNA-F. CECAMORE, *Le nuove frontiere della sanità e della ricerca scientifica*, in R. PANETTA *Circolazione e protezione dei dati personali, tra libertà e regole del mercato*, Giuffrè, Milano, 2019, pp. 579-620.

dell'art. 179, par. 1, TFUE<sup>46</sup> che ha l'obiettivo di istituire uno spazio europeo della ricerca, lo stato dell'arte è diverso. La ricerca scientifica presenta l'indubbio aspetto positivo di avere una valenza strategica, in quanto consente di creare la crescita economica, lo sviluppo e la competitività anche geopolitica. Nel settore della sanità risulta essere di vitale importanza<sup>47</sup>: alcuni risultati, come lo sviluppo del vaccino contro il virus SARS-CoV-2 in soli otto mesi, non sarebbero stati resi possibili se non grazie a un consistente impulso economico alla ricerca scientifica fornito da numerosi Stati in quel periodo. Pertanto, essere esposti al rischio che il dato possa venire meno si riflette sulla qualità della ricerca che risulta precaria.

A offrire una parziale risposta a questa criticità è l'art. 9 par. 2, lett. j) del GDPR che, attribuendo rilevanza alle finalità di archiviazione nel pubblico interesse, di ricerca scientifica o storica o a fini statistici, consente il trattamento del dato personale sensibile anche senza il consenso dell'interessato. Tutto ciò in conformità all'art. 89, par. 1 del GDPR, che mira a proteggere l'interesse alla conoscenza e – nell'ordinamento italiano – anche all'art. 2 *sexies* del d. lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (d'ora in poi Codice della *Privacy*), commi 1 *bis* e 1 *ter*. La *ratio* è di evitare il condizionamento all'utilizzo di dati per la ricerca al solo consenso esplicito del paziente, in ottica di bilanciamento tra il controllo dei dati inerenti alla persona e gli interessi legittimi del titolare del trattamento nonché ricercatore<sup>48</sup>, auspicando un regime più favorevole alla circolazione dei dati.

Tuttavia, al fine di consentire il trattamento ulteriore di questi dati per la ricerca, si prevedono dei meccanismi specifici, così come la norma dell'art. 110 Codice della *Privacy*, oggetto di recente modifica legislativa. L'evoluzione di questa disposizione tenta di superare l'accennata ottica di bilanciamento tra la tutela dei dati sensibili con le esigenze della ricerca scientifica, favorendo quest'ultima. Con l'entrata in vigore del GDPR, il d. lgs. 10 agosto 2018, n. 101 ha introdotto semplificazioni al Codice della *Privacy*, pur mantenendo nell'art. 110 un *iter* elaborato: in assenza di consenso, era necessaria la valutazione del comitato etico, una valutazione d'impatto (fatta *ex art.* 35 GDPR) e la consultazione preventiva del Garante (secondo l'art. 36 GDPR). Quest'ultimo adempimento, percepito come un ostacolo burocratico, ha rallentato l'attività di ricerca. Esso presentava un indubbio allungamento delle tempistiche, legate soprattutto alla richiesta preventiva, rispetto all'approccio nell'ottica di *accountability* del legislatore unionale.

Di talché si comprende la ragione dell'ulteriore novella dell'art. 110, dopo la conversione in legge del d. l. 2 marzo 2024, n. 19 (da L. 30 aprile 2024, n. 56) recante «Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del PNRR»: attualmente, qualora non sia possibile ottenere (o richieda uno sforzo sproporzionato) il consenso, è sufficiente adottare le misure indicate dal Garante

<sup>46</sup> «L'Unione si propone l'obiettivo di rafforzare le sue basi scientifiche e tecnologiche con la realizzazione di uno spazio europeo della ricerca nel quale i ricercatori, le conoscenze scientifiche e le tecnologie circolino liberamente, di favorire lo sviluppo della sua competitività, inclusa quella della sua industria, e di promuovere le azioni di ricerca ritenute necessarie ai sensi di altri capi dei trattati».

<sup>47</sup> Il PNRR prevede nell'ambito della Missione Salute investimenti in formazione, ricerca scientifica e trasferimento tecnologico, nello specifico, la valorizzazione e potenziamento della ricerca biomedica del SSN.

<sup>48</sup> J. CHEN-E.S. DOVE-H. BHAKUNI, *Explicit consent and alternative data protection processing ground for health research*, in E. KOSTA-R. LEENES-I. KAMARA (a cura di), *Research Handbook on EU Data Protection Law*, Cheltenham, 2022, pp. 474-502.



(emanate il 9 maggio 2024<sup>49</sup>), previo parere del comitato etico e svolta la valutazione d'impatto, eliminando l'obbligo di consultazione preventiva dell'Autorità. La modifica normativa mira così a semplificare il quadro esistente, favorendo l'attività scientifica nel rispetto dei diritti degli interessati, agevolando in particolare l'ambito dei cd. "studi retrospettivi", dove vengono utilizzati dati sanitari già disponibili presso i centri di sperimentazione (ad es. nelle cartelle cliniche o nei referti) e per i quali sarebbe difficile coinvolgere gli interessati per chiedergli di manifestare uno specifico nuovo consenso (ad esempio perché defunti o irraggiungibili), così da incentivare il raggiungimento dell'obiettivo di recuperare i dati già presenti nelle Pubbliche Amministrazioni competenti. Tali dati, raccolti per il cd. uso primario<sup>50</sup>, per finalità connesse alla cura del paziente ed immagazzinati da Ospedali o Aziende sanitarie locali, potrebbero essere resi disponibili ad altri attori istituzionali coinvolti nel processo di digitalizzazione della sanità.

A tal proposito, dal d. l. 2 marzo 2024, n. 19, discende anche un'ulteriore novità al comma 1 *ter* dell'art. 2-sexies: si prevede che la *governance* dei dati sanitari sia affidata, secondo la delineata prospettiva attuativa del PNRR, a una pluralità di soggetti giuridici (Ministero della salute, ISS, AGENAS, AIFA, INMP, nonché Regioni e Province autonome) anche mediante interconnessione, ognuno per le finalità istituzionali ai quali è preposto<sup>51</sup>. Successivamente è demandata al Ministero della Salute l'effettiva realizzazione di questa previsione legislativa, tramite decreti attuativi per i vari sistemi approntati. Questa disposizione, al comma 2, elenca quindi delle situazioni riferibili all'interesse pubblico rilevante che permettono l'utilizzo dei dati relativi alla salute alle condizioni ora esposte e specifica che rientra tra queste situazioni, al punto cc) "la ricerca scientifica"<sup>52</sup>.

Il Garante della *Privacy*, al punto secondo delle «garanzie» emanate a chiarimento dell'art. 110<sup>53</sup>, ha indicato poi quali sono i casi in cui risulta impossibile ovvero implica uno sforzo sproporzionato contattare gli interessati per avere il consenso al trattamento dei dati a fini di ricerca. Tali situazioni si dividono, nel primo ordine di casi, in motivi etici, ove il consenso potrebbe arrecare un danno materiale o psicologico; auspicabile in tal senso sarebbe ottenere una lista esemplificativa di ipotesi in cui si verificherebbe tale danno, in modo da agevolare gli operatori del settore, anche tramite una revisione delle Regole Deontologiche del 19 dicembre 2018<sup>54</sup>. Nel secondo ordine di casi, l'impossibilità o lo sforzo sproporzionato si palesa in motivi

<sup>49</sup> Provvedimento 9 maggio 2024, *Regole deontologiche per trattamenti a fini statistici o di ricerca scientifica ai sensi degli artt. 2-quater e 106 del Codice* [doc. web.10016146].

<sup>50</sup> Tutte le attività concernenti l'uso secondario dei dati sanitari, partono dalla raccolta di essi per fini di cura e C. PERLINGIERI-A. COCCO, 'Primary' and 'Secondary' Use of Electronic Health Data, in *ItaLJ*, n. 1-2, 2024, p. 285, per cui «the processing of patients' health data is always a necessary component»

<sup>51</sup> Cfr. art. 2-sexies comma 1 bis, d. lgs. 196/2003, come modificato da L. 56/2024.

<sup>52</sup> Secondo l'*European Data Protection Board*, per "ricerca scientifica" si intende un progetto conforme alle norme metodologiche e deontologiche settoriali, che può riguardare anche la ricerca medica, biomedica o epidemiologica, come previsto dal Regolamento (UE) 536/2014. In tema di quando questi dati possono essere utilizzati per fini di ricerca R. BECKER-D. CHOKOSHVILI-G. COMANDÉ-E. S. DOVE-A. HALL-C. MITCHELL-F. MOLNÁR-GÁBOR-P. NICOLAS-S. TERVO-A. THOROGOOD, *Secondary Use of Personal Health Data: When Is It "Further Processing" Under the GDPR, and What Are the Implications for Data Controllers?*, in *European Journal of Health Law*, 2022, in *brill.com*.

<sup>53</sup> Provvedimento 9 maggio 2024, *Regole deontologiche*, cit.

<sup>54</sup> Provvedimento del 19 dicembre 2018, *Regole deontologiche per trattamenti a fini statistici o di ricerca scientifica pubblicate ai sensi dell'art. 20, comma 4, del d. lgs. 10 agosto 2018*, n. 101 [doc. web. 9069637].



organizzativi, che comprendono l'impossibilità sopravvenuta, la compromissione della qualità della ricerca ovvero, come ipotesi residuale, la numerosità del campione, o ancora nei casi in cui, nonostante gli sforzi, gli interessati siano deceduti o non contattabili. In presenza di tali condizioni, debitamente documentate, è comunque necessario effettuare una valutazione d'impatto (DPIA) ex art. 35 del GDPR. Benché essa possa sembrare un aggravio della procedura<sup>55</sup>, parte della dottrina si è domandata se la valutazione d'impatto configuri o meno «un nuovo caso di comunicazione obbligatoria»<sup>56</sup> rispetto alle previsioni del GDPR e del Codice *privacy*. Si è ipotizzato, infatti, da un lato, che la comunicazione sarebbe richiesta ogniquale volta manchi il consenso dell'interessato; dall'altro, la si considera una mera conformazione dell'Autorità Garante a quanto prescritto dall'art. 36 GDPR. In ogni caso, la DPIA risulta essere uno strumento utile sia ai ricercatori che agli interessati in quanto, svolgendola, si andrebbe a «prendere in considerazione in maniera più ponderata le attività di trattamento svolte per le finalità di ricerca, con conseguente maggiore tutela per gli interessati»<sup>57</sup>.

Quindi, pur riconoscendo il ruolo centrale del consenso<sup>58</sup> nella ricerca, sono note tuttavia le relative limitazioni<sup>59</sup> e nonostante le aperture verso istituti quali il *broad consent*<sup>60</sup>, comunque si subordina alla volontà del singolo il bene collettivo che potenzialmente discende dalla riuscita di studi clinici. Rimane però centrale la questione del riutilizzo dei dati raccolti per finalità primarie (di cura) in contesti differenti<sup>61</sup>, per cui resta auspicabile un'adeguata disciplina, specie in caso di trasferimento dei dati tra soggetti diversi alla luce dell'accennata logica di

<sup>55</sup> A. BERNES, *La protezione dei dati personali*, cit., p. 186, pur mettendo in luce le problematiche relative al consenso come base giuridica, solleva importanti questioni circa un «(pre-)requisito di legittimità del trattamento a sé stante, basato sulle finalità scientifiche *tout court*, rischierebbe di far prevalere comunque queste ultime, sul pretesto di una utilità collettiva data per scontata», proponendo come eventuale soluzione una (non facile) valutazione comparativa tra le diverse esigenze sottese, che paiono fuggite dallo strumento della valutazione d'impatto.

<sup>56</sup> M. LIOTTA, *Il favor per la ricerca scientifica*, in *Dir. inf.*, n. 3, 2024 p. 374, l'A. si domanda se questa disciplina abbia introdotto un caso di comunicazione obbligatoria 'nuovo' e al netto della soluzione, egli propende per la tesi positiva, così come considerato più avanti.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 374.

<sup>58</sup> G. COMANDÉ, *Il trattamento dei dati a fini di ricerca*, in ID-G. MALGIERI (a cura di), *Guida al trattamento e alla sicurezza dei dati personali. Le opportunità e le sfide del regolamento Ue e del Codice italiano riformato*, Milano, 2019, p. 175, il quale ne sottolinea, peraltro, l'inadeguatezza al tempo della ricerca *data-intensive*. Ancora, C. HO, *Challenges of the EU General Data Protection Regulation for Biobanking and Scientific Research*, in *Journal of Law, Information and Science*, n. 25, 2017, p. 86. V. altresì C. BASUNTI, *La (perduta) centralità del consenso nello specchio delle condizioni di liceità del trattamento dei dati personali*, in *Contr. e impr.*, n. 2, 2020, p. 860 ss.

<sup>59</sup> M. MOSTERT-A. BREDENOORD-B. VAN DER SLOOT-J. VAN DELDEN, *From Privacy to Data Protection in the EU: Implications for Big Data Health Research*, in *European Journal of Health Law*, n. 25, 2018, p. 52, dove si osserva come nella ricerca in ambito sanitario «The key strength of the system of data protection is that it does not merely rely on strengthening individual rights or consent requirements to protect and balance relevant rights and interests», dopotutto basandosi sull'assunto che gli individui non sono capaci di prendere decisioni avvedute sull'uso delle ricerche mediche sempre più complesse e ad alta intensità di dati.

<sup>60</sup> Di cui, da ultimo, D. SBORLINI, *Il broad consent come mezzo per la valorizzazione dei dati personali nell'ambito della ricerca scientifica e il suo rilievo negli spazi di condivisione dei dati*, in *Contr. e impr.*, n. 1, 2024, secondo cui il «consenso ampio» mira ad abilitare la ricerca scientifica anche negli scenari in cui, nella fase iniziale della ricerca, non risulti possibile predeterminare la finalità del trattamento in modo specifico e, di conseguenza, acquisire dalle persone da coinvolgere nel progetto un consenso al trattamento dei dati personali pienamente in linea con i requisiti previsti dal citato regolamento.

<sup>61</sup> Si veda a tal proposito il Considerando 33 del GDPR.

interconnessione del dato sanitario, alla quale puntano le recenti modifiche legislative operate in attuazione del PNRR<sup>62</sup>.

### 3.1. Il mutato paradigma per uso secondario dei dati sanitari elettronici

Nell'impianto normativo sinora tracciato, il riutilizzo dei dati sanitari per finalità di ricerca scientifica non è, allo stato, vietato, ma indubbiamente frenato da tutte le regole esaminate. Ai sensi dell'art. 5, par. 1, lett. b) GDPR, come precisato dal Considerando 50, la comunicazione dei dati a terzi è consentita purché non incompatibile con le finalità originarie, che devono essere determinate, esplicite e legittime. È inoltre stabilito *ex lege* che l'ulteriore trattamento per fini statistici, di archiviazione nel pubblico interesse, di ricerca scientifica o storica, non si considera incompatibile con le finalità iniziali, consentendo così il riuso di molte informazioni contenute nelle banche dati pubbliche, anche se raccolte per scopi differenti<sup>63</sup>.

Tuttavia, se questa è la base giuridica applicabile, bisogna guardare all'attuazione normativa.

L'uso secondario di dati sanitari elettronici si basa su dati pseudonimizzati o anonimizzati, al fine di impedire l'identificazione degli interessati. In virtù del principio di minimizzazione dei dati, l'EHDS richiede che il dato sia 'spersonalizzato' in modo tale da perdere la riferibilità allo specifico soggetto-paziente. Tutto ciò in ossequio alla prescrizione dell'art. 89 GDPR di adottare «le specifiche misure tecniche e organizzative necessarie». Si garantisce la pseudonimizzazione dei dati, «purché le finalità in questione possano essere conseguite in tal modo». Sebbene siano previste misure tecniche specifiche, il rischio di compromettere i *follow-up* medici e gli esiti delle ricerche, in alcuni casi di durata pluriennale, impedisce talvolta il loro pieno utilizzo.

Il sistema si presenta così composito.

Si trova, da un lato, una presunzione di compatibilità (art. 5, par. 1, lett. b)) operante in caso di identità soggettiva del titolare del trattamento, che riutilizza i dati raccolti per scopi di ricerca ritenuti coerenti con lo scopo originario. In combinato disposto con l'art. 89 GDPR, è consentita la possibilità di un trattamento ulteriore dei dati, a condizione che sussista una base giuridica, la quale, in tale contesto, non dovrebbe essere rinnovata<sup>64</sup>, per evitare di vanificare il

<sup>62</sup> Il quale rappresenta una discontinuità storica rispetto ai precedenti piani nazionali, sia per la fonte sovranazionale (Reg. UE 241/2021) sia per il suo carattere integrato e condizionato alla coesione economica e sociale. La riduzione dei divari territoriali, generazionali e di genere è posta come "vincolo non negoziabile" e priorità trasversale di tutte le sei Missioni del Piano, così A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle disuguaglianze territoriali: note Introduttive*, in *Riv. AIC*, n. 3, 2022, p. 270 s.

<sup>63</sup> Piano triennale per l'informatica del Ministero della Salute 2025-2027, Riferimento al Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione Edizione 2024-2026 approvato con il DPCM 12 gennaio 2024, p. 20.

<sup>64</sup> Parte della dottrina, lamenta l'ambiguità del Considerando 50 del GDPR, ove testualmente recita: «Il trattamento dei dati personali per finalità diverse da quelle per le quali i dati personali sono stati inizialmente raccolti dovrebbe essere consentito solo se compatibile con le finalità per le quali i dati personali sono stati inizialmente raccolti. In tal caso non è richiesta alcuna base giuridica separata oltre a quella che ha consentito la raccolta dei dati personali. (...) L'ulteriore trattamento a fini di archiviazione nel pubblico interesse, o di ricerca scientifica o storica o a fini statistici dovrebbe essere considerato un trattamento lecito e compatibile (...)». Così risulterebbe chiaro il combinato disposto dell'art. 5, par. 1, lett. b) con l'articolo 89 GDPR, criticato da A. BERNES, *La protezione dei dati personali*, cit., nt. 64, p. 191, come «inaccettabile - conclusione che il trattamento per scopi di ricerca sia sempre compatibile con la base

*favor* accordato alla circolazione del dato, ispiratore dell'impianto normativo richiamato. Una diversa conclusione ostacolerebbe la speditezza e la completezza della ricerca scientifica, considerato che, in caso di consenso quale base giuridica, l'interessato potrebbe comunque revocarlo o opporsi ai sensi del GDPR. Lo scopo dei due diritti, nonostante la differenza ontologica<sup>65</sup>, è di permettere il controllo dei dati garantendo la relativa cancellazione, tuttavia, con la conseguenza negativa per il ricercatore di rischiare di perdere tutti gli sviluppi della ricerca scientifica.

Altro caso si ha qualora il soggetto titolare del trattamento dei dati, benché la finalità non cambi, sia diverso. La norma applicabile in questo caso è l'art. 110 *bis* del Codice *Privacy*, previsto dal legislatore italiano proprio per il «trattamento ulteriore da parte di terzi dei dati personali a fini di ricerca scientifica o fini statistici» e prevede nei primi tre commi una procedura simile a quella dell'articolo precedente già descritta. Ma l'elemento interessante si trova all'ultimo comma, dove è accordata una disciplina eccezionale per gli IRCCS (Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico) nella misura in cui non sono considerati soggetti *terzi* ai sensi della norma appena esaminata, rientrando quindi, nella fattispecie appartenente al primo ordine di casi – combinato disposto degli artt. 89 e 5 GDPR – essendo parificati a meri titolari del trattamento dei dati.

Dal tenore della disposizione si evince che questi Istituti sono soggetti alla descritta regola dell'articolo 110 del Codice *Privacy*. Il *favor* è loro riconosciuto in ragione del «carattere strumentale dell'attività di assistenza sanitaria svolta dai predetti istituti rispetto alla ricerca», per cui la raccolta dei consensi degli interessati è valutata a prescindere – al contrario dei commi precedenti in cui la valutazione è necessaria per evitare di effettuare l'attività di raccolta – come troppo oneroso per il nuovo titolare del trattamento, rischiando di disincentivarne l'attività<sup>66</sup>.

#### 4. Una possibile soluzione: il Reg. (UE) 2025/327 (EHDS)

Consapevole del disallineamento procedurale, emerso anche a seguito delle modifiche legislative apportate in attuazione del PNRR che, ad oggi, non hanno centrato l'obiettivo di

---

giuridica iniziale, a prescindere dagli interessi perseguiti, con evidente frustrazione non solo dell'eventuale consenso dell'interessato, ma anche dell'interesse pubblico o del legittimo interesse sottostante. Ancora, verrebbe meno il senso del Considerando 33, per il quale all'inizio della ricerca dovrebbero essere individuati alcuni ambiti di studio, estesi sì, ma quanto meno delineati.»

<sup>65</sup> Per la differenza tra il diritto di opposizione e revoca dei dati nel GDPR v. I. RAPISARDA, *Ricerca scientifica e circolazione dei dati*, cit., p. 308.

<sup>66</sup> Si ricorda il caso italiano *SharDNA/Tiziana Life Science PLC*, relativo alla gestione di una biobanca da parte di un'impresa subentrante, per cui il Garante per la Protezione dei Dati Personali ha ritenuto necessario acquisire un nuovo consenso, trattandosi di un terzo (Prov. 6 ottobre 2016). Diversamente, Trib. Cagliari, 18 maggio 2017, ha ritenuto compatibili i fini perseguiti dal nuovo soggetto. V. *amplius* I. RAPISARDA, *Ricerca scientifica e circolazione dei dati*, cit., p. 313 ss. Successivamente, Cass. civ., sez. I, ord. 7 ottobre 2021, n. 27325, in *Nuova giur. civ. comm.*, II, 2022, p. 590 ss., con commento di D. CORTI, *La sorte (incerta) della ricerca sui campioni biologici umani all'indomani della decisione SharDNA*, ha affermato che il trasferimento dei dati configura l'inizio di un distinto trattamento, imponendo il rispetto degli obblighi di informativa e il rinnovo del consenso.

rendere pienamente accessibile il dato sanitario per fini di ricerca scientifica<sup>67</sup>, sembra essere il legislatore europeo. Con l'EHDS, infatti, si promuove l'interoperabilità dei dati raccolti, indipendentemente dalla natura del soggetto titolare della ricerca, introducendo meccanismi uniformi di accesso ai dati sanitari elettronici per usi secondari<sup>68</sup>, non espressamente menzionati dal GDPR, ma la cui disciplina rappresenta l'innovazione più significativa del Regolamento sullo spazio europeo dei dati sanitari, che gli dedica il Capo IV<sup>69</sup>. Anche il settore sanitario è parte integrante del progetto di realizzazione del mercato unico europeo, mediante l'adozione di un modello centralizzato per la gestione e la condivisione dei dati. In tale contesto, l'EHDS riveste un ruolo cruciale nell'ottimizzare il potenziale dei dati sanitari.

Ai sensi del Considerando 52 e come confermato dal Comitato Europeo per la Protezione dei Dati (EDPB) e il Garante Europeo della Protezione dei Dati (GEPD)<sup>70</sup>, infatti, l'EHDS «non mira a creare una base giuridica per i richiedenti accesso ai dati in relazione all'articolo 6 GDPR né a modificare i requisiti in materia di informazione ai sensi del GDPR o della direttiva *e-privacy*, né di alterare i diritti ivi stabiliti.» Il nuovo regolamento EHDS «fornisce una base giuridica per l'uso secondario dei dati sanitari elettronici personali, comprese le garanzie richieste a norma dell'articolo 9, paragrafo 2, lettere da g) a j)»<sup>71</sup> specificando e integrando quanto previsto dall'art. 9, par. 2, lett. j), GDPR. In tal modo, si istituisce un percorso regolato che consente ai ricercatori e agli altri soggetti autorizzati di svolgere attività di ricerca in conformità con la normativa in materia di protezione dei dati personali.

Si prevede difatti una procedura standard per accedere ai dati sanitari. Secondo l'art. 67 EHDS, il richiedente che intenda accedere a dati sanitari elettronici pseudonimizzati deve allegare alla domanda una descrizione del trattamento previsto, comprovandone la conformità alla normativa nazionale e dell'UE, in particolare al GDPR e all'art. 6, par. 1. In caso di autorizzazione ex artt. 68 e 69 EHDS, i titolari devono rendere disponibili i dati almeno nelle categorie minime di cui all'art. 51, per un periodo limitato all'esecuzione delle analisi a fini secondari, salvo proroghe previste dal diritto nazionale.

Una rilevante novità è l'art. 72 EHDS che introduce una procedura semplificata per favorire l'accessibilità dei dati. È previsto, infatti, che i titolari 'affidabili' possano richiedere tale designazione da organismi responsabili dell'accesso ai dati sanitari elettronici, a condizione di garantirne la disponibilità tramite un ambiente di trattamento sicuro conforme alla disposizione seguente. Tale ambiente, fondato su specifiche regole e misure tecnico-organizzative, assicura l'interoperabilità, la sicurezza e il rispetto del principio di

<sup>67</sup> Come delineato e come sarà ulteriormente approfondito *infra*, il tema presenta profili di particolare rilievo sistematico (v. anche *retro*, *passim*).

<sup>68</sup> Per un'attenta disamina dell'argomento anche alla luce del recente Regolamento EHDS v. F. CASCINI, M. A. ARCURI, *Uso secondario dei dati personali relativi alla salute: panoramica della normativa europea e nazionale*, in *Dir. inf.*, n. 6, 2024, p. 837 s. Ma anche, A. MORACE PINELLI, *Lo spazio europeo dei dati sanitari* (reg. UE n. 327/2025), in *NLCC*, n. 4, 2025, p. 1026.

<sup>69</sup> L'uso secondario è definito come i trattamenti ulteriori per finalità diverse dalle «iniziali per le quali tali dati sono stati raccolti o prodotti». Così il tenore dell'art. 2, par. 2, lett. e) Reg. EHDS.

<sup>70</sup> Parere congiunto EDPB-GEPD n. 3 del 12 luglio 2022, sulla proposta di regolamento sullo spazio europeo dei dati sanitari.

<sup>71</sup> Così il Considerando 52 dell'EHDS.

minimizzazione, consentendo al contempo una più ampia condivisione dei dati e la tutela della loro sicurezza. Le misure di sicurezza previste limitano l'accesso agli ambienti di trattamento sicuro alle sole persone autorizzate, con obbligo di tracciamento da parte degli organismi responsabili<sup>72</sup>. Il par. 4 prevede il coordinamento con il *Data Governance Act*, estendendo tali requisiti anche alle organizzazioni per l'altruismo dei dati<sup>73</sup>. Il riconoscimento della qualifica di titolare 'affidabile' richiede una valutazione statale e controlli periodici.

Queste disposizioni, mediante la previsione dettagliata e procedimentalizzata del trattamento dei dati sanitari, favoriscono la creazione di piattaforme interoperabili – *MyHealth@EU* e *HealthData@EU* – per la gestione dei dati sanitari a fini primari e secondari, contribuendo a una sanità più equa e accessibile<sup>74</sup>.

#### 4.1. Il diritto di *opt-out*

La *ratio* legislativa sottesa all'EHDS mira a tutelare gli sforzi compiuti dai ricercatori, evitando che una revoca *ad nutum* del consenso possa compromettere l'utilizzo dei dati. Sotto questo profilo, a seguito della perdita di centralità del consenso, il Regolamento ha introdotto il diritto di esclusione (*opt-out*) ex art. 71, che opera solo *ex nunc* e consente al cittadino di opporsi all'utilizzo secondario dei propri dati sanitari, ossia al loro impiego per finalità di ricerca, innovazione, sanità pubblica o formulazione di politiche, pur continuando a beneficiare dei servizi sanitari. Gli Stati membri sono chiamati a garantire procedure chiare e accessibili per il suo esercizio, in linea con il recente orientamento verso la semplificazione normativa e il rafforzamento dell'*accountability*.

Muovendo da questa prospettiva si assiste a una 'liberalizzazione' della materia, orientata a una maggiore dinamicità nell'interscambio informativo. Alla luce del GDPR<sup>75</sup> e del DGA, il legislatore UE sembra abbandonare l'esigenza di contemperamento tra la tutela dei diritti fondamentali e la (necessaria e inevitabile) circolazione delle informazioni, di cui il GDPR è stato innovatore, a favore di una concezione del dato come bene finalizzato a interessi superindividuali e sociali, massimamente espressi nella ricerca scientifica. Lo scopo di

<sup>72</sup> In ossequio ai principi di *data protection by design* e *by default*, ispiratori del GDPR e dei successivi regolamenti in materia di dati, su cui, S. FAILLACE, *La natura e la disciplina delle obbligazioni di cui all'art. 25 del GDPR, espressione dei principi di privacy by design e di privacy by default*, in *Cont. Imp.*, n. 4, 2022, p. 1123.

<sup>73</sup> Concetto definito, dall'art. 2, comma 16, del Reg. (UE) 2023/868 (*Data Governance Act*), come: «la condivisione volontaria di dati sulla base del consenso accordato dagli interessati al trattamento dei dati personali che li riguardano, o sulle autorizzazioni di altri titolari dei dati volte a consentire l'uso dei loro dati non personali, senza la richiesta o la ricezione di un compenso che vada oltre la compensazione dei costi sostenuti per mettere a disposizione i propri dati, per obiettivi di interesse generale, stabiliti nel diritto nazionale, ove applicabile, quali l'assistenza sanitaria, la lotta ai cambiamenti climatici, il miglioramento della mobilità, l'agevolazione dell'elaborazione, della produzione e della divulgazione di statistiche ufficiali, il miglioramento della fornitura dei servizi pubblici, l'elaborazione delle politiche pubbliche o la ricerca scientifica nell'interesse generale;»

<sup>74</sup> Tale anche da «incentivare un mercato dei dati sanitari elettronici regolamentato e sottoposto a controlli sin dalla fase della richiesta di accesso per un uso secondario fino al singolo atto di autonomia negoziale funzionale alla loro circolazione», così C. PERLINGIERI, *Transizione digitale nella sanità ed ecosistema dei dati sanitari: profili ricostruttivi del fenomeno circolatorio e implicazioni sui dati genetici*, in *Tecn. dir.*, n. 2, 2024, p. 495.

<sup>75</sup> Sulla mutata logica del GDPR, F. PIRAINO, *Il regolamento generale sulla protezione dei dati personali*, cit., 387 ss.

costituzione dello spazio europeo dei dati sanitari «al fine di migliorare l'accesso delle persone fisiche [...] nonché per conseguire più efficacemente altre finalità che comportano l'uso dei dati sanitari elettronici [...] quali la ricerca, l'innovazione, la definizione delle politiche» tutto ciò «istituendo un quadro giuridico e tecnico uniforme»<sup>76</sup>. Di conseguenza, il Regolamento EHDS si considera emblema dell'ormai consolidato approccio europeo<sup>77</sup>, «in cui al primato assiologico e normativo della protezione dei dati si affiancano (oramai) con pari dignità le esigenze di accesso e riutilizzo dei dati»<sup>78</sup>. Il diritto di esclusione può essere limitato dagli Stati membri qualora il trattamento dei dati sanitari sia necessario per finalità di interesse pubblico, come la ricerca scientifica<sup>79</sup>. Una previsione mira a garantire la completezza e l'affidabilità dei *dataset*, prevenendo il rischio di distorsioni e *bias* che comprometterebbero la qualità degli studi, con il rischio di produrre una frammentazione normativa e di ridurre l'efficacia complessiva dello Spazio europeo dei dati sanitari.

## 5. Osservazioni conclusive

«Il dato personale rappresenta senz'altro un mezzo tramite cui la ricerca lavora». Con questa affermazione<sup>80</sup> si rappresenta una funzione e un bisogno. Nella prima accezione, si percepisce come il dato sia soggetto al riuso delle informazioni al suo interno contenute e, se anche non inizialmente raccolte dal diretto utilizzatore, sia essenziale che esso circoli. Nella seconda accezione, è innegabile che la ricerca scientifica in campo sanitario<sup>81</sup> abbia bisogno di una grande quantità di dati e che la qualità degli stessi debba essere tale da consentire la scientificità degli studi intrapresi al fine di implementare l'assistenza nelle cure primarie. Tuttavia, il fatto di stare svolgendo una ricerca non può e non deve esimere dal controllo di meritevolezza sulla

---

<sup>76</sup> Così il Considerando 1 del Reg. (UE) 2025/327 (EHDS).

<sup>77</sup> È consapevole di questo il legislatore europeo, il quale al Considerando 110 EHDS incoraggia la costituzione di un mercato unico per i servizi e prodotti di sanità, tramite l'offerta dello spazio dei dati sanitari in cui i cittadini, grazie alle norme del Regolamento, si sentano sicuri di condividere e permettere la circolazione delle proprie informazioni relative alla salute. Una consapevolezza fondata sul principio di sussidiarietà ex art. 5 del TFUE, le cui competenze all'art. 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE secondo cui «ogni persona ha il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e prassi nazionali». Rilevante è anche l'art. 168 TFUE, il quale, stabilendo come «nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione» sia «garantito un livello elevato di protezione della salute umana», riserva ai singoli Stati la competenza nella materia sanitaria, lasciando all'Unione una funzione di completamento, qualora necessario, delle politiche nazionali.

<sup>78</sup> I. RAPISARDA, *Sul costituendo spazio europeo dei dati sanitari*, in *Resp. Med.*, n. 4, 2023, p. 414.

<sup>79</sup> La ricerca scientifica per importanti motivi di interesse pubblico potrebbe comprendere, ad esempio, la ricerca che risponde a esigenze mediche insoddisfatte, anche per quanto riguarda le malattie rare, o le minacce sanitarie emergenti.

<sup>80</sup> A. BERNES, *La protezione dei dati personali*, cit., p. 183.

<sup>81</sup> Per ciò che la nostra indagine impone. Ma è vero e valido anche per tutti gli altri settori, dalle scienze umane e sociali a quelle tecniche e perfino artistiche, l'essenza della ricerca è l'indagine. Così G. BIANCO, *Ricerca scientifica* (teoria generale e diritto pubblico), in *Dig. Disc. Pubbl.*, XIII, Torino, 1997, p. 357. Più dati di qualità ci sono, meglio si svolgono ricerche che possano avere un impatto sul mondo.



stessa che, nonostante sia espressione della dignità umana ex art. 2 Cost.<sup>82</sup>, fornisce conoscenze che possono migliorare la qualità della vita di un certo numero di persone e l'efficienza della società<sup>83</sup>. In un simile contesto risulta sempre doveroso un contemperamento degli interessi del singolo con quelli della società, in ottica di rispetto dei fondanti valori nazionali<sup>84</sup> e sovranazionali<sup>85</sup>.

Sebbene il ruolo strategico che la ricerca scientifica dovrebbe assumere nel panorama europeo<sup>86</sup>, come esaminato, la disciplina vigente non garantisce un coordinamento sufficiente a rendere l'Unione europea competitiva a livello globale. Il sistema risulta frammentato e scarsamente interoperabile nella gestione dei dati, poiché il GDPR, prevedendo tutele per i diritti fondamentali, affida la *governance* ai singoli Stati membri<sup>87</sup>, favorendo così un approccio

---

<sup>82</sup> Sulla *vexata quaestio* riconducibile all'art 2 Cost. circa la sua natura di clausola «aperta» o «chiusa», dibattito che ha propeso per la soluzione positiva, a partire anche da Corte cost., Sent., 18 dicembre 1987, n. 561 e che oggi ha assunto contorni nuovi, tali da superare la accennata logica dicotomica, v. in particolare, F. MODUGNO, *I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995, pp. 1 ss.; D. TEGA, Art. 2, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di) *La Costituzione italiana Commento articolo per articolo*, Vol. I, Bologna, 2021, p. 10 ss.

<sup>83</sup> *European Data Protection Supervisor, A Preliminary Opinion on data protection and scientific research* 6 gennaio 2020; Comitato europeo per la protezione dei dati, *Linee-guida 3/2020 sul trattamento dei dati relativi alla salute affini di ricerca scientifica nel contesto dell'emergenza legata al COVID-19*, adottate il 21 aprile 2020, punto 3.3-2.

<sup>84</sup> Si tratta, quindi, di assicurare la conformità del trattamento del dato ai principi che informano i trattamenti sanitari sulla persona e il principio di autodeterminazione di cui all'art. 32 Cost., sul quale M. GRANIERI, *Il trattamento di categorie particolari di dati personali nel reg. Ue 2016/679*, in NLCC, n.1, 2017, p. 175, che prevede il consenso dell'interessato al trattamento del dato sanitario. Il "bilanciamento" nell'ambito del diritto alla salute deve essere quindi trovato tra i diritti dell'individuo (nonché l'autodeterminazione di quest'ultimo) e quelli (in certi casi opposti) stabiliti nell'interesse della collettività. Quest'ultimo, maggiormente discusso in dottrina per i Trattamenti Sanitari Obbligatori e le vaccinazioni, cfr. G. SCACCIA, Art. 32 Cost., in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di) *La Costituzione italiana*, cit., p. 218; M. CARTABIA, *La giurisprudenza costituzionale relativa all'art. 32, secondo comma, della Costituzione italiana*, in *Quad. cost.*, 2012, n. 2, p. 455 ss.; nonché, in giurisprudenza, Corte cost., sent. 9 febbraio 2023, n. 14, sulle vaccinazioni dei lavoratori soggetti ad obbligo contro il virus SARS-Cov-2. In questo caso, la Consulta era chiamata a verificare se il contemperamento degli opposti interessi del singolo e della collettività (conseguenza dell'emergenza sanitaria) operato dal legislatore fosse stato rispettoso dell'art. 32 Cost., in base alla valutazione della situazione di fatto e all'adeguata considerazione delle risultanze scientifiche disponibili in merito all'efficacia e alla sicurezza dei vaccini.

<sup>85</sup> Nella Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo il diritto alla salute risulta assente, ma ciò non ha impedito alla Corte di Strasburgo di intervenire ancorando la giurisprudenza ad altre disposizioni: artt. 2, 3 e 8 della CEDU; sul punto, F. CECCHINI, *La tutela del diritto alla salute in carcere nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Dir. pen. contemp.*, 2017, il quale spiega l'assenza della tutela del diritto alla salute, con l'estraneità, al tempo della firma della Convenzione nel 1950, della categoria dei diritti cd. sociali. Il riferimento va, dunque, a disposizioni del diritto dei Trattati e diritto derivato: art. 35 della Carta fondamentale dei diritti dell'Unione europea e art. 168 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea. Ai fini dell'approfondimento delle fonti, anche sovranazionali, del diritto alla salute, A. PAPA, *La tutela multilivello della salute nello spazio europeo: opportunità o illusione?*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2018, p. 88 ss.

<sup>86</sup> V. retro, nt. 44.

<sup>87</sup> Il par. 4 dell'art. 9 GDPR, consente agli Stati membri di «mantenere o introdurre ulteriori condizioni, comprese limitazioni, con riguardo al trattamento di dati genetici, dati biometrici o dati relativi alla salute», non solo non prevede una disciplina armonizzata, ma rischia di generare un approccio "individualistico" alla questione da parte dei singoli Stati membri. Norma frutto del principio di attribuzione delle competenze, il cui esercizio secondo l'art. 5 TUE, si fonda nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.



potenzialmente isolazionista e frammentato. Per scongiurare tale pericolo, il Considerando 52<sup>88</sup> dell'EHDS suggerisce che gli Stati membri non debbano mantenere o introdurre ulteriori condizioni per il trattamento dei dati sanitari per uso secondario, salvo l'adozione di garanzie più rigorose. Pertanto, il legislatore italiano, invece di modificare l'art. 110 del Codice *Privacy*, avrebbe dovuto procedere alla sua abrogazione e l'estensione soggettivo della regola contenuta nell'art. 110-bis (ad oggi limitata ai soli IRCCS), consentendo l'uso secondario dei dati sanitari senza condizioni aggiuntive. Le previsioni normative odierne rischiano di penalizzare le ricerche a vocazione internazionale risultando, in assenza di un quadro regolatorio comune a cui uniformarsi, troppo onerose per i centri di ricerca privi delle necessarie risorse economiche. Orbene, le barriere di accesso poste avrebbero come risultato di rendere il consenso al trattamento dei dati «l'unica base giuridica utilizzabile per i trattamenti oggetto di una ricerca scientifica»<sup>89</sup>, con tutte le conseguenze e limitazioni che ciò può portare, specialmente in relazione alla presente indagine sulla riduzione dei divari sanitari presenti nel Paese, che il PNRR si propone(va) di colmare.

Una contingenza sfavorevole che trova una parziale soluzione nelle innovazioni introdotte dall'EHDS, il quale istituisce l'infrastruttura transfrontaliera *HealthData@EU* per l'uso secondario dei dati sanitari. Attraverso un punto di contatto nazionale – definito come «sportello tecnico e organizzativo responsabile della disponibilità dei dati a livello transfrontaliero»<sup>90</sup> – il servizio di accesso ai dati sanitari dell'Unione seleziona i partecipanti e coordina le attività, assumendo la responsabilità del trattamento dei dati resi disponibili per fini secondari. La piattaforma si configura come elemento essenziale per la creazione dell'Ecosistema dati Sanitari, in conformità all'art. 75 dell'EHDS, supportando tecnicamente ciascun punto nazionale di accesso e ogni partecipante. Essa facilita l'uso transfrontaliero dei dati per finalità diverse da quelle originarie, prevedendo anche la possibilità, su richiesta di

---

<sup>88</sup> I quali, secondo la Guida pratica comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, *punto 10*, hanno funzione di motivazione delle «norme essenziali dell'articolato, senza riprodurne o parafrasarne il dettato» e secondo Cass. civ., Sez. V, ord. 7 marzo 2022, n. 7280, con nota di V. SICILIANO, *Diritto tributario e funzione dei "considerando" riportati in un Regolamento UE*, in *Judicium*, 2022, «integrano la "concisa motivazione" del testo legislativo» ma non contengono enunciati di carattere normativo, nell'«dichiarazioni di natura politica». In sostanza, secondo la Suprema Corte, i *considerando* devono spiegare le ragioni dell'intervento normativo; del resto allineandosi alla giurisprudenza europea, *ex multis*, Corte di giustizia CE 24 novembre 2005, in causa C-136/04, *Deutsches Milch-Kontor GmbH*, in *Racc.* 2005, I-10095, punto 32; Corte di giustizia UE 2 aprile 2009, in causa C-134/08, *Hauptzollamt Bremen c. J.E. Tyson Parketthandel GmbH hanse j.*, punto 16, e Corte di giustizia UE 19 giugno 2014, in causa C-345/13, *Karen Millen Fashions Ltd*, in *Racc. gen.*, punto 31. Quest'ultima, in particolare ricorda che il preambolo a un atto normativo europeo «non può essere fatto valere né per derogare alle disposizioni stesse dell'atto interessato né al fine di interpretare tali disposizioni in un senso manifestamente in contrasto con la loro formulazione». Per un'analisi generale nel diritto dell'Unione europea, cfr. T. KLIMAS, J. VAICIUKAITE, *The Law of Recitals in European Community Legislation*, in *ILSA Journal of Int. & Comparative Law*, 2008, 15, 63, che considera il valore di motivazione o chiarificatore del dubbio sorto sull'atto stesso. In tal senso anche, A. MALATESTA, *Il nuovo regolamento Bruxelles I-bis e l'arbitrato: verso un ampliamento dell'arbitration exclusion*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 2014, 1, 13.

<sup>89</sup> Rileva questo problema M. LIOTTA, *Il favor per la ricerca scientifica*, cit., p. 365. Considerando il GDPR una normativa insufficiente per lo sviluppo adeguato del settore della ricerca, ne enuclea le limitazioni al quale il settore deve far fronte, che se da un lato garantisce la massima consapevolezza degli interessati, dall'altro rischia di rendere complesse le attività necessarie a intraprendere gli studi scientifici.

<sup>90</sup> Ai sensi dell'art. 75, comma 1, del Reg. EHDS.



almeno due punti di accesso, di utilizzare un ambiente di trattamento sicuro gestito dalla Commissione UE. Un'infrastruttura che potrebbe altresì trovare applicazione nel nostro Servizio Sanitario Nazionale, promuovendo un'allocazione più efficiente delle risorse e un migliore coordinamento tra le Regioni e di quest'ultime con il resto dell'Unione europea.

Chiaro è che il regolamento EHDS, per quel che concerne il Capo IV relativo all'uso secondario dei dati sanitari, non entrerà in vigore prima del 2029<sup>91</sup>. L'auspicio è che entro quella data il legislatore italiano abbia provveduto a una sistema(tizza)zione della materia, secondo la direttrice normativa intrapresa, al fine di traghettare la ricerca scientifica in ambito sanitario alla velocità della tecnologia odierna, in un complesso di regole chiare e sintetiche, tali da consentire la piena attuazione del PNRR. Regole che dovranno garantire la *privacy* dei pazienti, ritenendo superato il bilanciamento con le prevalenti esigenze superindividuali di circolazione del dato sanitario.

---

<sup>91</sup> Secondo una logica di attuazione scansionata, art. 105 Reg. EHDS, che scandisce l'entrata in vigore del Capo IV a partire dal 26 marzo 2029, seppur con delle eccezioni in anticipo e in ritardo.

NIKOLAJ VINAI\*

## Riduzione dei divari territoriali intra regionali e PNRR\*\*

**ABSTRACT (EN):** The present work intends to focus on public governance as configured by the *National Recovery and Resilience Plan* (NRRP) and on the related implications in terms of relations between the central state and the territorial autonomies with a view to reducing territorial gaps (cross-NRRP priority), mainly understood as gaps between metropolitan areas and marginal areas. This above all applies to the pursuit of the objectives of NRRP mission 1 regarding innovation and digitalisation and thus the creation or implementation of suitable digital infrastructures. After an analysis of the institutional-organizational structure in the matter of the NRRP, also in the light of the reform of governance by the Meloni Government (DL no. 13 of 2023) compared to that drawn up by the Draghi Government (DL no. 77 of 2021), we will consider the consequences in terms of the re-centralisation or otherwise of territorial cohesion policies compared with the past, in order to assess whether all this is consistent with the achievement of the objective of reducing territorial gaps.

**ABSTRACT (IT):** Il presente lavoro intende concentrarsi sulla *governance* pubblica così come configurata dal *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR) e sulle relative ricadute in termini di rapporti tra lo Stato centrale e le autonomie territoriali nell'ottica della riduzione dei divari territoriali (priorità trasversale all'intero PNRR), intesi soprattutto come divari tra aree metropolitane ed aree marginali. Ciò soprattutto con riguardo al perseguimento degli obiettivi della missione 1 del PNRR in merito all'innovazione ed alla digitalizzazione e quindi alla creazione o implementazione di idonee infrastrutture digitali. Dopo un'analisi della struttura istituzionale-organizzativa in materia di PNRR, anche alla luce della riforma della *governance* da parte del Governo Meloni (d.l. n. 13 del 2023) rispetto a quella disegnata dal Governo Draghi (d.l. n. 77 del 2021), ci si interrogherà sulle conseguenze in termini di ri-centralizzazione o meno delle politiche di coesione territoriale rispetto al passato, al fine di stimare se tutto ciò si ponga in modo coerente con il raggiungimento dell'obiettivo della riduzione dei divari territoriali.

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. – 2. L'attuazione del PNRR a cavallo di tre esecutivi: la genesi del Piano ed il Governo Conte II. – 3 (segue). La prima *governance* del Governo Draghi. – 4 (segue). La seconda *governance* del Governo Meloni. – 5. La *governance* della digitalizzazione alla luce del PNRR ed i riflessi sulle disuguaglianze territoriali.

### 1. Introduzione

La nascita dello Stato costituzionale coincide con l'obiettivo di un risoluto contrasto alle disuguaglianze che caratterizzavano lo Stato liberale. Cionondimeno, forme anche vistose e talora non adeguatamente valutate di disuguaglianza permangono tuttora nelle moderne società democratiche. Tra queste rivestono un ruolo non secondario le disuguaglianze territoriali<sup>1</sup>, che

\* Dottorando di ricerca in "Diritti e Istituzioni" – Università degli Studi di Torino.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Su cui si veda G. VIESTI, *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Laterza, Roma-Bari, 2021.

colpiscono i cittadini sulla base dei luoghi in cui abitano. Si tratta, in particolare per l'Italia, di una questione di rilievo nazionale, che pone, appunto, innanzitutto un problema di eguaglianza, dato che ciò che la qualifica è la distanza dai luoghi di erogazione di servizi essenziali di cittadinanza.

Tradizionalmente in Italia il tema delle diseguaglianze territoriali è stato declinato dal punto di vista del divario tra aree maggiormente sviluppate del centro-nord e aree depresse del sud della penisola<sup>2</sup>. Tale disparità assume una rilevanza certamente di primo piano, ma non deve far dimenticare un elemento di natura trasversale che coinvolge ogni regione italiana (anche quelle più sviluppate): le diseguaglianze tra aree metropolitane e non metropolitane, ossia quelle aree che possono definirsi “marginali”<sup>3</sup>. Con questa espressione di norma si intende ricomprendere non soltanto, in linea generale, le c.d. aree interne – che però ben possono fungere da baricentro della questione – ossia quei comuni definiti come intermedi, periferici ed ultraperiferici, contrapposti ai poli comunali/intercomunali ed alle proprie cinture, sulla base della distanza in termini di tempi medi effettivi di percorrenza stradale dai servizi essenziali da questi erogati. Infatti, si intende ricomprendere anche, e più specificamente, tutti quei territori allocati tra le pieghe della geografia “rugosa”<sup>4</sup> del nostro paese – da alcune aree montane ad alcune aree portuali (si pensi alle ZES<sup>5</sup>) ai comuni c.d. “minimi” in quanto piccoli, spopolati

<sup>2</sup> In merito al quale esiste una vastissima dottrina. A mero titolo esemplificativo, tra i più recenti, si vedano S. STAIANO, *La frattura Nord-Sud. L'asimmetria territoriale come questione democratica*, in *Il Politico*, n. 2, 2019, p. 268 e ss.; L. BIANCHI, C. PETRAGLIA, G. VECCHIONE, *Europa-Italia, Nord-Sud: il doppio divario*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 34, 2019, p. 673 e ss.; L. BIANCHI, A. FRASCHILLA, *Divario di cittadinanza. Un viaggio nella nuova questione meridionale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2020; A. ROMEO, *Sviluppo economico e diseguaglianze territoriali: il divario Nord Sud nell'Italia del nuovo millennio*, in *Diritto amministrativo*, n. 4, 2020, p. 807 e ss.; M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, p. 6 e ss.; A. M. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, nn. 1-2, 2021, p. 199 e ss.; G. FERRAIUOLO, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, p. 307 e ss.; P. MAZZINA, *Il divario Nord-Sud e le opportunità per il riequilibrio territoriale*, in P. BILANCIA (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, Il Mulino, Bologna, 2024, p. 163 e ss. Sul tema si veda altresì M. DOGLIANI, *Questione settentrionale e Costituzione*, in M. D'AMICO, B. RANDAZZO (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 741 e ss.

<sup>3</sup> Questione, quella delle aree marginali, nient'affatto marginale: il 52% dei comuni italiani è inserito tra le aree interne, con una concentrazione prevalente nel Mezzogiorno, ma le regioni che contano la maggior incidenza in numeri assoluti sono i territori alpini di Lombardia e Piemonte; ad essere interessato è, complessivamente, circa un quarto della popolazione italiana. Dati tratti dal rapporto ISTAT, *La geografia delle aree interne nel 2020: vasti territori tra potenzialità e debolezze*, luglio 2022, in <http://www.istat.it>, 2022.

<sup>4</sup> Come rilevato in F. BARCA, G. CARROSIO, S. LUCATELLI, *Le aree interne da luogo di disuguaglianza a opportunità per il paese: teoria, dati, politica*, in L. PAOLAZZI, T. GARGIULO, M. SYLOS LABINI (a cura di), *Le sostenibili carte dell'Italia*, Marsilio, Venezia, 2018, p. 3, l'Italia presenta, rispetto ad altri paesi europei, un valore assai elevato dell'indice di rugosità, definito come «deviazione standard delle altitudini misurate per una moltitudine di punti fra loro vicini all'interno di ogni comune».

<sup>5</sup> Le zone economiche speciali – per un inquadramento, anche nel panorama europeo ed internazionale, si veda A. LEPORE, P. SPIRITO, *Le Zone Economiche Speciali: una leva di politica industriale per lo sviluppo manifatturiero e logistico del Mezzogiorno*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2017, p. 883 e ss. –, istituite col d.l. n. 91 del 2017 (c.d. Decreto Sud) in particolare per incentivare gli investimenti nelle regioni del Mezzogiorno (Calabria, Puglia, Campania, Basilicata, Abruzzo, Molise, Sicilia, ma anche Sardegna), individuano zone del paese dalla posizione strategica, perché collegate ad una area portuale, a zone logistiche e di transito, destinatarie di importanti benefici fiscali e

o poveri – che manifestano una condizione di strutturale difformità rispetto ai bisogni delle aree a maggior tasso di urbanizzazione, soffrendo di accentuati fenomeni di spopolamento e di invecchiamento della popolazione.

I criteri assunti a paradigma per l'identificazione di un'area interna concernono l'erogazione di diritti fondamentali di cittadinanza riconducibili a tre settori ritenuti nevralgici: la disponibilità di servizi sanitari di prossimità per anziani e per persone con difficoltà; l'accesso sul territorio all'istruzione primaria e secondaria per giovani e famiglie; la disponibilità di servizi che permettano il collegamento con centri a più elevata urbanizzazione e dunque ai loro servizi di mobilità e di uffici pubblici<sup>6</sup>. Ai fini del presente lavoro, però, ci si concentrerà in particolare sull'elemento della digitalizzazione, e pertanto della creazione o implementazione di idonee infrastrutture digitali. Elemento che è possibile considerare unificante e trasversale rispetto ai tre settori menzionati *supra*, nell'ottica, ad esempio, di agevolare forme di lavoro agile, di telemedicina, di accesso a sportelli pubblici on-line.

Tra le politiche pubbliche adottate a partire dall'ultimo decennio orientate, nello specifico, a contrastare i divari territoriali un posto d'onore è riservato alla *Strategia Nazionale delle Aree Interne* (SNAI), adottata nel 2014 come sperimentazione e ormai convertita in politica strutturale, che ha tentato di dare un inquadramento unitario al fenomeno rilanciando così una tematica per molto tempo sottovalutata (il primo studio sulle condizioni delle aree "marginali", il rapporto Jacini, risale infatti al periodo 1877-1884) anche con un punto di vista multidisciplinare. In sintesi, il cuore della SNAI è rilanciare l'attrattività di questi territori attraverso investimenti nei settori prima ricordati in modo da invertire la tendenza allo spopolamento ed alla desertificazione economica ed infrastrutturale che li affliggono basandosi su una gestione associata, fungendo così da incentivo all'aggregazione funzionale permanente dei piccoli comuni non in un'ottica di *spending review*, ma di maggior efficacia dell'azione amministrativa<sup>7</sup>.

Ma è con il *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR)<sup>8</sup> che la questione trova (o dovrebbe trovare) uno scarto significativo rispetto al passato. Esso, difatti, riprende la SNAI con

---

semplificazioni amministrative, al fine di attrarre aziende italiane e straniere e ridurre così il tradizionale *gap* di investimenti con le regioni del nord. Il c.d. Decreto Sud n. 124 del 19 settembre 2023 ha, infine, istituito a decorrere dal primo gennaio 2024 la c.d. "ZES unica", ossia la Zona economica speciale per il Mezzogiorno, ricomprendente i territori di Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna.

<sup>6</sup> *Amplius*, G. BERNABEI, *Aree interne: verso un nuovo modello di benessere*, in *Astrid Rassegna*, n. 10, 2022, p. 4.

<sup>7</sup> In generale sulla SNAI si vedano, da ultimi, G. COTELLA, E. VITALE BROVARONE, *La strategia nazionale per le aree interne: una svolta place-based per le politiche regionali in Italia*, in *Archivio Di Studi Urbani e Regionali*, n. 129, 2020, p. 22 e ss.; G. CARROSIO, *La Strategia Nazionale per le Aree Interne: ragioni, teoria e metodo di una politica emancipativa per i luoghi lasciati indietro*, in M. DEgni (a cura di), *V Rapporto Ca' Foscari sui comuni. I comuni davanti alla sfida del PNRR*, Castelvechi, Roma, 2022, p. 379 e ss.; F. MONACO, G. SONZOGNO, *Il futuro del progetto SNAI: obiettivi raggiunti, criticità, prospettive*, in M. DEgni (a cura di), *V Rapporto Ca' Foscari sui comuni*, cit., p. 392 e ss.; N. FENU, P. GIACCARIA, *La scommessa della SNAI. La strategia nazionale delle aree interne*, in *Documenti geografici*, 2023, p. 663 e ss. Sul tema si veda altresì F. BARCA, P. CASAVOLA, S. LUCATELLI, *Strategia Nazionale per le Aree Interne. Definizione, obiettivi, strumenti e governance*, in *Materiali UVAL*, n. 31/2014.

<sup>8</sup> Trattasi di un accordo tra Governo italiano e Commissione europea, formalizzato in un atto (decisione di esecuzione) del Consiglio dei Ministri dell'UE, nel quale sono individuate le riforme che l'Italia intraprenderà, con una tempistica e degli strumenti puntualmente indicati, al fine di ottenere i finanziamenti assicurati dal *Recovery Fund*, in un arco di tempo destinato a concludersi nel 2026.

l'obiettivo di procedere sulla strada tracciata aumentando gli stanziamenti previsti<sup>9</sup>. Il PNRR, alla stregua delle direttrici elaborate in sede europea nell'ambito del *Next Generation EU* (NGEU)<sup>10</sup>, richiama la lotta alle disuguaglianze territoriali esplicitamente in alcune missioni (si pensi alla missione 5, inclusione e coesione), ma, più in generale, contempla tra le tre priorità che debbono essere perseguite in modo "trasversale" – e più precisamente nell'ambito del "Riequilibrio territoriale" – proprio il superamento di detti divari<sup>11</sup>. Ciò coerentemente, tra l'altro, con gli obiettivi fondamentali dell'UE assunti coi Trattati: si pensi all'art. 3.3 TUE, all'art. 174 TFUE<sup>12</sup> ed al protocollo n. 28 allegato al Trattato di Lisbona, rubricato «Sulla coesione economica, sociale e territoriale».

Più analiticamente, la missione 2 del PNRR, con riguardo alla transizione ecologica, incrocia i temi del dissesto idrogeologico e della promozione della biodiversità strettamente connessi con le problematiche che caratterizzano le aree interne, così come quello della creazione delle comunità energetiche. Difatti, il progressivo spopolamento delle aree interne determina la desertificazione di territori che racchiudono una grande ricchezza in termini di patrimonio naturale e culturale, causando al contempo un indebolimento della capacità di rispondere alle necessità di manutenzione del territorio, dalla salvaguardia della diversità biologica (l'incidenza complessiva delle superfici naturali protette è infatti più elevata nelle aree interne di quanto

---

<sup>9</sup> Per un'analisi che mette in relazione le politiche della SNAI (ed anche le ZES) col PNRR, si veda T. CERRUTI, *PNRR e territorio: una visione dinamica*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2, 2023, p. 218 e ss.

<sup>10</sup> Sulla genesi del PNRR nonché sul suo inquadramento giuridico e sul suo iter di adozione si vedano, *ex multis*, L. BARTOLUCCI, *Le reazioni economico-finanziarie all'emergenza Covid-19 tra Roma, Bruxelles e Francoforte (e Karlsruhe)*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n. 2, 2021, p. 154 e ss.; E. BRESSANELLI, L. QUAGLIA, *La genesi del Next Generation EU: intergovernativismo vs sovranazionalismo*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 3, 2021, p. 353 e ss.; M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid Rassegna*, n. 12, 2021, p. 12 e ss.; G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, p. 113 e ss.; A. MARTINELLI, *La risposta dell'Unione europea alla pandemia Covid-19*, in *Quaderni di scienza politica*, n. 2, 2021, p. 199 e ss.; F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2022, p. 1 e ss. Più nel dettaglio, Clarich sostiene che «il Pnrr rientra tra gli strumenti di pianificazione per obiettivi a valenza principalmente politica e con un grado di vincolatività diretta piuttosto limitata per i soggetti istituzionali coinvolti nella sua attuazione». Diversamente altra dottrina ritiene, invece, che, essendo stati legificati gli obiettivi del PNRR, questi sono idonei a condizionare giuridicamente l'attuale Amministrazione così come quelle future (il Piano si traduce in «un vincolo giuridico che nasce da una legge e che impegna di certo il Governo, di certo l'Amministrazione tutta, ma anche gli altri interpreti»). Così F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il giudice*, in *lamagistratura.it* (13.11.2021)). Altri ancora, come N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2022, p. vi, si assestano su una linea più interlocutoria.

<sup>11</sup> Le altre due priorità trasversali del PNRR, oltre al "Riequilibrio territoriale", sono rappresentate da "Giovani" e "Parità di genere".

<sup>12</sup> Essi rispettivamente recitano: «[...L'Unione] promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri» (art. 3.3 TUE); «Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale. In particolare, l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite. Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna» (art. 174 TFUE).



non lo sia nei centri urbanizzati) al dissesto idrogeologico in tempo di cambiamenti climatici che in alcuni casi, tra l'altro, tende a ripercuotersi "a valle" sulle zone maggiormente popolate. La missione 3, con riguardo alle infrastrutture ed alla mobilità sostenibile, mira anch'essa alla riduzione dei divari tra i territori intervenendo sul progressivo deterioramento della dotazione infrastrutturale (ferroviaria, idrica, digitale) e delle reti di comunicazione e di impresa. La missione 6, con riguardo alla salute, impatta il tema della medicina territoriale con l'implementazione di modelli di assistenza domiciliare attraverso progetti di telemedicina e telemonitoraggio, ma anche con la creazione delle c.d. Case di comunità. Infine e soprattutto, la missione 1, con riguardo all'innovazione ed alla digitalizzazione si intreccia con i punti sopra menzionati ponendosi – come già precisato – alla stregua di un elemento unificante e trasversale.

La *governance* della digitalizzazione, nel contesto della *governance* pubblica<sup>13</sup> del PNRR alla luce anche della sua evoluzione che si ripercorrerà attraverso i tre Governi che la hanno intrecciata, offre uno spaccato del modello verticistico ed accentrato cui in questo contesto si è optato per affrontare, tra le altre questioni, quella delle disuguaglianze territoriali.

## 2. L'attuazione del PNRR a cavallo di tre esecutivi: la genesi del Piano ed il Governo Conte II

Il primo Esecutivo italiano ad essersi confrontato col *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* è anche il Governo che ha negoziato, per parte italiana, gli stanziamenti assicurati dal *Recovery Fund*<sup>14</sup>, ossia il Governo Conte II. Nel contesto del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 è stato approvato il NGEU, un programma del valore di 750 miliardi di euro volto ad arginare l'impatto macroeconomico generato dalla pandemia da Covid-19<sup>15</sup>. Più precisamente, è stato dato mandato alla Commissione europea di contrarre sui mercati dei capitali prestiti a nome

---

<sup>13</sup> Col termine *governance* si intendono «le modalità attraverso le quali assicurare il presidio sull'attuazione del Piano, sia in termine di riforme che di investimenti, ed il conseguimento delle risorse europee». In tal senso C. DI NUZZO, A. RONZIO, *Il ruolo del Ministero dell'economia e delle finanze nella definizione e attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in D. DE LUNGO, F. S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Giappichelli, Torino, 2023, pp. 120-121.

<sup>14</sup> Il dispositivo *Recovery* è parte di un ampio programma di investimenti europei (il NGEU) articolato in diversi strumenti. Sul punto si vedano G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea, oltre la stabilizzazione dei conti pubblici*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2020, p. 165 e ss.; F. BILANCIA, *Le trasformazioni nei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2021, p. 41 e ss. Come è stato sottolineato, «il *Recovery fund* rappresenta senz'altro un inedito sul piano dell'approccio macroeconomico dell'Unione europea, distinguendosi anche da esperienze come quelle del c.d. "piano Marshall", sia sul piano delle fonti di finanziamento, che per finalità e contesto» (A. VERNATA, *La Costituzione e la Ue alla prova del Recovery Plan*, in *Pol. Dir.*, n. 2, 2022, p. 227). Più precisamente, su analogie e differenze fra *Recovery fund* europeo e piano Marshall, si veda F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, p. 51 e ss.

<sup>15</sup> Sul percorso che ha condotto al NGEU si vedano, *ex multis*, W. WESSELS, L. HOPP, *The European Council's Financial Mega Deal: An unprecedented challenge for the political and academic world*, TRACK Policy Brief Series, n. 1-3, March-April 2021 (disponibile su <https://track.uni-koeln.de/de/publications/policy-briefs>); E. BRESSANELLI, L. QUAGLIA, *La genesi del Next Generation EU*, cit., p. 353 e ss.



dell'UE<sup>16</sup>. La peculiarità, dunque, consiste nel fatto che le risorse finanziarie sono state individuate non attraverso uno specifico canale di finanziamento, bensì nel generico ricorso ai mercati finanziari, tramite l'apertura di linee di credito riferibili ad una moltitudine di creditori indeterminati. Inoltre, rispetto alle precedenti forme di indebitamento dell'UE è possibile individuare nel NGEU – secondo parte della dottrina<sup>17</sup> – una finalità politica che passa attraverso il rafforzamento delle condizionalità per l'erogazione delle risorse finanziarie, nonché del ruolo d'azione e di controllo della Commissione europea (anche in virtù del *reverse majority voting*, RMV<sup>18</sup>) non soltanto sulla definizione delle politiche di bilancio (come già si riscontrava da tempo) ma altresì sulle materie interessate dai sei pilastri e sulle riforme strutturali<sup>19</sup>. Tale finalità politica potrebbe – secondo taluni dovrebbe – tradursi in un primo nucleo essenziale di un assetto di tipo federale ponendosi come effettivo obiettivo generale del dispositivo<sup>20</sup>.

Lo scopo immediato di tale strumento è quello di consentire agli Stati membri di disporre delle risorse necessarie a stimolare l'economia reale. Al fine di accedere ai fondi del NGEU<sup>21</sup>,

<sup>16</sup> Trattasi della decisione (Ue, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020.

<sup>17</sup> Ma sul punto si vedano anche le riflessioni di F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Cedam, Padova, 2021, p. 115 e ss.

<sup>18</sup> Trattasi del c.d. voto a maggioranza inversa, introdotto nell'UE nel 2011. In base a tale principio, le proposte della Commissione europea di decisione del Consiglio sono considerate approvate a meno che il Consiglio stesso decida, con maggioranza semplice o qualificata, di respingere le proposte della Commissione. Per un'analisi comparata di questa tipologia di voto si veda W. VAN AKEN, L. ARTIGE, *A Comparative Analysis of Reverse Majority Voting: The WTO's Dispute Settlement Mechanism, the EU Anti-Dumping Policy and the Reinforced SGP and Fiscal Compact (May 1, 2013)*. EUSA Thirteenth Biennial Conference, Baltimore, Maryland, USA (May 9-11, 2013), disponibile su SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2202787>.

<sup>19</sup> I sei pilastri corrispondono alle Missioni del PNRR e sono digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute. Le riforme si articolano in riforme orizzontali (innovazioni strutturali dell'ordinamento, d'interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano, idonee a migliorare l'equità, l'efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico del Paese); riforme abilitanti (interventi funzionali a garantire l'attuazione del Piano e in generale a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati ai cittadini e alle imprese); riforme settoriali (contenute all'interno delle singole Missioni e consistenti in innovazioni normative relative a specifici ambiti di intervento o attività economiche, destinate a introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti settoriali).

<sup>20</sup> In tal senso si veda A. VERNATA, *La Costituzione e la Ue alla prova del Recovery Plan*, cit., p. 227 e ss. L'Autore sottolinea come il rafforzamento delle condizionalità legate al NGEU, definibili oramai come «doppia condizionalità» in seguito all'inserimento del *Recovery plan* nel sistema rodato e strutturato del semestre europeo, derivi dalla commistione tra Patto di stabilità e crescita, semestre europeo e *Recovery plan* (in particolare pp. 230 e 231-232). Sul punto si veda anche D. DE LUNGO, *L'eredità costituzionale di Next Generation EU e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: elementi per un primo bilancio prospettico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2023, p. 72: «Tale condizionalità - riproponibile per molti aspetti con i piani nazionali di bilancio a medio termine, e qui sta il punto - può certamente volgersi in una leva per influenzare l'identità costituzionale e l'indirizzo politico dei singoli Stati, incrementando in misura ancora maggiore, tramite vincoli volontari assunti dallo Stato, il complesso di condizionamenti giuridici già provenienti dalla *primauté* del diritto eurounitario». E. CAVASINO, *L'esperienza del PNRR: le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, p. 248, sottolinea che le fonti UE del PNRR possono essere inquadrare secondo due differenti prospettive: da un lato come disciplina eccezionale, dall'altro «come forma di sperimentazione di un modello *proto-federale* di *governance* economica» (corsivo nel testo).

<sup>21</sup> Che, perlomeno in parte, dovranno però essere restituiti alla UE ed ai mercati, gravando quindi sulle generazioni future qualora non ben impiegati. Sul punto si veda F. SALMONI, *Recovery fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali*

l'Italia, al pari delle altre Nazioni beneficiarie, ha dovuto predisporre ed implementare un pacchetto di investimenti strutturali nonché di riforme ordinamentali confluite nei *Recovery Plan* nazionali<sup>22</sup>, ossia – per quanto concerne il nostro Paese – nel PNRR italiano.

Deve essere subito precisato che i documenti europei *supra* rammentati non menzionano né impongono agli Stati membri la realizzazione di una specifica struttura istituzionale-organizzativa altra rispetto a quelle normalmente adottate. La normativa UE richiede ai singoli Stati di individuare un'apposita *governance* ai fini di attuare e monitorare efficacemente ed efficientemente il Piano, ma non la costituzione *ex novo* di una *governance* a ciò espressamente dedicata. Anzi, la normativa europea fa esplicito riferimento ai normali sistemi di gestione del bilancio degli Stati membri<sup>23</sup>. La situazione per l'Italia è però mutata dopo la presentazione alla Commissione europea della proposta di decisione di esecuzione relativa al PNRR ad opera del Governo Draghi del 22 giugno 2021. Come è stato osservato, difatti, con l'approvazione l'8 luglio successivo da parte del Consiglio del suddetto atto del Governo italiano, in cui si precisano le modalità di monitoraggio ed attuazione del Piano, si è dato vita ad un accordo che conforma un impegno giuridico specifico<sup>24</sup>. Con la conseguenza che quella particolare ed

---

inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, p. 3 e ss.

<sup>22</sup> Più analiticamente, l'UE ha predisposto una serie di strumenti per guidare i singoli Paesi nella stesura dei propri *Recovery Plan*: a partire dalle prime linee guida della Commissione europea del 17 settembre 2020 (*Staff Working Document*, SWD (2020) 205 final, 17 settembre 2020), seguite dalla pubblicazione di alcuni modelli di orientamento settoriali conformi alle regole europee in materia di aiuti di Stato e, soprattutto, dall'approvazione (con reg. (Ue) n. 2021/241) del *Recovery and Resilience Facility* (RRF), ovvero il Dispositivo per la ripresa e la resilienza che si configura – come è stato efficacemente sottolineato – come una «legge cornice contenente i principi e le coordinate fondamentali» per la stesura dei *Recovery Plan* (A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2021, p. 236). Al RRF sono seguite delle nuove linee guida da parte della Commissione europea che di tale dispositivo tenessero conto (*Staff Working Document*, SWD (2021) 12 final, 22 gennaio 2021). È proprio nell'ambito del RRF – e più precisamente nell'art. 18 dello stesso – che fanno la loro comparsa le nozioni – che sono state definite «il «cuore» del PNRR» (N. LUPO, *Il nuovo «metodo di governo» delineato dal PNRR e i suoi incoraggianti primi passi*, in P. BILANCIA (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello*, cit., p. 31) – di *milestone* (traguardi) e *target* (obiettivi) cui i piani nazionali sono tenuti a conformarsi attraverso dettagliate motivazioni che fanno sì che i tempi delle *country specific recommendation* che si ripetevano di anno in anno senza riscuotere grande seguito sembrino alquanto distanti (in tal senso si veda N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, cit., p. vii. Sulle *country specific recommendation* si vedano G. MENEGUS, *Gli indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche ex art. 121 TFUE nel quadro del semestre europeo*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2020, p. 1452 e ss., specificamente 1491 e ss.; L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Cedam, Padova, 2020, p. 351 e ss.). Circostanza quest'ultima che ha condotto taluni osservatori a parlare di spazi di autonomia nazionali geneticamente circoscritti dalle regole europee nella scrittura dei relativi piani (in tal senso si veda G. DE MINICO, *Una promessa incompiuta il piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2022, p. 380 e ss.).

<sup>23</sup> È stato sottolineato come «Le ragioni per cui l'Italia si è dotata – con il decreto legge 31 maggio 2021, n. 77 (ribattezzato «decreto semplificazioni 2021») – di una specifica *governance* per il Pnrr, pertanto, sembrano doversi ricercare altrove e, più specificamente, nell'idea che gli ordinari meccanismi di funzionamento dello Stato fossero ritenuti inadeguati o, comunque, non offrissero sufficienti garanzie alla pronta realizzazione del piano» (A. VERNATA, *La Costituzione e la Ue alla prova del Recovery Plan*, cit., p. 236).

<sup>24</sup> Ossia la *Council Implementing Decision* (CID) costituisce una decisione ex art. 288 TFUE e, contemporaneamente, un atto di esecuzione ai sensi dell'art. 291 TFUE, idoneo a garantire condizioni uniformi di attuazione al Regolamento (UE) 2021/241. Sul punto si veda I. BAISI, *Il PNRR al giro di boa: luci e ombre nel prisma di una rimodulazione complessiva*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2024, p. 42.

apposita forma di *governance* – che a breve si descriverà – risulta ora modificabile solo a seguito della modifica dello stesso PNRR, consentita unicamente in presenza di circostanze oggettive che impediscono la realizzazione, in tutto o in parte, di quello originario<sup>25</sup>.

La versione preliminare del PNRR elaborata dal Governo Conte II, e più precisamente dal CIAE (Comitato interministeriale per gli affari europei<sup>26</sup>) sotto la supervisione dei Ministri per gli Affari europei e dell'Economia e delle Finanze cui era stato affidato il coordinamento della realizzazione della proposta del Piano<sup>27</sup>, delineava una struttura organizzativa e di controllo che coinvolgeva soltanto in piccola parte le strutture dell'Esecutivo: le funzioni di indirizzo e governo del PNRR erano, infatti, affidate all'esterno dell'amministrazione statale, predisponendo un'apposita Cabina di regia, sei manager-commissari ed una specifica *task force*. Tale modello, unitariamente alle altre previsioni governative costituenti la prima proposta di PNRR italiano, venne trasmesso alla Commissione europea la quale approvò il Piano in modo parziale: il Commissario per gli affari economici giudicò la proposta una buona base di partenza nella quale, però, andavano chiariti meglio obiettivi, scadenze e struttura della *governance*<sup>28</sup>. Il Governo Conte II non ebbe il tempo di mettere mano alla proposta di PNRR nel senso delle indicazioni provenienti dalle istituzioni europee in quanto, nel frattempo, la maggioranza che lo sosteneva in Parlamento si sfaldava – forse anche a causa del giudizio della Commissione europea sulla prima versione del PNRR<sup>29</sup> – obbligando il Presidente del Consiglio a salire al Palazzo del Quirinale per rassegnare le dimissioni nelle mani del Capo dello Stato.

### 3. (segue). La prima *governance* del Governo Draghi

Il successivo Esecutivo a guida Mario Draghi, espressione di un governo “semitecnico”<sup>30</sup>

<sup>25</sup> In tal senso A. VERNATA, *La Costituzione e la Ue alla prova del Recovery Plan*, cit., p. 237. Sulle conseguenze di una ritrattazione degli accordi presi con le istituzioni europee circa l'attuazione del Piano si veda, *ex multis*, N. LUPO, *Il divieto di invertire la marcia (c.d. reversal) nelle riforme PNRR già adottate: si chiarisce un altro elemento essenziale del nuovo “metodo di governo”*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 4, 2023, p. 10 e ss.

<sup>26</sup> Il quale veniva, da tale assetto, rivitalizzato insieme, soprattutto, al suo organo di coordinamento tecnico, il CTV (Comitato Tecnico di Valutazione). Sul punto si veda A. M. ACIERNO, *La governance del piano nazionale di ripresa e resilienza nel prisma dei rapporti endogovernativi*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna online*, n. 1, 2023, p. 770 e ss.

<sup>27</sup> Sul punto si veda R. DI CESARE, A. ZITO, *Dall'indirizzo al vincolo: le procedure parlamentari nell'esame del PNRR*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2022, p. 84 e ss.

<sup>28</sup> *Dichiarazione del Commissario per gli affari economici Paolo Gentiloni al termine dell'Euro gruppo*, 18 gennaio 2021.

<sup>29</sup> Sul punto si vedano N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in *Federalismi.it - paper*, 15 febbraio 2023, pp. 22-23; e M. GUIDI, M. MOSCHELLA, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: dal Governo Conte II al Governo Draghi*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3, 2021, p. 405 e ss.: quello della *governance* del PNRR è stato «il tema cruciale rispetto al quale si è consumato lo scontro tra Italia Viva e gli altri partiti a sostegno del governo». Inoltre, G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., p. 132 e ss., sottolinea come la bozza di piano del Governo Conte II fosse «l'esatto opposto di quanto veniva richiesto dal Reg. UE 241/202».

<sup>30</sup> Annovera l'Esecutivo Draghi tra i Governi tecnici N. LUPO, *Un governo 'tecnico-politico'? Sulle costanti nel modello dei governi 'tecnici', alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2021, p. 139 e ss., in quanto si riscontrano le costanti caratterizzanti i precedenti Esecutivi Ciampi, Dini, Monti: durata limitata (con una forbice estesa dal minimo di un anno ad un massimo di due), impulso del Presidente della Repubblica per la creazione del Governo, ampio consenso parlamentare.

sorretto da un'amplissima maggioranza parlamentare<sup>31</sup> in cui, però, la componente tecnica strettamente collegata al Presidente del Consiglio, ancorché minoritaria (8 Ministri sui 23 complessivi), deteneva la quasi totalità dei Dicasteri economici<sup>32</sup>, riscrisse parzialmente il PNRR optando anche per un differente modello di *governance*. In primo luogo, il Governo Draghi accentrò dal CIAE presso il MEF (Ministero dell'Economia e delle Finanze) la scrittura del Piano. Parallelamente le Commissioni parlamentari continuarono la discussione della proposta depositata in Parlamento, ossia quella formulata dal Governo Conte II. Le osservazioni ad opera del Legislatore avvennero, pertanto, su di un testo oramai superato, ma – come è stato notato – il lavoro svolto dalle Assemblée parlamentari non fu del tutto inutile, indirizzandosi «nel merito, al futuro Piano, avendo come unico destinatario [...] l'Esecutivo che avrebbe potuto riscrivere il PNRR in linea con gli indirizzi parlamentari»<sup>33</sup>.

La versione preliminare del PNRR del Governo Conte II – nonostante quanto stabilito dal Considerando n. 34 del Regolamento (Ue) n. 241 del 12 febbraio 2021, istitutivo del *Recovery plan* (Rrp), in cui si incoraggia la consultazione ed il coinvolgimento delle autorità regionali e locali, contraddicendo quindi l'interpretazione precipuamente accentrata della *governance* del PNRR<sup>34</sup> – individuava nella Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome l'interlocutore politico per gli interessi delle autonomie regionali. L'Esecutivo Draghi, invece, scelse per la gestione dei rapporti tra centro e periferia la Conferenza unificata, connotata da

---

<sup>31</sup> Un dettaglio da rimarcare nella formazione del Governo Draghi – «Governo di alto profilo» non identificabile «con alcuna formula politica», secondo le parole del Capo dello Stato – è quello della mancata consultazione da parte del Presidente della Repubblica delle forze politiche rappresentate in Parlamento, senza quindi la previa verifica della loro disponibilità a sostenere detto Governo. Sul punto si veda A. ARCURI, *Dal Conte I a Draghi. Studio sulle novità nei procedimenti di formazione dei Governi della XVIII legislatura*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2022, p. 22. Il comportamento del Presidente della Repubblica può, forse, trovare una spiegazione alla luce del contesto che vedeva ancora il sussistere di una profonda crisi sanitaria ed economica alla quale le istituzioni erano chiamate a dare celermente risposte e dove le opportunità legate al NGEU non dovevano essere perse. In tal senso si veda C. FUSARO, *Da Ciampi a Draghi (passando per Dini e Monti): verso una forma di governo parlamentare sotto tutela?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2021, p. 173.

<sup>32</sup> Ossia «un pentagono che non si identifica con alcuna formula politica, dove si parla in *economics* e si pensa all'inglese», che annovera i Ministri Franco, Garofoli, Colao, Cingolani, Giovannini e lo stesso Draghi (A. MELLONI, Mario Draghi, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO, (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana. Storia, politica, istituzioni*, Laterza, Roma-Bari, 2022, p. 1030). Sul punto si veda anche C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei Governi tecnocratici in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2021, p. 55 e ss.

<sup>33</sup> A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2022, p. 730. Al riguardo sottolinea A. VERNATA, *La Costituzione e la Ue alla prova del Recovery Plan*, cit., p. 246, come, seppure con qualche difficoltà, «il Parlamento sembra essere riuscito a ricavarsi un qualche margine di incisività nell'elaborazione della versione finale del Pnrr, reinterprestando il tradizionale sistema di interlocuzione istituzionale degli atti di indirizzo per calarlo sull'interlocuzione informale del governo e della Commissione europea, peraltro avviata per la definizione di uno strumento affatto innovativo (il Pnrr) per entrambi».

<sup>34</sup> Impostazione quest'ultima coerente con la prassi della *multilevel governance* europea che ha sostituito la *regional blindness* precedente al Trattato di Maastricht del 1992, in forza della quale la Comunità Europea (CE) ignorava del tutto l'organizzazione territoriale degli Stati membri, rimanendo indifferente alla natura unitaria, regionale o federale di questi e, conseguentemente, alle istituzioni che operavano a livello sub-statale. Al contempo, però, deve sottolinearsi come le indicazioni provenienti dall'UE in merito al rapporto tra PNRR e autonomie territoriali abbiano permesso un'ampia discrezionalità agli Stati membri. In tal senso G. PROVVISIERO, *Le Regioni nella governance del PNRR*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2022, p. 174.

tratti più spiccatamente istituzionali rispetto alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, caratterizzata da una natura eminentemente politica. In verità, detta scelta non inverte la tendenza marcatamente verticistica all'interno della *governance* del PNRR italiano: anzi, essa determinò un appiattimento, attraverso una fattuale equiparazione, delle Regioni al resto delle autonomie locali, evitando così di valorizzare le specificità in materia di competenze proprie delle Regioni. Rientrano, infatti, nella potestà concorrente molti dei settori su cui il Piano interviene (come istruzione e sanità). Inoltre, il sistema delle Conferenze venne, in concreto, solo marginalmente impiegato acuendo ancora di più la centralizzazione dell'assetto decisionale rispetto al modello del Governo Conte II non solo nella fase di gestazione del piano ma anche, e soprattutto, in quella della sua implementazione<sup>35</sup>.

In generale può affermarsi che la *governance* del PNRR<sup>36</sup> del Governo Draghi si incardina negli apparati ministeriali esistenti<sup>37</sup>, cui si affiancano soggetti nuovi istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>38</sup>, destinati a operare per cinque anni a prescindere dalla durata dell'Esecutivo e della Legislatura<sup>39</sup>, con finalità di sostegno e coordinamento: la Cabina di regia, presieduta su base permanente dal Presidente del Consiglio e composta dai Ministri oltre che dai Sottosegretari di volta in volta interessati *ratione materiae*, esercitante poteri di indirizzo, impulso e coordinamento sull'attuazione degli interventi del Piano<sup>40</sup> (sono, però, fatte salve le competenze di indirizzo, impulso e coordinamento tecnico del «Comitato interministeriale per la transizione digitale» di cui all'art. 8 del d.l. n. 22/2021 e del «Comitato interministeriale per la transizione ecologica» di cui all'art. 57-bis del d.lgs. n. 152/2006 in relazione all'attuazione degli interventi del PNRR); la Segreteria tecnica che supporta le attività della Cabina svolgendo, unitamente ad importanti compiti istruttori, funzioni informative e

<sup>35</sup> In tal senso A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, cit., p. 732 e ss.

<sup>36</sup> Attuata attraverso il d.l. n. 77/2021 (artt. 1-16), come convertito con modificazioni dalla l. n. 108/2021, recante: «Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure».

<sup>37</sup> In tal senso M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale*, cit., p. 12 e ss.

<sup>38</sup> Sul punto si veda V. BONTEMPI, *L'amministrazione centrale alla prova della governance per il PNRR: attualità e prospettive*, in *Diritto Costituzionale*, n. 2, 2022, p. 65 e ss.

<sup>39</sup> In merito alla previsione per cui alcune strutture della *governance* sono state espressamente costituite con durata collegata all'attuazione del Piano (ossia fino al 31 dicembre 2026), travalicando la durata dello stesso Governo che le ha istituite in deroga all'art. 7 co. 4 del d.lgs. n. 303/1999, ed alle reazioni della dottrina in senso positivo o negativo, si veda G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2023, p. 215.

<sup>40</sup> Sul punto si vedano, *ex multis*, E. CATELANI, *P.N.R.R. e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, p. 213 e ss.; G. MENEGUS, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2021, p. 945 e ss. M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale*, cit., p. 13, con riguardo alla Cabina di regia, usa l'espressione «a geometria variabile». Alla Cabina di regia partecipano altresì i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, ove vengano trattate materie di competenza di una singola Regione o Provincia autonoma; il Presidente della Conferenza delle Regioni, qualora le questioni concernano più Regioni o Province autonome; i rappresentanti degli enti locali, laddove siano esaminate tematiche di interesse locale. È stato sottolineato come questo organo, che nasce come una sorta di comitato ristretto *a latere* del Consiglio dei Ministri, tenda «a porsi – più che *a latere* – al centro delle dinamiche della forma di governo, operando come una sorta di versione «agile» del Consiglio dei ministri *tout court*, in cui le prerogative riconosciute al Presidente del Consiglio dall'art. 95 Cost. paiono conquistare una centralità tale da elevarne significativamente dimensione e portata» (A. VERNATA, *La Costituzione e la Ue alla prova del Recovery Plan*, cit., p. 238).



fungendo da punto di contatto con le strutture tecniche di monitoraggio dell'esecuzione del PNRR<sup>41</sup>; l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, unità di missione istituita presso il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio (DAGL) con lo scopo di superare gli ostacoli normativi che possono rallentare l'attuazione del Piano<sup>42</sup>; il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, con funzioni di carattere consultivo, in chiave concertativa, per le questioni connesse all'implementazione del PNRR. Nell'ambito del MEF, invece, all'interno della Ragioneria generale dello Stato, è stato istituito il Servizio centrale per il PNRR, un ufficio di livello dirigenziale, cui sono affidati il coordinamento operativo in merito all'attuazione, alla gestione finanziaria ed al monitoraggio del PNRR, nonché i controlli relativi al monitoraggio ed alla rendicontazione all'UE degli investimenti calendarizzati<sup>43</sup>; insieme ad un ufficio dirigenziale di livello non generale avente funzioni di *audit* del PNRR<sup>44</sup>, i quali si aggiungono all'Unità di missione già prevista nella legge di bilancio 2021<sup>45</sup>. Tale assetto pare assegnare a MEF e Ragioneria generale dello Stato l'inedito compito – come è stato notato – «di co-promotori di politiche di investimento, con le relative azioni di monitoraggio, di *audit* e di verifiche di impatto, ai fini di assicurare, assieme alle amministrazioni interessate, risultati ben precisi e di fornire la necessaria rendicontazione»<sup>46</sup>. Infine<sup>47</sup>, la concretizzazione dal punto di vista operativo delle riforme è affidata alle singole amministrazioni centrali insieme alle Regioni, alle Province autonome ed agli enti locali, sulla base delle relative competenze istituzionali, prevedendo, però, al contempo specifici poteri sostitutivi in caso di ritardi imputabili alle amministrazioni centrali o periferiche<sup>48</sup> ed apposite

<sup>41</sup> Sul punto si veda S. SILEONI, *Il Governo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza oltre i Governi. Bilanci e prospettive del ruolo della Presidenza del Consiglio*, in D. DE LUNGO, F. S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 108 e ss.

<sup>42</sup> Come è stato sottolineato, «la caratteristica particolare di queste strutture [la Segreteria tecnica e l'Unità di razionalizzazione] è quella di avere un respiro temporale indipendente dal rinnovo del consenso elettorale (e della fiducia parlamentare)». Così G. PICCIRILLI, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la fisarmonica governativa*, in V. DI PORTO, F. PAMMOLLI, A. PIANA (a cura di), *La fisarmonica parlamentare tra pandemia e PNRR*, Il Mulino, Bologna, 2022, p. 146.

<sup>43</sup> In qualità di responsabile dei flussi finanziari, il Servizio centrale per il PNRR presso il MEF provvede anche alla presentazione delle richieste di pagamento alla Commissione. Il ruolo ricoperto dal Servizio centrale per il PNRR ha condotto taluni a parlare di «attuazione sotto controllo della Ragioneria» (G. MONTEDORO, *Opportunità e criticità nell'attuazione dei Piani. I procedimenti, le responsabilità nel raggiungimento delle milestones e il monitoraggio dei risultati*, in P. BILANCIA (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello*, cit., p. 139 e ss.), nonché, in relazione al Servizio centrale stesso, di «regia tecnica per eccellenza» (G. PICCIRILLI, *Il PNRR come procedimento euro-nazionale e la fisarmonica governativa*, cit., p. 150).

<sup>44</sup> Su cui si veda, *ex multis*, E. CATELANI, *P.N.R.R. e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, cit., p. 216 e ss.

<sup>45</sup> A sua volta modificata dall'art. 7 co 2 e ss. del d.l. n. 77/2021.

<sup>46</sup> N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, cit., p. xi.

<sup>47</sup> Si tralascia in questa sede il complesso sistema di controlli amministrativi, introdotto sempre dal d.l. n. 77/2021 in parallelo alle strutture di gestione. Sul punto si veda E. TATI, *I controlli amministrativi alla luce del Piano nazionale di ripresa e resilienza: problemi e prospettive tra efficienza e condizionalità*, in *Federalismi.it*, n. 33, 2022, p. 86 e ss.

<sup>48</sup> In questi casi il Presidente del Consiglio dei Ministri assegna al soggetto attuatore un termine non superiore a trenta giorni per provvedere, qualora l'inerzia perduri, con delibera del Consiglio dei Ministri si individua l'amministrazione o i commissari *ad acta* ai quali attribuire il potere di adottare i necessari provvedimenti. Tali poteri sostitutivi saranno ulteriormente rafforzati nella *governance* del Governo Meloni.

procedure di superamento del dissenso in caso di ritardi potenzialmente esiziali per la realizzazione degli interventi<sup>49</sup>.

Da quanto precede risulta evidente una complessiva “verticalizzazione” della struttura di *governance* del PNRR dettata dal Governo Draghi, costruita intorno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>50</sup> ed al MEF coadiuvati da strutture tecniche in posizione di rilievo<sup>51</sup>, che parrebbe tradire un metodo che si potrebbe definire “tecnocratico”<sup>52</sup> incidendo negativamente sul principio di collegialità dell’azione di Governo<sup>53</sup>. Il Parlamento risulta essere destinatario di un flusso informativo periodico, ma in una posizione marginale<sup>54</sup>, senza alcuna possibilità di incidere<sup>55</sup>: nessun voto delle Camere – e quindi nessuna procedura di vigilanza parlamentare sull’operato del MEF e del Presidente del Consiglio – è previsto in materia sino al 2026.

Se ci si sposta nella prospettiva della partecipazione delle autonomie locali e regionali all’implementazione del PNRR, lo spartito non muta. I poteri *ad hoc* sostitutivi e di

<sup>49</sup> In questi casi la Segreteria tecnica può proporre al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie di sottoporre la questione alla Conferenza Stato-Regioni per concordare le iniziative da assumere. In assenza di soluzioni condivise, i medesimi soggetti propongono al Consiglio dei Ministri le iniziative necessarie ai fini dell’esercizio dei poteri sostitutivi.

<sup>50</sup> Sottolinea il duplice aspetto della verticalizzazione del potere del Governo e della preminenza del ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri A. MANZELLA, *L’indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2022, p. 151 e ss. Sul progressivo rafforzamento della capacità amministrativa della Presidenza e sull’accentramento al suo interno della gestione dei fondi e delle politiche di coesione che la dota di un’importante leva finanziaria in un panorama generale di ristrettezze di bilancio, si veda D. DE LUNGO, *L’eredità costituzionale di Next Generation EU*, cit., p. 75 e ss. Infine, più in generale, sul ruolo della Presidenza del Consiglio in Italia si veda, da ultimo, L. DELL’ATTI, *Genesis, evoluzioni ed equivoci dell’organo del Presidente del Consiglio dei Ministri*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2022.

<sup>51</sup> In tal senso M. FERRARA, *Il NRRP nei provvedimenti del Governo Draghi, tra centralismo della governance e questioni di genere ancora aperte*, in *Orizzonti del Diritto pubblico* (14.06.2021). Sul tema del ruolo di organismi tecnici composti da esperti nell’ambito della legislazione, al di fuori, dunque, del circuito democratico, anche in un’ottica più estesa (dall’emergenza pandemica da Covid-19 al PNRR), si veda C. SICCARDI, *Organi tecnici e produzione normativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2022, p. 799 e ss., specificamente pp. 837-845.

<sup>52</sup> Al riguardo vi è chi in dottrina ha recuperato l’immagine dell’“Organo Supremo” di mortatiana memoria. Il riferimento è a S. NICCOLAI, *Le governance del PNRR nel dibattito dottrinale: l’ibridazione fra le opposte teorie dell’indirizzo politico*, in *Diritto costituzionale*, n. 1, 2024, p. 35 e ss.

<sup>53</sup> In tal senso, *ex multis*, S. NICCOLAI, *L’influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, p. 231 e ss.; C. COLAPIETRO, *La forma di stato e di governo italiana alla “prova” del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, p. 328; F. POLACCHINI, *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 4, 2022, p. 249 e ss. Parlano di accelerazione in senso monocratico dettata dal “governo decisore” F. MARAGONI, L. VERZICHELLI, *Il governo decisore. Dal mito maggioritario al «banco di aggiustaggio»*, in *Federalismi.it*, n. 28, 2020, p. 90 e ss. A tal proposito è altresì da sottolinearsi l’elemento della fuga del momento della decisione e del controllo tanto dalle Camere quanto dal Consiglio dei Ministri che si inquadra nel fenomeno già da tempo osservato di «destrutturazione della collegialità» (M. CUNIBERTI, *L’organizzazione del governo tra tecnica e politica*, in G. GRASSO (a cura di), *Il Governo tra tecnica e politica*, Editoriale scientifica, Napoli, 2016, p. 57 e ss). In merito alla Cabina di regia si vedano altresì le riflessioni, in parte di senso contrario, di G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, cit., p. 216 e ss.

<sup>54</sup> In tal senso G. CAVAGGION, *PNRR: il ruolo di governo e parlamento e la partecipazione degli enti territoriali*, in P. BILANCIA (a cura di), *L’impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello*, cit., p. 102 e ss.

<sup>55</sup> Per una puntuale ricostruzione in merito si veda A. VERNATA, *La Costituzione e la Ue alla prova del Recovery Plan*, cit., p. 247 e ss.



superamento del dissenso<sup>56</sup> pocanzi menzionati suggeriscono un'impostazione di tipo eminentemente «*top-down*», nel quale i soggetti titolari sono esclusivamente le amministrazioni ministeriali, mentre alle regioni, alle province e soprattutto ai comuni compete, per molti interventi, la delicata ed essenziale funzione di soggetti attuatori<sup>57</sup>. Inoltre, malgrado la già rammentata responsabilità nella realizzazione delle opere del Piano in capo alle amministrazioni centrali e periferiche a seconda delle rispettive competenze istituzionali, la struttura della Cabina di regia lascia scarsi margini alle Regioni per tentare di inserirsi nel processo di indirizzo del PNRR<sup>58</sup>. Il loro apporto, frutto tra l'altro di una partecipazione non necessaria ma meramente contingente, si traduce nella forma della consultazione, nella formulazione di pareri da cui il livello centrale può liberamente discostarsi senza alcuna esigenza motivazionale<sup>59</sup>.

Nel contesto di questo assai limitato rilievo delle Regioni nell'attuazione del PNRR, la struttura della *governance* disegnata dal Governo Draghi produce anche un ulteriore effetto: come si accennava *supra*, nella Cabina di regia gli interlocutori preferenziali per quanto attiene gli interessi delle comunità locali sono i Presidenti delle Regioni singolarmente considerati, al più insieme al Presidente della Conferenza delle Regioni. Analoga dinamica è rinvenibile nell'ambito della procedura di superamento del dissenso prima tratteggiata in cui si privilegia nettamente il rapporto diretto con la Conferenza Stato-Regioni. Ne deriva una sostanziale estromissione dei Consigli regionali<sup>60</sup> con conseguente rafforzamento, più che della Giunta regionale, dell'organo monocratico del Presidente di Regione, che risulta consolidato nella propria posizione di primazia nell'ambito dell'Esecutivo regionale in forza del suo ruolo di sostanzialmente unico interlocutore istituzionale col livello centrale<sup>61</sup>, analogamente a quanto già si era assistito in periodo di emergenza sanitaria da Covid-19<sup>62</sup>.

#### 4. (segue). La seconda *governance* del Governo Meloni

Con la caduta del Governo Draghi e la fine anticipata della XVIII Legislatura, il nuovo Governo Meloni istauratosi nel 2022 ha provveduto ad apportare – con il d.l. n. 13 del 2023 convertito con modificazioni nella l. n. 41 del 2023 – significative modifiche alla *governance* del

<sup>56</sup> Per una puntuale ricostruzione si veda A. TABACCHI, *Le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi e il superamento dei dissensi nell'attuazione del PNRR*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2023, p. 133 e ss. Tali poteri saranno ulteriormente rafforzati nella *governance* del Governo Meloni. Al riguardo si veda L. FERRARO, *Il potere sostitutivo nei casi di inadempienza*, in P. BILANCIA (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello*, cit., p. 291 e ss.

<sup>57</sup> In tal senso N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, cit., p. xi. Analogamente anche 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, p. 431 e ss.

<sup>58</sup> Analogamente G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 4, 2021, p. 719.

<sup>59</sup> In tal senso A. BARONE, F. MANGANARO, *PNRR e Mezzogiorno*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2022, p. 150.

<sup>60</sup> Cui neppure vengono riconosciuti, come sottolinea A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, cit., p. 741, «appositi obblighi informativi in merito ai processi decisionali seguiti dalle Giunte regionali».

<sup>61</sup> Sul punto si veda C. FASONE, *Forma di governo regionale e Unione europea*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Il Mulino, Bologna, p. 416.

<sup>62</sup> In tal senso U. ALLEGRETTI, E. BALBONI, *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 1, 2020, p. 537 e ss.

PNRR così come delineata dal precedente Esecutivo. Il tratto che spicca con maggior nitore è quello di un più marcato accentramento: l'asse Presidenza del Consiglio-MEF, che sosteneva la *governance* disegnata dal Governo Draghi, perde, difatti, il secondo elemento. Ciò per il tramite della costruzione di una struttura di missione *ad hoc* di cospicue dimensioni posta alle dirette dipendenze dell'Autorità politica delegata, ossia il Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e per il PNRR<sup>63</sup>.

Le strutture tecniche affiancate agli organismi più prettamente politici escono anch'esse ridimensionate, quando non del tutto cancellate. È il caso del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale che viene soppresso<sup>64</sup> e le cui funzioni vengono trasferite all'interno della Cabina di regia con un considerevole ampliamento dei soggetti che possono parteciparvi, in contraddizione con la sua natura originaria di organo più snello volto ad agevolarne la capacità operativa<sup>65</sup>.

I c.d. «angeli custodi del PNRR»<sup>66</sup>, ossia la Segreteria tecnica di supporto alla Cabina di regia e l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, pur sopravvivendo si vedono svuotate delle proprie funzioni, attratte nell'orbita dell'appositamente creata *ad hoc* Struttura di missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio<sup>67</sup>. Quest'ultima, assumendo la pressoché totalità delle funzioni esercitate dalla Segreteria tecnica ed una discreta parte di quelle esercitate dall'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, ha il precipuo compito di coadiuvare lo svolgimento, da parte del Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e per il PNRR, delle funzioni d'indirizzo e coordinamento dell'azione di Governo nell'attuazione del PNRR.

La crescita della Struttura di missione PNRR è a scapito anche del Servizio centrale per il PNRR presso il MEF: ad essa è attribuito anche l'incarico di assicurare e svolgere le interlocuzioni con la Commissione europea, ruolo di contatto nazionale per la realizzazione del Piano che in questo modo passa dal MEF alla Presidenza del Consiglio<sup>68</sup>. Allo stesso Servizio centrale per il PNRR si sostituisce l'Ispettorato generale per il PNRR, istituito sempre

<sup>63</sup> In verità, come notato da G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, cit., p. 221, tale accentramento trae origine prima ancora dell'approvazione del d.l. n. 13/2023: il giorno successivo alla delega delle funzioni in materia di affari europei, politiche di coesione e PNRR al medesimo Ministro senza portafoglio, il d.l. n. 173/2022, convertito dalla l. n. 204/2022, prevedeva all'art. 12 che il Servizio centrale per il PNRR operasse «a supporto delle funzioni e delle attività attribuite all'Autorità politica delegata».

<sup>64</sup> Nonostante, come sottolinea U. RONGA, *La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2022, pp. 75-76, tale struttura avesse denotato un certo attivismo.

<sup>65</sup> La Cabina di regia così come ridisegnata dal Governo Meloni è stata infatti definita «un organo pletorico, che si è riunito in poche occasioni [...], il cui rilievo per le sorti del PNRR non pare affatto decisivo» (G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, cit., p. 219).

<sup>66</sup> S. NICCOLAI, *L'influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, cit., p. 227.

<sup>67</sup> Istituita dall'art. 2 del d.l. n. 13/2023.

<sup>68</sup> Altre rilevanti funzioni della Struttura di missione PNRR sono quella di verificare la coerenza della fase di attuazione del PNRR rispetto agli obiettivi programmati e provvedere alla definizione delle eventuali misure correttive ritenute necessarie, e quella di sovrintendere allo svolgimento dell'attività istruttoria relativa alla formulazione delle proposte di aggiornamento o di modifica del PNRR ai sensi dell'art. 21 del regolamento (UE) 2021/241 (compito quest'ultimo di particolare rilievo per il Governo Meloni che, infatti, è intervenuto su più punti del Piano così come elaborato dal precedente Governo).

all'interno del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato presso il MEF. L'Ispettorato continua ad essere competente in materia di controllo, monitoraggio e rendicontazione del Piano, nonché della gestione del Fondo di rotazione del NGEU-Italia e dei connessi flussi finanziari e della gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR. In tutto ciò effettua, però, anche funzioni di supporto diretto al Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e per il PNRR, «svolgendo, in generale, un'attività di collaborazione e supporto per la Struttura di missione PNRR»<sup>69</sup>, raccordandosi con essa.

Ciò che emerge dalla nuova *governance*, dunque, oltre all'accentramento già menzionato a scapito soprattutto del MEF, è la nitida volontà di disinnescare quelle strutture tecniche di ausilio che erano state pensate come legate all'attuazione del PNRR e disancorate dalle maggioranze politiche, in virtù della loro durata sino al 2026 a prescindere da quella del Governo che le istituiva. Dove esse non sono state eliminate, si è proceduto a svuotarne le competenze<sup>70</sup>. Connesso a questo elemento è la neo-subordinazione della decisione tecnica a quella politica, laddove la *governance* del Governo Draghi pareva aver sancito una trasformazione in senso tecnocratico della forma di governo italiana: un diverso indirizzo politico-amministrativo dell'Esecutivo sostenuto dalla maggioranza parlamentare ha ribaltato i ruoli nell'ambito del coordinamento e controllo del PNRR, riportando le strutture tecniche sotto la rigida conduzione ministeriale<sup>71</sup>.

Peraltro senza che ciò abbia comportato un maggior rilievo né in termini decisionali né di monitoraggio delle Assemblee parlamentari<sup>72</sup>, sancendo, sotto questo aspetto, una perfetta continuità con l'accentramento verticistico della struttura organizzativa e di controllo precedente. Analogo discorso vale pure per le autonomie territoriali, le quali operavano<sup>73</sup> – e continuano ad operare – solo in fase attuativa e non progettuale, a maggior ragione dopo la rammentata soppressione del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale<sup>74</sup>. Se col Governo Conte II la loro consultazione aveva assunto una natura addirittura “informale” e col Governo Draghi si vestiva di una forma più istituzionale ma volta, in fondo, alla loro semplice informazione ponendole, nel Tavolo permanente (e, con l'appena ricordata soppressione di questo da parte del Governo Meloni, nella Cabina di regia), sullo stesso piede dei comuni *stakeholders*<sup>75</sup>, le rilevanti modifiche apportate dalla nuova *governance*

---

<sup>69</sup> A. LEPORE, *Spesa pubblica e riforme: il PNRR, aspetti cruciali di una storia recente*, in *Rivista della Corte dei conti – quaderni monografici*, n. 1, 2023, p. 15.

<sup>70</sup> Inquadra ciò nell'ambito di un prevedibile fenomeno di *spoils system*, realizzato in questa forma anomala a causa degli irrigidimenti di cui si è dato conto, G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, cit., p. 224.

<sup>71</sup> S. NICCOLAI, *Le governance del PNRR nel dibattito dottrinale: l'ibridazione fra le opposte teorie dell'indirizzo politico*, cit., p. 31, parla a tal proposito di una «politicizzazione che riporta a galla anche qualche aspetto di collegialità e di ministerialità».

<sup>72</sup> Sul punto si veda M. CERASE, *I riflessi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sul diritto e la prassi parlamentare*, in D. DE LUNGO, F. S. MARINI (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., p. 43 e ss.

<sup>73</sup> In tal senso U. RONGA, *La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR*, cit., p. 65 e ss.

<sup>74</sup> In tal senso M. T. POLITO, *L'attuazione del PNRR con riguardo agli enti locali alla luce delle problematiche che emergono dalla revisione del Piano*, in *Il Piemonte delle autonomie*, n. 2, 2024.

<sup>75</sup> In tal senso G. CAVAGGION, *PNRR: il ruolo di governo e parlamento e la partecipazione degli enti territoriali*, cit., p. 109 e ss.

non pare che abbiano minimamente coinvolto questo aspetto: «l'impianto di *governance* operativa della nuova versione del PNRR così come riformato nella proposta del Governo rinchiude il recinto delle istituzioni responsabili ai soli Stato e regioni, cancellando gli enti territoriali unici garanti del possibile successo trans-scalare degli interventi»<sup>76</sup>.

## 5. La *governance* della digitalizzazione alla luce del PNRR ed i riflessi sulle disuguaglianze territoriali

La *governance* nell'ambito del processo di digitalizzazione della penisola, collocandosi oggi nell'alveo degli interventi connessi al PNRR, segue la medesima logica accentratrice osservata nelle pagine precedenti<sup>77</sup>: le funzioni di coordinamento informatico dell'amministrazione statale, regionale e locale per quanto riguarda la pianificazione ed il monitoraggio sono state attribuite al Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio, cui spetta pure l'incarico di assicurare gli appropriati livelli di sicurezza informatica; il quale collabora con l'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) cui sono attribuite rilevanti funzioni di progettazione, realizzazione e controllo, compresa quella di accertare le violazioni degli obblighi in materia di transizione digitale da parte dei dirigenti degli enti locali.

A livello generale il PNRR stanziava 9,75 miliardi di euro per progetti in ambito di «Digitalizzazione, Innovazione e Sicurezza nella PA»<sup>78</sup>, ma la gestione di tali fondi è appannaggio esclusivo delle amministrazioni centrali e i programmi digitali per gli enti locali, che intersecano competenze legislative regionali e funzioni amministrative comunali, sono di competenza statale dal momento che la materia del «coordinamento informatico» ha natura trasversale. Al contempo, però, la funzione di coordinamento e standardizzazione insita nel coordinamento informatico e informativo dei dati «impatta su un fenomeno, l'*eGovernment*<sup>79</sup>, intimamente legato allo spazio di autonomia (come capacità di differenziazione rispetto all'organizzazione e all'esercizio delle funzioni assegnate) proprio degli enti territoriali»<sup>80</sup>.

Sicuramente la tumultuosa evoluzione tecnologica, nonché la tendenziale lentezza della PA italiana ad adattarsi ai mutamenti in generale, ed a quelli digitali in particolare, ha contribuito alla progressiva centralizzazione del coordinamento informatico in capo alle istituzioni statali a

<sup>76</sup> S. OMBUEN, *Osservare e valutare nel PNRR*, in S. ARMONDI, F. COMPAGNUCCI, V. FEDELI, V. ORIOLI, C. PACCHI (a cura di), *Città e territori del PNRR. Casi e approfondimenti*, Urban@it - Collana Working Papers, XVI, 2023, p. 52.

<sup>77</sup> Sul punto si veda A. MICIELLI, *Dal coordinamento informatico alla digitalizzazione: l'espansione della competenza statale e la marginalizzazione delle autonomie nella transizione digitale*, in *Nomos*, n. 3, 2024, p. 15.

<sup>78</sup> Più dettagliatamente gli obiettivi del Piano in materia concernono l'abilitazione e la facilitazione al *cloud* per le PPAA locali; l'interoperabilità dei dati; la diffusione di servizi digitali avanzati ai cittadini e a semplificare, mediante la digitalizzazione, i procedimenti amministrativi; l'adozione delle applicazioni statali abilitanti (PagoPA, App IO) o l'innesto di piattaforme nazionali per dare attuazione al principio del *once only* (SPID, Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente); l'adozione di un programma in tema di trasporti denominato MaaS (*Mobility as Service for Italy*). Sul tema si veda A. PAPA, *Transizione ecologica e transizione digitale: due milestones nella prospettiva della ripresa e resilienza del paese*, in P. BILANCIA (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello*, cit., p. 239 e ss.

<sup>79</sup> Ossia la digitalizzazione della PA.

<sup>80</sup> E. CARLONI, *Tendenze recenti e nuovi principi della digitalizzazione pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, 2015, p. 148.

scapito delle autonomie territoriali<sup>81</sup>. Inoltre, le tempistiche rigorose del PNRR, volte a realizzare una celere transizione digitale, così come occorso per gli altri investimenti del Piano, hanno pressoché naturalmente “spinto” in direzione della centralizzazione statale, considerato anche che «la verticalizzazione dei processi di digitalizzazione [...] è iscritta nella modalità stessa di sviluppo dei nuovi strumenti che si fonda sulla “standardizzazione” delle forme»<sup>82</sup>, atteso che «nell’era digitale, il potere e l’efficacia dei processi dipendono innanzitutto dalla standardizzazione»<sup>83</sup>.

Cionondimeno, è innegabile che il patrimonio informativo pubblico rappresenti una risorsa strategica per lo sviluppo territoriale in una chiave di maggiore e migliore inclusione, e che l’implementazione dell’erogazione in forma digitale dei servizi pubblici sul territorio in modo da creare paritarie condizioni di accesso, a prescindere dalle valutazioni di opportunità tecnico-economica dei singoli operatori di rete, possa essere vista nella prospettiva di consentire alla periferia di divenire centro<sup>84</sup> e non semplicemente di portare il centro alle periferie: «le infrastrutture e i servizi digitali potrebbero essere così forme di interconnessione tra i territori, in un’ottica di sistema, piuttosto che applicazioni di tecnologie progettate e calate dall’alto»<sup>85</sup>.

Per la concretizzazione di un disegno di questo genere potrebbe avere un rilievo decisivo il livello di governo provinciale, collocato in una rete regionale, per il coordinamento dei servizi territoriali digitali dei Comuni. Il “dis-ordinamento” del sistema degli enti locali, però, ha prodotto una struttura asimmetrica tra città metropolitane e province<sup>86</sup> ed un conseguente inefficace coordinamento dei territori in materia di digitalizzazione dei servizi<sup>87</sup>.

---

<sup>81</sup> In tal senso anche D. BOLOGNINO, A. CORRADO, A. STORTO, *La digitalizzazione e la pubblica amministrazione*, in R. GIORDANO, A. PANZAROLA, A. POLICE, S. PREZIOSI, M. PROTO (a cura di), *Il diritto nell’era digitale. Persona, Mercato, Amministrazione, Giustizia*, Giuffrè, Milano, 2022, p. 626, ove si sottolinea come l’assetto della governance della digitalizzazione sia stato rafforzato al centro non solo col PNRR, ma anche già col CAD, ossia il Codice dell’Amministrazione Digitale (d.lgs. n. 82/2005). Al riguardo, anche per una ricostruzione del più ampio quadro normativo in tema, si veda S. CAL, *Il quadro normativo vigente in materia di IA nella pubblica amministrazione (CAD, GDPR, IA ACT)*, in E. BELSARIO, G. CASSANO (a cura di), *Intelligenza artificiale per la pubblica amministrazione. Principi e regole del procedimento amministrativo algoritmico*, Pacini Editore, Pisa, 2023, p. 31 e ss..

<sup>82</sup> A. MICIELI, *Dal coordinamento informatico alla digitalizzazione*, cit., p. 23.

<sup>83</sup> F. CAIO, *Lo Stato del digitale*, Marsilio, Padova, 2014, p. 7.

<sup>84</sup> In tal senso D. MARONGIU, *Digitalizzazione e rapporti tra livelli di governo*, in G. CAMMAROTA, P. ZUDDAS (a cura di), *Amministrazione elettronica. Caratteri, finalità, limiti*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 118.

<sup>85</sup> A. MICIELI, *Dal coordinamento informatico alla digitalizzazione*, cit., p. 28.

<sup>86</sup> In virtù del depotenziamento delle province e del fatto che la l. n. 56/2014 ha attribuito alle sole Città metropolitane la funzione di promuovere e coordinare i sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione.

<sup>87</sup> In tal senso A. MICIELI, *Dal coordinamento informatico alla digitalizzazione*, cit., p. 27.

Ora, la via prescelta dal PNRR, ivi compreso il processo di digitalizzazione, pare essere quella di un federalismo di mera esecuzione<sup>88</sup> ove alle Regioni ed alle autonomie locali<sup>89</sup> spetta, da un lato, di attuare i progetti e, dall'altro, di agire «in forme complementari, aggiuntive, o persino perequative e compensative, rispetto alle politiche decise centralmente con il PNRR»<sup>90</sup>. I dati al momento disponibili vedono un impegno con riferimento all'ampliamento delle reti di banda larga e 5G per ridurre il *digital divide*<sup>91</sup> tra le aree metropolitane e le zone rurali o montane; alla digitalizzazione della PA per migliorare l'accesso ai servizi dei cittadini delle aree più isolate; ai progetti di innovazione digitale a supporto delle PMI situate nelle aree più distanti dalle grandi città; ai programmi di alfabetizzazione digitale rivolti in particolare a coloro che vivono in aree marginali o rurali; alla digitalizzazione del settore rurale; al rafforzamento della *cybersecurity*. Nella Regione Piemonte sono stati stanziati a tali fini € 37.415.138 suddivisi in 47 interventi attualmente tutti in corso di realizzazione. Non diversamente in altre Regioni – si pensi all'Umbria per l'Italia centrale ove lo stanziamento è di € 4.309.751 per 11 progetti o alla Basilicata per l'Italia meridionale che è soggetto attuatore per 1190 progetti volti a fornire connettività ad alta velocità e ad attivare 35 centri di facilitazione digitale per un ammontare complessivo pari a € 390.000.000 – dove investimenti dello stesso tenore si prevede che vengano ultimati entro il 2026<sup>92</sup>.

Sono tutti interventi che ben potrebbero contribuire, in un'ottica di sistema insieme anche alla realizzazione dei progetti relativi alle altre Missioni del PNRR, a ridurre le disuguaglianze delle aree marginali. Una differente strategia tanto del momento decisionale quanto di quello attuativo di tali misure – come s'è dato conto nelle pagine che precedono – era, seppur con le difficoltà e le criticità del sistema Italia, possibile. La speranza è che la strada intrapresa riesca, per altra via, a condurre alla meta.

---

<sup>88</sup> In tal senso M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, p. 303: «La strada tracciata dal Piano e dalle sue strategie attuative sembra decisamente quella di un “federalismo di mera esecuzione” sempre più spinto e stringente, nel quale agli enti dell'autonomia territoriale si affidano esclusivamente compiti di “messa a terra”, nelle rispettive realtà territoriali, di scelte politico-amministrative maturate a livello nazionale ed europeo e che solo episodicamente e sporadicamente transitano da forme di condivisione o partecipazione “a monte” (anche solo informativa) con gli organismi politici esponenziali di quelle realtà».

<sup>89</sup> Nel NGEU si parla di “regioni” in senso di territori e non di unità del decentramento istituzionale, che sono lasciate piuttosto sullo sfondo. Sul punto si vedano, però, le considerazioni svolte da T. CERRUTI, *PNRR e territorio*, cit., specificamente p. 239, la quale intravede nel NGEU «una concezione del territorio dinamica, non ancorata alle suddivisioni politico-amministrative interne e aperta alle peculiarità strutturali e alle necessità funzionali dei luoghi».

<sup>90</sup> N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, cit., p. xi e ss.

<sup>91</sup> Sul tema si veda il recente saggio di L. ESPOSITO, *Il digital divide. Una trasformazione necessaria per il Paese*, Morlacchi, Perugia, 2023.

<sup>92</sup> In verità la Regione Umbria può vantare 4 progetti già completati: la piattaforma notifiche digitali dei comuni, la piattaforma digitale nazionale dei dati, l'adozione dell'App IO e della piattaforma PagoPA.



ALLEGRA DOMINICI\*

## Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (delle autonomie)\*\*

ABSTRACT (EN): The National Recovery and Resilience Plan (PNRR) is set in a regulatory system that implies the involvement of various legislative actors; despite this, the governance outlined by the decrees (77/2021 and 13/2023) is strongly centralised in favour of the Executive, identified as the main protagonist. With this contribution we intend to analyse the methods of involvement of the territorial authorities in the management and implementation of the Plan, considering the numerous 'centralist' elements that characterise it, verifying its compatibility with a constitutional system that sees in the principle of loyal cooperation the founding cornerstone of relations between the centre and the territories.

ABSTRACT (IT): Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) si colloca in un sistema normativo che implica il coinvolgimento di diversi attori legislativi; nonostante ciò la governance delineata dai decreti (77/2021 e 13/2023) viene ad essere fortemente centralizzata a favore dell'Esecutivo, individuato quale protagonista principale. Con il presente contributo si intende analizzare le modalità di coinvolgimento degli Enti territoriali nella gestione ed attuazione del Piano considerando i numerosi elementi "centralisti" che lo caratterizzano, verificandone la compatibilità con un sistema costituzionale che vede nel principio di leale collaborazione il cardine fondativo dei rapporti tra centro e territori.

SOMMARIO: 1. Regioni e PNRR: un breve stato dell'arte. – 2. Il ruolo delle regioni nella c.d. fase ascendente del Piano. – 3. La conferma nella normativa "governance". – 4. Le regioni quali soggetti attuatori "sostituibili". – 5. Conclusioni.

### 1. Regioni e PNRR: un breve stato dell'arte

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza rappresenta un'inedita modalità normativa alla crisi emergenziale portata dal Covid-19, costituendo, rispetto a questa, un tentativo di risposta comunitaria ai risvolti sanitari, economici ed istituzionali portati dalla pandemia<sup>1</sup>. Una reazione comunitaria che viene ad essere costituita dalla previsione di misure di sostegno economico finanziario concesse agli Stati membri ripartite tra questi secondo criteri oggettivi.

Il NextGenEU si compone dunque dei differenti Piani Nazionali che da questo discendono e a cui devono far riferimento; i quali si articolano attraverso previsioni volte sia a fornire una risposta economico-finanziaria portata dall'emergenza sanitaria ma anche concernenti progetti

\* Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche – Università degli Studi di Urbino Carlo Bo.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Cfr. considerando n. 5 del Reg. UE 2020/2094.



di riforma a lungo termine volti a sanare problematiche più datate nei diversi ordinamenti nazionali<sup>2</sup>.

Per ciò che attiene all'ordinamento italiano, il Piano approvato dalla Commissione prevede infatti questa duplice dimensione degli interventi, venendosi così a costituire un progetto di riforme condizionato dai vincoli imposti dall'UE e al cui controllo viene ad essere soggetto. Si parla infatti di un cronoprogramma sfociante in forme di indirizzo politico condizionato a proposito di tale peculiare intervento normativo<sup>3</sup>.

Non potendosi soffermare sulle peculiarità dei meccanismi di governo introdotti da tale inedita modalità normativa<sup>4</sup>, si ritiene che l'analisi relativa all'incidenza del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dal punto di vista dell'equilibrio dei rapporti inter-istituzionali tra Stato centrale e regioni possa fornire elementi di riflessioni preziosi sulle prospettive di sviluppo del regionalismo italiano.

Un'incidenza che pare assumere una specifica rilevanza se contestualizzata al momento attuale, ossia a seguito dell'approvazione della legge di attuazione della previsione di cui il terzo comma dell'articolo 116 Cost., intervenuta con la legge n. 86 del 2024 recante appunto

---

<sup>2</sup> "I PNRR, dunque, sono strumenti concepiti per realizzare, al contempo, obiettivi europei di medio-lungo periodo (come la transizione ecologica e quella digitale) e l'equilibrio finanziario complessivo degli Stati membri: di qui la stringente predeterminazione sostanziale delle scelte e dei vincoli imposti al singolo Stato nella predisposizione del proprio Piano" così M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022. Sul tema si v. E. CATELANI, *Il P.n.r.r. e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022.

<sup>3</sup> Il PNRR italiano trova la sua base giuridica nel Reg UE 241/2020 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, a cui si accompagnano le Linee Guida elaborate dal Parlamento e dal Consiglio UE; la normativa comunitaria definisce analiticamente le disposizioni e i contenuti dei Piani questi ultimi infatti prevedono Missioni, obiettivi generali e specifici, le modalità e i criteri inerenti alla ripartizione delle risorse, nonché l'indicazione del raggiungimento di traguardi ed obiettivi attraverso la predisposizione di un calendario di investimenti e riforme che ha come termine ultimo il 30 giugno 2026. Il Piano italiano è stato approvato dalla Commissione e di seguito dal Consiglio con Decisione di esecuzione 2021/241. "La proposta del Piano approvata dalla Commissione e condivisa nella Decisione di esecuzione ha dunque senz'altro contenuti prescrittivi e fonda obblighi giuridici in capo allo Stato membro", così M. CECCHETTI, cit. il quale parla di una "relazione contrattuale asimmetrica" tra Stato membro e Commissione, la quale gode di diverse prerogative, tra le più incisive si segnalano: la possibilità di approvare o meno una modifica del Piano in corso d'opera solo a seguito di richiesta motivata su circostanze oggettive; nonché la possibilità di ridurre il finanziamento previsto a seguito di eventuali inadempienze. Cfr. sul tema N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *federalismi.it*, n. 1, 2022; F. POLACCHINI, *I riflessi del Pnrr sulla forma di governo e sui processi di indirizzo politico*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2022, 234.

<sup>4</sup> "La messa a disposizione di ingenti risorse e il ricorso all'indebitamento comune per finanziare i piani di ripresa e resilienza proposti da tutti gli Stati membri (...) segnano una chiara discontinuità, se non un vero e proprio cambio di paradigma, nei contenuti e nel metodo di politiche europee sino ad allora volte soprattutto ad assicurare il rispetto dei parametri di finanza pubblica stabiliti dal Trattato di Maastricht" così N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNR: prime indicazioni*, in *federalismi.it-paper*, 2022, secondo l'A. oltre ad identificare una nuova modalità di intervento comunitario, la legislazione relativa ai NRP è idonea ad identificare, quantomeno a livello interno, un nuovo metodo di governo; cfr. sul punto E. CAVASINO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue fonti: dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022. M. RUBECCHI, *PNRR: Le nuove sfide per migliorare la qualità della regolamentazione*, in *Studi Urbinate*, 2022.

“disposizioni di attuazione” della – fino ad allora solo promessa – autonomia differenziata<sup>5</sup>, successivamente riformulata dalla sentenza della Corte costituzionale<sup>6</sup>.

Se il dibattito dottrinale in materia regionale pare dunque essere rivolto ad analizzare i contorni che l'autonomia regionale andrà assumendo in ragione delle “ulteriori e particolari condizioni di autonomia” a cui le regioni ordinarie possono accedere, l'equilibrio delineato per affrontare la gestione dei fondi PNRR pare assumere, rispetto a tale dibattito, una fisionomia contraddittoria.

Per cui, se da un lato le regioni ordinarie sono alle prese con le neo-introdotte modalità per aumentare i margini di autonomia ad esse riconosciute, dall'altro lato, a queste ultime viene affidato un ruolo che pare potersi definire recessivo, rigidamente limitato nell'ambito dell'attuazione di misure determinate in sede governativa.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, collocandosi in un ordinamento dall'essenza pluralista quale quello italiano, si inserisce in un contesto normativo caratterizzato da una molteplicità di attori legislativi, tra i quali, principalmente, Stato e Regioni la cui armonia dei rapporti è stata definita da ultimo con la riforma costituzionale – l. cost. 3 del 2001 – che, riformando il Titolo V della Carta, ha rimodulato la forma di regionalismo italiana in senso “federale”.

Tuttavia, la dimensione federale improntata alla forma di stato regionale italiana è stata mitigata da due fattori principali: da un lato, attraverso una giurisprudenza costituzionale spesso giustificativa di interventi legislativi statali incidenti le sfere di competenze attribuite alle

---

<sup>5</sup> Sul tema G. CAPORALI, *La legge quadro sull'autonomia differenziata: un'analisi delle criticità e delle prospettive*, in *Italian papers on federalism*, n. 3, 2024; G.M. SALERNO, *Autonomia differenziata: problema o prospettiva costituzionale?*, in *federalismi.it*, n. 19, 2023; G. GUZZETTA, *Potenzialità, rischi e aspettative dell'autonomia differenziata*, in *Nuove Autonomie*, n. 1, 2024; S. STAIANO, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *federalismi.it*, n. 7, 2023; L. CASTELLI, *I nodi pendenti dell'attuazione dell'art. 116 terzo comma della Costituzione*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2023.

<sup>6</sup> Necessario sottolineare che le vicende connesse alla definizione delle modalità di attuazione della disposizione costituzionale di cui si discute, sono invero lontane dall'essere determinate con termini certi, in quanto a seguito della sentenza della Corte intervenuta sulla legittimità della legge n. 86 del 2024, i suoi contorni sono necessariamente da ridefinire; sulla pronuncia cfr. A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sentenza n. 192 del 2024*, in *giustizia insieme*, 2025; C. PINELLI, *Perché la disciplina dell'autonomia differenziata non va intesa come “una monade isolata”* (Osservazione a Corte cost. n. 192 del 2024), in [www.diariodidirittopubblico.it](http://www.diariodidirittopubblico.it), 2024; L. VIOLINI, *Alcune considerazioni sulla sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale*, in [www.lecostituzionaliste.it](http://www.lecostituzionaliste.it); C. BUZZACCHI, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale “differenziato”*, in *astrid online*, n. 18, 2024; A. RUGGERI, *Il regionalismo differenziato fa tappa presso la Consulta prima di riprendere il suo viaggio verso ... l'ignoto*, in *dirittiregionali.it*, n. 3, 2024.

regioni<sup>7</sup>, dall'altro lato, l'incompiutezza del modello regionale viene spesso ricondotta alla lunga inattuazione di disposizioni fondamentali portate dalla riforma<sup>8</sup>.

A seguito dell'opera della Corte costituzionale, infatti, sono stati elaborati quei principi cardine dell'assetto dei rapporti tra Stato e regioni volti a bilanciare le differenti istanze di uniformità ed autonomia, tipiche degli Stati composti. Si fa riferimento in particolare al principio di leale collaborazione il quale fonda e racchiude l'essenza del regionalismo italiano a cui si accompagna il principio di solidarietà territoriale. Principi che, sebbene non positivizzati dal testo, emergono a seguito di un'univoca giurisprudenza della Corte focalizzata sulla lettura sistematica dei principi fondamentali dell'ordinamento e, in particolare, della coppia assiologica fondamentale di libertà ed eguaglianza<sup>9</sup>.

In una forma di Stato regionale in divenire, il cui carattere pluralista, calato nella sua dimensione territoriale, restituisce un panorama composito di attori legislativi, si inserisce il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Il fine che si propone la presente analisi è quello di tentare di restituire uno studio sul ruolo attribuito alle regioni nell'ambito della normativa del PNRR, la quale fornisce preziosi elementi di riflessione circa la fisionomia attribuibile al modello di Stato regionale italiano.

Ai fini espositivi si tenterà di fornire una breve ricostruzione della normativa relativa al Piano, mantenendo il focus specifico circa il ruolo attribuito alla Regioni in ciascuna delle differenti fasi – rispettivamente progettazione, governance e attuazione – evidenziando come la tendenza centripeta che pare caratterizzare l'intero impianto normativo di cui si discute, sia accompagnata da ulteriori elementi distopici rispetto al quadro costituzionale del regionalismo attuale – foriera la riemersione normativa di istituti eliminati dalla Riforma del 2001. A fronte di tali considerazioni, si tenterà, in conclusione, di fornire qualche riflessione circa lo stato attuale del modello regionale italiano.

---

<sup>7</sup> Si è spesso fatto riferimento alla parziale disarmonia tra Costituzione scritta e Costituzione vivente relativamente alla forte ideologia di cui è figlia la Riforma del 2001 che mirava a far assumere al regionalismo italiano tratti marcatamente federali rispetto alla concreta attuazione cui ne ha fatto seguito, paradigmatico il ruolo assunto dalla Corte costituzionale in tal senso cfr. sul tema G. M. SALERNO, *Leale collaborazione*, in M. CARTABIA, M. RUOTOLO (a cura di), *Enciclopedia del diritto. I Tematici, Potere e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2023; secondo l'A. è proprio il principio di leale collaborazione ad operare a mo' di raccordo al fine di assicurare una continuità, contribuendo ad armonizzare il quadro costituzionale tra il *pre* e il *post* riforma. Sul ruolo della Corte costituzionale in materia di diritto regionale si v. E. BETTINELLI, F. RIGANÒ (a cura di), *La Riforma del Titolo V e la giurisprudenza costituzionale. atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Giappichelli editore, Torino, 2004.

<sup>8</sup> A. Barbera riconduce la mancata ed effettiva attuazione di un chiaro disegno regionale nel nostro ordinamento al fatto che "l'ordinamento regionale non è mai entrato nella cultura politica delle classi dirigenti. Gli interventi che lo hanno modellato" aggiunge "sono sempre stati condizionati da scelte partitiche contingenti" così A. BARBERA, *il "peccato originale" delle regioni*, in R. BIN, F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle regioni*, Napoli, Editoriale scientifica, 2023, 57 s.

<sup>9</sup> Così A. RUGGERI, *L'autonomia territoriale oggi, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, in *Diritti Regionali*, n. 1, 2024; sul principio fondamentale del pluralismo territoriale si v. anche L. CALIFANO, *I nodi irrisolti del regionalismo italiano*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, n. 10, 2022.

## 2. Il ruolo delle regioni nella c.d. fase ascendente del piano

Per poter considerare l'incidenza che la normativa PNRR ha avuto nell'ambito dei rapporti tra centro e territori, occorre partire da un'imprescindibile premessa.

Come brevemente accennato nel paragrafo precedente, i singoli Piani nazionali si compongono di progetti di riforma specifici che ricalcano le indicazioni fornite dalla normativa comunitaria – in particolare qui il Reg. UE 241/2021. Le sei missioni in cui si articolano i progetti di riforma previsti dal PNRR italiano, aderiscono rispettosamente agli assi strategici individuati dall'UE, sono costituite da: digitalizzazione, transizione ecologica, infrastrutture e mobilità sostenibile, istruzione e ricerca, coesione ed inclusione, salute<sup>10</sup>.

Ragionando sui titoli di competenza coinvolti, sin da una prima lettura, pare evidente come gli ambiti in cui tali missioni vengono ad inserirsi siano facilmente riconducibili sia a materie di competenza esclusiva statale, sia a titoli di competenza concorrente alla stregua dell'elenco previsto dall'articolo 117 Cost.<sup>11</sup>, il che comporta, almeno sulla base di un ragionamento relegato su un piano meramente astratto, il necessario coinvolgimento degli attori regionali nella predisposizione della normativa.

Inoltre, la necessità di questo coinvolgimento pare divenire ancor più stringente se si considera la peculiare rilevanza attribuita al “bilanciamento territoriale”<sup>12</sup> il quale, rappresentando una delle priorità trasversali rinvenibili in tutte le sei missioni del Piano, trova la sua espressione nella “coesione territoriale”<sup>13</sup> individuato quale obiettivo programmatico del PNRR<sup>14</sup> che si sostanzia nel tentativo di ridurre i divari territoriali<sup>15</sup> tradizionalmente riconducibili, nel nostro contesto ordinamentale, alla situazione del Mezzogiorno<sup>16</sup>.

Nonostante l'innegabile incidenza territoriale delle misure previste, a cui si accompagnano precise indicazioni comunitarie circa il necessario coinvolgimento di tutti i livelli di governo

---

<sup>10</sup> Cfr. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, approvato dal Consiglio dei Ministri del 12 gennaio 2021; sul punto cfr. C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 1, 2021.

<sup>11</sup> Interventi facilmente riconducibili a materie di competenza concorrente risultano essere: istruzione e ricerca, trasporto, energia, valorizzazione dei beni culturali, governo del territorio, porti e aeroporti.

<sup>12</sup> C. COLAPIETRO, *La forma di stato e di governo italiano alla prova del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022.

<sup>13</sup> “Se la coesione territoriale è obiettivo generale del Piano, è innegabile che il riequilibrio Nord-Sud del Paese costituisca la principale questione nazionale ed al contempo tema di interesse europeo” così A. BARONE, F. MAGNANARO, *PNRR e mezzogiorno*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2022; sul tema della coesione sociale in ambito comunitario si v. anche G.P. MANZANELLA, *Il tempo della politica di coesione*, in *federalismi.it*, n. 13, 2021.

<sup>14</sup> Considerando nn. 2, 3 del Reg. UE 2021/241.

<sup>15</sup> Una delle chiavi di volta dell'intero edificio è il riequilibrio territoriale, nella considerazione dell'impossibilità di realizzare un uso efficiente delle risorse europee senza affrontare la frattura Nord-Sud” così S. STAIANO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da sud*, in *federalismi.it*, n. 14, 2021; sul tema specifico della Coesione territoriale si v. anche G. FARRAIUOLO, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022; secondo il quale la coesione territoriale viene a definirsi quale declinazione territoriale del principio di uguaglianza, che viene ad essere contrapposto al concetto di asimmetria territoriale.

<sup>16</sup> Obiettivo che viene perseguito assegnando il 40% dei finanziamenti al Sud della nazione, cfr. PNRR Italiano, p. 40.

nella predisposizione del Piano<sup>17</sup>, tale attività è stata attuata senza un idoneo coinvolgimento delle regioni, contrastando dunque, oltre che con il riparto delle competenze ed il principio di sussidiarietà, anche con lo stesso principio di leale collaborazione.

La declinazione attuativa del principio su-citato richiede infatti il necessario coinvolgimento di tutti i livelli di governo coinvolti in sede decisionale, attraverso l'utilizzo di canali di coordinamento e raccordo inter-istituzionali, i quali, nel nostro ordinamento, sono rappresentati dal Sistema delle Conferenze<sup>18</sup>.

La fase di predisposizione del Piano, durante due diversi governi, ha visto le regioni esclusivamente quali destinatarie di flussi informativi, prive di poteri decisionali e, a discapito di quanto richiede il principio di leale collaborazione, nella fase definitiva degli interventi da presentare alla Commissione, non sono state utilizzate le sedi di raccordo interistituzionale quali la Conferenza Stato-Regioni<sup>19</sup>.

Nella fase prima di elaborazione del Piano, durante il governo Conte II, si è assistito ad un utilizzo informale delle sedi di raccordo: nelle riunioni della Conferenza Stato-Regioni, infatti, l'argomento del PNRR non compare mai nell'o.d.g. La seconda fase di elaborazione, coincidente con il governo Draghi, si è caratterizzata per un utilizzo delle sedi di raffronto con gli Enti territoriali maggiormente istituzionalizzato, benché finalizzato a coordinamenti di tipo informativo in cui le Regioni venivano ad essere considerate partecipanti alla stregua di altri enti locali.

È possibile affermare dunque che nella c.d. fase ascendente di elaborazione del Piano, le sedi di raccordo istituzionale (quali luoghi deputati alla realizzazione del principio di leale collaborazione) vengono ad essere sì utilizzate, ma in maniera "de-formalizzata" tralasciando la funzione consultiva propria e innata di tali sedi di raffronto<sup>20</sup>.

Una dinamica che, sebbene secondo alcuni potesse essere ascritta ad una fase progettuale<sup>21</sup>, viene ad essere confermata anche nella predisposizione della struttura di governance del Piano.

<sup>17</sup> Il punto 34 delle Premesse al Reg. UE n. 2021/241 prevede che "le autorità regionali e locali possano essere partner importanti nell'attuazione delle riforme e degli investimenti. A tale riguardo, esse dovrebbero essere adeguatamente consultate e coinvolte conformemente al quadro giuridico nazionale".

<sup>18</sup> Così F. POLACCHINI, *I riflessi del Pnrr su forma di governo e indirizzo politico*, cit.

<sup>19</sup> cfr. sul punto M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, cit.; S. PROFETI, *Il rapporto Stato-Regioni nella fase ascendente del PNRR italiano*, in N. ANTONIETTI, A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Bologna, Il Mulino, 2022; in particolare, si v. sul punto S. PROFETI, B. BALDI, *Le regioni italiane e il PNRR*, in *Rivista italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3, 2021, p. 435, dove si indica come "Con riferimento alla elaborazione del PNRR, l'esame delle fonti e degli o.d.g. delle convocazioni mostra che le conferenze istituzionali (Stato-regioni e Unificata) non sono mai state convocate nella fase del governo Conte II, mentre il governo Draghi ha scelto la CU come sede ufficiale per comunicare, attraverso interventi mirati dei ministri competenti, ai rappresentanti di tutte le autonomie (regionali e governi locali) i contenuti del piano predisposto dalle amministrazioni centrali".

<sup>20</sup> G. ARMAO, *Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (Pnrr): competenze e ruolo delle Regioni nella programmazione ed attuazione degli interventi per lo sviluppo territoriale e la coesione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1, 2023; parla di "assetto centripeta" per descrivere l'assetto della struttura della governance PNRR definita dall'Amministrazione centrale, la quale, secondo l'A., delinea una struttura di rapporti top-down in cui le Regioni, sebbene titolari di competenze costituzionalmente riconosciute, vengono ad essere individuati quali "enti attuatori".

<sup>21</sup> Necessario sottolineare infatti che le Regioni, in sede di incontro del 28 aprile 2021 in Conferenza Unificata, dopo aver richiamato la necessità di un confronto maggiormente rispettoso del principio di leale collaborazione,

La scelta del Legislatore italiano è stata quella di ricondurre la governance del PNRR nell'ambito di due materie di competenza esclusiva statale quali: "i rapporti con l'Unione Europea" di cui l'articolo 117 comma secondo lett. a) nonché "la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali" prevista dal secondo comma dell'articolo 117 alla lett. m).

Sebbene riguardo al primo titolo di competenza richiamato non pare possano sorgere problematiche, attraverso il richiamo della determinazione dei Livelli essenziali, il legislatore, giocaforza il carattere trasversale<sup>22</sup> di quest'ultima, pare aver giustificato tale accentramento nella gestione della governance a scapito delle regioni, in tal modo contrastando non solo con le indicazioni comunitarie che richiedevano il coinvolgimento delle autonomie territoriali, ma anche andando ad incidere negativamente con il tessuto costituzionale relativo ai rapporti tra Stato e regioni dando vita a ciò che è stata definita "cooperazione in senso esecutivo"<sup>23</sup>.

### 3. La conferma nella normativa "governance"

Una compiuta analisi circa il ruolo delle regioni nella governance del PNRR non può prescindere dalla necessità di evidenziare alcune caratteristiche tipiche di tale peculiare legislazione che consentono di definire questo tipo di approccio quale "variazione di rotta" delle politiche Europee<sup>24</sup>.

Si fa qui particolare riferimento alla condizionalità che la normativa relativa al Piano Nazionale possiede rispetto all'UE la quale, come già brevemente accennato, si manifesta non solo in indicazioni contenute nella normativa comunitaria di riferimento – quale il Regolamento 241/2021 – ma anche attraverso precisi e specifici poteri di monitoraggio ovvero

---

presentano una proposta per la governance PNRR chiedendo al ministero per gli affari regionali l'istituzione presso il suo Dicastero di "tavoli di confronto settoriale di livello tecnico-operativo sulle sei Missioni prioritarie di intervento definite nel PNRR per poter conoscere in concreto quali saranno le progettualità che il Governo intende mettere in campo sui territori per ogni missione" cfr. Documento-informativa della Conferenza delle regioni n. 21/49/CU1/C2-C3 del 28 aprile 2021.

<sup>22</sup> Corte cost. Sent. n. 11 gennaio 2010, a proposito dei Livelli Essenziali, "Non si tratta di una "materia" in senso stretto bensì di una competenza trasversale, idonea cioè ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore statale deve poter predisporre le misure necessarie per attribuire a tutti i destinatari, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite come contenuto essenziale dei diritti"; sulla natura di materia trasversale anche Sent. n. 282 del 2002 C. cost; sull'utilizzo di tali materia quali giustificazioni di un accentramento delle competenze a favore dello Stato anche G. M. SALERNO, *Leale collaborazione (tra Stato e regioni)*, cit., 307, "è stato segnalato che a seguito della riforma del Titolo V si è assistito ad un fenomeno che è stato definito paradossale da chi ha rilevato che, a fronte di una revisione dell'impianto costituzionale dichiaratamente volta ad ampliare le sfere di autonomia regionali, i moti centripeti" non si sono arrestati.

<sup>23</sup> Così A. DIRRI, *La leale cooperazione nell'assestamento del PNRR: un regionalismo "esecutivo" per il superamento dei divari territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2024.

<sup>24</sup> "Con la Next Generation EU pare invece che vi sia stato un ripensamento rispetto alla strada fino ad oggi intrapresa dall'UE e di conseguenza dei singoli stati. Una variazione di rotta dovuta essenzialmente ad effetti economici conseguenti all'emergenza sanitaria, ma che trovano la loro base nella percezione della necessità di cambio di passo, visto che il mercato e l'economia europea e mondiale (a cui siamo inevitabilmente collegati) non erano in grado di quella rivitalizzazione che da tempo era essenziale alla struttura di molti stati." così E. CATELANI, *P.N.R.R. e ordinamento costituzionale: un'introduzione*, cit.



sanzionatori previsti a favore della Commissione in caso di mancato rispetto delle indicazioni contenute nella normativa comunitaria.

In tale contesto si inserisce il ruolo centrale del governo<sup>25</sup>, che anche prima di questo particolare momento storico, era stato già individuato quale interlocutore “privilegiato” rispetto alle politiche comunitarie; un’interlocuzione che viene ad essere ancor più necessaria con specifico riguardo al contesto normativo di riferimento che prevede il rigido rispetto di un cronoprogramma previamente approvato dalla Commissione e dal Parlamento Europeo.

Al fine di garantire questo dialogo privo quanto possibile di intermediazioni, nonché di consentire una più efficace immediatezza tra le istituzioni nazionali e sovranazionali, si è istituita una governance in grado di garantire una risposta a tali esigenze di celerità.

Il d.l. 77/2021, nella definizione della governance, pare allinearsi a tale specifica esigenza concreta: assicurando un ruolo centrale al governo e, al tempo stesso, istituendo una rete amministrativa *ad hoc* predisposta esclusivamente a tal fine. Il risultato conseguito, definibile come una “ridefinizione dei rapporti endogovernativi”<sup>26</sup>, si sostanzia nel rafforzamento della centralità del Presidente del Consiglio dei ministri e il ruolo riconosciuto alla Cabina di regia<sup>27</sup> a cui si accompagna la fondamentale rilevanza riconosciuta al Ministero dell’Economia e delle Finanze il quale agisce alla stregua sia di un controllore interno circa la correttezza ed adeguatezza delle misure introdotte al fine di rispettare i target e i c.d. *milestones* previsti dal Piano, sia quale controllore esterno, assicurando l’elargizione dei finanziamenti previsti dall’UE<sup>28</sup>.

La Cabina di regia è stata individuata come sede di raccordo centrale nonché quale organismo volto a dare impulso alla attuazione del PNRR. Alla luce della normativa originariamente prevista dal dl 77/2021, tale strumento veniva inoltre individuato quale sede

---

<sup>25</sup> “Dell’intera operazione è responsabile, naturalmente, il centro: responsabile, in primo luogo, verso la comunità nazionale, non essendo certo uno scherzo prendere a prestito, incrementando in modo rilevante il debito pubblico (...), responsabile, in secondo luogo, verso l’Unione europea, sia in relazione al prestito che – a maggior ragione – per i contributi a fondo perduto” così G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 4, 2021.

<sup>26</sup> C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di governo italiana alla prova del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022.

<sup>27</sup> Ex art. 2, comma 2 d.l. 77/2021 “La Cabina di regia esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull’attuazione degli interventi PNRR (...)”. Tra le specifiche attribuzioni riservate alla Cabina di regia: elaborazione di indirizzi guida per l’attuazione degli interventi del PNRR; effettua la ricognizione periodica sullo stato di attuazione degli interventi; esamina, previa istruttoria della Segreteria tecnica, i profili critici segnalati dai ministri competenti per materia; effettua il monitoraggio degli interventi che richiedono adempimenti normativi; trasmette alla Camere con cadenza semestrale una relazione sullo stato di attuazione del PNRR; riferisce periodicamente al Consiglio dei ministri sullo stato di avanzamento degli interventi PNRR; promuove il coordinamento tra i diversi livelli di governo; assicura la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale; promuove attività di informazione e comunicazione.

<sup>28</sup> E. CATELANI, *Il P.N.R.R. e ordinamento costituzionale: un’introduzione*, cit. richiamando l’articolo 6 del d.l. 77/2021 indica come il MEF “rappresenta il punto di contatto nazionale con la Commissione europea per l’attuazione del PNRR, nonché con le varie strutture di coordinamento istituite da ciascuna Amministrazione centrale (...) A tal fine il Ministero (...) dovrà svolgere una funzione di controllo interno, a garanzia di un uso legittimo, congruo e regolato dei fondi messi a disposizione dalle varie Amministrazioni, ma anche di garanzia verso l’esterno, ossia nei confronti degli organi europei al fine di evitare che valutazioni politiche successive europee possano incidere su finanziamenti che ancora devono essere erogati”.



di raccordo inter-istituzionale che assicurava il dialogo tra centro e territori, in ragione delle funzioni di “indirizzo, impulso e coordinamento generale sull’attuazione degli interventi PNRR”<sup>29</sup>.

Per ciò che attiene all’argomento di cui si tratta, pare opportuno focalizzare l’attenzione sulle modalità di raccordo previste dal d.l. in commento, il quale definisce la prima fase della governance del PNRR, tralasciando una definizione completa circa la complessa architettura predisposta a tal fine.

La funzione di raccordo inter-istituzionale attribuita alla Cabina di regia viene ad essere realizzata attraverso la previsione della sua composizione variabile<sup>30</sup> e mutevole a seconda della materia trattata<sup>31</sup>. Laddove la tematica affrontata sia relativa a dinamiche connesse a diversi livelli territoriali, si prevede una composizione della Cabina in maniera idonea e corrispondente a tale specifico fine. Per rispondere a questa specifica esigenza, infatti, si annoverano una pluralità di soluzioni quali: la partecipazione del Ministro per gli Affari regionali, a cui può essere affidata la presidenza della seduta attraverso la delega concessa dal Presidente del Consiglio dei ministri; nonché la partecipazione alla stessa Cabina del Presidente della regione interessata – o della Provincia autonoma – nel caso in cui la tematica affrontata sia relativa a tale specifico territorio, ovvero del Presidente della Conferenza Stato-Regioni laddove invece vi siano più territori regionali coinvolti<sup>32</sup>.

Nella prima fase della governance definita con il decreto legge 77 del 2021, la possibilità di partecipare alle sedute della Cabina di regia non esauriva gli strumenti attraverso cui realizzare – seppur timidamente – il coordinamento tra Stato ed autonomie; a tal fine si è infatti previsto nell’ambito del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale, la possibilità per le regioni, province autonome ed Enti locali di prenderne parte<sup>33</sup>.

Nonostante le previsioni su richiamate rispondevano alla necessità di assicurare un coinvolgimento delle Regioni nell’ambito della governance del Piano, nel concreto tali soluzioni si sono rivelate foriere di un approccio cooperativo timido in cui le regioni vengono ad essere considerate alla stregua di meri soggetti interlocutori, incapaci di incidere nei procedimenti decisionali governativi relativi all’attuazione del PNRR<sup>34</sup>. A fronte di tale impellenza, si è tentato

<sup>29</sup> Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZIO STUDI, *Provvedimento d.l. 77/2021 – Governance del PNRR e semplificazioni*.

<sup>30</sup> Così A. STAIANO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *federalismi.it*, n. 14, 2021; M. CLARICH, *il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Astrid Rassegna*, n. 12, 2021.

<sup>31</sup> U. RONGA, *La Cabina di regia nel procedimento di attuazione del PNRR. Quale modello di raccordo tra Stato e Autonomie?*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2022.; sul ruolo della Cabina di regia si v. anche G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023, il quale riconduce i compiti ad essa attribuiti “sotto la sintetica formula di indirizzo politico, impulso e coordinamento”.

<sup>32</sup> Sul punto G. MENEGUS, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell’attuazione*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2021.

<sup>33</sup> Articolo 3 comma 1 d.l. 77 del 2021 “Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (...) è istituito il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale composto dai rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, degli Enti locali e dei rispettivi organismi associativi, nonché di Roma capitale, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell’università e della ricerca e della società civile”.

<sup>34</sup> “La Conferenza delle Regioni ha inviato tutta una serie di proposte di emendamenti al Governo sul dl semplificazioni e governance Pnrr, il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza, affinché nella bozza del ‘Recovery’,

di dare una risposta attraverso l'istituzione del Nucleo PNRR Stato-Regioni<sup>35</sup>, istituito presso il Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il cui fine di coordinamento e raccordo tra centro e territori si esplicita attraverso una serie di funzioni ad esso attribuite di supporto, assistenza alle Regioni ed enti territoriali coinvolti nei progetti relativi al Piano, nonché di condivisione delle relative informazioni con le competenti strutture del Consiglio dei ministri.<sup>36</sup>

La governance del PNRR è stata da ultimo riformata attraverso l'emissione del decreto legge n. 13 del 2023. Una modifica che opera secondo un'univoca direttrice costituita dall'esigenza di razionalizzare le strutture operative delineate dalla normativa precedente, la quale opera da un lato, attraverso la riduzione delle strutture inserite nell'ambito della governance, e dall'altro lato, prevedendo una struttura di missione *ad hoc* che assorbe alcune delle competenze e funzioni in precedenza attribuite ad altre strutture<sup>37</sup>.

Necessario sottolineare che la finalità di migliorare l'efficienza, resa esplicita<sup>38</sup> nel secondo decreto governance (d.l. 13 del 2023), viene concretamente perseguita operando univocamente verso un – ulteriore – accentramento del ruolo dell'esecutivo nella struttura della *governance*. In particolare, alla soppressione di numerose strutture previamente previste<sup>39</sup> (tra le quali il Tavolo

---

inviata dal Governo, siano corrette le questioni e tutti gli aspetti normativi. Si evidenzia così l'esclusivo ruolo consultivo che il dl assegnerebbe alle regioni con una reiterata visione centralista. Lo sviluppo economico e sociale dei territori è indiscutibilmente attribuito costituzionalmente alla competenza regionale. E nel Recovery le Regioni sono di fatto escluse da tutti i meccanismi decisionali e dalle sedi più rilevanti. Quindi va ripristinato un corretto rapporto istituzionale”; cfr. Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome del 28 maggio 2021 sulle proposte di emendamento al decreto governance.

<sup>35</sup> Articolo 33 del d.l. 152 del 2021 il cui comma I recita “Al fine di assicurare il coordinamento delle relazioni tra Amministrazioni statali titolari di interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e gli enti locali, è istituito presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, il Nucleo di coordinamento delle iniziative di ripresa e resilienza tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, denominato “Nucleo PNRR Stato-Regioni”.

<sup>36</sup> Articolo 33, co II, lett a) b) c), d.l. 152 del 2021.

<sup>37</sup> Novità più significativa introdotta con il secondo decreto è costituita dall'istituzione di una Struttura di Missione con compiti di coordinamento specifici che si è perseguito maggiormente quell'intento di razionalizzazione e di politicizzazione della governance del Piano. Oltre alle numerose funzioni ad essa attribuite a cui si fa rinvio nella definizione di tale governance si è parlato di “un ritorno alla politica” facendo particolare riferimento al ruolo del Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e per il PNRR rispetto al quale il neo-istituito Ispettorato generale per il PNRR (istituito presso la Ragioneria dello Stato presso il MEF) e la stessa Struttura, si trovano in un rapporto di diretta dipendenza.

<sup>38</sup> Ai sensi dell'articolo 1 del decreto n. 13 del 2023 viene esplicitato il fine della normativa nel “migliorare e rendere più efficiente il coordinamento di attività di gestione, nonché di monitoraggio, di rendicontazione e di controllo degli interventi”.

<sup>39</sup> Si evidenzia il ridimensionamento del ruolo attribuito al Ministero dell'Economia e delle Finanze che, nella prima fase era stato individuato quale soggetto deputato ad interloquire con le istituzioni europee, e di tutte le strutture ad esso facenti riferimento, impiegate in importanti funzioni al fine di coordinare gli interventi; nonché un'altrettanta significativa circoscrizione dei compiti affidate alle “due strutture di missioni tecniche” ossia la Segreteria tecnica e l'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione, i cui principali compiti vengono ad essere attribuiti alla Struttura di missione; “La segreteria tecnica di supporto alla Cabina di regia, pur sopravvissuta formalmente, vede i suoi compiti integralmente assorbiti dalla Struttura di missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio, mentre l'Unità di razionalizzazione e miglioramento della regolazione cede a sua volta, sempre alla Struttura di missione PNRR, il compito di individuare «sulla base delle segnalazioni trasmesse alla Cabina di regia

permanente per il partenariato<sup>40)</sup> corrisponde un ampliamento del ruolo della Cabina di regia che ne assorbe in parte le funzioni<sup>41)</sup>.

Per ciò che rileva ai nostri fini pare potersi dire che, sebbene – per alcuni aspetti – la governance del PNRR abbia subito profonde modifiche, il ruolo delle regioni e delle autonomie non sia mutato, posta la permanenza del margine di incertezza relativo al peso di queste ultime nell’ambito decisionale e gestionale degli investimenti e dei progetti di riforma. La traslazione dei compiti e funzioni attribuiti al Tavolo permanente nell’ambito della Struttura tecnica non ha infatti mutato l’incidenza del ruolo regionale, che continua ad essere considerato alla stregua di tutti gli altri partecipanti; l’unica sede di raccordo e coordinamento istituzionalizzata continua ad essere il Nucleo PNRR Stato-Regioni, il quale, come già si è detto, deriva da una disposizione precedente alla riforma della governance la quale, si può dire, non ha meriti di maggior coinvolgimento regionale.

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte pare potersi dire che il ruolo marginale riservato alle Regioni nella fase di predisposizione del Piano, ancorché come si è detto incidente nelle sfere di competenza riservate a queste ultime, è stato invero confermato anche in sede attuativa dello stesso. Nonostante siano state previste sedi di raccordo inter-istituzionale, disciplinate dalla normativa ascrivibile alla prima fase di governance – coincidente con il Governo Draghi – , individuate quali sedi qualificate ed istituzionalizzate di dialogo tra Esecutivo e regioni ed altri enti territoriali; necessario sottolineare come, anche nella fase attuativa, il coordinamento previsto tra centro e territori sia privo del carattere della percettività nonché della vincolatività dei pareri resi da questi ultimi. Un’interlocuzione dai contorni sfumati e mutevoli che considera le regioni alla stregua di altri soggetti interessati coinvolti<sup>42)</sup>, riducendone il ruolo costituzionalmente rilevante di attori legislativi.

#### 4. Le regioni quali soggetti attuatori “sostituibili”

A fronte di tale fumosità relativa al ruolo attribuito alle regioni nell’ambito della governance del Piano, si palesa, invero, una certa chiarezza sul ruolo di soggetti attuatori loro attribuito.

---

(...) gli ostacoli all’attuazione corretta e tempestiva delle riforme e degli investimenti PNRR»” così G. MENEGUS, *La riforma della governance*, op. cit.

<sup>40)</sup> Soppressione intervenuta in opera all’articolo 1, comma 4, lett. c) del d.l. 13/2023.

<sup>41)</sup> Ai sensi dell’articolo 1, comma 4 lett b) del d.l. 13/2023 la negoziazione con gli stakeholders viene trasferita nell’ambito della Cabina di regia la cui composizione – mantenutosi il carattere di mobilità – consente di ricomprendere i precedenti partecipanti al Tavolo (Presidente della Conferenza delle regioni e delle Province autonome, il Presidente dell’ANCI e il Presidente dell’UPI, sindaco di Roma capitale nonché i rappresentanti delle parti sociali, delle categorie produttive e sociali, del settore bancario, finanziario e assicurativo, del sistema dell’università e della ricerca, della società civile e delle organizzazioni della cittadinanza attiva così G. MENEGUS, *La riforma della governance del PNRR*, op. cit.) nell’ipotesi in cui vi sia la necessità di assicurare la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale.

<sup>42)</sup> Si fa qui riferimento ai “rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome di Trento e Bolzano, degli Enti locali e dei rispettivi enti associativi nonché di Roma capitale, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell’università e della ricerca e della società civile nonché delle organizzazioni di cittadinanza attiva” cui l’articolo 3 del d.l. 77 del 2021 individua quali membri del Tavolo permanente del partenariato economico sociale e territoriale.

L'articolo 9 del decreto 77 del 2021 individua le regioni tra i soggetti deputati alla "realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR"<sup>43</sup> "sulla base delle specifiche competenze istituzionali" a questi riconosciute; in tal modo territorializzando completamente la fase attuativa delle misure coinvolte nel Piano<sup>44</sup>.

Sebbene i termini della normativa paiono determinare le regioni quali soggetti attuatori delle misure del Piano, anche in tale contesto la centralità dell'esecutivo si manifesta in tutta la sua preponderanza. Ciò avviene, in ambito delle procedure di attuazione, attraverso la previsione di cui l'articolo 12 del d.l. 77/2021 che, più di altre, pare idonea a produrre riflessi sul rispetto delle disposizioni costituzionali relative al rapporto tra Stato e regioni, introducendo (l'ulteriore) possibilità per lo Stato centrale di sostituirsi a tali soggetti attuatori nelle ipotesi di inadempimento, di ritardi o di difformità nell'adempimento rispetto a quanto stabilito.

Il potere sostitutivo previsto dalla normativa viene ad essere subordinato alla necessaria assegnazione di un termine entro cui provvedere, pari a trenta giorni, al soggetto attuatore da parte del Presidente del Consiglio dei ministri – su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente – allo spirare del quale, si prevede la nomina di un commissario *ad acta*, dotato dei relativi poteri necessari per porre fine all'inadempimento<sup>45</sup>.

Sebbene dunque la previsione dei poteri sostitutivi non costituisca una novità nel nostro ordinamento costituzionale – essendo riconosciuti dall'articolo 120 Cost.<sup>46</sup> –, si ritiene che l'eccessiva genericità<sup>47</sup> relativa alla formulazione della disposizione di cui si discute possa configurarsi come potenzialmente idonea ad incidere su quelle disposizioni costituzionali relative all'assetto dei rapporti tra Stato e regioni. Opportuno sottolineare infatti che la disciplina di rango costituzionale relativa ai poteri sostitutivi, quale "clausola di chiusura", viene supportata da un lato, dalla previsione di una riserva di legge a cui viene subordinato

---

<sup>43</sup> Ai sensi dell'articolo 9, primo comma, d.l. 77 del 2021 "Alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali (...)".

<sup>44</sup> "Secondo l'art. 9 del decreto, infatti, il ruolo delle Regioni deve essere portato avanti a partire da quanto già previsto nel PNRR e si inserisce in particolar modo in una fase esecutiva e successiva a quella di coordinamento e di progettazione in quanto si chiede alle Regioni di voler portare a termine degli interventi che sono il frutto di linee guida inserite nel Piano (...)" così M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2021.

<sup>45</sup> Articolo 12, comma 1, decreto legge 77/2021 "In caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente, sentito il soggetto attuatore, il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero in alternativa nomina uno o più commissari *ad acta*, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione dei progetti (...)".

<sup>46</sup> Sul potere sostitutivo si v. E. ESPOSITO, *Il potere sostitutivo. Amministrazione centrale ed enti locali*, Napoli, 1968; R. DICKMAN, *Osservazioni in tema di sussidiarietà e poteri sostitutivi statali dopo la l.cost. 3 del 2001*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 485 s.; P. CARETTI, *Rapporti tra Stato e Regioni: funzione di indirizzo, coordinamento e potere sostitutivo*, in *Le Regioni*, n. 6, 2002; G. FONTANA, *I poteri sostitutivi nella repubblica delle autonomie*, in *Issrfa.cnr*, 2005, 330 s.; G. VERONESI, *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, comma 2, Cost.*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002.

<sup>47</sup> M. TRAPANI, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, cit.

l'esercizio<sup>48</sup>; e, dall'altro, l'utilizzo di tali poteri viene ad essere circoscritto ad una specifica casistica individuata dalla stessa norma<sup>49</sup>.

Poste le differenze rispetto alla disposizione costituzionale di cui l'articolo 120, il potere sostitutivo introdotto dall'articolo 12 del decreto *governance* presenta elementi riconducibili ad una logica pre-esistente la Riforma del 2001. Prima della modifica del Titolo V si prevedevano infatti meccanismi di sostituzione sia dello Stato nei confronti delle regioni, sia per queste ultime verso gli enti locali; attivabili nel caso di mancato esercizio delle funzioni amministrative ad essi attribuite<sup>50</sup>.

Emblematica in tale contesto la sentenza della Corte costituzionale n. 177 del 18 febbraio del 1988, con cui la Corte, chiamata a giudicare la legittimità dei poteri sostitutivi previsti a favore dello Stato, giunge a specificarne la disciplina, subordinandone la conformità costituzionale alla sussistenza di specifici presupposti. L'esercizio da parte dello Stato centrale dei poteri sostitutivi, secondo le indicazioni della Consulta, poteva avvenire nei soli casi in cui l'inerzia regionale avrebbe messo in serio pericolo l'adempimento di funzioni fondamentali dello Stato. Le ipotesi di esercibilità venivano così ad essere limitate ai soli casi in cui la sostituzione da parte dello Stato poteva definirsi come "strettamente strumentale"<sup>51</sup> rispetto all'esecuzione, ovvero all'attuazione di indirizzi<sup>52</sup> già determinati, escludendo la legittimità in tutti i casi in cui residuava un margine di discrezionalità sull'an circa l'esercizio di tale prerogativa, una lettura suffragata anche dalla necessità, sempre richiesta dalla Corte costituzionale, della previsione di termini perentori.

L'assonanza tra la disciplina dei poteri sostitutivi di cui l'articolo 12 con la versione costituzionale previgente la riforma del 2001 pare sussistere senza dubbio.

Invero, la disposizione relativa ai poteri sostitutivi non è l'unica a fornire un'eco circa la riviviscenza di disposizioni costituzionali ante riforma: è il secondo comma dell'articolo 1 del decreto, infatti, a stabilire come "preminente" l'interesse nazionale ai fini della norma e della sua attuazione. Un interesse nazionale che, sebbene specificatamente relativo "alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi" di cui si costituisce il Piano, inserito nella medesima disposizione che ne riconduce la *governance* alle materie – trasversali – di competenza esclusiva dello Stato, restituisce una narrativa volta a giustificare una gestione che replica, anche nella dimensione attuativa, uno schema di intervento in cui il Governo si conferma quale indiscusso protagonista, nuovamente a scapito delle autonomie territoriali.

---

<sup>48</sup> "La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione", Articolo 120 Cost., secondo comma, ultimo periodo.

<sup>49</sup> "Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali"; Articolo 120 Cost., secondo comma, primo periodo.

<sup>50</sup> Sul punto si v. G. VERONESI, *Poteri sostitutivi: recenti orientamenti*, in *Le Regioni*, n. 1, 2001; G. GRECO, *Il potere di sostituzione dello Stato alle Regioni*, in *Il Foro amm.*, n. 3, 1989; G. SIRIANNI, *Inerzia amministrativa e poteri sostitutivi*, Milano, 1991.

<sup>51</sup> Così A. DE MICHELE, *L'art. 120 della Costituzione e il suo ruolo nella riforma del Titolo V*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 5, 2008.

<sup>52</sup> C. cost. sent. n. 177 del 1988 cons. in diritto 5.1.

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte pare potersi dire che il Legislatore, predisponendo la normativa relativa alla *governance* e alla attuazione del PNRR, abbia ricercato soluzioni volte a gestire il sistema dei rapporti tra Centro e territori “rispolverando” istituti pre-esistenti e dunque confliggenti con il tessuto costituzionale del diritto regionale; sebbene necessarie a garantire la centralità del ruolo del potere legislativo centrale rappresentato, in tale specifico contesto, dall'Esecutivo.

La normativa relativa alla *governance* e all'attuazione del PNRR fornisce dunque preziosi elementi di riflessione sullo stato dell'arte del modello regionale italiano.

Il richiamo a titoli di competenza esclusiva dal carattere trasversale, la positivizzazione dell'interesse nazionale e la previsione di un'ulteriore ipotesi di potere sostitutivo sono istituti accomunati da un medesimo filo rosso conduttore: la garanzia del ruolo centrale del Governo sul ruolo delle regioni, in ragione della necessità del rispetto della normativa comunitaria.

## 5. Conclusioni

Sulla scorta delle riflessioni sin qui svolte, le questioni di diritto pubblico sono molteplici: dal rapporto tra le fonti del diritto, al ruolo dell'UE nell'ordinamento costituzionale interno ed anche, per ciò che qui interessa, la fisionomia di un modello regionale ancora ad oggi in divenire.

Le motivazioni della scelta “centralizzata” di cui si è detto siano tanto chiare quanto giustificabili e – pare – riconducibili alle medesime “ragioni logiche ancor prima che giuridiche” che hanno giustificato il ri-accentramento delle competenze nel periodo emergenziale della pandemia.

Nonostante, dunque, la tendenza ri-accentratrice nelle dinamiche territoriali degli ordinamenti composti nell'ambito di situazioni emergenziali non possa dirsi un elemento innovativo, la gestione normativa dell'emergenza prima e del PNRR poi è stata in grado di riaprire la mai conclusa discussione circa la definizione dei contorni, ancor'oggi sfumati, del modello regionale italiano.

Una discussione che si alimenta nella sempre più frequente divergenza tra il dato positivo costituzionale e l'assetto dei rapporti tra Stato e regioni così come risultante nel tessuto normativo ed istituzionale vivente.

Osservando nel complesso la vicenda PNRR, come si è tentato di dimostrare, il ruolo e il coinvolgimento effettivo riconosciuti alle regioni paiono non corrispondere al disegno del Costituente del 2001. Tuttavia, al fine di fornire un quadro che possa tentare di restituire la complessità del sistema regionale attuale, si ritiene necessario sottolineare un innegabile dato di contesto di pari importanza. A fronte di un denunciato contrasto con le norme costituzionali relative al riparto delle competenze, si profila un atteggiamento regionale “remissivo”, confermato anche dall'assenza di contenzioso costituzionale relativo alla normativa del Piano, che impone di considerare in termini interrogativi l'effettiva sussistenza di tale potenziale situazione di antagonismo tra i diversi soggetti istituzionali di cui si compone la Repubblica.

Alla luce di questo quadro, ad un primo e rapido sguardo, paiono essere due le soluzioni possibili.



L'una supportata dalla Costituzione scritta, volta ad attuare interamente le disposizioni del Titolo V così come riformato nel 2001, che vira verso un modello regionale differenziato, sulla base di un sistema di federalismo fiscale con fondi perequativi e una chiara determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali. L'altra, fondata piuttosto sulla Costituzione vivente, realizza quella giurisprudenza costituzionale che motiva normative statali che invadono le sfere di autonomia regionale, dando vita ad un regionalismo di pura esecuzione. In questo senso, il "silenzio-assenso" da parte delle regioni che pare idoneo a confermare la netta distanza tra una Costituzione scritta con la sua versione "vivente" che trova, nello specifico caso del regionalismo, terreno fertile per continuare ad affermarsi.

Tuttavia, si ritiene che soluzioni tanto polarizzate non riescano a restituire la complessità attuale che permea i rapporti tra Stato e regioni. In tal senso, una terza via si pone quale alternativa tra la raffigurazione istituzionale ovvero amministrativa riconosciuta agli enti regionali, attribuendo a questi ultimi un ruolo politico<sup>53</sup>, attraverso l'istituzionalizzazione e formalizzazione delle occasioni e delle sedi di incontro. Ponendosi come fine ultimo la codeterminazione dell'indirizzo politico, trasformando "l'interesse nazionale" in "interesse unitario"<sup>54</sup>, maggiormente complesso e, dunque idoneo, a riflettere la natura composita e plurale della nostra forma di Stato.

---

<sup>53</sup> Sull'implementazione della partecipazione politica delle regioni si v. R. DI MARIA, *La potestà legislativa regionale tra (endogena) autonomia politica ed (esogena) attuazione programmatica*, in *Le Regioni*, 1, 2, 2021.

<sup>54</sup> C. MAINARDIS, *PNRR e Regioni*, cit., che individua nella "dimensione politica delle regioni" lo strumento attraverso cui avviare "i processi di integrazione politica che avvicinano il centro e i territori, coinvolgendo le autonomie nelle diverse politiche pubbliche di matrice statale (...) con la consapevolezza che questo canale di integrazione politica non è solamente funzionale alla difesa delle rispettive attribuzioni ma è il riflesso di un principio costituzionale (la leale collaborazione) che ha come fine ultimo la tutela concorrente di interessi unitari"; sul punto anche A. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, 1, 2, 2021.

CRISTIAN TRACÀ\*

## PNRR e governance dei patti educativi territoriali\*\*

ABSTRACT (EN): Italian Recovery and Resilience Plan against territorial gaps and school dropout represents a change in social-educational welfare practices related to the education, with a performative mechanism that is highlighting some difficulties for the realization of the territorial educational pacts, which until now had followed a different governance system. A new, less centralist organization is under discussion in Parliament.

ABSTRACT (IT): Il PNRR per la riduzione dei divari territoriali e la lotta alla dispersione scolastica rappresenta un cambiamento nelle pratiche territoriali socioeducative che ruotano attorno alla scuola, con un meccanismo di condizionalità performativa centralizzata che sta evidenziando alcune difficoltà per la realizzazione dei patti educativi territoriali, che fino a questo momento avevano seguito una governance diversa, rievocata anche da iniziative parlamentari in discussione per il welfare.

SOMMARIO: 1. Una premessa storica e di metodo. – 2. Il principio di autonomia e le reti territoriali. – 3. I patti educativi di comunità. – 4. Il PNRR antidispersione. – 5. Efficacia ed efficienza nella progettazione e nella realizzazione del PNRR. – 6. Conclusioni e prospettive.

### 1. Una premessa storica e di metodo

Il dibattito tra governance<sup>1</sup> centralizzata e decentramento è più che mai attuale, visti i processi di riforma in atto nel Paese anche in temi di Scuola e politiche formative, considerati i disegni di legge in discussione in Parlamento e il quadro delle Raccomandazioni europee sull'inclusione scolastica e sociale. Il tema è oggetto di contesa e riforme sin dagli albori del Regno d'Italia: già in quel momento si disegnarono infatti due fronti. Il primo sosteneva che la cosiddetta *piemontesizzazione* del Paese avrebbe garantito uno sviluppo più ordinato e coeso, l'altro che teorizzava l'impossibilità di procedere unitariamente in uno Stato che nasceva da un mosaico di storie estremamente eterogenee. Nel corso dei primi decenni post-unitari, ad esempio, con l'estensione della Legge 3725 del 1859 (meglio nota come Legge Casati) si è registrato un dibattito (oggi presente sui patti territoriali educativi) che aveva evidenziato enormi limiti con l'affidamento dell'istruzione ai Comuni<sup>2</sup>. Sono state soprattutto le riforme

\* Dottorando di ricerca in scienze pedagogiche – Alma Mater Studiorum – Università di Bologna.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Sull'utilizzo del termine governance si rimanda a A. ARMONE, *La scuola autonoma al bivio tra neocentralismo ministeriale e nuova dimensione dei territori* in *Scuola democratica*, n. 3, 2014, p. 708. Esso infatti viene sempre più utilizzato nelle politiche pubbliche, per indicare le logiche di tipo negoziale, coordinative, multi-attore, piuttosto di quelle di vero e proprio *government* basate esclusivamente sulla normazione e programmazione.

<sup>2</sup> La dinamica centro-periferia è ben evidenziata per esempio in M. D'ASCENZO, *Tra centro e periferia. La scuola elementare a Bologna dalla Daneo-Credaro all'avvocazione statale*, Clueb, Bologna, 2006.

dell'autonomia scolastica, l'idea di ecosistema formativo territoriale e l'aumento dei poteri del Dirigente scolastico a spostare gli equilibri verso la localizzazione di alcuni interventi e delle scelte più connesse alle reti di cittadinanza.

Questo articolo tenta di evidenziare le fasi più importanti di ridefinizione recente dei poteri e degli obiettivi del welfare legato più direttamente alla Scuola, ripercorrendo alcune tappe cruciali e sottolineando i modelli di dialogo, contrapposizione o sovrapposizione tra i livelli di governance nel recente passato e nelle prospettive che si intravedono, dopo la fase del PNRR che ha evidenziato molte complessità nella concretizzazione dei progetti di inclusione e coesione, aprendo ragionamenti sull'efficacia e sull'efficienza del superamento dello schema del Fondo sociale e dei patti educativi territoriali.

Nel corso dei paragrafi si vanno a rintracciare due prototipi: da una parte, i modelli più legati all'ipotesi centralista, più semplice da monitorare e più veloce da realizzare nella complessa realtà italiana. Potrebbe essere questo il caso del Piano Nazionale per la Ripresa e Resilienza legato all'antidispersione e alla riduzione dei divari territoriali, che può configurarsi come un tentativo di provare un modello misto di governance centro-periferia, ma che per l'alto grado di *condizionalità* tecniche può essere considerato come un grimaldello di sperimentazione per uno schema più tendente al neocentralismo. Sull'altro versante i procedimenti che hanno puntato sui meccanismi di promozione delle specificità locali e dei raccordi tra le realtà in rete: è il caso dei patti educativi, delle reti di scopo, delle materie di legislazione concorrente collegate al mondo dell'istruzione, le politiche di coesione europee su base regionale. In mezzo al guado i tentativi intermedi di relazione tra Stato ed istituzioni territoriali, che potrebbero essere la via d'uscita da alcune difficoltà, ma solo se accompagnate con consapevolezza.

Dopo le premesse di cornice, l'analisi si concentra maggiormente sulla declinazione italiana del Next Generation Europe, il PNRR, per la densità di sfide e di riflessioni che ha generato e, in ottica propositiva, per comprendere quali saranno le possibili eredità di un tale percorso dentro la Pubblica Amministrazione e le istituzioni scolastiche.

## 2. Il principio di autonomia e le reti territoriali

Sono ormai passati quasi tre decenni dall'introduzione dell'autonomia scolastica, se consideriamo la Legge Bassanini (59/1997) come atto legislativo scatenante del principio di sussidiarietà, formalizzato poi successivamente con il D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275. In tempi di PNRR, che ha affidato alle scuole una quantità di risorse mai viste, con tempi e temi di gestione molto difficili da sostenere, è tempo di riflettere sul nuovo impianto della governance del welfare socioeducativo tra autonomie locali e processi di accentramento ministeriale. Per l'importanza che assume nel quadro complessivo dell'argomento, è impossibile non considerare come premessa che è stato soprattutto lo shock sociale della fase pandemica a cavallo del 2020-2021 (e i successivi piani di investimento europei) a dare un impulso forte per la riflessione sulla scuola nei territori e per la successiva costituzione di reti e patti locali con finalità legate all'istruzione e alla formazione. Si è cercato, infatti, proprio in quella fase, di traghettare il Paese da una fase di emergenza a una fase di stabilizzazione di buone pratiche territoriali, mettendo a sistema collaborazioni e progettualità che coinvolgessero tanto gli Enti locali quanto il Terzo

Settore nel rapporto con le istituzioni scolastiche. Come conferma lo studio condotto da Indire e Università di Bologna la pandemia ha rappresentato sicuramente una sfida senza precedenti per il sistema educativo, ma ha offerto l'opportunità di riscoprire l'importanza delle relazioni umane nel contesto scolastico, insegnando l'importanza di adattarsi ai cambiamenti, di essere solidali e di lavorare insieme per il bene degli studenti e della società nel suo complesso<sup>3</sup>. Una tendenza che un'impostazione centralista degli investimenti sicuramente fatica ad accompagnare nelle diversità delle singole aree coinvolte. Prima di addentrarsi in un'analisi articolata dell'argomento e misurarne, nei paragrafi successivi, l'impatto sull'organizzazione e sulle politiche sociali di welfare, appare utile e necessario riepilogare i principali passaggi normativi che hanno costituito lo scheletro di base della progettazione locale. Il PNRR ha cercato di costruire, infatti, un meccanismo misto di vincoli nazionali e autonomia territoriale.

Nonostante già l'art. 7 del D.P.R. 275 del 1999 formalizzasse l'accordo di rete tra scuole come processo strategico, sia organizzativo che formativo, si può affermare che è solo con la cosiddetta *Buona Scuola* (107/2015) che si imprime un'accelerazione generalizzata, nell'ottica del consolidamento di una riforma che veniva considerata poco applicata in alcune parti<sup>4</sup>. All'interno di questa espansione dei sistemi formativi sono stati aumentati gli obblighi di relazione con il tessuto sociale e produttivo, anche per le scuole meno direttamente implicate nella formazione tecnica e professionale, come i Licei. Sono stati introdotti nuovi strumenti a disposizione dei Dirigenti Scolastici per aumentare il loro peso strategico nella pianificazione territoriale. È bene chiarire, a tal proposito, che quando parliamo di Scuola come polo territoriale catalizzatore di accordi, fondi e investimenti, ci riferiamo soprattutto alla Scuola Secondaria di Secondo Grado, che per il legislatore è il segmento dell'istruzione più immerso nel territorio a causa della responsabilità sociale che le è stata attribuita rispetto al mercato del lavoro e al sistema economico.

Sono tre le principali direzioni di espansione percorse dalla legge per aumentare la governance locale nei processi di formazione, molto utili per capire le basi da cui è partito il PNRR. La prima scelta della Legge 107 ha riguardato i nuovi documenti di programmazione dell'offerta formativa, che da annuali sono diventati triennali (da POF a PTOF). L'intenzione era aumentare le connessioni in una prospettiva di più lungo termine. La seconda direzione ha previsto l'estensione dell'organico docenti, pensato, ove possibile, per progettare e dare corpo a collaborazioni e proposte aggiuntive rispetto alla didattica curricolare. Negli atti di indirizzo ministeriali questa parte delle risorse umane a disposizione viene definita *organico dell'autonomia*, che i Dirigenti Scolastici dovrebbero modellare in base alle esigenze strategiche e formative del proprio Istituto. Anche se, a dire il vero, già nel DPR del 1999 si faceva riferimento a quelli che allora si chiamavano *organici funzionali di istituto* che potevano prevedere figure specializzate nel raccordo programmatico tra vari enti ed istituzioni. Con l'input del governo queste figure acquisiscono centralità dopo una polemica pubblica molto forte rispetto all'eccessivo potere dei

---

<sup>3</sup> Per i dettagli sullo studio: S. GRECO, E. MORINI, A. PALETTA, *Come costruire una comunità educante: primi risultati della ricerca Leadership for Equity- L4E*, in *IUL Research*, n. 8, 2023, pp. 5-27.

<sup>4</sup> Un articolo che descrive bene i problemi realizzativi successivi alla concessione dell'autonomia scolastica è L. CIANFRIGLIA, *La questione della governance per l'istruzione. L'innovazione che nasce dalle pratiche*, in *Scuola democratica*, n. 3, 2014, pp. 713-722.

Dirigenti Scolastici nel modellare la programmazione delle risorse umane ed economiche<sup>5</sup>. Il terzo processo, probabilmente il più determinante per gli sviluppi successivi, riprende il tema dell'incentivazione e della promozione di *accordi di rete* (art 1 commi 70,71,72) in attesa di una disciplina più specifica, che infatti è arrivata con la nota n. 2151 del 7.6.2016 in cui il Ministero ha dettato le indicazioni per la costituzione degli accordi tra scuole.

Ci concentriamo sulle *reti di scopo*, perché rappresentano quanto di più vicino alle sinergie invocate dal PNRR nelle sue istruzioni alle istituzioni scolastiche. Secondo il disegno ministeriale esse si costituiscono spontaneamente tra scuole, individuando un istituto che funge da capofila per la presenza di risorse professionali e tradizioni educative consolidate sull'obiettivo scelto. Il Dirigente Scolastico scelto come *front runner*, nei limiti previsti dall'accordo siglato con le altre componenti, ha l'onere di portare avanti la gestione degli aspetti burocratici e amministrativi connessi alle azioni legate alla Rete. Tra le aree progettuali suggerite dal Ministero rientra anche il contrasto alla dispersione scolastica, altro aspetto che crea un filo rosso con il nostro focus sul PNRR. Comprendiamo già da questa esplicita richiesta di occuparsi in rete dell'abbandono precoce e delle povertà educative, che c'è ormai una cultura pedagogica dell'ecosistema educativo e formativo consolidata anche nella mente del legislatore, anche grazie alla spinta dell'Unione Europea e al lavoro culturale dell'epistemologia della complessità portata avanti nelle Raccomandazioni ai Paesi membri sull'istruzione<sup>6</sup>.

### 3. I patti educativi di comunità

Per avere una formalizzazione regolativa significativa del patto educativo di comunità si è dovuto attendere il *Piano Scuola* del 2020-2021, anche se nei decenni precedenti c'erano state a più riprese raccomandazioni a regolare e a sistematizzare le relazioni sul territorio tra enti educativi formali, informali e non formali<sup>7</sup>. Questo documento programmatico è nato nel pieno dei ragionamenti sulle modalità per garantire la didattica all'interno di obblighi di distanziamento vincolanti dettati dai protocolli sul Coronavirus. La Ministra dell'Istruzione Lucia Azzolina ha inviato in quell'occasione alle scuole le istruzioni per l'avvio dell'anno scolastico, proponendo gli strumenti dei patti e dei tavoli territoriali come strumenti privilegiati della risposta al bisogno di soluzioni per garantire il servizio scolastico, nonostante le restrizioni sanitarie. Attraverso la sottoscrizione di accordi con Enti locali, Terzo Settore e istituzioni pubbliche e private, le scuole sono state inserite in una cornice sempre più larga d'azione, con

---

<sup>5</sup> L'applicazione pratica di questa previsione si è scontrata, però, spesso con il fatto che in più di occasioni la libertà di scelta e programmazione delle Scuole è stata condizionata dall'assenza di docenti specializzati in determinate classi di concorso e una sovrabbondanza di docenti abilitati in altre, che sono stati assegnati alle Scuole, anche senza una reale connessione con i loro bisogni e atti di indirizzo.

<sup>6</sup> Il documento di riferimento più importante è *Council Recommendation of 22 May 2018 on promoting common values, inclusive education, and the European dimension of teaching*.

<sup>7</sup> Si confronti sul tema l'invito degli studi di Francesco De Bartolomeis alla sistematizzazione dei rapporti territoriali con ricadute dal punto di vista educativo.

un riferimento esplicito al *principio di sussidiarietà e di corresponsabilità educativa*<sup>8</sup>. Nel piano è esplicitato con decisione il richiamo ai valori costituzionali, nella parte in cui si prevede la partecipazione di tutte le componenti repubblicane alla realizzazione dell'istruzione e dell'educazione. Lo strumento di pianificazione previsto per la realizzazione di questi piani è stata la Conferenza di servizio, generalmente riunita su iniziativa dell'Ente locale. Il testo sottolinea che questa idea di comunità educante fortifica in tal modo *l'alleanza educativa, civile e sociale di cui le istituzioni scolastiche sono interpreti necessari, ma non unici*<sup>9</sup>. Nello stesso paragrafo si invitano gli Enti locali a sostenere le autonomie scolastiche, considerando le diverse caratteristiche di ciascuna, provando a delineare ruoli e compiti dei vari attori territoriali coinvolti in relazione alle risorse che ciascuno poteva disporre. Lo Stato centrale affida in quel momento storico la gestione della complessità alle sinergie particolari dei territori, raccomandando coesione organizzativa e pedagogica. La divisione dei compiti viene regolata in questi termini: all'Ente locale spetta in via prevalente la gestione dell'edilizia e gli interventi che possono favorire una fruizione degli spazi più congeniale a realizzare il distanziamento, ai Dirigenti Scolastici e al loro management viene affidata la logistica interna, la manutenzione di piccolo calibro, l'acquisto di arredi e dispositivi, l'aggiornamento di questi documenti: i patti di corresponsabilità con le famiglie, i protocolli e i documenti di sicurezza e prevenzione.

La letteratura sociale e pedagogica sugli ecosistemi formativi torna nel dibattito pubblico, addirittura si potenzia e si ramifica mentre la fase straordinaria di transizione comincia a dipanarsi tra dubbi e resistenze al cambiamento<sup>10</sup>.

Nel mondo dei Dirigenti scolastici questa impostazione ha scatenato in quella fase molte preoccupazioni, lamentando la difficoltà di prendere in mano la gestione di un tema organizzativo con indicazioni difficili da mettere a terra in una situazione di grande incertezza. Tra le righe delle dichiarazioni di quel periodo non è difficile leggere una contestazione sul fatto che l'autonomia venisse utilizzata con un effetto di scaricabarile<sup>11</sup>.

Visto con il senno del poi, questa fase rappresenta un salto nel buio pieno di incognite che però riesce a livello pubblico a generare una fase di dibattito, che Daniela Luisi<sup>12</sup> riconduce alla necessità per il pubblico di fare da regia a un sistema di vasi comunicanti, perché costituisce un'occasione storica di tenere insieme welfare e sviluppo, di aumentare le competenze locali, di generare reddito e occupazione. Nell'indagine esplorativa su questo argomento condotta per il

---

<sup>8</sup> In questo articolo viene raccontato in modo approfondito il primo patto educativo territoriale a Padova: F. ROCCO, *Comunità educanti e sistemi territoriali dal locale al globale. Una straordinaria opportunità di cambiamento per il sistema educativo* in IUL Research, n. 8, 2023, pp. 267-276.

<sup>9</sup> Per il dettaglio del piano Scuola che ha formalizzato i patti educativi territoriali: *Adozione del Documento per la pianificazione delle attività scolastiche, educative e formative in tutte le Istituzioni del Sistema nazionale di Istruzione per l'anno scolastico 2020/2021*.

<sup>10</sup> Per un inquadramento sugli ecosistemi e sul loro ruolo nell'innovazione è utile confrontare: R. MELCHIORI, F.M. MELCHIORI, *School ecosystem: changing driver in Formazione & insegnamento*, n. 13, 2015, pp. 143-162.

<sup>11</sup> A titolo esemplificativo delle osservazioni dei Dirigenti Scolastici in quella fase difficile si può leggere il documento pubblicato dall'ANDIS (Associazione Nazionale Dirigenti Scolastici) l'8 luglio del 2020 dal titolo *Riapertura delle scuole. La confusione regna sovrana*.

<sup>12</sup> Daniela Luisi è una ricercatrice sociale che ha lavorato come progettista per la Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) per il Dipartimento per le politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Ha curato un rapporto completo sui patti territoriali, che è possibile leggere *qui*.



*Forum Disuguaglianze Diversità* ha contribuito a sviluppare un'analisi su tre dimensioni: anatomia e progettualità, sostenibilità e attuazione, cambiamenti generali. Li riprenderemo per una proposta di valutazione del PNRR.

I Patti territoriali non sono stati l'unico modello di elaborazione amministrativa e politica. In diversi contesti sono nate forme di collaborazione che possono sicuramente entrare nel percorso di ricostruzione che stiamo portando avanti. Ne vengono indicati due che sono stabilmente dentro il contesto europeo, ma va considerato che sono tanti i modelli di integrazione delle competenze e delle progettazioni che sono cresciute sotto lo stimolo dei Fondi dedicati alla coesione e allo sviluppo.

Il primo arriva dalla regione di Bruxelles capitale, dove si è consolidato il modello del *Contrat Ecole*, che mette insieme Enti locali, Scuola, residenti, associazioni di quartiere, gestori di servizi collettivi. L'accordo prevede priorità per le cosiddette Zone di Rivitalizzazione Urbana (ZRU), individuate in base alla fragilità della popolazione presente, e un budget massimo di 2,5 milioni di euro per scuola, fondo con cui si possono finanziare interventi e azioni nei luoghi dentro e fuori la scuola che ha stipulato il contratto<sup>13</sup>.

Il secondo prototipo da considerare per la riflessione sui patti locali è la pratica dell'amministrazione *condivisa*. Come esempio in tal senso possiamo citare il *Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e Amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani*, che dalla prima definizione del 2014 a Bologna è cresciuto nel Paese, portando a un'espansione della collaborazione civica, anche attorno alle istituzioni educative e formative.

La più grande leva per lo sviluppo delle reti locali sono state per decenni le politiche di investimento dell'Unione Europea, che dalla sua nascita al 2020 ha implementato la capillarità degli interventi di 'cucitura', fino a destinare alla coesione un terzo del suo bilancio, in attuazione all'articolo 174 del *Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea* che ha come riferimento principale lo *sviluppo armonioso*.

Gli intrecci tra il Fondo di Coesione, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e il Fondo Sociale Europeo Plus sono stati molteplici e la complessità non sempre ha aiutato a conoscere bene gli strumenti e ad avere un quadro chiaro, non solo al cittadino, ma anche alle strutture che operano direttamente per la realizzazione dei progetti, che in questa fase di saturazione delle macchine amministrative sono alle prese con una riflessione profonda sul loro utilizzo<sup>14</sup>.

#### 4. Il PNRR antidispersione

Il Next Generation EU, nato per superare l'emergenza pandemica, ha aggiunto risorse economiche alle tradizionali quote di finanziamento destinate all'inclusione e alla coesione, scorrendo in modo parallelo alle vecchie strutture di lavoro e di investimento nei territori. Vista

---

<sup>13</sup> Per approfondire la questione dei *Contrats* e vedere le azioni finanziate per i prossimi anni è possibile visitare la [\*sezione apposita\*](#).

<sup>14</sup> In corso ci sono studi importanti sul futuro dei Fondi di coesione e delle ricadute sul piano locale. Un esempio può essere questo: EUROPEAN COMMISSION, DIRECTORATE-GENERAL FOR REGIONAL AND URBAN POLICY, *Forging a sustainable future together. Cohesion for a competitive and inclusive Europe – Report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy*, Publications Office of the European Union, 2024.

la situazione di difficoltà dell'Italia negli indicatori sulla dispersione scolastica, questo tema è diventato una componente importante all'interno del Piano. La Missione Istruzione e Ricerca, una delle sette individuate nel Piano complessivo, ha generato la componente 1.4 per identificare il PNRR di cui ci occupiamo in questo articolo.

Le risorse sono state assegnate alle istituzioni scolastiche in due fasi e attraverso due decreti:

- D. M. 170 del 2022: che ha individuato le scuole con una popolazione più fragile, concentrando di fatto l'investimento sulla Secondaria di Secondo Grado con indirizzi tecnici e professionali, l'anello più debole del sistema italiano. Netamente minoritari i Licei e gli Istituti Comprensivi raggiunti dai fondi di questa prima fase. 3198 istituti sono stati chiamati a gestire 500 milioni di euro, ripartiti in base ad alcuni coefficienti di fragilità e di numero di alunne e alunni;

- D. M. 29 del 2024: sono state coinvolte in questo caso tutte le istituzioni scolastiche, senza che sia stato esplicitato il motivo preciso dell'allargamento della platea. Sono state finanziate con una seconda tranche anche quelle che erano già state beneficiarie grazie al primo decreto. 790 milioni di euro, di cui 40 destinati ai Centri per l'Istruzione per gli Adulti (CPIA), il totale.

L'utilizzo delle risorse è strettamente connesso ad una tabella che indica il *target* da raggiungere (numero minimo di cittadini e cittadine che partecipano a edizioni di attività educative), calcolato sulla base della popolazione studentesca. Ogni Dirigente Scolastico firma un impegno nella logica del *contratto di performance*, che ha come prima regola proprio il numero minimo di persone da coinvolgere, aprendo alla possibilità (che nell'esperienza concreta è diventata più che altro un auspicio) che le Scuole recuperino anche coloro che non frequentano più o fanno parte dei NEET. Il secondo vincolo è l'obbligo di non spendere più del 20% del finanziamento per il Team di progettazione che deve analizzare il contesto, programmare le azioni e individuare gli alunni e le alunne a rischio dispersione. Il terzo vincolo è che non possono essere investiti più del 10% dei fondi per i laboratori da attivare con le famiglie, parte su cui si auspica un coinvolgimento ecosistemico ma a cui non è associato un coefficiente minimo di partecipazione obbligatoria al progetto. Il quarto vincolo, il più difficile da realizzare, è l'obbligo di usare almeno il 30 % per percorsi di affiancamento e orientamento individuale secondo l'approccio del mentoring, che nelle varie declinazioni delle linee guida viene sovrapposto al coaching, su cui il Ministero punta maggiormente tra tutte le possibilità di azioni educative inserite nel ventaglio a cui le scuole possono attingere 'liberamente', una volta rispettate le clausole di condizionalità appena elencate. Per non entrare troppo nel tecnicismo, questo articolo non indugia sulle condizioni interne di ore e numero di presenze all'interno di ciascun corso delle azioni attivate.

Se una sola di queste voci non viene rispettata la struttura amministrativa delle scuole è impossibilitata a procedere al pagamento delle attività agli esperti e ai tutor, anche se hanno svolto il loro lavoro seguendo le regole d'ingaggio specifico per le quali sono stati selezionati.

Questa impostazione *performance based* scelta per i piani di Recovery li aveva differenziati dalla logica dei fondi di coesione, compensando la maggiore difficoltà di realizzazione data dai rimborsi condizionati con uno snellimento delle pratiche burocratiche e con la rimozione dell'obbligo di co-finanziamento tipica dei progetti con il Fondo sociale. Nella fase di

realizzazione, però, la promessa di semplificazione è venuta meno: sono arrivati molti obblighi di rendicontazione puntuali che sono tipici delle azioni non condizionate e con obbligo di finanziamento<sup>15</sup>. Il risultato è un piano progettuale che ha sommato le difficoltà dei modelli, che sta affaticando (se non piegando) le macchine amministrative scolastiche.

C'è una dinamica multilivello in cui il Dirigente Scolastico è obbligato a presentare un progetto allo Stato, che, una volta approvato il Piano, risulta beneficiario di un finanziamento diretto da parte della Commissione Europea. Il punto di equilibrio tra i livelli di governance viene raggiunto probabilmente con questo compromesso politico: la formulazione in sede sovranazionale delle condizioni e degli indirizzi generali per il finanziamento e la delega agli Stati Nazionali della responsabilità puntuale legata a questa missione generale<sup>16</sup>.

Non possiamo non fare i conti con i portati di questa impostazione: il PNRR ha rimesso in discussione in termini prevalentemente neo-centralisti il lavoro che da più parti stava crescendo rispetto ai patti educativi territoriali, se non già dal punto di vista teorico dell'impostazione, sicuramente nell'atto pratico della realizzazione concreta dei progetti. È come se lo 'shock' dell'abbondanza dei finanziamenti, da spendere in tempi brevi, abbia fatto pendere la bilancia della governance dal lato dell'amministrazione centrale, mantenendo solo in parte un'attenzione per gli attori locali, evocati invece in più passaggi come elemento integrante nelle sinergie da creare all'interno degli *orientamenti per l'attuazione*<sup>17</sup>. Se torniamo nuovamente sul nostro focus sui patti educativi leggiamo infatti che viene ritenuto necessario progettare azioni che abbiano una visione lungimirante, articolata in piani pluriennali che avvicinino le culture educative e formative di scuole, reti di scuole, famiglie, comunità locale, volontariato e Terzo Settore. Si legge esplicitamente che uno degli obiettivi del PNRR è rendere robusti i legami e lasciarli in eredità alla programmazione territoriale. Alle scuole viene chiesto di generare e consolidare occasioni sistematiche e gemellaggi. Si dovrà creare un *milieu* che in termini pedagogici trova riscontro negli studi sugli *ecosistemi formativi partecipanti*<sup>18</sup>, sugli *ecosistemi formativi diffusi*<sup>19</sup>, e, più nello specifico sulla dispersione, sulle reti di contaminazione tra teorie e buone esperienze di contrasto alla marginalità<sup>20</sup>.

Le indicazioni, spingendo molto oltre lo sguardo, a metà tra ingenuità (è stata ampiamente sottovalutata la macchinosità del sistema) e utopia (la pensabilità positiva di un'azione estremamente ambiziosa), caldeggiano *visite periodiche, ospitalità reciproche, insieme a momenti di formazione condivisa* con lo scopo di costruire *un immaginario resiliente*.

---

<sup>15</sup> Ad appesantire i controlli e le rendicontazioni, a dispetto delle previsioni iniziali, sono l'art. 22 del Regolamento 241/2021 e le raccomandazioni successive della Commissione europea in sede di negoziato con i vari Stati membri.

<sup>16</sup> A tal proposito è interessante leggere quanto Fabrizio Barca, già nel 2009, per richiesta del Commissariato europeo alla politica regionale aveva segnalato in un Rapporto sulle necessità per le politiche di coesione, ancora oggi interessante per monitorare le evoluzioni e i problemi ancora presenti. Si può consultare qui: [\*Un'agenda per la riforma della politica di coesione\*](#).

<sup>17</sup> Il documento *Orientamenti per l'attuazione degli interventi nelle scuole* collegato ai decreti che regolano i finanziamenti della Missione 1.4 è il testo più importante per comprendere la cornice culturale e attuativa.

<sup>18</sup> Il testo di riferimento sul tema è P. ELLERANI, *Ecosistemi formativi capacitanti* in *Metis*, n. 10, 2020, pp.129-145.

<sup>19</sup> Un buon testo di approfondimento sul tema è: G. CHIANESE, B. BOCCHI, *Ecosistema educativo diffuso, reti innovative e connettive tra scuola e città* in *Pedagogia oggi*, n. 2, 2023, pp. 132-139.

<sup>20</sup> Un esempio di progetto di rete per il contrasto alle povertà educative è documentato in A. TOLOMELLI, G. GUERZONI (a cura di), *Per non perdere la strada...*, Clueb, Bologna, 2017.

La logica sembra ancora quella della costruzione della comunità educante e del patto educativo territoriale, esplicitamente richiamati, con un chiaro rimando anche al coinvolgimento del Terzo settore attraverso forme di co-progettazione, in linea con il Decreto Legislativo 3 luglio 2017 n.117.

A proposito di sinergie va sottolineata anche la premura del documento nel precisare che questo intervento deve assolutamente essere integrato a tutti i finanziamenti della Missione 4 rispetto al miglioramento della formazione del personale e delle strutture tecnologiche. Il carico di lavoro necessario a livello di singole istituzioni locali per collegare i vari fondi strutturali europei e i singoli piani nazionali di ripresa e resilienza, però, è difficilmente sostenibile. Sia per la mole di progetti e rendicontazioni, sia per i tempi stretti di realizzazione in sovrapposizione, sia perché ci vorrebbe una visione strutturata per gettare basi che possano durare nel tempo e che possano generare modelli e buone pratiche che sopravvivano a questa 'ondata breve' di finanziamenti. Giusto per rendere l'idea, ci troviamo davanti a un panorama in cui oltre ai fondi di funzionamento ordinario le scuole si trovano a gestire nell'arco di un triennio anche cifre che superano il milione di euro, con ricadute inevitabili sulle collaborazioni e sulle azioni didattiche, pedagogiche, culturali, anche se ben radicate da anni.

## **5. Efficacia ed efficienza nella progettazione e nella realizzazione del PNRR**

Completata la parte descrittiva del Piano, in attesa che il Ministero perfezioni degli strumenti di studio sull'efficacia di queste azioni di sostegno, accompagnamento e presa in carico, proviamo a intercettare gli effetti che hanno già contorni osservabili. Un interrogativo a cui possiamo già cominciare a rispondere riguarda la crescita di comunità educanti stabili auspicata tramite la costruzione di Team di progettazione allargati all'esterno. Una seconda domanda si lega al tema dell'efficienza, che deve confrontarsi obbligatoriamente con il dato di fatto che non c'è mai stata una possibilità di finanziamento così ampia. L'insieme complessivo delle risorse in campo sembra aver creato ridondanze e difficoltà che hanno portato a una progettazione faticosa, con un effetto collaterale indiretto di peggioramento di alcune azioni semplici e ordinarie. Su questo secondo punto l'articolo proverà a elencare le criticità segnalate da chi ha operato dentro il progetto. Negli stadi successivi della ricerca sarà interessante costruire strumenti qualitativi e quantitativi per monitorare insieme ai protagonisti l'andamento generale delle performance, per capire se l'ipertrofia delle azioni abbia migliorato la risposta ai bisogni della fascia fragile, ma soprattutto se è stato possibile evitare sovrapposizioni e dispersioni. La scelta di condurre questa analisi nasce per riflettere almeno in ottica futura, ammesso che non sia utile già per l'ultima fase di spesa; soprattutto se il Governo sceglierà di andare oltre il 15 settembre 2025, indicato come ultimo giorno per svolgere attività antidispersione finanziate con queste risorse.

Le prime risposte alle nostre domande saranno tentate attraverso un'analisi delle conseguenze visibili a progetti in corso.

Un primo tema che ha condizionato il ragionamento della cabina di regia che ha configurato il PNRR potrebbe essere di tipo logistico: considerati i tempi stretti e la mole di finanziamenti sul tavolo, la necessità per il Governo di avere strumenti di controllo standard per le

rendicontazioni periodiche di tipo quantitativo richieste dall'Unione Europea. Da qui la scelta di una piattaforma nazionale unica con indicatori solamente quantitativi che rendono facile il monitoraggio dei soldi spesi e programmati e delle persone raggiunte dalle azioni.

Su un piano più di riflessività teorica potrebbe esserci stato invece il tentativo di evitare il cosiddetto *effetto Matthew*, ovvero quel pericolo di *selezione avversa* e *vantaggio cumulativo* a favore dei territori già in partenza più sviluppati, che riescono a sfruttare meglio i fondi, elemento che non accorcerebbe le distanze all'interno del Paese.

Per una terza via, ancorata nel problematicismo e nella riflessione filosofica, possiamo riscontrare un contatto tra la *performance condizionata* su base numerica del PNRR e l'impostazione dell'utilitarismo. Secondo questa visione del mondo, per ogni livello della vita sociale esiste la possibilità di valutare i risultati, con il rischio di guardare una realtà complessa come la Scuola dentro un modello monodimensionale (in questo caso la capacità di realizzare macroazioni educative che siano capaci di coinvolgere un ampio numero di persone). La stessa fede nel determinismo correlazionale di variabili dipendenti, legate a un tema così complesso come l'apprendimento e la relazione, va vista con lo sguardo critico, facendo emergere come un dispositivo di questo tipo venga considerato come l'unico capace di dare ordine e senso in un contesto di spesa rapida. Temere che la grande eterogeneità dei territori e delle autonomie scolastiche porti a una sorta di dispersione di energie dannose per un piano che invece deve marciare spedito con le sue *milestones*, equivale a pensare in termini di globalità astratta. Per le esperienze di welfare educativo l'approccio dovrebbe rimandare alle valutazioni in situazione, più nello specifico a un livello locale di progettazione in base alle caratteristiche delle parti in gioco in quel momento storico e in quel preciso contesto geografico<sup>21</sup>. Tappe e traguardi meramente quantitativi scandiscono il progetto, rimandando ai test standardizzati PISA/INVALSI successivi le valutazioni sul miglioramento delle competenze, lasciando i monitoraggi più qualitativi all'intraprendenza (e alla buona volontà) del Team di progettazione. Esso diventa motore propulsore dell'analisi, della realizzazione e della valutazione in un meccanismo di ricerca-azione.

Esistono due opposte concezioni di efficacia, la prima che crede alla corrispondenza tra l'abbondanza di mezzi e la garanzia di risultato, la seconda che invece vede nella moltiplicazione delle pratiche una spia di inefficacia delle azioni stesse o una dissonanza di sistema tra chi agisce e la situazione in cui agisce<sup>22</sup>. Il Piano per l'antidispersione si iscriva senza molte incertezze nel primo filone. Viene previsto infatti il dispiegamento di un set di attività che piegano una macchina amministrativa già molto fragile come quella della Scuola. Essa lavora, infatti, con risorse economiche e umane discontinue e non sempre formate per accogliere un carico di lavoro così denso, che si affianca all'attività ordinaria, che di anno in anno diventa anch'essa sempre più sofisticata.

Ultima questione che l'articolo pone nel dibattito è l'idea che la logica *performance based* sia una sperimentazione per aggirare la contrattazione sindacale rispetto al lavoro educativo. Potrebbe essere stata inaugurata una nuova stagione della PA, con una procedura flessibile che

---

<sup>21</sup> Può essere interessante inquadrare il tema dello sguardo utilitaristico e della riflessione globale astratta all'interno delle riflessioni del testo di M. BENASAYAG, A. DEL REY, *Elogio del conflitto*, Feltrinelli, Milano, 2018, pp. 133-138.

<sup>22</sup> *Ibid.*

scavalca la regolamentazione tradizionale di orari, tabelle retributive, indennità, coinvolgimento delle RSU, rapporti con la contrattazione d'istituto. A parità di mansioni, ma con diversa fonte di regolazione dell'azione educativa, il personale individuato per operare nelle Istituzioni scolastiche ha retribuzioni e cornici contrattuali diverse. Anche su quest'ultimo aspetto sarebbero interessanti studi successivi più approfonditi: in questi ultimi anni scolastici si sono messi in parallelo due modelli.

Non possiamo però semplicemente elencare le difficoltà, senza proporre un modello di osservazione dotato di alcuni indicatori per capire efficacia ed efficienza, considerando che uno degli obiettivi principe della componente 1.4 del PNRR è “sviluppare una strategia per contrastare in modo strutturale l'abbandono scolastico”.

Recuperando le tre dimensioni del Rapporto sui patti territoriali, precedentemente indicato, e incrociando i documenti ufficiali prodotti dalle varie parti coinvolte emergono almeno quattro grandi criticità che spingono verso una risposta negativa rispetto alla valutazione di efficienza di questo sistema. In ottica futura possono essere ambiti di lavoro e criteri di valutazione della progettualità. Vengono schematizzati per semplicità:

- grande differenza tra Scuole in base alle capacità di management del Dirigente Scolastico, al netto delle difficoltà tecniche degli strumenti di programmazione e rendicontazione;
- difficoltà per gli Enti locali ad avere visibilità sulle azioni e sugli alunni presi in carico, con una riduzione di efficienza nel programmare le proprie politiche territoriali;
- taglio sul fondo alla povertà educativa;
- difficoltà pratica a costruire nuove reti territoriali.

Il PNRR sta avendo difficoltà significative di realizzazione. Basta incrociare alcuni dati per certificare che il meccanismo è in crisi. La Fondazione Agnelli ha calcolato che a luglio 2024 erano stati spesi solo il 16,6 % dei fondi a disposizione<sup>23</sup>. Si aggiungono anche i rilievi della Corte dei Conti<sup>24</sup> che indica l'area istruzione come una delle più problematiche nell'attuazione. La gestione difficile è confermata sia dai Dirigenti Scolastici<sup>25</sup>, che dai Direttori Servizi Generali e Amministrativi, che sono le figure apicali per la realizzazione nelle singole istituzioni scolastiche. Il fronte congiunto ha pubblicamente richiesto al Ministero un intervento su vari aspetti della parte gestionale, dichiarando grande preoccupazione. Il ritratto che emerge dai rilievi sulla piattaforma Futura è abbastanza sconcertante, ma va visto come tappa di crescita funzionale alle progettazioni future. Le critiche circostanziate sono su tempistiche, procedure e scadenze del sistema di rendicontazione. Appaiono, infatti, poco chiare e poco accessibili; anche le comunicazioni sulle scadenze vengono considerate poco comprensibili o addirittura tardive. L'impostazione delle piattaforme viene giudicata negativamente perché pone problemi di aggregazione dei dati che invece vanno gestiti con sguardo aggregato in alcuni momenti dell'attività. La richiesta è di modificare a breve raggio e per il futuro sia gli strumenti di

<sup>23</sup> Per l'analisi completa della Fondazione Agnelli su PNRR e scuola si può consultare [\*Tutti i ritardi del Pnrr sulla scuola.pdf\*](#).

<sup>24</sup> Per leggere il rapporto completo della Corte dei Conti [\*ecco il documento elaborato\*](#).

<sup>25</sup> Si veda ad esempio il [\*documento approvato dall'ANDIS\*](#).



assistenza e supporto tecnico (le cui risposte vengono considerate evasive, se non addirittura “contraddittorie”) sia la progettazione delle piattaforme in ottica amministrativa<sup>26</sup>.

Introduce dettagli importanti un estratto di un Ordine del Giorno elaborato dall’Associazione Nazionale Dirigenti Scolastici che parla di “problematicità ad individuare docenti e studenti disponibili a partecipare ai percorsi previsti, a causa della sovrapposizione di azioni, a volte anche simili, in un tempo troppo limitato [...] difficoltà finanziarie delle scuole che devono affrontare budget di spesa complessivi molto elevati a fronte di acconti non sufficienti a garantire la progressione delle attività con il rischio di impoverire la dotazione ordinaria per gli indispensabili anticipi di cassa”<sup>27</sup>.

In una situazione di questo tipo è chiaro che le capacità di organizzazione e di *problem solving* del Dirigente Scolastico giocano un ruolo ancora più cruciale che nella normale amministrazione ordinaria. Esistono studi interessanti<sup>28</sup> in cui viene la capacità di scegliere e organizzare il cosiddetto *middle management* viene considerata come parte fondamentale della leadership manageriale ed educativa. In questo caso corrisponde al Team di progettazione previsto dal sistema di sviluppo delle azioni. In questa situazione di così *straordinaria amministrazione*, le Scuole, nel frattempo, portano avanti anche l’attività didattica e le relazioni sul territorio previste nel Piano Triennale dell’Offerta Formativa.

Il PNRR contiene probabilmente un tentativo di scavalcare questioni annose della professione docente e della contrattazione nazionale, una sorta di progetto pilota per superare alcuni grandi scogli delle trattative sindacali, come per esempio la formazione in servizio senza indennità aggiuntive contrattuali generali.

Un sovraccarico di questioni intrecciate che non consente di fatto di esplorare tutte le potenzialità previste sulla carta da questi investimenti in termini di maggiore connessione nel territorio con gli Enti locali e il Terzo Settore. Quest’ultimo mette nero su bianco un’analisi: “se è indubbio che gli strumenti dell’amministrazione condivisa, ove effettivamente praticati, possono essere garanzia di maggior successo nell’attuazione del PNRR, essi lo sono ancor più adesso che il piano risulta depauperato di risorse specificamente funzionali all’attuazione di misure di rilevanza sociale e le fragilità delle macchine amministrative locali risultano sempre più evidenti a fronte di un progressivo accentramento statale nella gestione delle misure, rendendo ancor più difficile e rallentata la loro attuazione. Soltanto un’azione congiunta, in termini di competenze, visione ed esperienza, può infatti offrire una risposta efficace e valida ai bisogni delle comunità e permettere al PNRR di centrare i suoi obiettivi di sviluppo sociale ed economico sui territori”<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Molto utile per ricostruire i problemi tecnici è l’intervista con cui la figura di vertice dei DSGA italiani respinge al mittente le critiche del Governo elencando tutti gli elementi di sistema che non funzionano. Le dichiarazioni sono disponibili su Orizzonte Scuola, sito specializzato, [al seguente link](#) (data ultima consultazione: 05/04/2025).

<sup>27</sup> Ecco il [documento](#) per intero per coloro che volessero approfondire l’argomento.

<sup>28</sup> Il tema della leadership educativa e del middle management è ben approfondito in A. PALETTA (a cura di), *Dirigenza scolastica e middle management. Oltre l’insegnamento: i middle leader nelle scuole italiane*, Bononia University Press, Bologna, 2020.

<sup>29</sup> Per contestualizzare il tema PNRR e Terzo Settore, dal punto di vista di quest’ultimo, si possono leggere le riflessioni presenti in questo [report](#).



Gli Enti locali a loro volta hanno risorse da investire su questi temi, soprattutto nelle grandi realtà e non riescono ad intrecciare la loro azione con la scuola, perché non è stato possibile introdurre un sistema di comunicazione e gestione comune dei dati e delle scelte. Al contempo c'è stato un braccio di ferro con il Governo per il rinnovo del finanziamento del Fondo per la povertà educativa, arrivato, in formato ridotto, solo con il testo del Milleproroghe (legge 21/2025) dopo settimane di proteste da parte dei Sindaci e degli *stakeholders*.

Il PNRR non prevedendo l'obbligo di co-progettazione con i Servizi educativi e sociali ha fatto sì che gli stessi riescano ad avere visibilità parziale delle azioni che si svolgono a scuola grazie a questi fondi, a meno che non ci fossero già prima protocolli codificati e accordi sulla segnalazione e sull'intervento nei casi di dispersione o di difficoltà. "La gestione verticale dei bandi, posta in essere direttamente dai singoli ministeri, non ha facilitato una visione integrata dei diversi settori, perché ha individuato gli enti con riguardo ai singoli progetti, per cui se uno stesso ente ha avuto l'approvazione di più progetti, non è stato possibile stabilire se l'ente con la propria organizzazione e con il proprio personale, fosse in grado di gestire questo surplus di attività anche sotto il profilo amministrativo contabile"<sup>30</sup>.

Tra i tre fattori che spingono le scuole a fare rete secondo uno studio internazionale che ha coinvolto piccole istituzioni ci sarebbero un'alleanza volontaria su un bisogno comune, una modalità coatta tra scuole più deboli e scuole più forti e, come altra possibilità, l'incentivo economico intorno a un'iniziativa lanciata dall'alto dall'amministrazione centrale. In questo caso la struttura rigida del finanziamento senza meccanismi premiali per sviluppi di rete e il fattore distribuzione a pioggia (soprattutto con il secondo decreto), non hanno creato le condizioni per avere tempo e 'spazio' per uscire dalla propria sede fisica e dai problemi di gestione delle risorse<sup>31</sup>.

## 6. Conclusioni e prospettive

Il quadro delineato sembra avere profonda corrispondenza con l'analisi che Sabino Cassese ha sviluppato sulle politiche pubbliche nel nostro Paese, collegandolo al rilievo dell'OCSE sulla sottovalutazione della complessità della macchina amministrativa. Anche per via dell'esistenza di organizzazioni a più livelli, il principale difetto della formulazione legislativa delle politiche in Italia è nel trascurare i problemi di attuazione delle progettazioni. È stato ravvisato un problema di *feedback*: c'è scarsa analisi retroattiva sul come sono state formulate le politiche e la piattaforma del PNRR appare in linea con questa tendenza. Molto numerose sono le cosiddette riforme che sono state a loro volta riformate senza una valutazione dei risultati, mentre occorrerebbe valutare una politica pubblica, prima di cambiarla<sup>32</sup>. Era prevedibile che

<sup>30</sup> M.T. POLITO, *L'attuazione del PNRR con riguardo agli enti locali alla luce delle problematiche che emergono dalla revisione del Piano in Piemonte delle autonomie*. *Rivista quadrimestrale di scienze dell'amministrazione*, n. 2, 2024, pp. 176-195.

<sup>31</sup> Si legge in M.T. POLITO, *ibid.*: "Il PNRR è stato concepito come un'occasione per migliorare l'intero sistema, ma la grande debolezza delle pubbliche amministrazioni italiane, specie locali, rischia non solo di rendere difficile la realizzazione degli interventi previsti, ma addirittura di mettere in crisi l'azione quotidiana degli enti locali al servizio dei cittadini".

<sup>32</sup> Estratto dalla *lezione di Sabino Cassese in occasione della presentazione del Rapporto 2012 – 2013 di "Italiadecide"*, *Camera dei deputati, Sala della Regina, 11 febbraio 2013*.

un disegno così complesso su un problema così multifattoriale come la dispersione scolastica portasse a una fatica notevole, col rischio della dispersione di fondi ed energie, nel dispiegamento. Del resto, Fabrizio Barca già nel 2009 nel suo rapporto indipendente sulle politiche di coesione, già citato, rilevava alcuni nodi sulle politiche multilivello legate a condizionalità contrattuali, di cui è utile ragionare alla fine di questo studio. Occorre infatti una ripresa del discorso sui patti educativi di comunità, sui quali ormai c'è una convergenza importante dell'interesse politico a vari livelli, tanto che è stato creato anche un Osservatorio Nazionale sui Patti educativi territoriali<sup>33</sup>.

Non è tanto, a suo giudizio, l'asimmetria di informazioni che possiedono l'attore locale e il livello superiore di potere (nel caso dell'Unione Europea molto distante dal territorio di applicazione) a destare perplessità, quanto la difficoltà anche per l'agente più prossimo all'azione di avere visione totale su quello che accadrà nell'approccio a fenomeni complessi. Sostiene Barca che, vista la difficoltà di generalizzare i contesti, come teorizzato già da Benasayag e Del Rey<sup>34</sup>, il sistema migliore mischia *sussidiarietà* e *condizionalità*. Viene consigliato quindi di ricorrere a clausole chiuse per ottenere una data certa di scadenza dei fondi, la chiarezza sugli elementi e sui dati da produrre, la definizione circostanziata dei beneficiari. Viene suggerita una parte più aperta e descrittiva della progettazione, invece, sugli obiettivi, a cui andrebbero idealmente collegate condizioni quantitative di massima<sup>35</sup>.

Se caliamo questa analisi del Report dentro il progetto antidispersione del PNRR uno dei principali limiti risiederebbe, dunque, nella rigidità degli obiettivi di target, nei massimali associati ad ogni azione, nella mancanza di momenti di ragionamento *ex-post* in cui beneficiari e contraenti potranno confrontarsi su risultati più qualitativi e sull'analisi del processo.

Questo articolo non si vuole limitare a mettere in fila gli aspetti problematici ma pensa che sia opportuno guardare al futuro, partendo da alcuni riferimenti che possono aiutare a superare alcuni problemi. La parte propositiva, che chiude questo studio, si articola attorno a due poli. Come primo la nascita di organi territoriali di rappresentanza delle scuole come soggetti di diritto pubblico, costituite all'interno da rappresentanti di tutte le professionalità e di tutti gli utenti della Scuola. Un'innovazione in tal senso renderebbe più forte lo strumento e smarcherebbe anche i Dirigenti Scolastici dal difficile compito di rappresentare le istanze collettive, ma al contempo essere funzionari pubblici ministeriali. A fronte di varie proposte e dibattiti sulla riforma degli organi collegiali interni, si nota una difficoltà a portare avanti un discorso pubblico sulla rappresentanza nel territorio.

Il secondo tema su cui articolare il ragionamento è l'istituzione di un *Fondo per il sostegno e lo sviluppo della comunità educante*<sup>36</sup>, legato ad alcune proposte di legge presentate nelle commissioni che si occupano di scuola e cultura dei due rami del Parlamento. Il più ricco di documentazione e di pareri è il DDL S. 28, presentato il 13 ottobre 2022, assegnato alla

---

<sup>33</sup> Per avere un quadro completo sul tema: *Osservatorio Patti Educativi Territoriali – Piccole Scuole*.

<sup>34</sup> Benasayag e Del Rey spiegano in tutto il loro libro *Elogio del conflitto*, già citato *supra*, nella nota 23, la necessità di agire nelle specifiche situazioni, che hanno ognuna traiettorie diverse legate alla co-evoluzione dei contesti specifici.

<sup>35</sup> Sono queste le conclusioni e le proposte a cui arriva Fabrizio Barca nel report fornito all'Unione Europea già nel 2009, già citato *supra*, nella nota 18, rispetto alle politiche future.

<sup>36</sup> L'iter legislativo in Commissione è disponibile in *DDL S. 28*.

Commissione permanente *Cultura e patrimonio culturale, istruzione pubblica* del Senato e in corso d'esame. Alla Camera invece è stata depositata la proposta di legge 1311<sup>37</sup>.

Ci soffermeremo soprattutto sul primo, che ha un iter più solido. La dotazione prevista è di 30 milioni di euro, destinatari sono i Comuni che devono promuovere patti educativi con le istituzioni scolastiche ed educative del territorio. Il principale focus d'azione è, come per il PNRR esaminato in questo articolo, il contrasto alla povertà educativa e l'affiancamento nei casi di vulnerabilità sociale e dispersione scolastica. Viene previsto un massimale di affidamento di 150 mila euro al capofila e la governance è affidata a un organo in cui siedono oltre all'Ente locale, i Dirigenti scolastici, un rappresentante dei docenti per ogni scuola che aderisce, le professionalità afferenti alle competenze educative, psicologiche e sociali individuate come parte fondamentale del progetto e reclutate tramite avvisi pubblici. Le audizioni in Commissione, documentate nell'iter legislativo relativo e disponibili anche nell'apposita sezione digitale del sito del Senato<sup>38</sup>, hanno coinvolto numerosi rappresentanti del Terzo Settore, del mondo dei docenti, delle famiglie, dei Dirigenti. Sembra esserci una condivisione di massima, al netto di alcuni rilievi avanzati nei singoli interventi.

Già nel 2016 nel suo *Rapporto di monitoraggio e analisi dei prototipi di intervento territoriale* INDIRE segnalava come fosse imprescindibile il rapporto con l'Ente locale, che nel PNRR però viene solo caldeggiato senza che ci sia un reale meccanismo incentivante o coatto di co-progettazione<sup>39</sup>. Nella proposta alla Camera, in questa ottica, vengono istituiti meccanismi di premialità e penalizzazione di alcune quote all'interno delle risorse assegnate, se non viene portata avanti la co-progettazione per almeno del 50 per cento del progetto.

Considerate le difficoltà registrate dal PNRR e rilevate anche dal Governo che ha sollecitato un'accelerazione alle Scuole, queste proposte di legge sembrano, a oggi, il sentiero migliore da esplorare per accorciare le distanze e accompagnare i territori nella costruzione di un welfare educativo sostenibile, tenendo presente che “nella pratica educativa locale, che si muove nelle tensione tra sperimentazione dal basso e forme di verifica e controllo dall'altro (piani spesso disallineati e tra loro incoerenti), risuonano, in modo esplicito e implicito, effetti emergenti e locali di iniziative progettate altrove, su scala europea e nazionale, e sarà in tutti questi gli effetti delle traduzioni locali che si potranno leggere e interpretare l'intensità e la qualità dei cambiamenti che si produrranno nei mondi dell'educazione”<sup>40</sup>.

---

<sup>37</sup> La proposta di legge completa depositata alla Camera si trova in [leg.19.pdl.camera.1311.19PDL0046210.pdf](#).

<sup>38</sup> La raccolta completa delle audizioni dei vari soggetti interessati allo sviluppo di patti educativi territoriali si trovano in *Parlamento Italiano – Disegno di legge S. 28 – 19ª Legislatura*.

<sup>39</sup> Le conclusioni del 2016 di Indire sul tema patti educativi territoriali si possono leggere nel [rapporto indire\\_F3\\_rapporto\\_monitoraggio\\_analisi\\_prototipi.pdf](#).

<sup>40</sup> A. VITERITTI, *L'innovazione in bilico. Oggetti e soggetti emergenti nel campo educativo* in *Scuola democratica*, n. 3, Il Mulino, 2014, p. 618.

PAOLO CARNEVALE\*

## Il rapporto tra la sentenza 192/2024 della Corte costituzionale e le richieste abrogative popolari in itinere nell'ordinanza del 12 dicembre 2024 dell'Ufficio centrale per il referendum\*\*

ABSTRACT (EN): The paper aims to assess the consequences of Constitutional Court judgment no. 192 of 2024 – concerning, as is well known, Law no. 86 of 2024 on the so-called “differentiated autonomy”, which was substantially modified as a result of that decision – on the implementation of two requests for abrogative referendums, one total and the other partial, relating to the same law. These requests had been submitted prior to the adoption of that “historic” ruling. To this end, the study first examines the meaning and rationale behind the strategy of a dual challenge to the same law—through both constitutional review and a referendum pursuant to Article 75 of the Constitution—as well as the practice of submitting multiple referendum requests concerning a single legislative act (the so-called *plurireferendum*). It then reconstructs the case law of the Central Office for the Referendum concerning the continuation of referendum proceedings in cases where *ius superveniens* affects the legislation that is the subject of the referendum request. This serves as the basis for an analysis of the two orders through which the Central Office ruled on the admissibility and regularity of the two abrogative referendum requests regarding Law no. 86 of 2024, assessing in particular whether the conditions existed for the continuation of the referendum procedures. Although the two decisions reached opposite conclusions – the first (concerning the request for total abrogation of the law) being favorable to the continuation of the referendum process, and the second (regarding the partial abrogation request) being unfavorable – both appear open to criticism in light of the reasoning advanced by the Central Office in their justification.

ABSTRACT (IT): Il lavoro si occupa di individuare le conseguenze della nota pronuncia n. 192 del 2024 della Corte costituzionale – avente riguardo, com'è noto, alla legge n. 86 del 2024 in tema di c.d. autonomia differenziata che da quella decisione è uscita fortemente modificata – sull'espletamento delle due richieste di *referendum* abrogativo – totale e parziale – della stessa legge, la cui presentazione ha preceduto l'adozione di quella “storica” decisione. A tale scopo, si indaga innanzitutto senso e ragion d'essere della strategia della duplice aggressione alla medesima legge – per via di sindacato di legittimità costituzionale e di *referendum ex art. 75 Cost.* – come pure della prassi della presentazione di più richieste referendarie su di uno stesso atto normativo (c.d. *plurireferendum*). Si passa quindi ad operare una ricostruzione della giurisprudenza dell'Ufficio centrale per il *referendum* in tema di perseguibilità delle operazioni referendarie in ipotesi di *ius superveniens* incidente sulla normativa oggetto della richiesta referendaria. Questo per poter giungere a compiere un'analisi delle due ordinanze con cui l'UCR si è pronunciato sulla legittimità-regolarità delle due richieste di *referendum* abrogativo sulla legge n. 86 del 2024, valutando in particolare l'esistenza delle condizioni per la continuazione delle operazioni referendarie. Pur essendo decisioni di segno diverso – l'una (quella riguardante la richiesta di abrogazione totale della legge) favorevole al proseguimento del procedimento referendario, l'altra (quella relativa alla richiesta di abrogazione parziale) contraria – appaiono entrambe criticabili sotto il profilo delle ragioni giustificative addotte a sostegno dall'Ufficio centrale.

\* Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi “Roma Tre”.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

SOMMARIO: 1. La strategia della duplice aggressione alla legge: oggetto di richiesta di *referendum* abrogativo e di questione di legittimità costituzionale. – 2. Il pluri-*referendum* sulla legge n. 86 del 2024. – 2.1. Qualche precedente. – 2.2. La doppia fattispecie dello *ius superveniens* nella sentenza n. 68 del 1978 della Corte costituzionale. – 3. L'ordinanza dell'Ufficio centrale per il *referendum* e la peculiarità della vicenda affrontata. – 3.1. Le ragioni giustificative della perseguibilità delle operazioni referendarie relative alla richiesta di abrogazione totale della legge. – 3.2. Le ragioni giustificative della non perseguibilità delle operazioni referendarie relative alla richiesta di abrogazione parziale della legge. – 4. Una rapida conclusione.

## 1. La strategia della duplice aggressione alla legge: oggetto di richiesta di referendum abrogativo e di questione di legittimità costituzionale

La mia è una relazione un po' eccentrica rispetto alle altre che l'hanno preceduta perché, sì, si occuperà della sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale in tema di autonomia differenziata per come declinata dalla legge n. 86 dello stesso anno, ma lo farà da un punto di vista particolare: quello della valutazione dell'impatto di questa relevantissima pronuncia sulle iniziative referendarie in corso aventi riguardo alla medesima legge n. 86.

Insomma, nella prospettiva del presente intervento la sentenza in questione viene in considerazione nelle vesti di fatto-accadimento, ancorché di fatto-accadimento qualificato da quanto in essa si dispone.

Com'è, infatti, abbastanza noto la legge in parola è stata fatta oggetto, non solo di impugnativa innanzi alla Corte costituzionale, ma anche di tre richieste di *referendum* abrogativo: due di abrogazione totale e una di abrogazione parziale. Una duplice e congiunta "aggressione" – si potrebbe dire – frutto tuttavia di un'unica strategia avversativa, come si evince inequivocabilmente, oltre che dal dibattito pubblico, dal fatto che ad essere protagoniste di ambo le iniziative sono le stesse regioni: Puglia, Campania, Toscana e Sardegna, cui s'è aggiunta – per ragioni di *quorum* – la regione Emilia-Romagna sul solo fronte referendario.

Non si tratta, invero, di una situazione del tutto inedita nella nostra esperienza politico-costituzionale. È già accaduto, ad esempio, in occasione dell'adozione delle due normative in tema di sospensione dei processi penali riguardanti le c.d. alte cariche dello Stato recate dalle leggi n. 140 del 2003 e 128 del 2008, la cui maggiore notorietà si deve al titolo (gergale) di "Lodo Schifani" e "Lodo Alfano" con cui vennero etichettate<sup>1</sup>. In tutti e due i casi la declaratoria

---

Relazione al Convegno su: "Il regionalismo differenziato secondo la Corte costituzionale" Consiglio Nazionale delle Ricerche, Roma – 10 gennaio 2025.

*Questo lavoro, sia pur in una veste più ridotta, è destinato alla raccolta di scritti in onore di Lorenzo Chieffi.*

<sup>1</sup> In ambo i casi, l'iniziativa referendaria venne affiancata dalla promozione di un giudizio di costituzionalità sulla disciplina oggetto del quesito ablatorio popolare: nel primo, la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 1 l. n. 140 del 2003 fu assunta con la sentenza 20 gennaio 2004, n. 24 della Corte costituzionale, cui seguì in pari data la sentenza n. 25, con la quale venne dichiarata l'ammissibilità della richiesta di *referendum* poi definitivamente bloccata ex art. 39 l. n. 352 del 1970 dall'Ufficio centrale per il *referendum* con l'ordinanza 4 febbraio 2004; nel secondo, la decisione di illegittimità dell'articolo unico della legge n. 128 del 2008 fu presa con la sentenza 19 ottobre 2009, n. 262, alla quale seguì l'ordinanza 28 ottobre di quello stesso anno dell'Ufficio centrale che dichiarò cessate le operazioni referendarie in corso. Per qualche richiamo ad ipotesi di intreccio fra richieste di *referendum* abrogativo e

di incostituzionalità anticipò lo svolgimento della consultazione popolare, con la conseguenza di portare al blocco del procedimento referendario, in applicazione della previsione dell'art. 39 della legge n. 352 del 1970 secondo cui, laddove «prima della data dello svolgimento del referendum, la legge, o l'atto avente forza di legge, o le singole disposizioni di essi cui il referendum si riferisce, siano stati abrogati, l'Ufficio centrale per il referendum dichiara che le operazioni relative non hanno più corso».

Ma ancora più interessante ai nostri fini è la vicenda che ha, a suo tempo, interessato un'altra legge che pure presenta con quelle appena ricordate una certa qual vicinanza di area tematica. Si tratta della legge n. 51 del 2000 in punto di legittimo impedimento a comparire in udienza per le cariche governative, anch'essa astretta nella duplice morsa del giudizio di legittimità costituzionale, da un verso, e della consultazione referendaria, dall'altro, come pure soggetta ad una previa declaratoria di incostituzionalità e, purtuttavia, sottoposta al *referendum* popolare ex art. 75 Cost. il cui esito positivo, peraltro, portò alla sua abrogazione.

Ciò in ragione del fatto che ad essere colpita dalla dichiarazione di incostituzionalità – mediante annullamento secco o pronunciamento additivo – fu solo in parte la disciplina in questione, per il resto fatta salva da interventi di interpretazione adeguatrice delle disposizioni impugnate o in conseguenza di pronunce di inammissibilità delle altre questioni sollevate<sup>2</sup>.

Ebbene, in quel frangente l'Ufficio centrale per il *referendum* ebbe a ritenere che le operazioni referendarie dovessero egualmente avere corso, poiché, «a fronte della caducazione e degli interventi additivi e interpretativi subiti dalla legge», il senso della richiesta abrogativa – individuato nell'obiettivo di «ripristinare l'applicabilità ai titolari di cariche governative della disciplina comune», secondo quanto asserito nella precedente decisione di ammissibilità<sup>3</sup> – poteva considerarsi non esaurito ed esigere per questo la celebrazione della consultazione popolare<sup>4</sup>.

---

pronunce di incostituzionalità della Corte anteriori alla prima delle vicende ricordate v. utilmente A. PUGIOTTO, *Referendum e giudizio incidentale di costituzionalità: ecco le norme*, in *Diritto&Giustizia*, 2004, n. 20, 52.

<sup>2</sup> Nella specie, con la sentenza n. 23 del 2011 la Corte ha dichiarato: «l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge 7 aprile 2010, n. 51 (Disposizioni in materia di impedimento a comparire in udienza)» e «dell'art. 1, comma 3, della stessa legge, nella parte in cui non prevede che il giudice valuti in concreto, a norma dell'art. 420-ter, comma 1, cod. proc. pen., l'impedimento addotto»; nonché l'inammissibilità delle «questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 1, commi 2, 5 e 6, e all'art. 2 [...], sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 138 della Costituzione»; ed infine «non fondate le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 1, comma 1, della legge n. 51 del 2010, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 138 della Costituzione, dal Tribunale di Milano, sezione I penale e sezione X penale, e dal Giudice per le indagini preliminari presso il medesimo Tribunale, [...] in quanto tale disposizione venga interpretata in conformità con l'art. 420-ter, comma 1, cod. proc. pen.».

<sup>3</sup> Si tratta della sentenza n. 29 del 2011 per la quale v. il riferimento contenuto *infra* in nt. (23). Ma v., in proposito, anche l'ordinanza 12 dicembre 2024 dell'Ufficio centrale relativa alla richiesta in tema di disciplina dei licenziamenti illegittimi, in cui, ai medesimi fini, si richiama la motivazione della sentenza n. 26 del 2017 della Corte costituzionale – dichiarativa dell'inammissibilità di analoga richiesta referendaria – «in punto di valutazione dell'omogeneità del [...] quesito», aggiungendo altresì che l'utilizzo della «categoria della omogeneità del quesito che la Corte costituzionale aveva appurato in seno al giudizio di ammissibilità» è nel solco di un indirizzo già più volte seguito «in precedenti pronunzie dell'Ufficio centrale, rese ai sensi dell'art. 39 l. n. 352 del 1970 [...] (si vedano le ordinanze 26 maggio 1997 e 9 giugno 1997)» (le ordinanze dell'Ucr sono consultabili utilizzando il link: <https://www.cortedicassazione.it/it/referendum.page>).

<sup>4</sup> Cfr. Ucr, ordinanza 2 febbraio 2011.



Se ne dovrebbe concludere che, quella che si presentava all'attenzione dell'Ufficio centrale nell'occasione del giudizio di legittimità-regolarità delle tre richieste abrogative riguardanti la legge n. 86 del 2024 non poteva considerarsi come questione assolutamente inedita o propriamente inconsueta.

E neppure del tutto priva di sistemazione.

Anzi, oramai può dirsi acquisito che, ai fini della valutazione dell'impatto dello *ius superveniens* sull'oggetto di una richiesta di *referendum* abrogativo *in itinere*, in ordine al problema del perdurante svolgimento delle operazioni referendarie, l'intervento della legge e quello della pronuncia di incostituzionalità della Corte debbano considerarsi apparentati<sup>5</sup>. Apparentamento ipotizzato in dottrina anche prima della riformulazione dell'art. 39 della legge n. 352 del 1970, operata dal giudice costituzionale con l'audace addizione disposta dalla sentenza n. 68 del 1978, e poi successivamente confermato sulla scorta della sostanziale equiparazione *quoad effectum* dell'impatto sulla futura vigenza della normativa proposta all'ablazione popolare fra abrogazione *ope legis* e caducazione *ope sententiae*.

Eppure, data la portata, la complessità e l'articolazione del pronunciamento della Corte sulla legge n. 86, il problema circa l'impatto di quest'ultimo sulla normativa da essa recata sembrava (ed è ai più sembrato) porsi in termini nuovi e assolutamente eccezionali. A visibilizzare quanto appena affermato sta: *a*) sia l'inusitata ampiezza dell'ordinanza del 12 dicembre 2024 con cui l'Ufficio centrale ha accertato la legittimità-regolarità delle tre richieste di *referendum*, la cui motivazione consta di ben 41 pagine (a fronte delle quattro-cinque paginette di media dei provvedimenti del genere); *b*) sia il fatto che la quasi totalità di quelle pagine sia dedicata alla valutazione dell'effetto prodotto dalla sentenza n. 192 sull'oggetto delle tre(-due) richieste in atto.

Prima di esaminarla è, tuttavia, necessario procedere a qualche considerazione preliminare.

## 2. Il pluri-*referendum* sulla legge n. 86 del 2024

Una notazione la merita innanzitutto l'iniziativa referendaria messa in campo dai promotori.

Due richieste – si diceva prima – di abrogazione totale della legge – di derivazione popolare e di provenienza regionale – e una di abrogazione parziale degli artt. 1, comma 2, e 4, commi 1 e 2, promossa dalle medesime regioni.

Le due identiche richieste di abrogazione totale della legge sono state ovviamente unificate dall'Ufficio centrale, in forza del potere di concentrazione di quesiti «che rivelano uniformità o analogia di materia» previsto dall'art. 32, comma 4, della legge n. 352 del 1970.

---

<sup>5</sup> Equiparazione, da ultimo, riferita anche alle modifiche alla normativa oggetto del quesito referendario anteriori alla presentazione di una richiesta di *referendum* che, proponendo all'abrogazione un intero testo legislativo, non indichi i mutamenti del testo originario intervenuti nel tempo, non solo ad opera di successivi atti legislativi, ma anche «derivanti dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni interessate dal procedimento referendario» (Ucr, ordinanza 12 dicembre 2024 appena richiamata in nt. [3]). Che, peraltro, simili mutamenti, in assenza dell'inserimento nel quesito della formula «e successive modificazioni», debbano comportare, da parte dell'Ufficio centrale, una riformulazione del quesito con l'indicazione specifica delle modifiche pregresse, sino ad arrivare a riproporre nell'ordinanza l'intero testo attualmente vigente – come per l'appunto avviene nell'ordinanza in parola – è cosa su cui si potrebbe discutere.



Quanto appena osservato, apparentemente solo descrittivo, comporta alcune osservazioni di commento.

## 2.1. Qualche precedente

Quella della presentazione di richieste multiple riguardanti la stessa legge nell'ambito della medesima tornata referendaria non è cosa del tutto nuova, né tantomeno fenomeno recente. In passato mi è capitato persino di coniare al riguardo la formula del "pluri-referendum"<sup>6</sup>.

Il precedente più risalente nel tempo è costituito – a mia memoria – dalla presentazione nel 1980 di tre contemporanee richieste di abrogazione della disciplina sull'interruzione della gravidanza di cui alla legge n. 194 del 1978 – due (una c.d. Massimale e l'altra c.d. Minimale) da parte del Movimento per la vita ed una ad opera del Partito Radicale – di segno diametralmente opposto in quanto volte, le prime due a restringere (sia pur con diversa intensità) la possibilità di ricorrere all'aborto, l'altra ad ampliarla. Quella c.d. Minimale del Movimento per la vita e quella promossa dal Partito Radicale furono dichiarate ammissibili dalla sentenza n. 26 del 1981, col rischio, peraltro, di esiti contraddittori in caso di vittoria dei sì in ambo i *referendum*, per evitare il quale la Corte non poté che fare affidamento sulla «maturità degli elettori», in attesa di futuri interventi del legislatore sulla disciplina del procedimento referendario.

Ma un precedente più in termini può essere rintracciato nella contemporanea presentazione nel 2004 di cinque richieste di abrogazione – una totale e quattro parziali – della legge n. 40 di quell'anno in tema di procreazione medicalmente assistita. La maggiore affinità con il nostro caso sta nel fatto che, a differenza della vicenda appena ricordata, si trattava di un complesso di richieste aventi, come dire, il medesimo "verso", cioè lo stesso orientamento, visto che tutte avevano di mira lo smantellamento o il ridimensionamento dei limiti all'accesso alla pratica della fecondazione artificiale ivi previsti.

Peraltro, sia detto qui incidentalmente, la prassi in parola non ha risparmiato neppure il *referendum* costituzionale, ove peraltro ciascuna iniziativa presenta un quesito ad oggetto legislativamente predeterminato onde ogni richiesta è perfettamente identica all'altra<sup>7</sup>.

Ebbene, è lecito chiedersi quale possa essere il senso del ricorso ad una simile prassi. Perché presentare più richieste abrogative a carico di una stessa disciplina che siano egualmente

<sup>6</sup> Sia consentito qui il rinvio a P. CARNEVALE, *Ragioni, pretese e reali, della prassi del «plurireferendum» ugualmente orientato (in margine all'attuale vicenda dei referendum in tema di procreazione medicalmente assistita)*, in *RivistaAic*, 2005.

<sup>7</sup> Già nella circostanza di esordio del *referendum ex art. 138 Cost.* nella nostra esperienza politico-costituzionale, in ordine alla legge di revisione del titolo V della seconda parte della Costituzione approvata nel 2001, il procedimento referendario fu attivato da una duplice iniziativa, ad opera dei parlamentari sia delle forze politiche dell'allora opposizione, che l'avevano avversata, che di quelle dell'allora maggioranza, che l'avevano approvata. Nella seconda evenienza – avente riguardo alla legge di revisione dell'intera seconda parte della Costituzione approvata nel 2006 – si ebbe una doppia iniziativa parlamentare e regionale. Il terzo *referendum* costituzionale – quello svoltosi nel dicembre del 2016 su di una nuova legge revisione della seconda parte della Costituzione approvata nell'aprile di quell'anno – scaturì da quattro iniziative promosse dai parlamentari di maggioranza e opposizione. Il quarto ed ultimo *referendum* costituzionale è quello che si è celebrato nel settembre 2020 ed ha avuto ad oggetto la legge di revisione degli artt. 56, 57 e 59 della Costituzione in tema di riduzione del numero dei parlamentari. Si tratta del solo caso di iniziativa referendaria "unica", promossa anche in questo caso in sede parlamentare.

orientate e variamente sovrapposte o assorbite l'una dell'altra? Quale è il valore di una pluri-richiesta se, come ognuno sa, una pluri-abrogazione di una stessa normativa non aggiunge nulla alla sua mono-abrogazione? Non si tratta, forse, di una superfetazione, come se si uccidesse un uomo morto?

Per poter rispondere a simili interrogativi, rimanendo sul piano propriamente giuridico, e cercare di offrire una qualche spiegazione bisogna abbandonare una logica che presti attenzione solo al profilo del raffronto oggettuale fra quesiti e a considerazioni di carattere strettamente funzionale legate all'effetto abrogativo producibile dalle singole richieste.

Chiarisco subito cosa intendo dire.

Per prima cosa, è utile rilevare che l'*identità oggettiva* (totale o parziale) fra i *petita* ablatori è sempre accompagnata da *diversità soggettiva*, nel senso che la pluralità di richieste abrogative è supportata da differenti soggetti promotori. Ora, assumere la veste di comitato promotore consente, come si sa, di acquisire la qualità (sia pur *pro tempore*) di potere dello stato, ai fini della possibilità di ricorrere allo strumento del conflitto di attribuzioni interorganico per difendere il diritto allo svolgimento del *referendum*, oltre ad assicurare l'acquisizione di spazi riservati nell'ambito della campagna referendaria.

Ma la causa verosimilmente più consistente alla base della strategia di proliferazione delle richieste abrogative sulla stessa disciplina legislativa va individuata nel clima di incertezza che circonda lo scrutinio di ammissibilità della Corte costituzionale, il quale s'è andato arricchendo col tempo di una tale serie di profili da rendere il vaglio operato assai complesso e soprattutto ad alto tasso di incertezza. Tasso dipendente, sia dal fatto che i sempre più raffinati e complicati criteri di controllo sono risultati caratterizzati da un margine di flessibilità eccessivo, sia non di rado dalla discrasia fra affermazione in via astratta e utilizzo in concreto degli stessi che è dato rilevare nelle pronunce della Corte.

Ecco, quindi, che la moltiplicazione può spiegarsi alla luce dell'esigenza di incrementare le *chances* di successo delle iniziative promosse.

Penso, a questo proposito, ai vari criteri di ammissibilità relativi alla formulazione del quesito ed al limite riguardante le leggi costituzionalmente necessarie – gli uni sin qui utilizzati essenzialmente in occasione di richieste di abrogazione parziale di una legge; l'altro particolarmente insidioso per quelle di abrogazione totale. Onde, il doppio binario delle iniziative congiunte di abrogazione parziale e di abrogazione integrale di legge può giustificarsi alla stregua dell'esigenza di ridurre il rischio di non approdare alla consultazione popolare.

Non solo, di particolare interesse, ai fini della presente riflessione, è anche un'altra possibile ragione: assicurare una maggior copertura nei confronti di successivi interventi di modifica della disciplina proposta all'abrogazione popolare che, in quanto incidenti su "principi ispiratori" o "contenuti normativi essenziali" della stessa, possano conseguire il risultato di blocco delle operazioni referendarie, ai sensi di quanto previsto dall'art. 39 l. n. 352 del 1970. È possibile, infatti, che i due canoni espressivi del carattere reale dell'abrogazione *referendum in itinere* potrebbero non risultare congiuntamente soddisfatti dinanzi all'iniziativa plurale. Ciò laddove, ad esempio, lo *ius superveniens*, pur in grado di incidere su taluni contenuti essenziali della disciplina oggetto della richiesta ablatoria, non sia parimenti capace di colpire tutti quelli implicati nei diversi quesiti in cui si sostanziano le pluri-richieste parziali, come anche di

incidere sui principi ispiratori. Per converso, neppure può escludersi che la modifica dei principi ispiratori, idonea a bloccare lo svolgimento del *referendum* abrogativo della legge nella sua interezza, possa non colpire anche taluni dei contenuti normativi essenziali della disciplina oggetto dei quesiti parziali.

Nell'uno e nell'altro caso, il diritto sopravvenuto non sarebbe idoneo ad impedire lo svolgimento di alcuni dei *referendum* proposti. Ma di questo parlerò meglio più oltre.

## 2.2. La doppia fattispecie dello *ius superveniens* nella sentenza n. 68 del 1978 della Corte costituzionale

Una seconda osservazione discende dal fatto che la prospettazione congiunta di abrogazione totale o parziale di una legge evoca perfettamente la duplicità di fattispecie individuate dalla sentenza n. 68 del 1978 della Corte costituzionale per modellare il *test* sulla novità della modifica sopravvenuta della normativa proposta all'abrogazione popolare, allo scopo di accertare la perseguibilità dell'*iter* referendario, ai sensi della (riformulata in quella sede) previsione dell'art. 39 l. n. 352.

Proprio in quella pronuncia, infatti, per appurare la c.d. abrogazione sufficiente (e conseguentemente disporre la cessazione delle operazioni referendarie) si distingue l'eventualità che la richiesta di *referendum* abbia assunto ad oggetto un'intera legge (o un intero complesso dispositivo) – in tale ipotesi dovendosi apprezzare il mutamento dei principi ispiratori della disciplina coinvolta – oppure singoli disposti normativi – nel tal caso rilevando, invece, il mutamento dei contenuti normativi essenziali<sup>8</sup>.

Quella impostazione del problema dell'impatto dello *ius superveniens* sul procedimento referendario in corso era figlia di (e rispondeva a) una duplice esigenza.

Per un verso, evitare che l'art. 39 l. n. 352 si potesse prestare a far da sponda ad interventi del legislatore di natura fraudolenta, volti cioè a disporre modifiche assolutamente marginali o persino solo formali alla normativa abroganda, al solo scopo di bloccare il *referendum*<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> «Per meglio chiarire a quali condizioni il referendum debba essere effettuato sulla nuova disciplina legislativa, al di fuori delle attuali prescrizioni dell'art. 39 della legge n. 352 del 1970, conviene però mantenere distinta l'ipotesi in cui la richiesta riguardasse nella loro interezza una legge od un atto equiparato (od anche un organico insieme di disposizioni, altrimenti individuate dal legislatore) da quella in cui fosse stata proposta soltanto l'abrogazione di disposizioni specifiche. Nel primo caso, questa Corte ritiene che l'indagine non possa limitarsi alle affinità od alle divergenze riscontrabili fra le singole previsioni della precedente e della nuova legislazione, ma si debba estendere ai raffronti fra i principi cui s'informino nel loro complesso l'una o l'altra disciplina; sicché il mutamento dei principi stessi può dare adito al blocco delle relative operazioni referendarie, quand'anche sopravvivano - entro il nuovo ordinamento dell'intera materia - contenuti normativi già presenti nell'ordinamento precedente; mentre la modificazione di singole previsioni legislative giustifica l'interruzione del procedimento nella parte concernente le previsioni medesime, solo quando si possa riscontrare che i loro principi informativi non sono più riconducibili a quelli della complessiva disciplina originaria. Nel secondo caso, invece, decisivo è il confronto fra i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, senza che occorra aver riguardo ai principi dell'intero ordinamento in cui questi si ritrovino inseriti: appunto perché i promotori ed i sottoscrittori delle richieste di referendum non avevano di mira l'abrogazione di quell'ordinamento considerato nella sua interezza» (sentenza n. 68 del 1978, punto 3 del *cons. in dir.*).

<sup>9</sup> Quasi ad immaginare l'esistenza di «una sorta di potere di veto sul *referendum* in capo alla maggioranza parlamentare» (così C. MEZZANOTTE, *Procedimento di referendum e innovazioni legislative sopravvenute*, in *Giur. Cost.*, 1978, I, 733).

Per l'altro, dare seguito alla logica normativista che aveva animato la svolta compiuta dalla coeva sentenza n. 16 e che, pur in un percorso non sempre lineare e conseguente, ha continuato ad animare il giudizio di ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo<sup>10</sup>. Seguito che si coglie nel fatto che, nel riscontro sull'impatto della modifica sopravvenuta, a rilevare non è la rispondenza di quella modifica agli intenti soggettivi dei promotori o, comunque, al verso della stessa, ma solo e soltanto quanto emerge dal raffronto fra i due tessuti normativi: quello originario e quello sopraggiunto. È alla stregua di questo raffronto che può accertarsi se la richiesta di *referendum in itinere* mantenga o meno il suo significato obiettivo<sup>11</sup>.

Tutto questo vale, sia laddove la sopravvenienza normativa discenda da esercizio di potestà legislativa, sia nell'eventualità che essa sia determinata dall'intervento del giudice costituzionale, senza che quantomeno a prima vista sia dato registrare differenze<sup>12</sup>.

In realtà, l'equiparazione funzionale ai presenti fini fra abrogazione e annullamento non è in grado di cancellare del tutto le diversità fra *ius superveniens ope legis* e *ope sententiae*.

<sup>10</sup> Per un'illustrazione delle ragioni a sostegno di tale impostazione v., fra gli altri, M. RAVERAIRA, *Problemi di costituzionalità dell'abrogazione popolare*, Milano, 1983, 33 ss.

<sup>11</sup> Sul punto, per un'ampia riflessione e per i necessari richiami, v. per tutti R. PINARDI, *Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione. Natura, organizzazione, funzioni, ruolo*, Milano, 2000, 287 ss. Un riferimento ad una certa non linearità delle soluzioni proposte in tema è contenuto nell'ordinanza dell'Ufficio centrale che qui si commenta, là ove afferma che i criteri elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in punto di abrogazione sufficiente «sono stati innumerevoli volte applicati da questo Ufficio [...], anche in ordine al problema – non sempre univocamente risolto – se il giudizio di trasferimento debba tenere conto (anche) dell'intenzioni dei promotori, dei loro obiettivi e delle loro istanze politiche-ideologiche, ovvero limitarsi al raffronto oggettivo e testuale delle disposizioni prima e dopo l'intervento, ovvero ancora basarsi su un raffronto che è sì finalistico-teleologico ma sulla sola base oggettivata [...] del testo normativo (*ratio legis*), così da focalizzare per questa via il 'principio abrogativo' la cui essenza è compendiata nel quesito» (ord. 12 dicembre, cit., punto 8.6, *corsivo mio*). Tuttavia, su una qualche contraddittorietà in proposito della giurisprudenza dello stesso Ufficio centrale v., ancora, R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 285-286 (sulla tendenza ad un utilizzo, al più, *ad adiuvandum* dell'intenzione dei promotori si sofferma la stessa ordinanza dell'Ucr al successivo punto 8.7).

<sup>12</sup> Differenze, peraltro, che non sussistono anche laddove si tratti di modifiche dell'oggetto della richiesta di *referendum* intervenute prima della promozione dell'iniziativa referendaria, di cui non si sia dato conto nella formulazione del quesito. Emblematica, a questo proposito, la (significativa) ridefinizione del quesito operata nell'ordinanza del 12 dicembre 2024 riguardante la richiesta di *referendum* in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato "a tutele crescenti", nella quale l'Ufficio centrale, accertando che sul decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23 (Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183), oggetto del quesito, hanno inciso diverse modifiche legislative e quattro pronunce di illegittimità costituzionale, ha inteso riformulare quest'ultimo nei seguenti termini: «Volete voi l'abrogazione del d.lgs. 4 marzo 2015, n. 23, come modificato dal d.l. 12 luglio 2018, n. 87, convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto 2018, n. 96, dalla sentenza Corte costituzionale 26 settembre 2018, n. 194, dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145; dal d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, dal d.l. 8 aprile 2020, n. 23 convertito con modificazioni dalla L. 5 giugno 2020, n. 40; dalla sentenza della Corte costituzionale 24 giugno 2020, n. 150; dal d.l. 24 agosto 2021, n. 118, convertito con modificazioni dalla L. 21 ottobre 2021, n. 147; dal d.l. 30 aprile 2022, n. 36, convertito con modificazioni dalla L. 29 giugno 2022, n. 79 (in G.U. 29/06/2022, n. 150); dalla sentenza della Corte costituzionale 23 gennaio 2024, n. 22; dalla sentenza della Corte costituzionale, del 4 giugno 2024, n. 128, recante "Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183" nella sua interezza?».

Per prima cosa, perché in questa seconda ipotesi – che è quella che qui ci riguarda – va escluso che l'intervento modificativo *medio tempore* possa essere animato da intenti fraudolenti nei confronti del *referendum*.

E poi, in ragione del fatto che modifiche per causa di declaratoria di incostituzionalità – in caso di leggi oggetto di un quesito di abrogazione totale – non possono essere valutate alla stregua del criterio della comparazione fra principi ispiratori della vecchia e della nuova disciplina<sup>13</sup>, posto che il diritto sopravvenuto giurisprudenziale non è ispirato a nuovi o vecchi principi, l'unico principio operante dietro le modifiche apportate dal giudice delle leggi non potendo essere che quello di legittimità costituzionale. Ed allora il *test* per l'abrogazione sufficiente avrà un profilo esclusivamente *difensivo*, risolvendosi nell'accertamento della tenuta dei principi informatori della normativa originaria dinanzi all'intervento in vario modo caducatorio della Corte costituzionale.

Qualora, peraltro, questa tenuta sia riscontrata (così come, del resto, nel caso di richiesta di abrogazione parziale si registri la non incisione sui contenuti normativi essenziali), l'Ufficio centrale sarà chiamato a rimodellare l'oggetto del quesito abrogativo previa espunzione o integrazione dei precetti colpiti da declaratoria di incostituzionalità, a seconda se si tratti di accoglimento secco o pronunciamento additivo o sostitutivo<sup>14</sup>. Onde non si registra, secondo quanto previsto nella sentenza n. 68 del 1978 con riferimento al caso di *ius superveniens* modificativo di provenienza legislativa<sup>15</sup>, alcun trasferimento in senso proprio del quesito dalla

---

<sup>13</sup> In termini di raffronto «fra i principi cui s'informino nel loro complesso l'una [l'originaria. Ndr] o l'altra disciplina [la sopravvenuta. Ndr]» si esprime la sentenza n. 68 del 1978. In dottrina v., in particolare, R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 312, secondo cui spetta all'Ufficio centrale: «a) desumere, in via interpretativa, i “principi ispiratori” (oppure i contenuti normativi essenziali) che caratterizzano la disciplina sottoposta a *referendum*; b) ripetere la medesima operazione ermeneutica con riferimento alla nuova disciplina legislativa della materia [...]; confrontare i risultati ottenuti tramite l'indagine condotta ai punti a) e b) [...]».

<sup>14</sup> Solo un paio di esempi, peraltro fra loro coevi.

Penso, per la prima ipotesi, al *referendum* di abrogazione parziale della legge n. 223 del 1990, recante la disciplina del servizio radiotelevisivo pubblico e privato (c.d. legge Mammi), che, a seguito della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 15, quarto comma, della stessa ad opera della sentenza n. 420 del 1994 della Corte costituzionale, vide il proprio quesito – che ne proponeva l'abrogazione limitatamente alle parole “sia” e “televisiva che” – riformulato dall'Ufficio centrale mercè l'eliminazione del riferimento allo stesso (cfr. Ucr, ordinanza 13 dicembre 1994, punti 2 e 3) (ma si potrebbe aggiungere anche il caso del *referendum* sulla legge elettorale per la Camera del 1999, il cui quesito – con ord. 14 gennaio 1999 dell'Ufficio centrale – fu depurato dell'ult. per. dell'art. 4 del TU delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con la sent. n. 422 del 1995). Per la seconda eventualità, rammento il caso del *referendum* in tema di soggiorno cautelare di cui all'art. 25 d. l. 8 giugno 1992, n. 306, il cui quesito è stato integrato con il riferimento alla riformulazione operata dalla sentenza n. 419 del 1994 che ne aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale nella parte in cui non prevedeva che «il Procuratore Generale Antimafia può disporre con decreto motivato il soggiorno cautelare soltanto in via provvisoria, con l'obbligo di chiedere contestualmente l'adozione del provvedimento al Tribunale [...] il quale decide, a pena di decadenza [...]» (stessa ordinanza).

<sup>15</sup> L'Ufficio centrale per il *referendum* «è dunque chiamato a valutare – sentiti i promotori della corrispondente richiesta – se la nuova disciplina legislativa, sopraggiunta nel corso del procedimento, abbia o meno introdotto modificazioni tali da precludere la consultazione popolare, già promossa sulla disciplina preesistente: trasferendo od estendendo la richiesta, nel caso di una conclusione negativa dell'indagine, alla legislazione successiva» (Corte cost., sent. n. 68, cit., punto 3 del *cons. in dir.*).

vecchia alla (apparentemente) nuova disciplina, giacché il quesito non abbandona la disciplina originaria, ma ad essa resta saldamente ancorato, ancorché mutata<sup>16</sup>.

### 3. L'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum e la peculiarità della vicenda affrontata

Vengo, a questo punto e senza ulteriori indugi, all'esame dell'ordinanza 12 dicembre 2024 dell'Ufficio centrale per il *referendum*.

Come già osservato in apertura, buona parte della motivazione di quella decisione è dedicata al problema della valutazione da compiere circa l'effetto prodotto dalla sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale sulla legge 86 oggetto delle richieste referendarie in corso. Circa metà di quella "buona parte" – con l'eccezione di qualche rapido e marginale cenno in punto di legittimità-regolarità delle richieste, di concentrazione delle due perfettamente identiche e di denominazione di quella unificata – è occupata dalla puntuale ricognizione-richiamo alle 52 pronunce di cui consta l'articolatissimo dispositivo della sentenza della Consulta, seguita da una rassegna della giurisprudenza costituzionale in tema di abrogazione sufficiente e di relativi criteri indicatori.

L'Ufficio centrale afferma che tali criteri hanno trovato applicazione «innumerevoli volte» nella sua giurisprudenza<sup>17</sup>, ancorché – precisa – «in fattispecie di abrogazione legislativa e non di intervento caducatorio o interpretativo di rigetto della Corte costituzionale». Tale ultimo asserto, invero, richiede qualche precisazione.

Vera e poco contestabile è la decisa prevalenza di casi di *ius superveniens* di provenienza legislativa. Altrettanto vero è che in diverse circostanze di modifiche sopravvenute di matrice

---

Si può dire che, nel caso che ci occupa, fra le possibilità indicate dalla Corte ad applicarsi sarà solo quella del rimodellamento del quesito per estensione «alle successive modificazioni di legge, qualora si riscontri che esse s'inseriscono nella previa regolamentazione, senza sostituirla integralmente» (*ibid.*).

<sup>16</sup> Ovviamente qui si allude all'ipotesi di disallineamento fra oggetto della decisione della Corte e oggetto della richiesta di *referendum*, giacché la piena corrispondenza di *obiecta* fra l'una e l'altra genera inevitabilmente il blocco delle operazioni referendarie. Ebbene, tale disallineamento può assumere le vesti della divaricazione *per eccesso* e *per difetto*: la prima circostanza si verifica nel caso di declaratoria di incostituzionalità ad oggetto più ampio di quello della richiesta abrogativa, il cui verificarsi porta con sé la stessa conseguenza del pieno allineamento, ovvero sia la cessazione del procedimento referendario per via dell'assorbimento della seconda nella prima. Laddove invece – ed è la seconda (e più verosimile) eventualità – ad essere più ridotto è l'ambito di intervento della sentenza della Corte rispetto a quello dell'iniziativa ablatoria in corso, si pone il problema dell'accertamento dell'incidenza dello *ius superveniens* giurisprudenziale e dell'applicazione dei prefigurati indicatori dei "principi ispiratori" e dei "contenuti normativi essenziali", che in caso producano l'esito della perseguibilità dell'*iter* del *referendum* comporteranno la riconformazione dell'oggetto di quest'ultimo, sia per riduzione (annullamento secco) che per integrazione (addizione, sostituzione).

<sup>17</sup> Non posso esimermi dal segnalare, nella medesima tornata referendaria, la singolare applicazione dei criteri di misurazione dell'abrogazione sufficiente che si registra nell'ordinanza dell'Ufficio centrale riguardante la richiesta abrogativa in tema di licenziamenti illegittimi (già più volte richiamata), là ove si ritiene di dover valutare sussistenza delle «condizioni atte a determinare la cessazione delle operazioni referendarie» alla stregua dei «plurimi interventi normativi e [...] della Corte costituzionale [...] che] hanno prodotto modifiche al testo indicato nel quesito referendario», ancorché si tratti essenzialmente di modificazioni introdotte prima della presentazione della richiesta di *referendum* – a far tempo dal 2018.



giurisprudenziale si è registrata una piena corrispondenza di oggetto fra pronunzia della Corte e richiesta di *referendum*, così che all'annullamento disposto dalla prima è conseguita direttamente la declaratoria di cessazione delle operazioni referendarie per "sparizione dell'oggetto".

Nondimeno non sono mancate di giungere al cospetto dei giudici della Cassazione ipotesi di *ius superveniens ope sententiae* da valutare alla stregua dell'accertamento circa il grado di novità di quest'ultimo.

Già il caso ricordato all'inizio della dichiarazione di illegittimità della disciplina in tema di legittimo impedimento – ancorché l'Ucr in quella occasione utilizzò i criteri indicatori alla stregua di una rilettura della *ratio* obiettiva della richiesta allo scopo di accertarne la persistenza – lo dimostra. Ma non è l'unica ipotesi presentatasi<sup>18</sup>.

Probabilmente quell'affermazione allude al fatto che le eventualità di diritto sopravvenute da sentenza, anche prescindendo dalle evenienze di "sparizione dell'oggetto" prima rammentate, si siano palesate in seguito a declaratorie di incostituzionalità parziale circoscritta rispetto alla normativa proposta all'abrogazione popolare. Con conseguente riduzione dell'oggetto del quesito (o integrazione in caso di pronunzia additiva).

In tali casi, la scelta di disporre o meno la prosecuzione delle operazioni referendarie più che sui predetti criteri indicatori della continuità-discontinuità della modifica intervenuta finisce per fondarsi in buona misura sull'accertamento circa la perduranza di senso dell'iniziativa referendaria. In sostanza, si tratta di valutare se essa abbia ancora spazio di agibilità.

Ne ricavo il convincimento che l'affermazione dell'Ucr da cui si è partiti trovi spiegazione nell'esigenza di sottolineare l'assoluta peculiarità della vicenda in esame al fine di rimarcare il carattere del tutto inedito del riscontro rimesso ai giudici della Cassazione. Riscontro che viene partitamente svolto con riferimento alle(a) richieste(a) di abrogazione totale e a quella di abrogazione parziale della legge n. 86. Seguirò anch'io questa falsariga.

### **3.1. Le ragioni giustificative della perseguibilità delle operazioni referendarie relative alla richiesta di abrogazione totale della legge**

Pur riconoscendo la profondità dell'incisione-riconformazione della disciplina recata dalla legge prodotta dalla sentenza della Corte – la cui incisività, del resto, emerge dalla minuziosa ricostruzione della portata delle singole declaratorie di incostituzionalità e dei vari pronunciamenti interpretativi contenuti nel dispositivo – nondimeno l'Ufficio centrale ritiene che il *referendum* per l'abrogazione totale debba egualmente "aver corso".

A spingere i giudici a tale decisione è, innanzitutto, la considerazione della normativa uscita indenne dal giudizio di costituzionalità, in conseguenza della reiezione o dell'inammissibilità di

---

<sup>18</sup> Viene da richiamare proprio il caso ricordato *supra*, in nt. (12) del *referendum* sul soggiorno cautelare, per il quale l'Ufficio centrale ha valutato l'impatto della sentenza della Corte non preclusivo del suo svolgimento, in forza della considerazione per cui «la richiamata sentenza, avendo conservato l'istituto del soggiorno cautelare, innovandone, sia pure in modo incisivo, soltanto il procedimento applicativo, non è tale da impedire che le operazioni referendarie seguano il loro corso, in quanto la relativa richiesta, tramite l'abrogazione integrale dell'intero art. 25/*quater*, tende alla radicale eliminazione di detto istituto considerato nella sua globalità» (Ucr, ord. 13 dicembre 1994).

molte delle questioni di legittimità costituzionale mosse dai ricorrenti, a partire da quelle che in vario modo e con diffusa argomentazione ne prospettavano l'invalidità integrale, facendo leva sull'argomento della mancata previsione di una legge-quadro procedimentale nell'art. 116, terzo comma, Cost., il quale si limita a richiedere l'adozione di singole leggi rinforzate per l'approvazione delle intese fra lo Stato e le Regioni<sup>19</sup>.

Ebbene, secondo l'Ufficio centrale, il fatto che a fronte di un molto ricco ed articolato ventaglio di questioni di costituzionalità, molte delle disposizioni fatte oggetto delle stesse abbiano resistito «ad un così penetrante controllo di legittimità costituzionale», evidenzia che una significativa porzione della normativa indubbiata sia sopravvissuta al vaglio della Corte. E questo è ritenuto «dirimente ai fini del presente procedimento», perché in grado di escludere che l'effetto demolitorio della sentenza abbia attinto al livello di caducazione sufficiente a fermare la procedura referendaria<sup>20</sup>.

Peraltro, a corroborare la decisione di non bloccare le operazioni referendarie contribuisce – secondo i giudici della Cassazione – anche la circostanza per cui non poche delle disposizioni sopravvissute all'azione demolitoria della sentenza siano state rimodellate nel loro contenuto precettivo attraverso un corposo intervento sul piano ermeneutico, idoneo a renderle conformi a Costituzione. Ciò fa sì che, a valle del *decisum*, persista «un nucleo normativo che non solo resta oggi vigente, ma vi resta convalidato nella interpretazione adeguatrice che ne è stata data»<sup>21</sup>. In sostanza, non tanto di preservazione si è trattato, ma di una sorta di nuova nascita qualificata dal suggello della Corte.

A tutto ciò si aggiunge la considerazione per cui l'invito fatto nella sentenza al legislatore – perché questi proceda a «colmare i vuoti derivanti dall'accoglimento di alcune delle questioni sollevate dalle regioni ricorrenti [...] in modo tale da assicurare la piena funzionalità della legge» – si spiega con il fatto che, a residuare a valle dell'intervento della Corte costituzionale, è «un sostrato dispositivo bastevole a dare corso [...] al disegno fondamentale ed ai principi ispiratori del regionalismo differenziato ex art. 116, co. 3° Cost.»<sup>22</sup>. In definitiva, si tratta di un *corpus* normativo che, pur se reso *incompleto*, mantiene una fisionomia atta a renderlo *completabile*, offrendo una bussola all'operazione della sua ricomposizione.

Cosa si può dire al riguardo?

Ebbene – come abbiām visto – quella messa in campo dall'Ufficio centrale per dimostrare l'invarianza dei principi ispiratori della legge n. 86 è una motivazione che fa leva: a) sulla reiezione della prospettazione dell'incostituzionalità dell'intera legge; b) sul permanere di una significativa porzione della normativa censurata uscita indenne dallo scrutinio di costituzionalità; c) sulla convalida interpretativa per diverse disposizioni impugnate; d) sul fatto

---

<sup>19</sup> A questo proposito, l'Ufficio centrale rileva innanzitutto l'importanza della statuizione contenuta nella sentenza n. 192 del 2024 circa il fatto che la previsione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione non va intesa come preclusiva della possibilità che il legislatore statale decida «nella sua discrezionalità, di introdurre una compiuta regolazione del procedimento di stipulazione delle intese, recante anche parametri oggettivi, idonei a guidare il Governo nella scelta dell'interlocutore», da cui discende una indubbia legittimazione della «scelta statale» compiuta con la legge n. 86 (ord. 12 dicembre, cit., punto 9.3).

<sup>20</sup> *Ivi*, 9.4.

<sup>21</sup> *Ivi*, 9.4.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

della completabilità della normativa di risulta. Tutto questo concorre ad asserire che, pur se mutilo e trasformato, quel corpo regolatorio ha mantenuto i suoi connotati di riconoscibilità in termini di *ratio* ispiratrice.

Ma, mi chiedo: si può da simili indicazioni ricavare la persistenza dei principi? O, ad ogni modo, è possibile alla loro stregua valutare il grado di novità della sopravvenienza giurisprudenziale?

Invero, si tratta di un modo argomentativo complessivamente ellittico, indiretto e di stampo tendenzialmente allusivo<sup>23</sup>.

Che la legge *qua talis* non sia stata considerata illegittima ci dimostra che secondo la Corte vi è uno spazio costituzionalmente consentito di attuazione del principio dell'autonomia differenziata per una legge che regoli la procedura per la stipulazione dell'intesa fra Stato e Regioni, ma nulla ci dice circa la perduranza di ispirazione fra la versione della legge n. 86 prima e dopo la sentenza. Che la normativa residua depurata dalla sentenza sia suscettibile di essere integrata da un successivo intervento del legislatore, ci mostra che s'è in presenza di lacune colmabili, ma non direi di continuità dei principi. Lo stesso ritengo possa dirsi della rilettura ermeneutica compiuta dalla Corte che, se mostra l'esistenza di significati conformi a Costituzione di diversi disposti normativi, non mi pare valga a dimostrare la riconducibilità del "dopo" riformato al "prima" impugnato.

Per quanto riguarda, infine, l'argomento della sopravvivenza di una significativa frazione normativa al vaglio di costituzionalità, credo che la motivazione qui si avvolga in una sorta di vizio logico: da una constatazione di carattere essenzialmente quantitativo – quella circa l'entità della porzione di legge superstite – si induce una conseguenza di carattere squisitamente qualitativo – la permanenza dei principi informatori. Quasi una sorta di non vigilata abduzione.

In conclusione, a me pare che l'ordinanza dell'Ucr riveli una certa debolezza argomentativa soprattutto alla luce del fatto che, a rilevare e a risultare decisivi per valutare l'impatto dello *ius superveniens* giurisprudenziale non sono tanto *gli accoglimenti* disposti dalla Corte che hanno in varie parti amputato o riscritto la disciplina della legge n. 86, ma *i mancati accoglimenti* – rigetti, inammissibilità – delle questioni di legittimità prospettate. Di talché, in una sorta di inversione delle parti, la valutazione sulla continuità-discontinuità della normativa in parola non viene compiuta alla luce delle modifiche prodotte nel testo legislativo – *i.e.* il vero e proprio *ius superveniens* – ma alla stregua di quelle scampate – *i.e.* lo *ius antecedens*.

Aggiungo, in coda, una ulteriore notazione.

In ipotesi di richieste di abrogazione totale di una legge vi sarebbe, a mio modo di vedere, una diversa soluzione da dare al problema in esame, il cui utilizzo, però, dovrebbe comportare una parziale rimessa in discussione dell'impianto dei criteri indicatori per come elaborato dalla Corte costituzionale dalla sentenza n. 68 del 1978.

Ecco in qual modo.

---

<sup>23</sup> Esprime una posizione critica anche A. POGGI, *Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l'attuazione, le Corti e la sovranità popolare*, in *federalismi.it*, n. 1, 2025, VIII, la quale rileva che l'ordinanza, «nonostante le premesse poste, non effettua alcun paragone tra i principi della legge n. 86 prima dell'intervento della Corte e successivamente ad esso». Di ordinanza che «può non essere del tutto persuasiva» parla B. PEZZINI, *Intervento in AA.VV., L'ammissibilità del referendum sull'autonomia differenziata*, Roma, 2024, 15.

Ora, iniziative referendarie che assumono ad oggetto un'intera legge possono essere intese, non soltanto come avversative della disciplina recata da quella legge, ma anche della legge *ut sic*, vale a dire del fatto stesso dell'esservi una legge per regolare una determinata materia. In una simile eventualità, il senso della richiesta di *referendum* è quello di un non volere purchessia la disciplina legislativa in quell'ambito. Si pensi all'esempio – fatto in apertura – della richiesta di abrogazione totale della legge n. 51 del 2000 in tema di legittimo impedimento a comparire in udienza per le cariche governative, la quale è stata intesa porre «l'elettore [...] dinanzi all'alternativa di eliminare, ovvero di conservare, una disciplina differenziata del legittimo impedimento a comparire in udienza, applicabile ai soli titolari di cariche governative»<sup>24</sup>.

È evidente che in tale circostanza il mutamento o la permanenza dei principi ispiratori della normativa proposta all'abrogazione rilevi ben poco al fine di valutare la perseguibilità della procedura referendaria, per via del fatto che il significato obiettivo della richiesta non ne resterebbe in alcun modo inciso. Quindi, si registri o meno discontinuità normativa fra *lex prior* e *lex posterior*, il quesito non potrebbe che esser trasferito sulla legge sopraggiunta.

Mi chiedo se non fosse proprio questo il caso.

Ciò in quanto si trattava di una richiesta di integrale abrogazione di una legge di attuazione della Costituzione *non richiesta*, tuttavia, dall'art. 116, terzo comma, secondo il quale ben si può arrivare all'obiettivo del conferimento alle regioni di funzioni ulteriori rispetto a quelle assegnate in base al riparto per materia costituzionalmente previsto – la c.d. autonomia differenziata – senza la necessità di una legge regolatoria del procedimento di stipula dell'intesa, essendo preteso l'intervento legislativo solamente per l'approvazione di quest'ultima. Al pari, del resto, di quanto avviene per la definizione delle intese propedeutiche alla regolazione per legge dei rapporti fra lo Stato e le singole confessioni religiose (diversa dalla cattolica) ai sensi dell'art. 8 Cost.

Del resto, il fatto che nella alluvionale motivazione della sentenza n. 192 la Corte costituzionale abbia accuratamente evitato di appellare la legge n. 86 in termini di legge “costituzionalmente necessaria” credo che possa considerarsi non privo di significato.

### **3.2. Le ragioni giustificative della non perseguibilità delle operazioni referendarie relative alla richiesta di abrogazione parziale della legge**

Vengo a questo punto alla parte motiva dell'ordinanza che si occupa del problema dell'impatto della sentenza della Corte costituzionale sulla normativa oggetto della richiesta di abrogazione parziale della legge n. 86. A questo proposito la pronuncia dell'UCR è di segno opposto rispetto a quella appena esaminata: la decisione è infatti di non dar corso alla procedura referendaria.

Ed è proprio sul corredo di ragioni giustificative addotte a sostegno che si addensano, a mio modo di vedere, le ombre maggiori.

Mi spiego subito.

---

<sup>24</sup> Così la sentenza n. 29 del 2011 con cui la Corte costituzionale aveva dichiarato l'ammissibilità del *referendum* in parola (punto 2.2 del *cons. in dir.*) su cui si basa la decisione dell'Ufficio centrale di dar corso allo svolgimento della consultazione popolare sulla disciplina residua (ord. 2 febbraio 2011, cit).

A cagionare il blocco della richiesta abrogativa è per l'Ufficio centrale la modifica che l'intervento della Corte ha determinato nei contenuti normativi essenziali degli artt. 1 (comma 2) e 4 (commi 1 e 2) oggetto della stessa. Modifica che sostanzialmente già ottiene l'esito producibile dall'eventuale abrogazione popolare. Secondo quanto si legge nell'ordinanza, infatti, in seguito ai pronunciamenti del giudice costituzionale le previsioni in parola hanno acquisito una «portata effettiva [che] è [...] quella stessa che il buon esito del *referendum* apporterebbe», con un risultato pienamente «satisfattivo [...] del tutto in linea con gli obiettivi referendari». Ne consegue, per l'appunto, l'arresto del procedimento referendario.

Solo che – ed è questo il motivo di perplessità – il riscontro – salvo che per la previsione dell'art. 4, comma 1, l. n. 86 dichiarata costituzionalmente illegittima<sup>25</sup> – è compiuto alla luce delle pronunce interpretative di rigetto contenute nel dispositivo della sentenza n. 192, mediante le quali la Corte costituzionale «ha attribuito alle norme in esame un'interpretazione costituzionalmente compatibile, destinata ad associarsi e fare corpo unico con la disposizione interpretata»<sup>26</sup>. Tale rilettura ermeneutica – si sostiene – è «in grado di escludere *a priori* le conseguenze che si volevano evitare con la loro abrogazione referendaria»<sup>27</sup>.

Ora, di là da ogni considerazione circa la corrispondenza fra riconformazione interpretativa delle disposizioni in questione e *ratio* obiettiva della richiesta abrogativa che le riguardava, l'interrogativo principale è se, ai fini del blocco referendario, l'apparentamento funzionale fra modifica *ope legis* e *ope sententiae* possa qui trovare conferma<sup>28</sup>.

La risposta non può che essere negativa.

Se, infatti, l'equiparazione *quoad effectum* dello *ius superveniens* giurisprudenziale a quello legislativo può essere affermata ove la decisione della Corte metta capo ad una declaratoria di illegittimità costituzionale (e. g. di accoglimento secco, additiva, sostitutiva), ben difficilmente può essere ribadita in presenza di una pronuncia interpretativa di rigetto.

Tengo qui in disparte la controversa questione circa la necessità dell'impatto testuale della pronuncia del giudice costituzionale ai fini della eventuale sospensione del procedimento referendario<sup>29</sup>.

V'è in questo caso un problema ulteriore.

Per quanto autorevole, quella avanzata dalla Corte è una proposta esegetica, priva di per sé di efficacia condizionante sull'azione dell'interprete che non sia (ove, peraltro, si tratti di giudizio in via incidentale e non di giudizio promosso in via principale, come nel caso qui in

---

<sup>25</sup> Oggetto al contempo di richiesta di abrogazione parziale e di pronuncia di incostituzionalità in ordine al riferimento contenuto nel primo periodo del primo comma a «materie o ambiti di materie riferibili ai LEP» che la sentenza della Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo sostituendo quella locuzione con «specifiche funzioni riferibili ai LEP» (punto 5 del dispositivo).

<sup>26</sup> Ucr, ord. 12 dicembre, cit., punto 10.6.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> Come invece ritiene l'Ufficio centrale che afferma, con assoluta disinvoltura che l'«estensione al caso del paradigma abrogativo e delle regole che presiedono alla successione di leggi nel tempo (ivi evidentemente comprese anche quelle di natura interpretativa), deve valere anche con riguardo alle pronunce della Corte costituzionale e, tra queste, a quelle interpretative di rigetto» (ivi, 10.1).

<sup>29</sup> Sul punto v., per le opposte vedute, A. PUGIOTTO, *Referendum e giudizio incidentale di costituzionalità*, cit., 54 e R. PINARDI, *Ufficio centrale*, cit., 280-281 e spec. 364 ss.

esame) il giudice remittente. Essa, di contro a quanto affermato nell'ordinanza, né «fa corpo unico con la disposizione interpretata», né tantomeno «è in grado di escludere *a priori* le conseguenze che si volevano evitare con la [...] abrogazione referendaria». Il dislivello degli esiti prodotti fra *decisa* – normativo e giurisprudenziale – non consente davvero di asserire che quello della Corte possa essere un *dictum* idoneo ad assicurare gli stessi effetti producibili dall'abrogazione popolare. E se pure si può dire che l'annullamento per via d'incostituzionalità costituisca un *plus* rispetto all'abrogazione – per cui nel più sta il meno – l'interpretazione adeguatrice di una disposizione prospettata da una decisione di rigetto rappresenta sicuramente un *minus* rispetto alla sua abrogazione<sup>30</sup>. La disposizione reinterpreta dalla Corte in senso conforme a Costituzione, pure a valle di quella reinterpretazione, continua potenzialmente a portare nel suo seno anche il significato scartato. Significato che potrà essere ancora prescelto in sede applicativa, salva ovviamente la possibilità di un nuovo intervento del giudice costituzionale. Eventualità che, invece, l'abrogazione referendaria escluderebbe.

Certo, non si può trascurare la peculiarità del contesto specifico: che, cioè, in questa evenienza, le vesti dell'interprete-applicatore sarebbero indossate da Governo e Regione; come pure che l'interpretazione fornita dalla Corte – come accade nel giudizio in via principale – viene ad interessare prescrizioni “vergini” prive di esperienza applicativa. Se ne ricava che quella compiuta dalla Corte si attegga ad operazione fortemente prospettica e chiaramente orientativa, candidata a divenire proposta di diritto vivente.

Sennonché, se è abbastanza verosimile che agli indirizzi ermeneutici proposti dalla Corte costituzionale Governo e Regioni si adegueranno<sup>31</sup>, non potrà tuttavia considerarsi questo un atteggiamento imposto, come dinanzi all'avvenuta abrogazione della disposizione interpretata<sup>32</sup>.

Quanto al fatto, poi, che la forza persuasiva dell'interpretazione costituzionalmente conforme riposerebbe sulla possibilità di piegare la disobbedienza dell'applicatore mercé future pronunce di incostituzionalità delle leggi di approvazione delle intese raggiunte, ciò non compensa comunque il dislivello, non foss'altro che – a tutto concedere – quello sarebbe un rimedio eventuale e tardigrado rispetto a quanto l'abrogazione avrebbe ottenuto *ex ante*. Non solo, quel che ancor maggiormente rileva è che l'indicato presidio dell'interpretazione conforme sarebbe persino apparente perché avrebbe ad oggetto l'atto frutto del processo di stipula dell'intesa in quanto fondato sull'interpretazione discordante del precetto della legge n. 86

---

<sup>30</sup> Osserva condivisibilmente G. DE MINICO, *Il fil rouge: dalla legittimità costituzionale all'ammissibilità referendaria della l. n. 86/2024*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2024, 148 che «la modifica, progettata nel rigetto interpretativo, [...] a differenza dello *ius superveniens*, indica solo un possibile significato da attribuire a quelle regole, senza essere essa stessa una regola» (ma v. pure *infra* 149-150).

<sup>31</sup> Al pari del legislatore chiamato a completare il disegno mutilo della disciplina dettata dalla legge n. 86 dando seguito alla sentenza-indirizzo del giudice delle leggi.

<sup>32</sup> Rileva ancora G. DE MINICO, *Il fil rouge*, cit., 147, che quello operato dal giudice costituzionale è un intervento che «si risolve in una modalità interpretativa della disciplina, che potrà essere osservata dal legislatore (o dall'interprete) futuro, se lo vorrà; in altre parole, l'ermeneutica non ha alcuna forza cogente sul testo normativo, lasciandolo identico con riflessi sull'immutabilità referendaria». Del resto – aggiunge – «la tenuità conformativa del rigetto interpretativo trova un argomento confermativo in quell'atteggiamento della Corte costituzionale, che talvolta completa i rigetti interpretativi con l'annullamento in modo da correggere l'atteggiamento omissivo del legislatore alle sue indicazioni» (*ivi*, 148).



riconformato dalla Corte, lasciando tuttavia impregiudicata l'astratta possibilità dell'interpretazione difforme.

Per non parlare, infine, della singolare valenza prospettica che la Corte costituzionale, pur con alcuni *caveat*, ha riconosciuto all'abrogazione popolare dinanzi a future operazioni di sostanziale ripristino della normativa disvolta dal popolo e che il pronunciamento interpretativo di rigetto della medesima Corte non può certo rivendicare<sup>33</sup>.

Del resto, e conclusivamente, non è a mio parere un caso che la dottrina che più consapevolmente ha inteso estendere il novero delle decisioni della Corte costituzionale in grado di produrre *ius superveniens* idoneo ad incidere sulla proseguibilità del procedimento referendario, fino a ricomprendervi le pronunce di tipo interpretativo, non abbia tuttavia pensato di abbandonare il *clichè* della sentenza di accoglimento<sup>34</sup>. L'unico che assicura la proclamata equiparazione funzionale fra sopravvenienza legislativa e sopravvenienza giurisprudenziale.

#### 4. Una rapida conclusione

Si chiudono qui le mie riflessioni sul *thema* assegnatomi. Ne traggio un'ultima considerazione.

Credo che la peculiarità della vicenda esaminata, al di là del fatto di condividere o meno l'operato dell'Ufficio centrale, sia utile a rivelare punti critici della sistemazione data al problema dello *ius superveniens* incidente sull'oggetto normativo di richieste di *referendum* abrogativo in corso, ponendo all'attenzione degli studiosi l'esigenza di una rimeditazione complessiva.

Da un lato, la ripresa dell'iniziativa referendaria, forse favorita dall'introduzione della sottoscrizione digitale, dall'altro, il clima di crescente conflittualità politica idoneo a favorire la strategia della duplice aggressione della legge, potrebbero davvero consigliarlo.

---

<sup>33</sup> Il richiamo è alla nota sentenza n. 199 del 2012 con cui è stata dichiarata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), in quanto sostanzialmente riproduttivo della disciplina in tema di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica dettata dall'art. 23-bis del d.l. n.112 del 2008 abrogato con *referendum* solo qualche settimana prima.

<sup>34</sup> Il riferimento qui è a R. PINARDI, *L'Ufficio centrale*, cit., 364 ss.

PAOLO COLASANTE\*

## Il Green Deal e lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili: alla ricerca delle “aree idonee”\*\*

ABSTRACT (EN): This paper aims to reconstruct the complex evolution of the regulatory and case law framework regarding the development of renewable energy sources, which has become a primary objective of the domestic legal system, especially under the influence of European law and the so-called Green Deal. The focus is therefore on the Constitutional Court's most recent rulings on this matter (rulings nos. 103 of 2024, 28, and 134 of 2025), as well as the regulatory changes introduced by Legislative Decree no. 175 of 2025, through which the Italian legislature further modified the legal framework for identifying areas suitable for the installation of renewable energy plants.

ABSTRACT (IT): Il presente contributo si pone l'obiettivo di ricostruire la complessa evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale in materia di sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili (FER), assunto dall'ordinamento interno quale proprio obiettivo primario soprattutto su impulso del diritto europeo e del c.d. Green Deal. L'attenzione principale è, dunque, rivolta ai più recenti approdi della Corte costituzionale in materia (sentenze nn. 103 del 2024, 28 e 134 del 2025), oltre che alle modifiche normative introdotte con il decreto-legge n. 175 del 2025, tramite cui il legislatore statale ha ulteriormente modificato l'assetto delle fonti del diritto in materia di individuazione delle aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La ricerca delle “aree non idonee” (art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003). L’“affievolimento” nell’an della competenza legislativa regionale in materia di energia. – 3. La ricerca delle “aree idonee” (art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021). L’“affievolimento” nel *quando* e nel *quomodo* della competenza legislativa regionale in materia di energia. – 4. *Segue*. Il Decreto ministeriale sulle “aree idonee” e le prime leggi regionali adottate. – 5. *Segue*. L’individuazione delle aree “idonee” implica o non esclude l’individuazione delle aree “non idonee”? – 6. Il “superamento” (prima giurisdizionale e poi) legislativo del decreto ministeriale sulle aree idonee e il ripristino del rapporto diretto fra principi fondamentali e legislazione di dettaglio con il decreto-legge n. 175 del 2025.

### 1. Premessa

Lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili (FER) è stato assunto dall'ordinamento interno quale proprio obiettivo primario soprattutto su impulso del diritto europeo e del c.d. *Green Deal*. Ciò ha determinato una complessa evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, anche in considerazione dell'intreccio di competenze eurounitarie, nazionali e regionali.

L'obiettivo del presente contributo è, dunque, quello di ricostruire tale evoluzione, focalizzando l'attenzione sui più recenti approdi della Corte costituzionale (sentenze nn. 103

\* Primo ricercatore in Diritto pubblico – Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie “Massimo Severo Giannini” del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR ISSIRFA).

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

del 2024, 28 e 134 del 2025), oltre che sulle modifiche normative da ultimo introdotte dal legislatore con il decreto-legge n. 175 del 2025, che – nelle intenzioni – dovrebbe chiarire taluni aspetti di uno scenario incerto e complesso, rispetto al quale occorre svolgere un’adeguata riflessione<sup>1</sup>.

## **2. La ricerca delle “aree non idonee” (art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003). L’ “affievolimento” nell’an della competenza legislativa regionale in materia di energia**

L’evoluzione del complesso quadro normativo in materia di FER prende le mosse dall’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 (ora abrogato dal d.lgs. n. 190 del 2024, c.d. Testo unico in materia di FER<sup>2</sup>), con cui il legislatore ha dato “attuazione (a)lla direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell’energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell’elettricità”.

L’art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003, in un’ottica di semplificazione, ha delineato il procedimento per l’autorizzazione unica alla costruzione e all’esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili. Tale procedimento trovava la propria regolazione in Linee guida adottate in Conferenza unificata<sup>3</sup>, le quali sono state varate col Decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010. Segnatamente, secondo il comma 10 dell’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, “Tali linee guida sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio. In attuazione di tali linee guida, le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti”.

Le richiamate Linee guida hanno disposto precisi limiti e condizioni per la dichiarazione di “non idoneità” dell’area da parte delle Regioni<sup>4</sup> e hanno delineato anche la forma del relativo atto, laddove si è previsto che “Le sole Regioni e le Province autonome possono porre limitazioni e divieti in atti di tipo programmatico o pianificatorio per l’installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati a fonti rinnovabili” (par. 1.2).

<sup>1</sup> Si specifica che, al momento della finalizzazione del presente contributo, il decreto-legge n. 175 del 2025 non era ancora stato convertito in legge. Pertanto, non si è potuto tenere conto di eventuali emendamenti inseriti in sede parlamentare.

<sup>2</sup> In merito, cfr. M.A. SANDULLI, P. LOMBARDI, *Gli strumenti autorizzativi per la promozione delle fonti rinnovabili*, in *Federalismi.it*, n. 26, 2025.

<sup>3</sup> “su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali” (art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003).

<sup>4</sup> Ai sensi del par. 17 delle Linee guida, “le Regioni e le Province autonome possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti secondo le modalità di cui al presente punto e sulla base dei criteri di cui all’allegato 3. L’individuazione della non idoneità dell’area è operata dalle Regioni attraverso un’apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell’ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale che identificano obiettivi di protezione non compatibili con l’insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, i quali determinerebbero, pertanto, una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione. Gli esiti dell’istruttoria, da richiamare nell’atto di cui al punto 17.2, dovranno contenere, in relazione a ciascuna area individuata come non idonea in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati nelle disposizioni esaminate”.

Nella prospettiva dello studio delle fonti del diritto, questa catena normativa<sup>5</sup> ha dunque generato una particolare situazione in cui l'esercizio della competenza concorrente in materia di energia da parte delle Regioni risultava limitata da principi fondamentali "extra-legislativi" (le Linee guida), che peraltro incidavano sulla scelta della relativa "fonte" con cui dichiarare la "non idoneità" delle aree: necessariamente un atto amministrativo generale, con esclusione, dunque, di qualunque fonte vera e propria, in particolare di quella legislativa.

Pertanto, l'esercizio della competenza legislativa regionale in materia di energia era *in parte qua* esclusa nell'*an*, posto che le Regioni erano obbligate a individuare le "aree non idonee" con un atto amministrativo di carattere programmatico o pianificatorio, i cui contenuti (il *quomodo*), peraltro, erano condizionati dalle richiamate Linee guida ministeriali.

Questo impianto normativo ha dato luogo a numerose pronunce della Corte costituzionale, che lo hanno avallato e ne hanno sciolto i maggiori dubbi applicativi<sup>6</sup>.

### 3. La ricerca delle "aree idonee" (art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021). L'"affievolimento" nel *quando* e nel *quomodo* della competenza legislativa regionale in materia di energia

La successiva Direttiva 2018/2001/UE ha determinato la necessità di modificare questo assetto, avendo anzitutto stabilito, all'art. 3<sup>7</sup>, un ambizioso obiettivo, ossia che "Gli Stati membri provvedono collettivamente a far sì che la quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia dell'Unione nel 2030 sia almeno pari al 32%". A tal fine, ha quindi previsto che "gli Stati membri provvedono affinché le autorità competenti a livello nazionale, regionale e locale inseriscano disposizioni volte all'integrazione e alla diffusione delle energie rinnovabili" e che gli stessi debbano assicurare l'introduzione di norme procedurali "proporzionate e necessarie e (che) contribuiscano all'attuazione del principio che dà priorità all'efficienza energetica" (art. 15). Ha altresì precisato che "Gli Stati membri prendono in particolare le misure appropriate per assicurare che: a) le procedure amministrative siano razionalizzate e accelerate al livello amministrativo adeguato e siano fissati termini prevedibili per le procedure" stesse (art. 15).

Dal canto proprio, il legislatore ha recepito la Direttiva 2018/2001/UE con il d.lgs. n. 199 del 2021, il cui art. 20 reca la "Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per

<sup>5</sup> L'espressione è volutamente ripresa dal saggio di M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2, 2020, p. 109 ss., nel quale la "catena normativa" si riferiva al diverso caso del contrasto all'emergenza pandemica da Covid-19.

<sup>6</sup> In tal senso, si può citare la sentenza della Corte costituzionale n. 27 del 2023, la quale ha richiamato ampiamente la giurisprudenza costituzionale sull'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003: "Le citate linee guida, emanate in base all'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 (...) sono, per giurisprudenza costante di questa Corte, vincolanti nei confronti delle regioni, in quanto poste a completamento della normativa primaria «in settori squisitamente tecnici» (sentenze n. 121 e n. 77 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 286 e n. 86 del 2019, nonché n. 69 del 2018) e connotate dal carattere della inderogabilità a garanzia di una disciplina «uniforme in tutto il territorio nazionale» (sentenze n. 286 e n. 86 del 2019, n. 69 del 2018)» (sentenza n. 106 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 221, n. 216, n. 77 e n. 11 del 2022, n. 177 e n. 46 del 2021)". A commento della decisione n. 27 del 2023, cfr. D. BEVILACQUA, *Consumo di suolo e transizione energetica: i conflitti «ambientali» alla prova della Corte costituzionale*, in *Questa rivista*, 2023, p. 856 ss.

<sup>7</sup> Rubricato "Obiettivo vincolante complessivo dell'Unione per il 2030".

l'installazione di impianti a fonti rinnovabili". Perciò, per quanto la sopravvenuta disciplina abbia per un certo periodo convissuto con quella dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 (fino alla sua abrogazione<sup>8</sup>), si è reso subito evidente come, con l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, il legislatore abbia inteso dare il senso di un cambio di paradigma sostanziale in cui la classificazione delle aree non è più in negativo ("non idonee"), bensì in positivo ("idonee") e, peraltro, la rispettiva individuazione è stata rimessa alla fonte della legge regionale, seppur previa adozione del decreto ministeriale ivi previsto.

In merito la Corte costituzionale, nella sentenza n. 103 del 2024, ha osservato che la disciplina di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 "si colloca nel nuovo sistema (...) di individuazione delle aree in cui è consentita l'installazione degli impianti a fonti rinnovabili. Con esso, il legislatore statale ha inteso superare il sistema dettato dall'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (...) e dal conseguente decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), contenenti i principi e i criteri di individuazione delle aree non idonee".

E anche nella sentenza n. 28 del 2025 la Consulta ha osservato che "Tale normativa è frutto di una diversa impostazione rispetto alla più tradizionale disciplina delle 'aree non idonee'. L'individuazione delle aree idonee da parte delle regioni con un intervento legislativo persegue il duplice obiettivo di consentire, da un lato, agli operatori di conoscere in modo chiaro e trasparente le aree in cui è possibile installare impianti FER seguendo una procedura semplificata; dall'altro, di garantire il rispetto delle prerogative regionali che, nel selezionare in quali aree consentire l'installazione agevolata di FER, possono esercitare la più ampia discrezionalità, fermi restando i limiti imposti dallo Stato in termini di classificazione e obiettivi annui di MW da raggiungere, così come stabilito dal d.m. 21 giugno 2024, fino al 2030".

In ogni caso, va precisato che la "idoneità" dell'area ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 (così come l'idoneità dell'area ai sensi del successivo decreto-legge n. 175 del 2025, su cui v. par. 6) non implica la certezza della realizzabilità del progetto proposto, così come la mancata inclusione di un'area nell'ambito di quelle idonee non è di per sé motivo ostativo sufficiente al diniego. Questo principio è pianamente espresso dal comma 7 dell'art. 20 ("Le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee"), come la giurisprudenza amministrativa non ha mancato di precisare ampiamente<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Avvenuta per effetto dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 190 del 2024.

<sup>9</sup> Cfr. T.A.R. Palermo, sentenza del 19 luglio 2024, n. 2282, e la giurisprudenza ivi richiamata: "la mancata inclusione tra le aree idonee non implica l'automatica qualificazione dell'area di sedime dell'impianto quale non idonea, occorrendo a tal fine una specifica motivazione per la salvaguardia di interessi opposti all'installazione dell'impianto FER. Ciò, del resto, è coerente con la considerazione per cui in materia di autorizzazione alla installazione di impianti solo la riserva di procedimento amministrativo consente di operare un bilanciamento in concreto degli interessi, strettamente aderente alla specificità dei luoghi, in modo tale da garantire la migliore valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati pur nel rispetto del principio, conforme alla normativa dell'Unione europea, della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili (cfr. sentenza Sez. V - 6/5/2024 n. 1508 e i precedenti ivi richiamati). 4.2 L'impostazione predetta è suffragata dalle pronunce recenti del Consiglio di Stato, che

L'idoneità dell'area è, dunque, una qualificazione funzionale a percepire il grado di probabilità con cui è prevedibile che il progetto FER in questione venga approvato, oltre a determinare significative semplificazioni procedurali.

L'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 ha previsto una "catena normativa" parzialmente differente rispetto a quella di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, nel senso che il presupposto per l'esercizio delle competenze regionali in materia di individuazione delle aree idonee è rimasto l'adozione di un atto statale di rango secondario<sup>10</sup>, ma – soddisfatto questo requisito – le Regioni non erano più tenute a disciplinare la materia con atto amministrativo regionale, bensì dovevano farlo con legge<sup>11</sup>.

Si può, quindi, affermare che la disciplina delle aree idonee di cui al d.lgs. n. 199 del 2021 ha continuato sì a subordinare l'an dell'esercizio della competenza regionale all'adozione di un atto statale di rango secondario, ma non ha più precluso l'utilizzo dello strumento legislativo da parte delle Regioni stesse, anzi lo ha imposto espressamente<sup>12</sup>. Ciò non cancella alcune naturali perplessità, fra cui quella concernente la dilazione (il *quando*) dell'esercizio di potestà legislative garantite dalla Costituzione alle Regioni in materia concorrente ("produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia") o la previsione di principi fondamentali della materia tramite un atto statale non legislativo (il *quomodo*), ma quanto meno le attenua.

Nelle more dell'adozione di questi atti, il comma 8 dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, recante i criteri per la valutazione dell'idoneità delle aree, ha rappresentato per un significativo periodo il punto di riferimento in materia, posto che l'effettiva emanazione del decreto ministeriale a cui era subordinato l'esercizio della potestà legislativa in materia è giunta solo tre anni dopo.

---

pongono l'accento sul favor per la massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili del diritto euro-unitario e nazionale, e sull'inesistenza di una primazia dell'interesse a protezione degli interessi paesaggistici. 4.3 Come ha rammentato Consiglio di Stato, sez. IV – 29/12/2023 n. 11320, il D. Lgs. 199/2021 attua "la direttiva UE 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, che, all'art. 3, rubricato "Obiettivo vincolante complessivo dell'Unione per il 2030", impone uno specifico obbligo di risultato in capo agli Stati membri (...)".

<sup>10</sup> Art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 199 del 2021: "Con uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica di concerto con il Ministro della cultura, e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono stabiliti principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili (...)".

<sup>11</sup> Art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021: "Conformemente ai principi e criteri stabiliti dai decreti di cui al comma 1, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore dei medesimi decreti, le Regioni individuano con legge le aree idonee (...)".

<sup>12</sup> Cfr. sent. n. 103 del 2024: "Le regioni, pertanto, sono ora chiamate a individuare le aree «idonee» all'installazione degli impianti, sulla scorta dei principi e dei criteri stabiliti con appositi decreti interministeriali, previsti dal comma 1 del citato art. 20, tuttora non adottati. Inoltre, l'individuazione delle aree idonee dovrà avvenire non più in sede amministrativa, come prevedeva la disciplina precedente in relazione a quelle non idonee, bensì «con legge» regionale, secondo quanto precisato dal comma 4 (primo periodo) dello stesso art. 20".



#### 4. *Segue. Il Decreto ministeriale sulle “aree idonee” e le prime leggi regionali adottate*

Solo dopo oltre due anni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 199 del 2021 è stato finalmente emanato il Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica del 21 giugno 2024 (recante “Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili”), che avrebbe consentito alle Regioni di esercitare le proprie competenze legislative in materia.

Soddisfatto così il requisito per l'esercizio delle competenze regionali in materia, la Regione Sardegna – appena qualche giorno dopo l'entrata in vigore dello stesso D.M. – ha varato una normativa di moratoria (legge regionale 3 luglio 2024, n. 5<sup>13</sup>), per cristallizzare lo *status quo* dei procedimenti autorizzativi in materia di FER nell'attesa dell'approvazione della legge regionale sulle aree idonee. Nello specifico, l'art. 3 di questa legge ha disposto nel senso di precludere il rilascio di nuovi titoli autorizzativi in materia di FER su una serie di aree che rappresentavano buona parte del territorio regionale. Tale divieto è stato peraltro esteso anche ai procedimenti già in corso al momento dell'entrata in vigore.

Il Governo ha impugnato questa legge regionale, perché, secondo l'Avvocatura dello Stato, la disposizione impugnata, nell'imporre un divieto di realizzare nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili, avrebbe introdotto una deroga – seppur transitoria – rispetto alla disciplina statale, che demanda a decreti ministeriali l'individuazione dei principi e criteri omogenei e, comunque, anche in caso di mancata adozione di siffatti decreti, vieta ogni moratoria dei procedimenti di autorizzazione.

La legge regionale sulle aree idonee sarebbe poi arrivata con la L.R. Sardegna 5 dicembre 2024, n. 20<sup>14</sup>, ma la Corte, con la sentenza n. 28 del 2025<sup>15</sup>, ha ritenuto la circostanza irrilevante ai fini della cessazione della materia del contendere, perché nel frattempo la moratoria aveva comunque trovato applicazione.

Nonostante il breve lasso di tempo intercorso fra la legge regionale di moratoria e quella sulla definizione delle aree idonee (circa cinque mesi), la prima non poteva, dunque, sottrarsi in alcun modo alla dichiarazione di illegittimità costituzionale. Infatti, una volta ricostruito il quadro competenziale nel senso di ricondurre la disciplina impugnata prevalentemente alla materia dell'energia, era sin troppo evidente quanto meno la violazione del principio fondamentale recato dall'art. 20, comma 6, del d.lgs. n. 199 del 2021, che così dispone: “Nelle more dell'individuazione delle aree idonee, non possono essere disposte moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione”.

E ciò sarebbe valso anche nel caso in cui la Corte, in applicazione della c.d. clausola di maggior favore, avesse ricondotto la disposizione nell'ambito dell'art. 117, comma 3, Cost.

<sup>13</sup> Recante “Misure urgenti per la salvaguardia del paesaggio e dei beni paesaggistici e ambientali”.

<sup>14</sup> Recante “Misure urgenti per l'individuazione di aree e superfici idonee e non idonee all'installazione e promozione di impianti a fonti di energia rinnovabile (FER) e per la semplificazione dei procedimenti autorizzativi”. Tale legge è stata impugnata in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri, nonché rimessa in via incidentale all'attenzione della Corte dalla giurisdizione amministrativa (Ordinanza T.A.R. Lazio – Roma del 13 maggio 2025, n. 9168).

<sup>15</sup> A commento, v. E.C. SANSOTTA, La localizzazione degli impianti FER “nel paesaggio”. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 28 del 2025, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 5, 2025.

(“produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”), anziché all’art. 4, lett. e), dello Statuto<sup>16</sup>, posto che in entrambi i casi il regime applicabile sarebbe stato quello della potestà regionale concorrente<sup>17</sup>, subordinata ai principi fondamentali dettati dal legislatore nazionale, peraltro di provenienza eurounitaria.

La Corte, rilevato che l’abrogazione della stessa legge da parte della successiva L.R. n. 20 del 2024 (con cui sono state effettivamente individuate le “aree idonee”) non era in grado di determinare la caducazione del giudizio, in quanto la normativa censurata aveva ricevuto *medio tempore* applicazione, ne ha dichiarato l’illegittimità costituzionale per violazione degli artt. 3 e 4 della Statuto speciale, nonché dell’art. 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021 e ai principi di decarbonizzazione e di massima diffusione dell’energia prodotta da fonti rinnovabili espressi dalla direttiva 2018/2001/UE e dal regolamento n. 2021/1119/UE.

#### **5. *Segue.* L’individuazione delle aree “idonee” implica o non esclude l’individuazione delle aree “non idonee”?**

La decisione n. 28 del 2025 non ha però risolto i numerosi problemi che poneva la disciplina delle aree idonee e che non attenevano solo al merito delle leggi regionali in materia, ossia al concreto contenuto che esse avrebbero avuto.

A tal proposito, sebbene si sia già espresso apprezzamento rispetto alla scelta di “ripristinare” l’esercizio della competenza legislativa regionale in materia, anziché escluderla in favore di un atto amministrativo generale (come avveniva nel vigore dell’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e delle relative Linee guida), va però osservato che ciò presenta delle ricadute concrete, afferenti alla tutela giurisdizionale, che non possono essere sottaciute.

Infatti, nel previgente regime, la definizione delle aree “non idonee” con atto amministrativo ne implicava l’immediata impugnabilità dinanzi al Giudice amministrativo, che poteva eventualmente annullare l’atto regionale – e anche sospenderlo in sede cautelare – realizzando

---

<sup>16</sup> La Corte ha escluso l’applicabilità dell’art. 117, comma 3, Cost. in virtù della c.d. clausola di maggiore favore (art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001), in quanto ha ritenuto che la fattispecie fosse piuttosto riconducibile [1] alla competenza statutaria primaria in materia di «edilizia e urbanistica» (art. 3, lettera f), nonché alla correlata «competenza paesaggistica» ai sensi dell’art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975; [2] alla competenza concorrente nella materia «produzione e distribuzione dell’energia elettrica», da esercitarsi nel limite dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato ai sensi dell’art. 4, lettera e), dello Statuto. A tal proposito, la Corte ha “osservato che la legge reg. Sardegna n. 5 del 2024, pur conseguendo (...) la finalità di tutelare il paesaggio, incide in modo significativo sulla disciplina relativa agli «impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili». Pertanto, la legge regionale afferisce in modo prevalente alla competenza statutaria in materia di «produzione e distribuzione dell’energia elettrica» (art. 4, lettera e, dello statuto speciale)”.

<sup>17</sup> Sul riparto di competenze in materia di energia, v. J. DI GESÙ, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di energia dal primo regionalismo alla clausola di asimmetria*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2, 2020. Con specifico riferimento alle energie rinnovabili: V. BURATTI, *Il principio di massima diffusione delle fonti rinnovabili e l’illegittimità di divieti assoluti nella giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, n. 3, 2019, p. 635 ss.; C. BATTIATO, *Regioni ed energie rinnovabili: ancora una volta la scure della Corte Costituzionale si abbatte su norme regionali relative alla localizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili*, in *Consulta online*, 2014, p. 17 ss.; A. MOSCARINI, *Linee guida statali e legislazione concorrente*, in *Questa rivista*, n. 6, 2013, p. 4922 ss.

una sollecita tutela giurisdizionale degli operatori economici di settore, il cui interesse peraltro finiva in qualche misura per coincidere con quello generale (di provenienza eurounitaria) di sviluppo delle FER, nel senso che la celere definizione dei contenziosi in materia converge verso l'obiettivo di decarbonizzazione, assunto ormai dall'ordinamento quale "interesse pubblico prevalente"<sup>18</sup>, in quanto consente di individuare senza eccessivi aggravii procedurali i progetti tramite cui raggiungerlo.

Diversamente, il regime di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, imperniato sulla fonte legislativa regionale, ha implicitamente escluso l'immediata censurabilità dell'individuazione delle aree idonee da parte degli operatori economici proponenti, tenuti piuttosto a rivolgersi anzitutto al giudice *a quo*, onde tentare di ottenere la rimessione della questione di costituzionalità alla Corte. A meno che, in pedissequa applicazione della normativa statale, al legislatore regionale fosse consentito di individuare solo ed esclusivamente le aree "idonee" (art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021: "le Regioni individuano con legge le aree idonee") e non anche quelle "non idonee".

La questione, lungi dall'essere di carattere meramente linguistico-definitoria, è invece rilevante, giacché la delimitazione delle sole aree idonee implica l'individuazione da parte delle Regioni di quelle aree in cui vi è una sorta di "presunzione di realizzabilità" dei progetti FER.

In tal senso, ben difficilmente potrebbe sorgere l'interesse dell'operatore economico a dolersi della legge regionale, in quanto il suo contenuto si limiterebbe ad essere circoscritto a individuare le porzioni del territorio in cui vi è – per così dire – un *favor* verso l'implementazione del FER. Sfumerebbe così la questione della giustiziabilità immediata della scelta regionale, giacché l'ipotesi di un interesse a impugnare la legge diventerebbe più remota o, comunque, circoscritta a un numero inferiore di casi<sup>19</sup>, visto che non avrebbe un contenuto direttamente pregiudizievole per gli operatori economici istanti.

Si potrebbe obiettare che l'individuazione delle aree idonee determina giocoforza l'individuazione di quelle non idonee per logica conseguenza. Tuttavia, tale conclusione non terrebbe conto del fatto che il "verso" della disciplina del legislatore statale è improntato a determinare il *favor* o la richiamata "presunzione di realizzabilità" rispetto a un determinato progetto FER, predicabile solo in capo alle aree idonee, mentre non vi è alcuna previsione di opposta presunzione nel caso delle rimanenti aree. E, dunque, al *quid pluris* delle aree idonee non corrisponde una deteriore configurazione di quelle che tali non sono, bensì – in qualche modo – una loro neutralità, che determina la necessità di valutare caso per caso se il progetto proposto sia, o meno, assentibile.

D'altronde, anche la nuova disciplina del c.d. Testo unico in materia di FER (d.lgs. n. 190 del 2024) sembrerebbe deporre in questo senso, laddove si consideri che l'art. 12, comma 5, impone alle Regioni di adottare, nell'ambito delle aree idonee, un "Piano di individuazione delle zone di accelerazione terrestri", nelle quali – per così dire – la presunzione di realizzabilità

<sup>18</sup> Cfr. art. 3 del d.lgs. n. 190 del 2024.

<sup>19</sup> Ad esempio, se è vero che in tal caso l'operatore economico che chiede l'autorizzazione per la realizzazione di un impianto FER non avrebbe diretto interesse a dolersi della legge regionale in quanto contenente l'individuazione delle sole aree "idonee", non potrebbe affermarsi la stessa cosa in capo a un eventuale impresa concorrente con questi o a un controinteressato all'implementazione del progetto.

dell'intervento si rafforza ulteriormente con semplificazioni procedurali particolarmente significative sia in materia paesaggistica che in materia di valutazioni ambientali (cfr. comma 10).

Tuttavia, il decreto ministeriale del 21 giugno 2024, non andava esattamente in questo senso, dal momento che l'art. 1 disponeva nel senso che le Regioni dovessero individuare le aree idonee, le aree non idonee e le aree ordinarie.

In tal senso, il D.M. sembrava invero non conforme al tenore letterale della disciplina legislativa statale, che chiedeva alle Regioni di individuare le sole aree idonee. Tuttavia, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 134 del 2025, ha avallato questa scelta, perché "Nel nuovo quadro dei principi fondamentali della materia, così come integrati, sul piano tecnico (*ex plurimis*, sentenza n. 77 del 2022), dal d.m. 21 giugno 2024, il potere, previsto dall'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021, di individuare con legge le aree idonee è ora stato, invece, accordato alle regioni anche con riguardo alle aree non idonee; tale possibilità, del resto, non è espressamente esclusa dal d.lgs. n. 199 del 2021".

In sostanza, il giudice delle leggi ha ritenuto che l'indicazione del legislatore statale nel senso dell'individuazione delle "aree idonee" non determinasse alcuna immediata preclusione alla delimitazione anche di quelle "non idonee", cosicché il decreto attuativo ben avrebbe potuto – come in effetti ha fatto – "estendere" la competenza regionale anche rispetto a quest'ultime.

La conclusione della medesima decisione è che, nel nuovo contesto dei principi fondamentali della materia, a cui, dunque, oltre alla fonte primaria statale, accede anche il decreto ministeriale, "il potere, previsto dall'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199 del 2021, di individuare con legge regionale le aree idonee è stato accordato alle regioni anche con riguardo alle aree non idonee, con la precisazione, però, che l'inidoneità non può mai equivalere a un divieto assoluto e aprioristico".

#### **6. Il "superamento" (prima giurisdizionale e poi) legislativo del decreto ministeriale sulle aree idonee e il ripristino del rapporto diretto fra principi fondamentali e legislazione di dettaglio con il decreto-legge n. 175 del 2025**

I problemi applicativi della disciplina in materia di FER non risultavano comunque esauriti, nonostante i chiarimenti deducibili dalla giurisprudenza costituzionale sin qui richiamata.

Infatti, la vicenda del decreto ministeriale sulle aree idonee, alla cui adozione era subordinata l'adozione delle leggi regionali in materia, si era ulteriormente complicata per effetto del suo parziale annullamento da parte del Giudice amministrativo<sup>20</sup>.

Nelle more di una sua riedizione – perché sembrava difficile immaginare una strada diversa<sup>21</sup> – vi era dunque da chiedersi come sarebbe dovuta avvenire l'individuazione delle aree idonee e la risposta più plausibile sembrava essere quella secondo cui si sarebbe dovuti tornare a dare applicazione ai criteri "cedevoli" di cui all'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021, poiché

<sup>20</sup> Sentenza T.A.R. Lazio – Roma del 13 maggio 2025, n. 9155.

<sup>21</sup> Salvo un eventuale appello vittorioso delle Amministrazioni statali dinanzi al Consiglio di Stato, il quale avesse "ripristinato" il contenuto sostanziale del decreto, ossia i principi e i criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili.

l'annullamento del decreto, seppur *in parte qua*, aveva di fatto riportato le lancette dell'orologio al momento in cui il decreto stesso non esisteva.

Diversamente, se ne sarebbe dovuto dedurre che l'esercizio delle competenze regionali in materia di aree idonee dovesse tornare ad essere precluso per mancanza del presupposto della sua applicazione. Un esercizio di competenza, dunque, "ad intermittenza", a seconda delle determinazioni del legislatore e del ministero chiamato a darvi attuazione (o delle decisioni della giurisdizione amministrativa).

Sarà forse sulla scorta di queste considerazioni, nonché delle problematiche sin qui esaminate, che il decreto-legge n. 175 del 2025 ha inteso "superare" la complessità posta dalla "catena normativa" prevista dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, obliterando l'interposizione di un atto secondario fra i principi fondamentali della materia stabiliti dallo Stato e la legislazione regionale di dettaglio e così ripristinando un rapporto diretto fra questi due elementi della legislazione concorrente.

Nello specifico, il recente decreto-legge ha introdotto l'art. 11-bis nel c.d. Testo unico in materia di FER (d.lgs. n. 190 del 2024), rubricato "Aree idonee in terraferma", il quale reca esso stesso – in via diretta – l'elencazione delle aree qualificate come idonee all'installazione di impianti da fonti rinnovabili (comma 1). Inoltre, il comma 3 della stessa disposizione dispone che entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore, ciascuna regione e provincia autonoma deve individuare, con propria legge, "ulteriori" aree idonee all'installazione di impianti da fonti rinnovabili, oltre a quelle già classificate come tali dalla disposizione legislativa.

L'individuazione multilivello delle aree idonee ha, dunque, assunto una nuova e più efficiente configurazione, peraltro maggiormente aderente al sistema costituzionale di riparto delle potestà legislative concorrenti fra Stato e Regioni. Infatti, il legislatore statale, nell'esercizio della propria competenza a fissare i principi fondamentali della materia, ha stabilito in via diretta e con efficacia immediata una serie di aree necessariamente idonee (una sorta di "standard minimo"), salvo poi rimettere alle Regioni e alla rispettiva legislazione di dettaglio la possibilità di individuare ulteriori aree idonee, peraltro nel rispetto di alcuni criteri espressamente previsti nello stesso art. 11-bis (ai commi 4 e 5), a propria volta qualificabili anch'essi come principi fondamentali della materia.

Per di più, diversamente da quanto avvenuto in applicazione dell'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, che la Corte costituzionale ha considerato non ostativo alla disposizione ministeriale che rimetteva alle Regioni anche l'individuazione delle aree "non idonee", questa nuova impostazione sembrerebbe preclusiva in tal senso, dal momento che il legislatore statale ha assegnato loro esclusivamente il compito di individuare *ulteriori* "aree idonee". E ciò consentirebbe anche di superare le perplessità sopra prospettate in merito alla giustiziabilità dei criteri (ora sempre legislativi) per l'individuazione delle aree idonee, in quanto le disposizioni regionali potrebbero avere solo il verso del *favor* per le fonti energetiche rinnovabili e, come tali, sarebbero insuscettibili di radicare in capo agli operatori economici l'interesse ad agire in giudizio per censurarli.

Vi è poi un ultimo aspetto da considerare, ossia la sorte a cui sono destinate le leggi regionali sulle aree idonee adottate prima dell'entrata in vigore del nuovo decreto-legge n. 175 del 2025.



La soluzione preferibile sembrerebbe essere quella del loro necessario aggiornamento alla luce dei nuovi principi fondamentali della materia ora dettati dal legislatore statale e, in ogni caso, nelle more, sembra ragionevole ritenere applicabile l'art. 10 della legge n. 62 del 1953, ai sensi del quale "Le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali (...) abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse".



ALESSANDRO SORPRESA \*

## Autonomia regionale differenziata e ordinamento sportivo<sup>\*\*</sup>

**ABSTRACT (EN):** This article aims to contribute to the ongoing debate on the implementation of the asymmetric clause outlined in Article 116(3) of the Italian Constitution, with a specific focus on sports governance. After reviewing the current legal framework, the analysis explores the evolution of constitutional case law, with particular emphasis on the allocation of legislative and administrative functions between State and Regions, leading up to the recent Constitutional Court ruling No. 192/2024. The article also pays special attention to the definition of the so-called Essential Levels of Performance (LEP), considering the impact of sports governance on areas related to the protection of civil and social rights.

**ABSTRACT (IT):** L'articolo intende offrire un contributo al dibattito sull'attuazione della clausola di asimmetria prevista dall'articolo 116, comma 3, della Costituzione, con riferimento all'ordinamento sportivo. Dopo aver ricostruito la disciplina di diritto positivo vigente, l'analisi si concentra sull'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, con particolare riguardo al riparto delle funzioni legislative e amministrative tra lo Stato e le Regioni, sino alla recente sentenza n. 192 del 2024. Un'attenzione specifica è riservata alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, in considerazione dell'impatto dell'ordinamento sportivo su ambiti riconducibili alla garanzia di diritti civili e sociali.

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. – 2. Il diritto positivo vigente. – 3. Esperienze regionali di differenziazione sportiva. – 4. La giurisprudenza costituzionale in materia di ordinamento sportivo. – 5. L'art. 116, comma 3, Cost. e la sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024. – 6. L'ordinamento sportivo e i livelli essenziali delle prestazioni. – 7. Rilevi conclusivi.

### 1. Introduzione

Il presente contributo si propone di analizzare in modo sistematico la possibilità di trasferire alle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost., funzioni legislative e amministrative concernenti la materia dell'ordinamento sportivo<sup>1</sup>.

L'indagine muove dall'interrogativo circa l'ammissibilità e i limiti che devono essere rispettati affinché tali funzioni possano formare oggetto dell'intesa tra lo Stato e la Regione interessata e della successiva legge approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, considerando che l'ordinamento sportivo<sup>2</sup> è espressamente ricompreso tra le

\* Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Verona.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Per un inquadramento generale, cfr. W. CESARINI SFORZA, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, 1933, pp. 1381 ss.; M. S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. Dir. Sport.*, n. 1, 1949, pp. 17 ss.; F. MODUGNO, *Giustizia e sport: problemi generali*, in *Riv. Dir. Sport.*, n. 2, 1993, pp. 327 ss.

<sup>2</sup> Cfr. E. GIZZI, *Regioni e Sport*, in *Riv. dir. sport*, 1988, p. 35.

materie di legislazione concorrente di cui all'art. 117, comma 3, Cost. Si tratta di una questione la cui attualità è legata tanto alla legge n. 86 del 2024 sull'attuazione dell'autonomia differenziata quanto al dibattito in corso circa la concreta praticabilità di simili richieste di differenziazione ed il loro rapporto con la previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) in presenza di discipline incidenti su diritti civili e sociali.

L'articolo si sviluppa secondo un'impostazione tripartita. In primo luogo, viene ricostruito il quadro di diritto positivo relativo all'ordinamento sportivo, analizzando la sua evoluzione normativa, con particolare attenzione ai recenti interventi apportati con i decreti legislativi nn. 36 e 39 del 2021, e alla conseguente riorganizzazione delle funzioni pubbliche nel settore. Pur essendo formalmente ricompreso tra le materie di legislazione concorrente, l'ordinamento sportivo si presenta, nella prassi, come un ambito fortemente intersettoriale, in cui si intrecciano profili riconducibili a diverse materie costituzionalmente rilevanti – dall'istruzione alla sanità, dalla cultura all'ordinamento civile, fino al governo del territorio – dando luogo ad un'articolazione complessa di competenze. Alla luce di tali considerazioni, l'analisi si propone altresì di indagare in che misura, con quali modalità e per quali finalità le Regioni esercitino – o tentino di esercitare – il proprio margine di autonomia nell'ambito delle politiche sportive. L'obiettivo è comprendere non solo l'effettiva portata delle competenze regionali in materia, ma anche le strategie adottate per valorizzare il ruolo dello sport come strumento di intervento pubblico a livello territoriale.

La seconda parte dello studio è dedicata all'analisi della giurisprudenza costituzionale che, nel corso degli anni, ha contribuito a delineare i confini della materia e a chiarire il riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni, con riferimento tanto alla legislazione quanto all'amministrazione. Si ricostruisce, in particolare, il ruolo della Corte costituzionale nella gestione dei conflitti di attribuzione e nella definizione del grado di autonomia normativa e amministrativa riconosciuto alle Regioni in ambito sportivo.

La terza parte si concentra sulla verifica della compatibilità tra l'astratta possibilità di trasferire delle funzioni in materia di ordinamento sportivo e le concrete condizioni e gli effettivi limiti di simili richieste, così come declinati dalla legge n. 86 del 2024, per come interpretata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 192 del 2024. In questo contesto – com'è noto –, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni costituisce il presupposto per l'attribuzione di funzioni che incidono su ambiti riconducibili alla garanzia dei diritti civili e sociali. Resta, allora, da approfondire in quale misura l'ordinamento sportivo siano idoneo ad incidere sull'effettiva garanzia di diritti costituzionalmente tutelati, quali, ad esempio, il diritto alla salute e all'istruzione, con la conseguente esigenza di preventiva determinazione dei LEP da parte dello Stato<sup>3</sup>. Occorre, infine, chiarire fino a che punto i LEP siano effettivamente condizionanti per l'ordinamento sportivo, tanto sul piano normativo quanto su quello della concreta attuazione delle relative prestazioni.

---

<sup>3</sup> Cfr. *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, XIX Legislatura, *Discussioni*, *Resoconto stenografico* della seduta n. 422 del 5 febbraio 2025, *Intervento del Ministro per gli affari regionali e le autonomie*, sen. Roberto Calderoli, in risposta alla interrogazione a risposta immediata n. 3-01711 (*Iniziativa volte a dare attuazione alla legge in materia di autonomia differenziata, nel rispetto dei rilievi sollevati dalla Corte costituzionale*), pp. 51-52.

L'indagine si propone, dunque, di offrire una riflessione critica sulla possibilità di considerare l'ordinamento sportivo tra le materie oggetto di differenziazione, tenendo conto non solo della sua base costituzionale, ma anche delle implicazioni sostanziali e di metodo che una simile attribuzione potrebbe determinare sul piano dei diritti, dell'unità giuridica e dell'uguaglianza sostanziale. L'articolo intende fornire un contributo di utilità tanto alla dottrina costituzionalistica quanto agli attori istituzionali e territoriali concretamente coinvolti nei processi di negoziazione tra lo Stato e le Regioni, ponendosi come strumento di riflessione tecnico-giuridica volto ad accompagnare gli sviluppi del regionalismo differenziato in un settore tradizionalmente poco esplorato sotto questo profilo, ma cruciale per il tessuto sociale e culturale del Paese.

## 2. Il diritto positivo vigente

Il capoverso dell'art. 33 Cost., introdotto dalla l. cost. n. 1 del 2023, prevede che la «Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme»<sup>4</sup>.

L'art. 117, comma 3, Cost. ricomprende l'ordinamento sportivo nell'elenco di materie di legislazione concorrente, per le quali, in linea generale, allo Stato spetta la determinazione dei principi fondamentali, mentre alle Regioni la disciplina di dettaglio.

A ben vedere, l'ordinamento sportivo, nonostante la sua collocazione topografica all'interno del dettato costituzionale, si caratterizza, forse, per una fisionomia più articolata, che trascende i confini di una classificazione univoca. La disciplina sportiva, infatti, difficilmente può essere ricondotta all'interno di un comparto del tutto autonomo e autosufficiente, presentandosi piuttosto come uno snodo nel quale confluiscono – e spesso si sovrappongono – competenze e interessi afferenti a settori eterogenei, generando così una trama normativa di tipo policentrico, nella quale le interferenze tra livelli di Governo e fonti del diritto risultano particolarmente intense e complesse.

Nel 2019, con la legge n. 86<sup>5</sup>, il Governo è stato delegato ad adottare uno o più decreti legislativi per il riordino del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) e della disciplina di settore, compresa quella di cui al d.lgs. n. 242 del 1999 («Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano – CONI, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59»), nel rispetto dei principi e criteri direttivi ivi indicati.

In attuazione dell'art. 5 della l. n. 86 del 2019 è stato emanato il d.lgs. n. 36 del 2021.

Tenendo conto della pluralità di obiettivi che si intendono perseguire, elencati all'art. 3, comma 2, del decreto, va letta la previsione contenuta nell'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 36 del 2021 secondo cui: «Le disposizioni contenute nel presente decreto sono adottate, in attuazione

<sup>4</sup> Cfr. M. D'AMICO, *Lo sport come diritto della persona: analisi dei progetti di revisione costituzionale*, in AA. VV., *Gruppo di Pisa*, n. 1, 2022, pp. 152 ss.; M. DI MASI, *Dall'etica alla costituzionalizzazione dello sport. Brevi note sulla riforma dell'articolo 33 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2023, pp. 124 ss.; E. BETTELLI, *Il riconoscimento del valore educativo e sociale dell'attività sportiva in Costituzione*, in *Oss. AIC*, n. 2, 2024, pp. 26 ss.

<sup>5</sup> Con riferimento alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano, cfr. art. 10, comma 1, della l. n. 86 del 2019.

degli articoli 2, 3, 35, 41, 117, primo, secondo e terzo comma della Costituzione, nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali, di ordinamento civile, norme generali sull'istruzione, previdenza sociale, nonché nell'esercizio della competenza legislativa concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro, ordinamento sportivo, istruzione, professioni, tutela della salute, coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

In tale contesto di *governance* multilivello, a fronte di una certa tendenza a centralizzare il procedimento decisionale, resta allora da comprendere quale sia l'effettivo margine di autonomia regionale. Al tempo stesso, va approfondito il rapporto tra, da un lato, la garanzia di uniformità nelle prestazioni sportive e l'omogeneità nella gestione delle risorse, e, dall'altro, il ruolo che il c.d. sistema delle autonomie può assumere (anche) con riferimento all'ordinamento sportivo.

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. nn) del d.lgs. n. 36 del 2021, con il termine sport, si intende «qualsiasi forma di attività fisica fondata sul rispetto di regole che, attraverso una partecipazione organizzata o non organizzata, ha per obiettivo l'espressione o il miglioramento della condizione fisica e psichica, lo sviluppo delle relazioni sociali o l'ottenimento di risultati in competizioni di tutti i livelli»<sup>6</sup>.

Un'analisi più approfondita di alcune delle disposizioni normative contenute nel d.lgs. n. 36 del 2021 consente di cogliere il ruolo determinante assunto dallo Stato in questa materia.

Anzitutto, l'art. 10 del d.lgs. n. 36 del 2021, che disciplina la certificazione della natura dilettantistica dell'attività svolta da società e associazioni sportive, dispone che essa avvenga mediante l'iscrizione nel Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche, la cui disciplina trova la propria fonte nel d.lgs. n. 39 del 2021, emanato in attuazione dell'art. 8 della legge delega n. 86 del 2019. In tale registro, per la cui gestione il Dipartimento per lo sport si avvale della società Sport e Salute S.p.A.<sup>7</sup>, sono iscritte tutte le società e associazioni sportive dilettantistiche e gli altri enti sportivi dilettantistici di cui all'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 36 del 2021, che svolgono attività sportiva, compresa l'attività didattica e formativa, e che posseggono i requisiti richiesti dall'art. 6 del d.lgs. n. 39 del 2021. Nelle ipotesi in cui l'attività dichiarata non rientri tra quelle svolte nell'ambito di una Federazione sportiva nazionale, Disciplina sportiva associata o di un Ente di promozione sportiva riconosciuti dal CONI o dal CIP, spetta al Dipartimento per lo sport verificare la natura sportiva della medesima.

Sotto quest'ultimo profilo, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (o dell'Autorità politica da esso delegata in materia di sport), di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, vengono individuate le norme di coordinamento necessarie ad assicurare l'unicità, la completezza, la periodicità e l'efficacia dell'attività ispettiva. Quanto agli esiti di tale attività, qualora si riscontri una violazione, il Dipartimento per lo sport non solo «diffida»<sup>8</sup> gli organi di amministrazione degli enti dilettantistici a regolarizzare i comportamenti illegittimi entro un congruo termine, comunque non inferiore a venti giorni, ma, in presenza

---

<sup>6</sup> Cfr. altresì Corte cost., sent. n. 57 del 1976, punto 2 del *Cons. in diritto*.

<sup>7</sup> D. lgs. n. 36 del 2021, art. 2, comma 1, lett. rr).

<sup>8</sup> Art. 10, comma 4, del d.lgs. n. 36 del 2021.

di irregolarità non sanabili o non sanate entro i termini prescritti, il medesimo «revoca»<sup>9</sup> la qualifica di ente dilettantistico.

A ciò si aggiunge che, ai sensi dell'art. 11, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 39 del 2021, «al fine della tutela delle minoranze linguistiche e nel rispetto degli articoli 99 e 100 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, è istituita una apposita sezione del Registro, alla quale possono accedere le Società e Associazioni sportive dilettantistiche di cui all'articolo 5 che hanno sede legale in Provincia di Bolzano. Con accordo tra il Dipartimento per lo sport e la Provincia autonoma di Bolzano sono definite le modalità di accesso e di gestione congiunta alla suddetta sezione da parte del personale della provincia. Le Regioni e la Provincia autonoma di Trento possono istituire apposite sezioni regionali del registro, definendo le modalità di accesso e di gestione delle stesse tramite apposito accordo con il Dipartimento dello sport».

Con riferimento alla verifica dell'equilibrio economico-finanziario delle società sportive professionistiche, l'art. 13-bis del d.lgs. n. 36 del 2021 prevede un'apposita Commissione, quale organo competente ad effettuare i controlli per i provvedimenti stabiliti nei rispettivi statuti dalle Federazioni sportive nazionali. Per quanto attiene ai profili strutturali, tale Commissione, ai sensi dell'art. 13-bis, comma 6, del d.lgs. n. 36 del 2021, è un organo collegiale autonomo e indipendente, composto da un presidente e sei componenti. Al tempo stesso, però, l'analisi della normativa vigente denota l'influenza statale nella scelta dei medesimi. Tali membri sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (o dell'Autorità politica delegata in materia di sport), di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Inoltre, ne fanno parte, come componenti di diritto, il presidente dell'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale e il direttore dell'Agenzia delle Entrate, che possono a loro volta delegare personale di qualifica dirigenziale di livello generale o equivalente appartenente alle relative istituzioni. Peraltro, al funzionamento dei servizi e degli uffici della Commissione sovrintende il segretario generale, che ne risponde al presidente. Il segretario è nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri (o dall'Autorità politica delegata in materia di sport), su proposta del presidente della Commissione, per una durata quadriennale, rinnovabile.

Inoltre, è presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per lo sport, che, ai sensi dell'art. 50-bis del d.lgs. n. 36 del 2021, è istituito l'Osservatorio nazionale sul lavoro sportivo, al quale sono attribuiti compiti di promozione e di monitoraggio, oltre alla stesura di un rapporto annuale sulla «situazione del lavoro sportivo in ambito nazionale».

Dunque, dall'analisi degli esempi richiamati si evince il ruolo dello Stato in questo settore, non solo sotto il profilo politico e normativo, ma anche sul piano strettamente organizzativo. Tale centralità istituzionale, esercitata tramite interventi diretti e strutture di coordinamento, richiede un ulteriore approfondimento volto a chiarire le modalità concrete attraverso le quali questo ruolo si espliciti nella prassi. In particolare, si rende opportuno esaminare, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale più recente, come questo assetto si concili con il sistema delle (altre) autonomie territoriali presente nella penisola, verificando se e in che misura sia compatibile, da un lato, con una distribuzione delle competenze legislative tra lo Stato e le

---

<sup>9</sup> *Ibidem*.

Regioni basata sulla tecnica dell'elencazione di materie<sup>10</sup> e, dall'altro lato, con una ripartizione delle funzioni amministrative fondata sui principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza<sup>11</sup>.

### 3. Esperienze regionali di differenziazione sportiva

Analizzato il margine di intervento statale in ambito sportivo, va a questo punto approfondito quello regionale, al fine di capire se, come e per quali finalità le Regioni esercitano (o provino ad esercitare) la propria autonomia in questo settore.

A tal proposito, si procede all'esame di una serie di esempi emblematici, al fine di evidenziare, attraverso casi specifici, le dinamiche e le implicazioni pratiche che caratterizzano l'oggetto di studio.

A questo riguardo, è possibile fare, anzitutto, riferimento all'approvazione da parte della Regione del Veneto della legge n. 8 del 2015 («Disposizioni generali in materia di attività motoria e sportiva»). Si è trattato di una disciplina frutto di una revisione organica della normativa regionale previgente in materia di sport, volta a definire un quadro di riferimento più chiaro e aggiornato all'interno di quel territorio.

Più nel dettaglio, la legge mette a disposizione delle istituzioni, degli enti territoriali e, in ultima istanza, dei cittadini, alcuni strumenti per la promozione sia dell'impiantistica sportiva sia della pratica motoria più in generale. In questo quadro, la Regione può intervenire attivamente anche attraverso l'erogazione di contributi mirati<sup>12</sup>.

Un ulteriore elemento di novità è rappresentato dalla possibilità di attuare interventi specifici a sostegno di ambiti precedentemente non disciplinati. Tra questi si annoverano l'attuazione della Carta etica dello sport veneto, la promozione dello sport di cittadinanza, le iniziative per il contrasto al doping, il sostegno alle cc.dd. "Palestre della salute" (art. 21) e le misure volte a garantire la sicurezza nella pratica sportiva e nell'utilizzo degli impianti.

L'attuazione della legge è affidata a strumenti di programmazione pluriennale e annuale (artt. 6 e 7)<sup>13</sup>, promossi dalla Giunta regionale. Tali strumenti si avvalgono del supporto tecnico dell'Osservatorio regionale per lo sport (art. 9), incaricato della raccolta, del trattamento e della

---

<sup>10</sup> Sulla definizione del contenuto degli elenchi di materie, si rinvia a L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, n. 3, 1971, pp. 3 ss.; A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, 1974, pp. 117 ss.

Per altri contributi, cfr. S. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1, 2003, pp. 337 ss.; F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 6, 2009, pp. 1185 ss.

<sup>11</sup> Cfr. R. BIN, *In nuovo Titolo V: cinque interrogativi (e cinque risposte) su sussidiarietà e funzioni amministrative*, in *Forum di Quad. Cost.*, 2 gennaio 2002, il quale afferma che la differenziazione, in realtà, più che un principio «sembra essere uno degli strumenti dell'«adeguatezza», che per altro non è che il «moto ascendente» della «sussidiarietà».

<sup>12</sup> Tra gli altri, cfr. artt. 10, 11 e 12 della legge della Regione del Veneto n. 8 del 2015.

<sup>13</sup> Con riferimento all'anno corrente, la Giunta regionale del Veneto ha approvato, con deliberazione n. 187 del 25/02/2025, il Piano esecutivo annuale per lo sport 2025, strumento di programmazione degli interventi regionali a sostegno dello sport (art. 7, comma 2, L.R. 8/2015) in continuità con la programmazione pluriennale approvata dal Consiglio regionale con deliberazione n. 124 del 27/09/2022. Per una consultazione del Piano esecutivo, v. *qui* (ultimo accesso 31 ottobre 2025).

divulgazione dei dati nel quadro del Sistema statistico regionale, nonché della collaborazione della Consulta regionale per lo sport (art. 8), organismo consultivo volto a garantire il raccordo con il territorio e con i diversi attori del sistema sportivo.

Al contempo, accanto a forme e istituti di valorizzazione delle specificità locali, dal dettato normativo della legge regionale n. 8 del 2015 sembra trasparire un certo margine di apertura a forme di collaborazione e di dialogo interistituzionale sia con altri livelli di Governo che, più in generale, con altre amministrazioni pubbliche, anche statali. In particolare, tra gli altri, possono forse essere considerati come emblematici di questo approccio cooperativo gli artt. 2 e 20. Quest'ultimo dispone che la Giunta regionale «promuove» il raggiungimento di accordi e convenzioni con altre amministrazioni pubbliche, anche statali, a sostegno dell'attività motoria e sportiva. Al tempo stesso, l'art. 2 della legge n. 8 del 2015, che elenca gli obiettivi da perseguire, al primo comma prevede espressamente che nel raggiungimento di quelle finalità la Regione non agisca in modo isolato, bensì «in concorso con il Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) ed il Comitato italiano paralimpico (CIP), attraverso le rispettive articolazioni territoriali, nonché in concorso con gli enti pubblici territoriali, le istituzioni scolastiche e l'istituzione universitaria».

Altrettanto rilevante al fine di comprendere lo stretto legame sussistente tra l'ordinamento sportivo e il territorio è l'esame della disciplina vigente nella Regione a Statuto speciale Trentino Alto-Adige<sup>14</sup>.

A questo riguardo, l'art. 5 del d.P.R. n. 670 del 1972 («Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige») dispone che la Regione, nei limiti del precedente articolo e dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, emana norme legislative nelle seguenti materie: ordinamento delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e ordinamento degli enti di credito fondiario e di credito agrario, delle Casse di risparmio e delle Casse rurali, nonché delle aziende di credito a carattere regionale. Nel rispetto di queste previsioni, le Province, ai sensi dell'art. 9 del suddetto decreto<sup>15</sup>, possono esercitare la rispettiva competenza legislativa nelle materie ivi elencate, tra cui è ricompresa quella relativa alle attività sportive e ricreative con i relativi impianti ed attrezzature (n. 11)<sup>16</sup>.

Inoltre, il d.P.R. n. 475 del 1975 («Norme di attuazione dello statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di attività sportive e ricreative con i relativi impianti ed attrezzature») prevede che, pur restando ferma la competenza del C.O.N.I. e delle relative federazioni sportive affiliate alle federazioni internazionali limitatamente alle attività competitive programmate che sono disciplinate dall'ordinamento sportivo internazionale, il C.O.N.I., nella propria articolazione territoriale, «tiene conto delle specificità linguistiche dei territori», così come le federazioni sportive nazionali (FSN), le discipline sportive associate (DSA) e gli enti di promozione sportiva (EPS).

<sup>14</sup> Pur se la Corte costituzionale, nella sentenza n. 192 del 2024, ha escluso l'applicabilità del procedimento disciplinato dall'art. 116, comma 3, Cost. alle Regioni a Statuto speciale (cfr. pt. 6 del *Cons. in diritto*).

<sup>15</sup> A completamento di questa ricostruzione sistematica, cfr. anche il successivo art. 16 concernente le relative funzioni amministrative.

<sup>16</sup> Sul punto, cfr. Corte cost., sent. n. 517 del 1987 in materia di programmi straordinari di interventi per impianti sportivi e sent. n. 834 del 1988 in materia di incentivi per la costruzione di impianti sportivi.



Infine, anche in tale disciplina sembra emergere la prospettiva cooperativa sopra esposta, quantomeno laddove viene disposto che al «fine di rendere razionale l'impiego dei mezzi finanziari destinati alle attività sportive ed ai relativi impianti ed attrezzature, il C.O.N.I. e le province di Trento e di Bolzano coordinano periodicamente in un programma gli interventi di rispettiva competenza»<sup>17</sup>. Altrettanto rilevante sotto questo profilo è la circostanza per cui la determinazione dell'ammontare del proprio intervento finanziario venga fissato annualmente dal C.O.N.I. d'intesa con le Province di Trento e di Bolzano, così da poter concretamente tenere conto delle esigenze concernenti le attività sportive e relativi impianti ed attrezzature di loro competenza. Inoltre, sempre d'intesa con le due Province, l'Istituto per il credito sportivo fissa annualmente l'ammontare complessivo e la destinazione dei mutui da concedere nell'ambito di quel territorio<sup>18</sup>.

#### 4. La giurisprudenza costituzionale in materia di ordinamento sportivo

In continuità con l'analisi del quadro normativo di diritto positivo, l'attenzione può a questo punto essere rivolta all'elaborazione giurisprudenziale della Corte costituzionale, la cui opera si rivela determinante tanto nella definizione dell'ambito materiale della competenza legislativa concorrente dell'ordinamento sportivo, quanto, conseguentemente, nel chiarire, nei casi di conflitto, i rapporti tra lo Stato e le Regioni nella definizione e nell'attuazione delle politiche sportive. La Corte costituzionale è intervenuta più volte per risolvere controversie relative sia alla delimitazione della potestà legislativa, sia all'allocazione delle funzioni amministrative, assumendo talvolta un ruolo para-suppletivo nell'applicazione concreta di una disciplina normativa in continua evoluzione, nell'esame della quale è possibile, in questo studio, soffermarsi sui margini di estensione di forme di cooperazione inter-istituzionale, nel rispetto del principio di leale collaborazione.

Sotto questo profilo – com'è noto – alla sentenza n. 303 del 2003<sup>19</sup> (c.d. «sentenza Mezzanotte») comunemente si riconduce l'elaborazione del criterio della c.d. «chiamata in sussidiarietà».

<sup>17</sup> Art. 2, comma 5, d.P.R. n. 475 del 1975.

<sup>18</sup> Con riferimento alla Provincia autonoma di Bolzano, cfr. altresì la delibera di Giunta provinciale del 18 ottobre 2022, n. 745 sui criteri per la concessione di agevolazioni nel settore dello sport e del tempo libero (modificata con delibera n. 372 del 09.05.2023).

<sup>19</sup> Per i contributi a commento della «sentenza Mezzanotte», cfr. A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte Costituzionale*, in *Giur. cost.*, n. 5, 2003, pp. 2776 ss.; A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, n. 5, 2003, pp. 2782 ss.; F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza n. 303 del 2003*, in *Forum di Quad. cost.*, 31 ottobre 2003; A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003*, in *Forum di Quad. Cost.*, 29 ottobre 2003; L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà (a proposito della sentenza 303/2003 della Corte Costituzionale)*, in *Astridonline.it*, 2003 (reperibile *qui* – ultimo accesso in data 31 ottobre 2025); G. FALCON, *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004, pp. 391 ss.; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, ivi, pp. 587 ss.

Per una lettura congiunta della sent. n. 303 del 2003 e della successiva sent. n. 14 del 2004, si rinvia, tra gli altri contributi, a V. ONIDA, *Applicazione flessibile e interpretazione collettiva del riparto di competenze in due sentenze storiche*, in

Più nel dettaglio – secondo quanto ha affermato la Corte –, la previsione contenuta nell'art. 117 Cost. va interpretata tenendo conto della possibile «attrazione»<sup>20</sup> in sussidiarietà, ovverossia nel senso di non «limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principî nelle materie di potestà concorrente»<sup>21</sup>. Se così non fosse – ha rilevato la Corte –, ciò significherebbe non solo «circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma» anche «svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze»<sup>22</sup>.

Dunque, seguendo quanto indicato dalla Corte, l'art. 118, comma 1, Cost., pur riferendosi esplicitamente solo alle funzioni amministrative, introdurrebbe, in realtà, un meccanismo dinamico incidente sulla distribuzione delle competenze legislative, rendendo più flessibile un «disegno che, in ambiti nei quali coesistono intrecciate attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti»<sup>23</sup>.

A fronte di una simile «attitudine ascensionale» insita nell'interpretazione del principio di sussidiarietà elaborata dalla giurisprudenza costituzionale, inteso quale «*subsidiium*» per le ipotesi in cui «un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere», le conseguenze che ne derivano sull'esercizio della funzione legislativa – secondo la Corte – troverebbero la propria ragione giustificativa nel principio di legalità, che impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conducendo, quindi, «logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale». In tali casi, solo la legge statale può «attendere a un compito siffatto»<sup>24</sup>.

Tuttavia, la Corte costituzionale, nella medesima sentenza, ha precisato che si tratterebbe nondimeno di un'ipotesi derogatoria rispetto alla regola generale contenuta nel dettato costituzionale. Una deroga, peraltro, che, permettendo allo Stato di intervenire oltre alla disciplina dei principi fondamentali nel caso di competenza concorrente ovvero in ambiti rientranti nella competenza residuale regionale, non è priva di limiti. Ciò può avvenire, infatti, «solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata»<sup>25</sup>.

---

*Le Regioni*, n. 4-5, 2008, pp. 773 ss.; S. MANGIAMELLI, *Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008, pp. 825 ss.

<sup>20</sup> Corte cost., sent. n. 303 del 2003, in particolare punto 4.1 e punto 21 del *Cons. in diritto*.

<sup>21</sup> Corte cost., sent. n. 303 del 2003, punto 2.1 del *Cons. in diritto*.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Corte cost., sent. n. 303 del 2003, punto 2.2 del *Cons. in diritto*.

Nella successiva sentenza n. 6 del 2004<sup>26</sup>, che estende la “chiamata in sussidiarietà” anche alle materie di competenza legislativa residuale regionale<sup>27</sup>, la Corte ha precisato le condizioni di applicazione di tale principio. In particolare, «perché nelle materie di cui all’art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l’esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine. Da ultimo, essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l’esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali»<sup>28</sup>.

Con specifico riferimento a quest’ultimo profilo – ha concluso la Corte –, «la legislazione statale di questo tipo può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverossia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà»<sup>29</sup>.

Ebbene, in continuità con questo orientamento giurisprudenziale, tra i casi più recenti strettamente riconducibili alle forme di cooperazione tra i diversi livelli di Governo in materia di ordinamento sportivo, va ricordata la sentenza n. 40 del 2022<sup>30</sup>. La Corte costituzionale era stata chiamata a risolvere la questione di legittimità costituzionale avanzata dalla Regione Campania, che aveva impugnato – tra l’altro – l’art. 3, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020 («Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19»), in riferimento anche agli artt. 117, commi 3 e 4, 118, 119 e 120 della Costituzione.

Più nel dettaglio, l’art. 3, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, reca la disciplina del «Fondo unico per il sostegno delle associazioni e società sportive dilettantistiche», istituito dal comma 1 del medesimo articolo. Nello specifico, lo destina «all’adozione di misure di sostegno e ripresa delle associazioni e società sportive dilettantistiche che hanno cessato o ridotto la propria attività istituzionale a seguito dei provvedimenti statali di sospensione delle

---

<sup>26</sup> Per i contributi a commento della sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 2004, cfr. S. AGOSTA, *La Corte costituzionale dà finalmente la... “scossa” alla materia delle intese tra Stato e Regioni? (brevi note a margine di una recente pronuncia sul sistema elettrico nazionale)*, in *Forum di Quad. Cost.*, 2 febbraio 2004; O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Le Regioni*, n. 4, 2004, pp. 941 ss.

<sup>27</sup> Nella sentenza n. 303 del 2003, la disciplina riguardava materie rientranti nella competenza esclusiva dello Stato o materie rientranti nella competenza concorrente. Sul punto, cfr. Corte cost., sent. n. 303 del 2003, punto 2.3 del *Cons. in diritto*.

<sup>28</sup> Corte cost., sent. n. 6 del 2004, punto 7 del *Cons. in diritto*.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> Tra i contributi a commento, cfr. A. GENTILINI, *Corte, Stato, Regioni: tre monadi isolate dall’attrazione in sussidiarietà (osservazioni alla sent. n. 40 del 2022)*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2022, pp. 443 ss.; M. BERGO, *L’autonomia finanziaria regionale tra modello costituzionale e pratiche giurisprudenziali. L’esperienza dei fondi settoriali*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2023, pp. 19 ss.

attività sportive» e prevede che i «criteri di ripartizione delle risorse del Fondo sono stabiliti con il provvedimento del Capo del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri che dispone la loro erogazione».

La Regione Campania, tra i motivi di ricorso, ravvisava proprio la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., in connessione con gli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., in quanto l'ultimo periodo del richiamato art. 3, comma 2 non prevederebbe idonee forme di coinvolgimento delle Regioni nella determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse del fondo. Secondo la difesa regionale, l'art. 3 del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, afferirebbe alla materia dell'ordinamento sportivo, rientrando nella competenza legislativa concorrente dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla quale la Corte, già nella sentenza n. 254 del 2013, aveva affermato che l'art. 119 Cost. vieta al legislatore statale di prevedere nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, anche a favore di soggetti privati. Pertanto, solo con la previsione di un'intesa si sarebbe potuta giustificare una legittima attrazione in sussidiarietà, in funzione di un esercizio unitario, da parte dello Stato.

Per contro, l'Avvocatura generale dello Stato rilevava l'inammissibilità delle questioni per un «difetto di motivazione, stante la genericità dei presunti effetti lesivi delle competenze della ricorrente e sull'asserita disparità di trattamento»<sup>31</sup>.

Secondo la Corte costituzionale «il suddetto art. 3 afferisce alla materia “ordinamento sportivo”, rientrando nelle competenze legislative concorrenti di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Il fondo, infatti, è chiaramente destinato alle associazioni e alle società sportive dilettantistiche, ossia a soggetti giuridici di tale ordinamento, in relazione alle ripercussioni sulla “propria attività istituzionale” conseguenti ai “provvedimenti statali di sospensione delle attività sportive”»<sup>32</sup>.

In particolare – ha rilevato la Corte –, l'individuazione «dei suddetti enti quali beneficiari delle risorse evidenzia, da un lato, che l'attività sportiva è presa in considerazione in base a un criterio di capillarità e di prossimità al territorio, e dall'altro, che il fondo mira a raggiungere i soggetti che gestiscono l'attività sportiva a livello dilettantistico»<sup>33</sup>.

Inquadrata giuridicamente la disciplina in esame, la Corte, con un richiamo ai propri precedenti, nei quali aveva affermato che «la ripartizione delle competenze sugli impianti e sulle attrezzature è [...] nel senso che, mentre lo Stato è pienamente legittimato a programmare e a decidere gli interventi sugli impianti e sulle attrezzature necessari per l'organizzazione delle attività sportive agonistiche, le regioni vantano invece la corrispondente competenza in relazione all'organizzazione delle attività sportive non agonistiche», ha ribadito di aver «già ascrivito alla competenza regionale in materia di ordinamento sportivo sia un fondo statale “finalizzato alla realizzazione di nuovi impianti sportivi o alla ristrutturazione di quelli già esistenti” (sentenza n. 254 del 2013), sia un finanziamento statale agli enti di promozione sportiva per “consentire lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, nonché per il finanziamento e il potenziamento dei programmi relativi allo sport sociale” (sentenza n. 424 del

<sup>31</sup> Corte cost., sent. n. 40 del 2022, punto 2.3 del *Cons. in diritto*.

<sup>32</sup> Corte cost., sent. n. 40 del 2022, punto 3.1 del *Cons. in diritto*.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

2004)»<sup>34</sup>. Inoltre – ha evidenziato la Corte –, «non vengono in rilievo, nel caso di specie, altre competenze statali, nemmeno trasversali, che potrebbero eventualmente intrecciarsi con quella ravvisabile in capo alle Regioni»<sup>35</sup>.

Ne consegue che, dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, lo Stato può istituire fondi a destinazione vincolata nelle materie residuali regionali o concorrenti, anche se a favore di soggetti privati, in due casi: «[N]ella specifica ipotesi del quinto comma del medesimo art. 119 Cost. o al verificarsi di esigenze di gestione unitaria che giustificano un'attrazione in sussidiarietà»<sup>36</sup>.

Da un lato, un finanziamento statale è riconducibile all'art. 119, comma 5, Cost. «soltanto al concorrere congiunto di specifiche condizioni: deve trattarsi, innanzitutto, di risorse aggiuntive rispetto a quelle previste per finanziare integralmente (ai sensi dell'art. 119, quarto comma, Cost.) le funzioni pubbliche attribuite agli enti territoriali; in secondo luogo, tali interventi devono essere rivolti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, oppure a rimuovere gli squilibri economici e sociali, o a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o in ogni caso a provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni degli enti territoriali (art. 119, quinto comma, Cost.). Infine, è richiesto che le risorse in questione siano indirizzate non già alla generalità degli enti territoriali, bensì a determinati enti territoriali o categorie di enti territoriali»<sup>37</sup>. Nella specie, invece, il fondo non aveva carattere di universalità, riguardando l'intero territorio nazionale, escludendosi, dunque, la possibilità di ascrivere tale intervento all'art. 119, comma 5, Cost.

Dall'altro lato, qualora non sia possibile ricondurre una disciplina all'interno di una materia di competenza esclusiva statale o dell'art. 119, comma 5, Cost., il titolo che – secondo quanto statuito dalla Corte – permetterebbe l'istituzione di un fondo statale con vincolo di destinazione sarebbe proprio la chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost.; «il che si verifica quando, con legge, le funzioni amministrative sono attribuite, *previa intesa*, a livello centrale per esigenze di carattere unitario. Tale esigenza era plausibilmente riscontrabile nell'ipotesi qui in esame, ma la disposizione impugnata avrebbe, allora, dovuto “preved[ere] contestualmente il coinvolgimento degli enti territoriali nell'adozione dell'atto che regola l'utilizzo del fondo” (sentenza n. 74 del 2018). Mediante lo strumento dell'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (cosiddetta Conferenza Stato-Regioni) si sarebbero infatti contemperate le

<sup>34</sup> *Ibidem*.

La competenza regionale con riguardo agli impianti, vigente il d.P.R. n. 616 del 1977, era stata affermata dalla Corte costituzionale limitatamente a quelli funzionali allo svolgimento di attività sportiva non agonistica (sent. n. 517 del 1987. Per una ricostruzione della vicenda, cfr. C. PADULA, *La competenza legislativa regionale in materia di «ordinamento sportivo»: una novità apparente*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2006, in particolare pp. 366 ss.). Dopo la Riforma del Titolo V, sono stati ricondotti nella materia di potestà concorrente «ordinamento sportivo». Sotto quest'ultimo profilo, cfr. sent. 424 del 2004, con nota di R. BIN, *Quando la Corte prende la motivazione 'sportivamente'* (nota a sent. 424/2004), in *Le Regioni*, n. 4, 2005, pp. 607 ss.

Tra gli altri contributi, cfr. M. MANCINI, *Il riparto delle competenze relative allo «sport» dopo la riforma del Titolo V tra continuità e innovazione*, in *Le Regioni*, n. 5, 2010, pp. 1049 ss.

<sup>35</sup> Corte cost., sent. n. 40 del 2022, punto 3.1 del *Cons. in diritto*.

<sup>36</sup> Corte cost., sent. n. 40 del 2022, punto 3.2 del *Cons. in diritto*.

<sup>37</sup> Corte cost., sent. n. 40 del 2022, punto 3.3 del *Cons. in diritto*.

ragioni dell'esercizio unitario con la garanzia dell'autonomia di spesa costituzionalmente riconosciuta alle Regioni; la mancata previsione di tale concertazione determina invece la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'evocato art. 120 Cost.»<sup>38</sup>.

Per queste ragioni, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, nella parte in cui non prevedeva che il provvedimento del Capo del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei Ministri venisse adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

## 5. L'art. 116, comma 3, Cost. e la sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024

Alla luce del diritto positivo vigente e dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di ordinamento sportivo, si rende ora opportuno approfondire la questione della compatibilità tra l'attribuzione di funzioni legislative e amministrative in tale ambito e il processo di attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'art. 116, comma 3, Cost.

A questo riguardo, vanno prese in esame, da un lato, la legge n. 86 del 2024<sup>39</sup> e, dall'altro, la sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024<sup>40</sup>, che ne ha offerto una prima, rilevante interpretazione sistematica.

Com'è noto, la legge n. 86 del 2024<sup>41</sup>, in attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., mira a definire i principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario<sup>42</sup> di ulteriori forme

<sup>38</sup> Corte cost., sent. n. 40 del 2022, punto 3.4 del Cons. in diritto. Corsivo mio.

<sup>39</sup> Sul profilo attinente alle problematiche (anche) teoriche del regionalismo differenziato, cfr. G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017, pp. 625 ss.

<sup>40</sup> Per i primi commenti della dottrina, cfr. P. CARETTI, *La Corte costituzionale mette un po' d'ordine nel confuso dibattito sull'autonomia differenziata*, in *Astrid Rassegna*, n. 18 del 2024; M. CARRER, *Il concetto di materia di potestà legislativa nella sentenza 192/2024: la Corte riscrive (di nuovo) il Titolo VI?*, in *Queste istituzioni.it*, n. 4, 2024, pp. 8 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Osservazioni "a prima lettura" sulla sentenza della Corte costituzionale in tema di autonomia differenziata*, in *Astrid Rassegna*, n. 18 del 2024; A. D'ATENA, *L'autonomia differenziata tra sussidiarietà e vincoli di sistema. A proposito della sent. 192/2024*, in *Giur. Cost.*, n. 6, 2024, pp. 2312 ss.; A. RUGGERI, *Teoria della Costituzione e riorganizzazione del potere, tra regole istituzionali e regolarità della politica*, in *Consulta Online*, n. 3, 2024, pp. 1366 ss.; G.M. SALERNO, *Autonomia differenziata e "ragionevole giustificazione, espressione di un'ideale istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà": prime considerazioni*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2024, pp. 2327 ss.; L. VIOLINI, *Alcune considerazioni sulla sentenza nr. 192/2024 della Corte Costituzionale*, in *lecostituzionaliste.it*, 17 dicembre 2024; A. POGGI, *Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l'attuazione, le Corti e la sovranità popolare*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2025; A. FERRARA, *Tra favorevoli e contrari all'autonomia differenziata: è possibile trovare una comune convergenza per la realizzazione di un regionalismo d'esecuzione da avviarsi in via asimmetrica?*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2025.

Per un commento anteriore alla pubblicazione della sentenza n. 192 del 2024, cfr. G. SALERNO, *La prossima pronuncia della Corte costituzionale sulla "legge Calderoli": quali prospettive costituzionali?*, in *Federalismi.it*, n. 27, 2024.

<sup>41</sup> Tra i commenti alla legge n. 86 del 2024, cfr. M. BERTOLISSI, *Testi normativi e contesti istituzionali. Cose vere e meno vere a proposito dell'autonomia differenziata*, in *Consulta Online*, n. 2, 2023, pp. 495 ss.; M. CARLI, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Oss. sulle fonti*, n. 1, 2023, pp. 5 ss.; M. POGETTA, *Il tentativo di attuazione dell'autonomia differenziata: dal disegno di legge Calderoli alla legge di bilancio per il 2023*, in *Consulta Online*, n. 2, 2023, pp. 353 ss.; G. STARRANTINO, *Prime considerazioni a margine della legge Calderoli: un'occasione di riforma perduta*, in *Consulta Online*, n. 2, 2024, pp. 861 ss.

<sup>42</sup> Pur con riflessi anche sulle Regioni a statuto speciale, oltre che sull'intero assetto ordinamentale.



e condizioni particolari di autonomia e le modalità procedurali da seguire per l'approvazione delle intese fra lo Stato e la Regione richiedente.

Per quanto di interesse in questa sede, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 192 del 2024, ha rilevato che poiché l'art. 116, comma 3, Cost. «prevede l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia, senza distinguere la natura legislativa o amministrativa della devoluzione, quest'ultima potrà riguardare solamente funzioni amministrative o legislative, oppure tanto le funzioni legislative che quelle amministrative concernenti il medesimo oggetto»<sup>43</sup>.

Pertanto, la singola Regione parte dell'intesa, nel rispetto (anche) dei limiti dell'art. 116, comma 3, Cost. per come interpretato dalla Corte costituzionale, potrebbe giungere ad adottare (e disporre de)gli strumenti necessari per il perseguimento di politiche pubbliche riconnesse ai rispettivi interessi, nel rispetto di un regime 'eccezionale' la cui disciplina non sarebbe circoscritta alle (sole) funzioni amministrative. Un simile approdo parrebbe inserirsi nel solco tracciato dalla precedente giurisprudenza costituzionale, in particolare dalla sopra menzionata «sentenza Mezzanotte», configurandosi al contempo come un suo possibile completamento. La Corte ha, infatti, perseguito l'obiettivo di offrire un inquadramento sistematico dell'argomento, attraverso un'interpretazione dell'art. 116, comma 3, Cost. nel quadro complessivo della forma di Stato italiana<sup>44</sup>.

Il presupposto del ragionamento compiuto dalla Corte fa leva sulle fondamenta dell'attuale sistema democratico, basato «sulla compresenza e sulla dialettica di pluralismo e unità, che può essere mantenuta solamente se le molteplici formazioni politiche e sociali e le singole persone, in cui si articola il “popolo come molteplicità”, convergono su un nucleo di valori condivisi che fanno dell'Italia una comunità politica con una sua identità collettiva»<sup>45</sup>.

Nonostante – a giudizio della Corte – spetti al Parlamento comporre la complessità del pluralismo istituzionale, di cui – come si legge nella sentenza<sup>46</sup> – il regionalismo costituisce una componente fondamentale, la scelta sulla ripartizione delle funzioni legislative e amministrative tra Stato e Regione ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost. «non può essere ricondotta ad una logica di potere con cui risolvere i conflitti tra diversi soggetti politici, né dipendere da

---

Tra i contributi in dottrina, nel senso di ritenere che la clausola di asimmetria di cui all'art. 116, comma 3, Cost. sia applicabile solo alle Regioni a statuto ordinario, cfr. A. D'ATENA, *A proposito della “clausola di asimmetria” (art. 116 u.c. Cost.)*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2020, in particolare pp. 317 ss.

Nel senso di ritenere che la sfera soggettiva di applicazione della clausola di asimmetria comprenda anche le Regioni a statuto speciale, cfr. D. GALLIANI, *All'interno del Titolo V: le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2003, pp. 419 ss.; A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2019, pp. 13 ss.

<sup>43</sup> Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4.1 del Cons. in diritto.

<sup>44</sup> Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4 del Cons. in diritto.

La Corte non sembrerebbe definire il sistema regionale come forma di Stato, ma come parte della forma di Stato, ovvero sia nel quadro dell'assetto complessivo dei poteri delineato dalla Costituzione.

<sup>45</sup> Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4 del Cons. in diritto.

<sup>46</sup> *Ibidem*.



valutazioni meramente politiche»<sup>47</sup>, dovendosi piuttosto considerare la differenziazione *ex parte populi*<sup>48</sup>.

Prescindendo, quindi, da modelli astratti, per ogni funzione andrebbe scelto, sulla base del principio di sussidiarietà, il livello territoriale più adeguato, «in relazione alla natura della funzione, al contesto locale e anche a quello più generale in cui avviene la sua allocazione»<sup>49</sup>, con preferenza per quello più prossimo ai cittadini. Nel dettaglio, la Corte ha delineato tre criteri ai quali fare riferimento nella valutazione di adeguatezza nell'attribuzione delle funzioni: l'efficacia e l'efficienza nell'allocazione, l'equità da assicurare e la responsabilità dell'autorità pubblica nei confronti delle popolazioni interessate all'esercizio<sup>50</sup>.

Dunque – secondo la Corte –, l'art. 116, comma 3, Cost., quale espressione della flessibilità insita nel principio di sussidiarietà, in presenza dei presupposti indicati, consentirebbe di derogare (almeno temporaneamente) all'ordinaria, e dunque presuntivamente ottimale, ripartizione delle funzioni espressamente prevista dalla Costituzione.

Tuttavia, il raggiungimento dell'intesa e la successiva legge approvata dal Parlamento, per come saranno (o forse dovranno essere) coordinate con le fonti statali (e sovranazionali) già in vigore<sup>51</sup>, non farebbero, comunque, venire meno la vigenza dell'art. 117 Cost.<sup>52</sup>.

<sup>47</sup> Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4.1 del Cons. in diritto.

<sup>48</sup> In questa prospettiva seguita dalla Corte, che propone una lettura euro-unitariamente orientata del principio di sussidiarietà, l'eventuale allocazione della funzione secondo una sua gestione il più efficiente possibile, non rappresenterebbe comunque un abbandono dell'intervento statale. In questo senso, si consideri, tra gli altri profili, il rapporto tra il livello di dettaglio con cui si possono determinare i LEP ed il conseguente maggiore o minore margine di autonomia in capo alla singola Regione, anche a statuto speciale.

<sup>49</sup> Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4.1 del Cons. in diritto.

<sup>50</sup> Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4.2 del Cons. in diritto.

<sup>51</sup> Quanto al profilo attinente alla durata delle intese e della successione di leggi nel tempo, cfr. art. 7 della legge n. 86 del 2024.

Quanto all'esercizio del potere sostitutivo del Governo, cfr. art. 11 della legge n. 86 del 2024.

<sup>52</sup> In senso critico, tra i contributi in dottrina anteriori alla sentenza della Corte costituzionale n. 194 del 2024, cfr. U. DE SIERVO, *L'incompatibilità costituzionale del terzo comma dell'art. 116 Cost.*, in *Democrazia e diritto*, n. 1, 2023, pp. 80 ss.

Nel senso di «muoversi soprattutto sul piano dell'amministrazione più che (almeno in via diretta) su quello della legislazione» ha parlato P. CARETTI, *Le prospettive incerte del nostro regionalismo*, in R. BIN E F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle Regioni*, Napoli, 2023, p. 79.

Tra i contributi in dottrina che sembrano, invece, offrire un'interpretazione meno restrittiva dell'art. 116, comma 3, Cost., cfr. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2003, p. 56; N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, in AA. VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, p. 57.

Inoltre, quanto ai dubbi circa il fatto che una legge rinforzata possa derogare al riparto di competenze legislative costituzionalmente stabilito, v. 1<sup>a</sup> Commissione Permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione), Senato della Repubblica, XIV Legislatura, Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione, *Audizione del professor Leopoldo Elia*, 23 ottobre 2001; v. anche L. ELIA, *Introduzione*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, p. 18.

V. anche L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?*, in *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, p. 181.

In questo senso, nella sentenza n. 192 del 2024, la Corte ha fatto riferimento ad una deroga (circostritta<sup>53</sup>) all'ordinario criterio di riparto, dal momento che la competenza statale, esclusiva o concorrente, resterebbe pur sempre garantita dall'art. 117, commi 2 e 3, Cost.

A ciò si aggiunga che la stessa Corte costituzionale ha posto delle limitazioni ai trasferimenti a favore della Regione richiedente, di cui si dovrà tenere conto (anche) nei futuri interventi del Parlamento. Da un lato, l'art. 116, comma 3, Cost. richiede che il trasferimento riguardi specifiche funzioni, corrispondenti a specificità della singola Regione, e sia basato su una ragionevole giustificazione, frutto di un'approfondita istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà<sup>54</sup>. Dall'altro lato, nonostante la lettera dell'art. 116, comma 3, Cost.<sup>55</sup>, ci sono sia materie la cui disciplina sarebbe, comunque, riservata a fonti statali o sovranazionali, sia materie «alle quali afferiscono funzioni il cui trasferimento è, in linea di massima, difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà»<sup>56</sup>, per le quali, quindi, la Corte sembrerebbe già circoscrivere l'eventuale oggetto della futura richiesta della singola Regione.

In ogni caso, la Regione a cui sono state trasferite determinate funzioni inerenti a una o più materie è tenuta a rispettare «i limiti generali di cui all'art. 117, primo comma, Cost. e le competenze legislative trasversali dello Stato come la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile e i LEP, così come resta operativo il potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.»<sup>57</sup>.

Tutto ciò non farebbe, però, venire meno l'affermazione contenuta nella sentenza secondo cui l'ineliminabile concorrenza e differenza tra Regioni può «giovare ad innalzare la qualità delle prestazioni pubbliche» e la differenziazione contemplata nell'art. 116, comma 3, Cost. può costituire «non già un fattore di disgregazione dell'unità nazionale e della coesione sociale, ma uno strumento al servizio del bene comune della società e della tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali»<sup>58</sup>. La traduzione in concreto di questa possibilità di riconoscere alla differenziazione una simile funzione di garanzia – secondo quando sembra trasparire dalla sentenza n. 192 del 2024 – sarebbe rappresentata (anche) dall'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., che, però, a tal fine, presuppone un'autonomia responsabile ed euro-unitariamente orientata.

Proprio in questa prospettiva è possibile leggere i passaggi della sentenza n. 192 del 2024 contenenti le argomentazioni della Corte sulle modalità e sui limiti del trasferimento di maggiori funzioni alla Regione interessata. Va aggiunto che, se è pur vero che il principio di sussidiarietà opera attraverso un giudizio di adeguatezza, quest'ultimo non escluderebbe

<sup>53</sup> Nei limiti (anche) del rimando all'art. 117, comma 2, lett. l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), e comma 3.

<sup>54</sup> Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 8.4 del *Cons. in diritto*.

<sup>55</sup> Cfr. A. SAITTA, *Quale futuro per l'autonomia differenziata? La risposta è nella sentenza n. 192 del 2024*. Relazione svolta in occasione del seminario *Quale futuro per l'autonomia differenziata?*, organizzato da *federalismi.it* e ISSIRFA-CNR, Roma, 28 febbraio 2025 e pubblicata in *Federalismi.it*, n. 13, 2025, p. 7.

<sup>56</sup> Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4.2.1 e punto 4.4 del *Cons. in diritto*.

<sup>57</sup> Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4.3 del *Cons. in diritto*.

<sup>58</sup> Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4 del *Cons. in diritto*.

necessariamente, anzi, per alcuni interpreti, richiederebbe<sup>59</sup> l'intervento dello Stato, le cui scelte (legislative), però, non vanno motivate<sup>60</sup>, con ciò non facendo venire meno i dubbi sull'eventualità che, in ultima analisi, il (vero) controllo lo svolgerà nuovamente la Corte costituzionale.

Ad ogni modo, declinando il regionalismo italiano in termini di «regionalismo cooperativo»<sup>61</sup>, la Corte sembrerebbe prendere le distanze da quello che, con riferimento alla «chiamata in sussidiarietà», in dottrina, era stato definito come uno «statalismo sostitutivo»<sup>62</sup>, collocando piuttosto i tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.<sup>63</sup>, pur con le dovute cautele, anche di carattere partecipativo, in un più ampio processo asimmetrico, di cui, però, specie a seguito della recente declaratoria di inammissibilità della richiesta di *referendum* abrogativo<sup>64</sup>, restano ancora da comprendere i prossimi sviluppi.

## 6. L'ordinamento sportivo e i livelli essenziali delle prestazioni

L'art. 1, comma 2, della legge n. 86 del 2024 prevede che «L'attribuzione di [specifiche] funzioni relative alle 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 equamente su tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione, nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui all'articolo 3, dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ivi compresi quelli connessi alle funzioni fondamentali degli enti locali nel rispetto dell'articolo 1, comma 793, lettera d), della legge 29 dicembre 2022, n. 197, che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale,

<sup>59</sup> Cfr. A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in *Giustizia Insieme*, 28 gennaio 2025, in particolare § 8.

<sup>60</sup> Cfr. L. VIOLINI, *Considerazioni sul saggio di Andrea Morrone sullo stato delle Regioni nella legislazione alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 1, 2024, p. 126.

<sup>61</sup> Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4 del Cons. in diritto.

Tuttavia, la Corte non ha specificato (e forse non avrebbe potuto farlo) quanto un simile regionalismo cooperativo (non duale; cfr. punto 4 del Cons. in diritto) coincida con il «regionalismo esecutivo», né ha chiarito espressamente il significato (e la differenza concettuale?) tra i termini «specialità» e «differenziazione».

<sup>62</sup> Cfr. G. AMATO, *Regioni e istituzioni*, in *Le Regioni*, n. 2, 2024, p. 260.

<sup>63</sup> Per un'analisi del rapporto tra autonomia e unità ai sensi dell'art. 5 Cost., si rinvia ai contributi di: C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, pp. 78 ss. e G. BERTI, sub Art. 5, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, *Principi fondamentali*, I, Artt. 1-12, Bologna-Roma, 1975, pp. 277 ss.

Mette in luce la funzione di (ri)equilibrio che può assumere il regionalismo differenziato M. BELLETTI, *Dialogo sulle dinamiche di ricentralizzazione del regionalismo. Quali prospettive?*, in *Le Regioni*, n. 1, 2024, p. 84.

<sup>64</sup> Cfr. G. DE MINICO, *Il fil rouge: dalla legittimità costituzionale all'ammissibilità referendaria della l. n. 86/2024*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3, 2024, pp. 135 ss.; G. BAROZZI REGGIANI, *Regionalismo differenziato, sentenza n. 192 del 2024 e controlli dell'Ufficio Centrale per il Referendum. Considerazioni sulla c.d. «abrogazione sufficiente» a partire dalle vicende referendarie della «legge Calderoli» e alla luce della sentenza n. 10 del 2025*, in *Consulta Online*, n. 1, 2025, pp. 263 ss.

ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), e nel rispetto dei principi sanciti dall'articolo 119 della Costituzione»<sup>65</sup>.

Nella sentenza n. 192 del 2024<sup>66</sup>, la Corte costituzionale ha rimarcato la distinzione tra i livelli essenziali delle prestazioni e ciò che, invece, costituisce il nucleo minimo del diritto. In particolare, da un lato, «il nucleo minimo del diritto è un limite derivante dalla Costituzione e va garantito da questa Corte, anche nei confronti della legge statale, a prescindere da considerazioni di ordine finanziario: “[el] la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”»<sup>67</sup>. Dall’altro lato, invece, «i LEP sono un vincolo posto dal legislatore statale, tenendo conto delle risorse disponibili, e rivolto essenzialmente al legislatore regionale e alla pubblica amministrazione; la loro determinazione origina, poi, il dovere dello stesso Stato di garantirne il finanziamento»<sup>68</sup>.

Pertanto, la determinazione dei LEP<sup>69</sup> – che la Corte costituzionale ha definito come «il necessario contrappeso della differenziazione, una “rete di protezione” che salvaguarda condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale»<sup>70</sup> – è attribuita alla competenza legislativa statale e rappresenta un vincolo per le autonomie territoriali: «Tale determinazione fa sorgere un vincolo per il legislatore regionale e per la Pubblica Amministrazione e il corrispondente diritto di ricevere le necessarie risorse, ai sensi dell’art. 119, quarto comma, Cost.»<sup>71</sup>.

Al tempo stesso, l’art. 3, comma 3, della legge n. 86 del 2024 dispone che la determinazione dei LEP non avvenga con riguardo a qualsiasi specifica funzione concernente le materie di cui all’art. 116, terzo comma, Cost. ma solo in quelle ivi elencate, tra le quali era – e, anche a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024, è – ricompreso l’ordinamento sportivo.

<sup>65</sup> Tra i contributi in dottrina, cfr. M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant’anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016, pp. 1 ss.; 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*, 11 gennaio 2023.

Cfr. altresì il Rapporto finale del Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l’individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, reperibile [qui](#) (ultimo accesso in data 29 agosto 2025).

<sup>66</sup> Cfr. P. TORRETTA, *La disciplina dei LEP per l’autonomia differenziata (ma non solo) al vaglio della Corte costituzionale. Note a margine della sentenza n. 192/2024*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2025, pp. 173 ss.

<sup>67</sup> Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 14 del Cons. in diritto.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

<sup>69</sup> Cfr. Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l’individuazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (CLEP), *Rapporto finale*, in particolare pp. 98 ss., presentato il 30 ottobre 2023 al Ministro per gli affari regionali e le autonomie e illustrato alla Commissione affari costituzionali, reperibile in *Federalismi.it*, n. 27 del 15 novembre 2023 ovvero [qui](#) (ultimo accesso in data 29 agosto 2025).

Con riferimento agli interventi del PNRR, cfr. altresì la specifica *milestone* M1C1-119 ricompresa nella riforma del quadro fiscale subnazionale (M1C1 - Riforma 1.14), reperibile [qui](#) (ultimo accesso in data 31 ottobre 2025). Tra i contributi più recenti in dottrina, cfr. E. D’ORLANDO, *Uguaglianza nel godimento dei diritti e buon governo delle risorse pubbliche: LEP, costi e fabbisogni standard, federalismo fiscale, nella cornice dello Stato regionale cooperativo (note a margine della sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale)*. Relazione svolta in occasione del seminario *Quale futuro per l’autonomia differenziata?*, organizzato da *federalismi.it* e ISSIRFA-CNR, Roma, 28 febbraio 2025 e pubblicata su *Federalismi.it*, n. 13, 2025.

<sup>70</sup> Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 14.1 del Cons. in diritto.

<sup>71</sup> Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 16 del Cons. in diritto.

Tuttavia – ha rilevato la Corte –, alla luce «della necessità di determinare il relativo LEP (e costo standard) qualora si trasferisca una funzione attinente ad un diritto civile o sociale, l'art. 3, comma 3, va interpretato in senso conforme a Costituzione: nel momento in cui il legislatore qualifica una materia come “no-LEP”, i relativi trasferimenti non potranno riguardare funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Se, invece, lo Stato intende accogliere una richiesta regionale relativa a una funzione rientrante in una materia “no-LEP” e incidente su un diritto civile o sociale, occorrerà la previa determinazione del relativo LEP (e costo standard)»<sup>72</sup>.

Inoltre, l'art. 4, comma 1, della legge n. 86 del 2024 prevede che, se il trasferimento di funzioni riferibili ai LEP fa sorgere maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si può procedere al trasferimento delle funzioni «solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese».

Infine, l'art. 9, comma 3, garantisce alle Regioni “terze” «l'invarianza finanziaria nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo, quinto e sesto comma, della Costituzione». E viene aggiunto che le «intese, in ogni caso, non possono pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni, anche in relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei LEP di cui all'articolo 3. È comunque garantita la perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante».

Dunque – ha affermato la Corte con riferimento ai motivi di impugnazione avanzati dalle Regioni Toscana e Campania, che mettevano in luce come diverse disposizioni della legge n. 86 del 2024 subordinerebbero il conferimento della maggiore autonomia alla mera determinazione dei LEP, senza richiedere la loro concreta garanzia –, «la legge impugnata non si limita a richiedere la determinazione dei LEP, ma detta norme ulteriori, volte a far sì che essi non restino “sulla carta”, anche con specifico riferimento alle Regioni terze. Resta ferma la possibilità di contestare le future leggi di differenziazione e i futuri atti determinativi dei LEP e del loro finanziamento, in relazione al principio di corrispondenza tra funzioni e risorse di cui all'art. 119, quarto comma, Cost. Resta, poi, ovviamente ferma la possibilità, per lo Stato, di esercitare il potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., previsto anche per la tutela dei LEP e fatto specificamente salvo dall'art. 11, comma 3»<sup>73</sup> della legge n. 86 del 2024.

A fronte di tali interventi giurisprudenziali, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie ha, di recente, svolto un'informativa al Consiglio dei Ministri<sup>74</sup>. Nello specifico, è stata predisposta una bozza di disegno di legge, nella quale – con riferimento all'argomento oggetto di analisi in questa sede – sono stati previsti i principi e criteri direttivi per la determinazione di LEP relativi (anche) all'ordinamento sportivo.

<sup>72</sup> Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 15.2 del *Cons. in diritto*.

<sup>73</sup> Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 16 del *Cons. in diritto*.

<sup>74</sup> Cfr. Comunicato della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 118 del 13 marzo 2025 (reperibile *qui* – data ultima consultazione 31 ottobre 2025).

La prima bozza di disegno di legge è reperibile *qui* (data ultima consultazione: 31 ottobre 2025).

Dall'esame dell'art. 22 di tale testo, letto in combinato disposto con il precedente art. 2, concernente i «Principi e criteri direttivi generali di delega», pare essersi mantenuta la bipartizione presente nel c.d. *Rapporto finale* del CLEP. Anche in tal caso, infatti, permane la distinzione tra due distinti ambiti: rispettivamente, da un lato, quello della promozione e sostegno all'attività motoria e sportiva, nonché, dall'altro lato, quello relativo all'impiantistica sportiva. Ambiti all'interno dei quali gli "esperti" avevano ritagliato, prendendo in esame la legislazione vigente, prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali, identificandone il relativo livello essenziale. Nello specifico, erano stati individuati 5 LEP: sostegno al movimento sportivo italiano; potenziamento delle discipline motorie e sviluppo di comportamenti ispirati a uno stile di vita sano; diritto allo studio con specifico riguardo all'educazione motoria nella scuola primaria; diritto allo studio e alla formazione anche riguardo a obiettivi di integrazione sociale; garanzia della sicurezza nella costruzione e nell'esercizio degli impianti sportivi, inclusi quelli scolastici.

A ciò si deve ulteriormente aggiungere l'importanza delle indicazioni di carattere metodologico contenute nel Rapporto finale, le quali non solo offrono una cornice interpretativa di riferimento per l'analisi dei dati e delle dinamiche settoriali, ma risultano altresì potenzialmente determinanti – pur senza dimenticare quanto statuito dalla giurisprudenza costituzionale con riferimento all'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. – nell'orientare le decisioni da assumere nella fase attuale. Tali indicazioni evidenziano la presenza di una fitta rete di interconnessioni tra i diversi settori oggetto d'indagine, suggerendo l'opportunità di adottare un approccio sistemico e integrato nell'elaborazione delle strategie future. In questa prospettiva, la metodologia proposta nel Rapporto assume un valore non meramente descrittivo o tecnico, ma diviene uno strumento operativo per comprendere la complessità delle interrelazioni esistenti e per formulare risposte coerenti e coordinate alle sfide emergenti.

In particolare, viene rimarcato che «l'individuazione degli ultimi tre LEP, per gli "esperti", dovrebbe comunque essere effettuata tenendo presente l'individuazione dei LEP nei campi dell'istruzione e del governo del territorio al fine di definire i confini propri degli uni e degli altri. In questo senso, il Ministero dello Sport ha segnalato che non mancano anche punti di contatto con le materie delle professioni e della protezione civile, in ragione della interconnessione, specie nei territori di montagna, fra percorsi educativi-formativi e preparazione e avviamento a taluni sbocchi professionali nonché all'impiego in situazioni di emergenza. E financo con la materia dei porti civili, atteso che diversi insediamenti portuali sono gestiti in concessione da ASD iscritte nel relativo registro, ponendosi dunque, anch'esse, come infrastrutture sportive al servizio di attività non prive di organizzazione nella tradizionale forma federativa»<sup>75</sup>. Al tempo stesso, però, con riferimento a tali indicazioni, «il Sottogruppo, considerato il limitato tempo disponibile e i problemi di natura metodologica determinatisi nei lavori del Comitato e menzionati nelle precedenti "Considerazioni generali", non è al momento in grado di esprimere un'adeguata valutazione»<sup>76</sup>.

<sup>75</sup> Cfr. Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (CLEP), *Rapporto finale*, p. 106, reperibile in *Federalismi.it*, n. 27, 2023.

<sup>76</sup> *Ibidem*.



## 7. Rilievi conclusivi

Le analisi condotte in questo studio permettono di formulare alcune considerazioni conclusive sulla natura e sugli sviluppi applicativi dell'ordinamento sportivo, alla luce dell'attuale quadro normativo e giurisprudenziale.

In primo luogo, la ricostruzione dell'evoluzione del diritto positivo ha mostrato la necessità di (ri)cercare un equilibrio tra indirizzo unitario statale e valorizzazione delle specificità territoriali, ivi comprese quelle regionali. Nonostante un'organizzazione tendenzialmente accentrata, volta a configurare un assetto strutturato per garantire uniformità e coerenza sistemica, è stato messo in luce come le Regioni (e gli altri livelli di Governo) mantengano ed esercitino un certo margine di autonomia. L'esigenza di razionalizzazione del centro, infatti, si innesta in un quadro costituzionale che identifica l'ordinamento sportivo come materia di legislazione concorrente, non esclusiva statale. Tuttavia, permane inevitabilmente l'esigenza di costruire e continuare a ricostruire un punto di sintesi tra il diritto positivo vigente e l'opportunità di garantire un certo grado di flessibilità a fronte della dinamicità delle politiche pubbliche e della complessità dell'attuale sistema di *governance* multilivello.

In questo senso, la giurisprudenza costituzionale è stata chiamata ad intervenire nella definizione dei confini della materia dell'ordinamento sportivo. Le sentenze analizzate evidenziano l'esigenza di un costante bilanciamento tra istanze (talvolta) tra loro contrastanti. Un bilanciamento da improntare secondo una leale e responsabile collaborazione e da attuare attraverso strumenti partecipativi e di coordinamento interistituzionale. È proprio questo che emerge (o dovrebbe emergere) dal quadro normativo introdotto dalla legge n. 86 del 2024, per come interpretata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 192 del 2024. In tale pronuncia, la Corte ha rimarcato la necessità di un coordinamento delle interrelazioni territoriali, alla luce di una declinazione del regionalismo italiano in termini di regionalismo cooperativo, i cui "ingranaggi" possono contribuire ad un assetto integrato e sinergico nella gestione delle competenze proprie della "macchina istituzionale", complessivamente intesa. Come poter realizzare tutto ciò? Forse proprio partendo dalla considerazione secondo cui l'ordinamento sportivo, ben lontano dal costituire un ambito meramente accessorio o residuale, incide in misura rilevante sull'effettiva garanzia di diritti costituzionalmente tutelati. Ne consegue che in tale materia, come previsto dalla stessa legge n. 86 del 2024 e, di recente, ribadito dalla stessa Corte costituzionale, ogni ipotesi di trasferimento alle Regioni risulta subordinata, con particolare riguardo agli ambiti della promozione e sostegno all'attività motoria e sportiva e di quello relativo all'impiantistica sportiva, alla previa determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni, i quali, a loro volta, vanno individuati con un approccio sistemico, che tenga conto (anche) delle profonde interconnessioni tra i settori coinvolti.

Tutto questo fa comprendere come gli sviluppi normativi e giurisprudenziali illustrati, oltre ad inserirsi nell'attuale e articolato processo di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., permettano, altresì, di formulare una conclusione più generale, facente leva sul legame sussistente tra l'ordinamento sportivo, strettamente inteso, e il contesto nel quale le specifiche funzioni concernenti questa materia vengono concretamente calate e trovano la propria forma.



È proprio il contesto dell'autonomia differenziata complessivamente intesa, a sua volta concepito quale tassello all'interno di un più ampio quadro asimmetrico, a necessitare di una visione costituzionalmente orientata, capace di tenere insieme la necessità di efficienza e innovazione, propria di una società moderna e in continua evoluzione, con i principi di coesione, di eguaglianza sostanziale e di solidarietà. Si tratta di un tentativo non solo di dare veste giuridica e istituzionale al pluralismo presente nella società, ma di tutelarne altresì i profili applicativi, (anche) attraverso la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni volti a garantire – riprendendo le parole della Corte costituzionale – «condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale»<sup>77</sup>.

In ogni caso, il principio di leale collaborazione può essere considerato emblematico di un assetto ordinamentale nel quale sono tenuti a “lavorare insieme” (co-lavorare) più parti. In questo senso, tale principio, se adeguatamente (disciplinato e) applicato, può fungere da possibile cardine di regolazione dinamica dei rapporti che intercorrono (anche) tra lo Stato e le Regioni, data la sua elasticità ed adattabilità. A tal fine, però, l'eventuale introduzione formale di nuovi strumenti regolativi o ulteriori riflessioni su quelli attualmente vigenti vanno calate e devono prendere le mosse (anche) dall'attuale processo di continua concretizzazione del suddetto principio, che la Corte costituzionale ha affermato sin dalla sentenza n. 219 del 1984, contenente «l'auspicio che nell'applicazione della legge i rapporti tra Stato e Regioni ubbidiscano assai più che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione, che la Corte ritiene compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionali»<sup>78</sup>.

In tale prospettiva, una chiara definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), congiuntamente a un effettivo coinvolgimento delle Regioni (e degli enti locali) nei processi decisionali, nonché un rafforzamento delle sedi di cooperazione interistituzionale, potrebbe contribuire ad accrescere le potenzialità del sistema delle autonomie<sup>79</sup> nel fungere da “cerniera” tra il «popolo come molteplicità»<sup>80</sup> e le rispettive istituzioni di riferimento. Ciò consentirebbe, forse, di delineare un assetto istituzionale (maggiormente) sostenibile e coerente con i principi e con l'equilibrio dell'attuale architettura costituzionale, anche con riferimento all'ordinamento sportivo, materia nella quale la cooperazione tra i diversi livelli di Governo si configura come condizione essenziale per assicurare un'articolazione efficace e coerente delle competenze e delle connesse responsabilità in capo ai soggetti coinvolti.

---

<sup>77</sup> Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 14.1 del *Cons. in diritto*.

<sup>78</sup> Corte cost., sent. n. 219 del 1984, punto 18 del *Cons. in diritto*.

<sup>79</sup> Cfr. G. AMATO, *Regioni e istituzioni*, cit., p. 260.

<sup>80</sup> Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4 del *Cons. in diritto*.