DIRITTO PUBBLICO EUROPEO

Rassegna on line

EUROPA E REGIONI

a cura di

Andrea Patroni Griffi

Speciale 1/2025
ISSN 2421-0528

Direttori: Lorenzo Chieffi – Alberto Lucarelli – Andrea Patroni Griffi
Direttore responsabile: Alberto Lucarelli

SOMMARIO

Andrea Patroni Griffi – *Regioni e integrazione europea: alcune considerazioni sulla dimensione territoriale nell'ordinamento multilivello*

Carla Bassu – *L'Europa delle isole: il riconoscimento del principio di insularità nel diritto UE come presupposto di misure di coesione e come promozione dell'uguaglianza*

Christine Pauti – *Mayotte, regione ultraperiferica dell'Unione europea*

Gloria Marchetti – *Il ruolo dell'Unione europea, dello Stato e delle Regioni in materia di tutela dell'ambiente*

Andrea Napolitano – *Le Regioni nel processo decisionale europeo. Dinamiche evolutive e prospettive future*

Lapo Tempesti – *L'Europa a più velocità. Passato o futuro dell'Unione europea?*

Antonia Maria Acierno – *Il futuro della politica di coesione all'indomani del Dispositivo di Ripresa e Resilienza (RRF): verso un'inesorabile centralizzazione?*

Stella Nacca – *«Overkilling» istituzionale: diritto alla salute alla prova del regionalismo differenziato e delle crescenti Disuguaglianze nel sistema sanitario italiano*

Sena Santini – *Tutela della salute e sanità digitale. Nuove sfide e opportunità per il servizio sanitario nazionale regionalizzato*

Leandra Abruzzo – *Il «governo del territorio» tra esigenze di unitarietà e richieste di regionalismo differenziato*

Valentina Gastaldo – *Regioni e beni culturali. Il contesto attuale e la prospettiva del regionalismo differenziato*

Caterina Vosa – *Regionalismo differenziato e circolazione europea dei beni culturali*

Claudia Capasso – *Basta una legge dedicata all'Europa per avere una Regione realmente europea?*

Vincenzo Desantis – *Regioni e suicidio assistito: un'implementazione costituzionale in sussidiarietà?*

Lavinia Del Corona – *La determinazione regionale degli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti e le politiche europee in materia di economia circolare*

Issn 2421-0528

Sommario

Simonetta Trozzi – *Le Regioni e la qualità della regolazione nella prospettiva dell'integrazione costituzionale europea*

Rocco Ermidio – *Dagli statuti alle pratiche di better regulation: le Regioni italiane di fronte alla sfida della qualità legislativa*

Giulia Pucci – *L'amministrazione condivisa come opportunità per un nuovo modo di amministrare: quale ruolo per le Regioni?*

Issn 2421-0528

Sommario

REGIONI E INTEGRAZIONE EUROPEA: ALCUNE CONSIDERAZIONI SULLA DIMENSIONE TERRITORIALE NELL'ORDINAMENTO MULTILIVELLO

di Andrea Patroni Griffi*

Sommario. 1. Europa, regioni e processo di integrazione. – 2. La valorizzazione della dimensione territoriale nell'ordinamento dell'Unione. – 3. La dimensione territoriale di fronte alle recenti crisi. – 4. I diversi contributi della Conferenza di Ventotene su «Europa e regioni».

1. Europa, regioni e processo di integrazione. Al tema del rapporto tra gli enti territoriali e l'Unione europea, sotto una pluralità di angoli prospettici, è stata dedicata la VI *Summer School* e Conferenza dell'associazione «Per l'Europa di Ventotene» dal titolo «Europa e regioni». Si tratta di una questione, a lungo forse sottovalutata, ma che assume invece il potenziale di uno strumento, connesso al principio di autonomia, capace sinanche di rafforzare, se adeguatamente considerato, la democrazia e il pluralismo in Europa in un processo attento ai profili di integrazione non solo economica, ma anche politica.

I livelli di governo subnazionali, soprattutto quando dotati di organi rappresentativi e competenze normative, emergono infatti quali «istituzioni democratiche di base», che possono contribuire a compensare il cosiddetto *deficit* democratico a livello di istituzioni europee[1]. I soggetti regionali e locali possono integrare la democrazia europea, ancor'oggi in modo significativo «mediata» dagli Stati membri[2]. Il decentramento, l'autonomia territoriale, la sussidiarietà sono principi, infatti, laddove previsti, che rafforzano già all'interno degli Stati, gli istituti della cittadinanza attiva e le istanze di partecipazione dei cittadini al potere e rendono così più forti i meccanismi decisionali di espressione del «volere» democratico. In analoga direzione gli stessi principi possono assumere rilievo, se adeguatamente riconosciuti a livello sovranazionale europeo[3].

---

* Professore Ordinario di Diritto costituzionale e pubblico – Università di Napoli Federico II.

[1] Così, V. Antonelli, *Le autonomie locali: una questione europea*, in *Amministrazioneincammino.it*, 16. Sulla rilevata da tempo necessità di rafforzamento della dimensione democratica a evitare la crisi del processo di integrazione tra i classici J. H. Habermas, *The Crisis of the European Union: A Response*, Polity Press, Malden, 2012.

[2] Cfr., tra gli altri, anche per posizioni tra loro parzialmente differenti, M. Vellano, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Torino, 2014 e M. Savino, *Regioni e Unione europea: il mancato aggiramento dello Stato*, in *Le Regioni*, 2007, spec. 444 ss.

[3] *Amplius*, se si vuole, A. Patroni Griffi, *La "questione" regionale ed il futuro dell'Europa*, in L. Chieffi (a cura di), *Il processo di integrazione europea tra crisi di identità e prospettive di ripresa*, Torino, 2009, spec. 38 s. V. ancora, nella ricca letteratura, B. Caravita, L. Cassetti (a cura di), *Il rafforzamento della democrazia regionale e locale nell'Unione europea*, Studi del Comitato delle Regioni, Bruxelles, 2004; M. Tomasi, *Autonomie regionali e identità costituzionale degli Stati membri nell'orizzonte sovranazionale europeo*, in *Federalismi.it*, 5, 2020, 235, che evidenzia come la dimensione territoriale possa essere «catalizzatore di democraticità e interprete di istanze identitarie, nella prospettiva della ricostruzione di una dinamica circolare dell'integrazione europea»; A. Poggi, *Dove va il regionalismo in Europa?*, in *Federalismi.it*, 16/2018 e già L. Chieffi (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003.

Come si scrive nella Carta europea dell'autonomia locale[4], «le collettività locali costituiscono uno dei principali fondamenti di ogni regime democratico» e il loro rafforzamento costituisce «un importante contributo alla edificazione di un'Europa fondata sui principi della democrazia e del decentramento del potere».

Una dimensione territoriale maggiormente valorizzata nell'UE è strumentale a circuiti decisionali più vicini ai cittadini e all'ampliamento del pluralismo politico europeo, senza per questo stravolgere il quadro istituzionale esistente sia a livello statale che sovranazionale europeo. In tal senso, le autonomie territoriali assumono rilievo nello stesso dibattito, come detto, sul presunto *deficit* democratico dell'Unione europea. Un dibattito che, invero, non è meramente teorico e che necessiterebbe, per affrontarlo in modo definitivo, di potere preliminarmente chiarire di quale «democrazia» si parli nell'ambito di un ordinamento i cui connotati, risolti nella formula della organizzazione sovranazionale[5], sono in realtà ancora in fase di perenne definizione e aggiustamento.

L'Unione europea, infatti, non è ancora uno Stato federale, ma costituisce già un sistema di governo territoriale, multipolare e multilivello[6] e, in questo scenario, il tradizionale canale di legittimazione democratica (il Parlamento europeo[7] e i Parlamenti nazionali[8]) rischia di rivelarsi insufficiente[9].

Il principio di sussidiarietà, sancito dall'art. 5 del Trattato sull'UE quale fondamento dell'esercizio delle competenze dell'Unione, invita a prendere decisioni al livello più vicino possibile ai cittadini, anche se più recentemente ha formato oggetto di una rilettura dello stesso da criterio soggettivo, incentrato sull'individuazione del titolare della competenza, a

---

[4] Consiglio d'Europa, *Carta europea dell'autonomia locale*, adottata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, dal *Preambolo*, su cui v. per tutti F. Merloni, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali. La Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa,* in *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, I, Torino, 2012.

[5] Nei suoi scritti già dagli anni '60, Benedetto Conforti distingue tra organizzazioni internazionali classiche di tipo intergovernativo e quelle che presentano tratti sovranazionali, cioè dotate di poteri capaci di incidere direttamente sugli ordinamenti giuridici degli Stati membri, che trova espressione nell'*unicum* delle vecchie Comunità europee, che non si limitano a vincolare gli Stati sul piano pattizio, ma producono effetti diretti e prevalenti sugli ordinamenti interni. Cfr. B. Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli, 2015, 170 ss.; ma già Id., *La funzione dell'accordo nel sistema delle Nazioni Unite*, Padova, 1968; Id., *Le Nazioni Unite. Lezioni di Organizzazione Internazionale. Vol. I - Introduzione, l'appartenenza all'organizzazione, gli organi,* Padova, 1975.

[6] I. Pernice, *Multilevel Constitutionalism and the Crisis of Democracy in Europe*, in *European Constitutional Law Review,* Vol. 11, Issue 3, December 2015.

[7] Cfr., *ex multis*, C. Fasone, N. Lupo, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, VII, 2012.

[8] Cfr., *ex multis*, M. Olivetti, *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, V, Torino, 2012.

[9] Sul «*democratic disconnect*», cfr. P. Lindseth, *The Democratic Disconnect, The Power-Legitimacy Nexus and the Future of EU Governance*, in F. Bignami (a cura di), *EU Law in Populist Times: Crisis and Prospects,* Cambridge, Cambridge University Press, 2020. Di una «tendenza alla deparlamentarizzazione» parla D. Grimm, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2, 2015. Sul punto, cfr., nella vasta letteratura, R. Bin, P. Caretti, G. Pitruzzella, *Profili costituzionali dell'Unione europea,* Bologna, 2015, 352 ss.; P. Ridola, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *AIC,* sez. materiali, 27.01.2005; M. Luciani, *Legalità e legittimità nel processo di integrazione europea*, in G. Bonacchi (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, Bologna, 2001; A. Lucarelli, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020, spec. 61 ss.; G. Cocco, *Itinerario di un'Europa incompiuta: dalle crisi alla rinascita*, in *Pol. Dir.*, 3, 2020, 315 ss.; S. Fabbrini, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Roma-Bari, 2017; C. De Fiores, *L'Europa al bivio. Diritti e questione democratica nell'Unione al tempo della crisi*, Roma, 2012; A. Ciancio, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo,* in *Rivista AIC*, 3, 2016; E. Di Salvatore, *"Democrazia partecipativa" e processo di integrazione europea*, in *Italian Papers of Federalism*, 2, 2013; M.C. Girardi, *Il ruolo del Parlamento europeo nel procedimento di approvazione del Next Generation EU*, in *Rivista AIC,* 2, 2021, 340 ss. nonché, se si vuole, A. Lucarelli, A. Patroni Griffi (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, *Quaderni della Rassegna di diritto pubblico europeo*, ESI, Napoli, 1, 2003 e A. Patroni Griffi, *L'Europa e la sovranità condivisa: appunti di un discorso sulle ragioni del Diritto costituzionale europeo*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1, 2015.

parametro oggettivo, volto a valutare il «migliore» esercizio delle funzioni[10]. L'esperienza concreta mostra, comunque, che dove sussidiarietà e partecipazione locale sono applicate, si moltiplicano forme di democrazia più marcatamente partecipativa. E già il preambolo del Trattato UE chiede, come noto, che «le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio della sussidiarietà»[11].

Al di là dell'indubbio tono enfatico, che certo non si nega, di certe espressioni, l'emergere della dimensione territoriale e locale a livello europeo può comunque porsi quale elemento «ausiliare» di legittimazione ulteriore e possibile efficientamento del processo di integrazione e dei relativi meccanismi decisionali[12]. In effetti, laddove il sistema delle autonomie territoriali partecipa attivamente, ad esempio, all'elaborazione di politiche ambientali, sociali ed economiche di matrice europea, si rafforza la percezione che il processo di integrazione non costituisca un fenomeno eteronomo, imposto «dall'alto», ma piuttosto il risultato di un percorso condiviso. Tale dinamica contribuisce a radicare l'idea di un'Unione europea non estranea ai bisogni concreti delle comunità locali, ma capace di recepirne le istanze e di tradurle in interventi normativi e programmatici che trovano legittimazione proprio nella loro origine partecipativa. In questa prospettiva, il coinvolgimento delle autonomie non solo accresce la democraticità del processo decisionale, ma ne consolida anche l'efficacia, in quanto le politiche risultano più aderenti ai contesti socio-territoriali cui sono destinate[13].

In questa chiave, le autonomie territoriali non sono mero fattore interno, irrilevante per l'Unione, ma diventano naturali interlocutori delle istituzioni europee sia in fase di definizione delle posizioni nazionali sia nell'attuazione delle direttive e fondi europei. E, come noto, negli Stati membri dell'Unione, non è più presente un modello accentrato della forma di Stato, secondo l'archetipo dell'amministrazione napoleonica, neanche in Francia. Il principio di autonomia nella sua declinazione territoriale permea gli ordinamenti degli Stati membri, pur nella disomogeneità delle forme di Stato composto.

L'Unione ha da tempo abbandonato l'antica cecità, la cosiddetta «*Länder-Blindheit*»; non è più indifferente all'assetto composto della forma di Stato soprattutto quando si traduce nella presenza di assemblee rappresentative con funzioni legislative. I *Länder*, le Comunità autonome, le Regioni e gli enti territoriali delle forme di Stato composto, comunque denominati, assumono un ruolo importante nel processo di integrazione, anche in ragione dello spazio riconosciuto alle medesime nelle Costituzioni degli Stati membri.

Questo fenomeno multiplo di intrecci federali e regionali[14] implica che la dimensione europea delle autonomie dovrebbe essere sempre più «in trama» con la forma di Stato interna.

---

[10] Per un'analisi dell'evoluzione del funzionamento del principio di sussidiarietà nell'ordinamento dell'Unione dal Trattato di Maastricht in poi, v. P. De Pasquale, Sharing is caring: *i primi trent'anni del principio di sussidiarietà nell'Unione europea,* in *Il diritto dell'Unione europea*, 3-4, 2021 e A. Pitrone, *Il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà nell'Unione europea*, Napoli, 2023.

[11] Trattato sull'Unione europea (TUE), *Preambolo.*

[12] In vasta dottrina, per quanto già sostenuto, sia consentito rinviare, a A. Patroni Griffi, *La dimensione regionale e locale*, in *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, cit., 355 ss. nonché P. De Pasquale, A. Patroni Griffi, *Principio di sussidiarietà e dimensione territoriale*, in A. Lucarelli, A. Patroni Griffi (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, *Quaderni della Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 5, Napoli, 2009, 329 ss. e più recentemente A. Pitrone, *Il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà nell'Unione europea*, cit.

[13] I livelli substatuali, portando le istanze dei cittadini all'attenzione delle istituzioni dell'UE, aiutano a meglio "distribuire" la democrazia e "contribuire ad attenuare il "deficit democratico" delle istituzioni europee", con un "surplus di legittimazione" che integra il duplice canale europeo (Parlamento e Consiglio). Vedi V. Antonelli, *Le autonomie locali: una questione europea*, cit., 16, che richiama anche M. Caciagli, *L'Europa delle Regioni? Regionalismi e regionalizzazioni nell'Unione Europea*, in R. Mangiameli (a cura di), *Autonomia. Micronazionalismi e regionalismi in Europa*, Firenze-Catania, 2011, 38.

[14] Rilevato da tempo da A. D'Atena, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 6, 1998.

Issn 2421-0528

2. La valorizzazione della dimensione territoriale nell'ordinamento dell'Unione. Negli ultimi decenni, in questa direzione sono stati posti, come noto, importanti strumenti istituzionali per valorizzare la dimensione territoriale in seno all'Unione. Innanzitutto, la già citata Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa del 1985 afferma esplicitamente che la partecipazione dei cittadini nella gestione locale è un principio democratico condiviso in Europa e che rafforzare l'autonomia locale è un contributo essenziale alla costruzione di un'Europa democratica e decentrata[15] anche garantendo forme efficaci di tutela giudiziaria[16].

Sebbene dunque non sia vincolante per l'UE, in quanto si tratta di un trattato del Consiglio d'Europa, la Carta acquista rilievo ed è spesso citata talora nella giurisprudenza costituzionale italiana[17]. Nonostante l'esclusione formale dai Trattati UE la stessa convergenza tra i principi della Carta e le «tradizioni costituzionali comuni», tra cui annoverare il principio di autonomia[18], potrebbe indurre la stessa Corte di giustizia a utilizzarli semmai come principi generali del diritto europeo. Ciò aprirebbe la strada a un'applicazione diretta – almeno nei casi in cui gli Stati membri non garantiscano pienamente i diritti di autogoverno locale – consolidando ulteriormente l'entità giuridica dell'autonomia territoriale nel *corpus* dell'integrazione sovranazionale europea.

Tra gli strumenti per accrescere la visibilità territoriale a livello dell'Unione, l'apertura delle sedute del Consiglio ai rappresentanti dei governi regionali degli Stati membri rappresenta uno strumento importante[19]. La partecipazione diretta di rappresentanti regionali, in

[15] Preambolo della Carta europea dell'autonomia locale: «considerando che le collettività locali costituiscono uno dei principali fondamenti di ogni regime democratico; considerando che il diritto dei cittadini a partecipare alla gestione degli affari pubblici fa parte dei principi democratici comuni a tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa; convinti che è a livello locale che il predetto diritto può essere esercitato il più direttamente possibile; convinti che l'esistenza di collettività locali investite di responsabilità effettive, consente un'amministrazione efficace e vicina al cittadino; consapevoli del fatto che la difesa ed il rafforzamento dell'autonomia locale nei vari Paesi europei rappresenti un importante contributo alla edificazione di un'Europa fondata sui principi della democrazia e del decentramento del potere; affermando che ciò presuppone l'esistenza di collettività locali dotate di organi decisionali democraticamente costituiti, che beneficino di una vasta autonomia per quanto riguarda le loro competenze, le modalità di esercizio delle stesse, ed i mezzi necessari all'espletamento dei loro compiti istituzionali».

[16] L'Art. 11 della Carta europea dell'autonomia locale prevede che «Le collettività locali devono disporre di un diritto di ricorso giurisdizionale, per garantire il libero esercizio delle loro competenze ed il rispetto dei principi di autonomia locale, consacrati dalla Costituzione o dalla legislazione interna».

[17] Corte cost., sent. n. 50/2015 la cita come «documento di indirizzo», che lascia comunque "ferme le competenze di base delle collettività locali […] stabilite dalla Costituzione o della legge", come già riconosciuto da Corte cost. sent. n. 325/2010. Per A. Lucarelli, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane,* in *Federalismi.it*, 8. 2015 la legge Delrio solleva interrogativi in merito alla sua conformità alle disposizioni della Carta Europea dell'autonomia locale. Sul rilievo della Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa dinanzi al giudice delle leggi v. anche Corte cost. sent. n. 33/2019. Cfr. poi *L'applicazione in Italia della 'Carta europea dell'autonomia locale'. Questioni formulate dalla delegazione del* Congress of Local and Regional Authorities *del Consiglio d'Europa per l'incontro con la Corte costituzionale del 3 novembre 2011*, a cura di M. Bellocci, R. Nevola, ottobre 2011, in *www.cortecostituzionale.it*; G. Boggero, *La Carta europea dell'autonomia locale nella giurisprudenza degli Stati europei*, in *Regioni,* 5-6, 2015.

[18] All'interno del "patrimonio costituzionale europeo, A. Pizzorusso, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna 2002. V. anche S. Staiano, *Art. 5*, Roma, 2017.

[19] L'art. 16, par. 2, del Trattato sull'Unione europea (TUE) prevede che «Il Consiglio è composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato a impegnare il governo dello Stato membro che rappresenta e ad esercitare il diritto di voto […]». La clausola «a livello ministeriale» consente che, nei sistemi federali o regionali, il rappresentante al Consiglio possa essere un esponente del governo subnazionale, come nel caso dei *Länder* tedeschi o delle Comunità autonome spagnole o delle stesse regioni, nelle materie di loro competenza. A livello nazionale, l'art. 5, l.n. 131/2003 prevede che «Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono direttamente, nelle materie di loro competenza

particolare nei Paesi a struttura federale o comunque con assetto di forma di Stato composto costituisce un riconoscimento implicito del ruolo delle entità sub-statali nella formazione della volontà statale in ambito europeo soprattutto in quelle materie che sono di attuazione regionale[20]. Si tratta certo di un assetto disomogeneo, rimesso sostanzialmente agli Stati, dunque, con limitata effettiva incidenza autonoma delle regioni sui contenuti delle decisioni europee e con sicure asimmetrie nella rappresentanza territoriale.

Se l'ammissione dei rappresentanti regionali alle sedute del Consiglio costituisce un passo nel percorso di europeizzazione della governance multilivello, tuttavia, senza una cornice giuridica vincolante e uniforme a livello sovranazionale, il rischio è che tale apertura rimanga misura di scarsa efficacia, fortemente condizionata dalla volontà politica e dalle architetture istituzionali nazionali.

Una maggiore istituzionalizzazione del ruolo delle regioni e dei territori substatali nel processo decisionale europeo dovrebbe, invece, maggiormente passare attraverso un rafforzamento del ruolo del Comitato delle Regioni.

In ambito UE, infatti, è il Comitato europeo delle Regioni, previsto, come noto, con il Trattato di Maastricht del 1992, a segnare l'istituzione di un organo che istituzionalmente raggruppa rappresentanti di regioni e comuni consultato dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione su temi cruciali, quali coesione economica e sociale, infrastrutture transeuropee, politiche regionali, ambiente, energia e altri ambiti decisionali di interesse locale[21].

Il Comitato non è certo una «terza Camera di rappresentanza territoriale», a volere, pur in via forzata, considerare il Consiglio quale sostanziale «seconda Camera di rappresentanza degli Stati membri», ma è comunque un canale istituzionale attraverso il quale le autonomie territoriali ricevono riconoscimento formale all'interno dell'ordinamento europeo. Esso si configura, pertanto, come sede privilegiata di interlocuzione tra i livelli substatali e le istituzioni dell'Unione, garantendo che le istanze delle comunità locali non restino confinate entro i limiti dell'ordinamento nazionale, ma trovino legittima espressione e considerazione nello spazio decisionale sovranazionale. Senza dimenticare, a livello nazionale, il mai sopito, almeno a livello dottrinale, dibattito sulla riforma dell'assetto bicamerale paritario per differenziare le due Camere mediante un «Senato delle autonomie»[22] anche per dare maggiore peso alle realtà regionali nella stessa dimensione del processo europeo di integrazione.

Nonostante le aspettative iniziali, il Comitato non ha però poteri decisionali autonomi e continua a restare un organo consultivo. Il primo protocollo, entrato in vigore nel 1993,

---

legislativa, alla formazione degli atti comunitari, partecipando, nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea, secondo modalità da concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni che tengano conto della particolarità delle autonomie speciali e, comunque, garantendo l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo».

[20] Con il Trattato di Maastricht, si delinea la transizione dal c.d. «regionalismo funzionalista» della Comunità europea – in cui il coinvolgimento degli enti regionali e locali era limitato al perseguimento di alcuni obiettivi della politica di coesione economica e sociale, alla cui definizione i medesimi governi locali non partecipavano – al c.d. «regionalismo istituzionalista». Sul punto, si rinvia *amplius* a P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale,* Torino, 2024, 401 ss.

[21] Sulla storia del Comitato delle Regioni, v. R. E. Mc Carthy, *The Committee of the Regions: An advisory Body's Tortuous Path to Influence*, in *Journal of European Public Policy, 4*(3), 1997; European Committee of the Regions and B. Wassenberg, *The History of the Committee of the Regions (1994-2019) – 25 years of cities and regions furthering European integration*, European Committee of the Regions, 2020, https://data.europa.eu/doi/10.2860/501, 195 ss. V. poi, tra gli altri, C. Aliberti, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nell'assetto istituzionale dell'Unione europea*, in *Diritti regionali*, 1, 2018.

[22] Cfr., tra gli altri, se si vuole, A. Patroni Griffi, *Per il superamento del bicameralismo paritario e il Senato delle autonomie: lineamenti di una proposta*, in *Federalismi.it*, 17, 2018.

attribuiva peraltro ai soli parlamenti nazionali il compito di vigilare sull'applicazione del principio di sussidiarietà, senza alcun riferimento esplicito al ruolo delle autorità locali e regionali. Nel secondo protocollo, invece, l'art. 2 prevede che la Commissione europea, prima di elaborare una proposta legislativa, debba avviare un processo di consultazione ampio, tenendo conto, quando opportuno, delle implicazioni regionali e locali delle misure in esame. Allo stesso modo, l'art. 5 impone che i progetti legislativi tengano in considerazione la necessità di contenere, in modo proporzionato agli obiettivi perseguiti, gli oneri economici e amministrativi a carico degli enti substatali[23]. Ulteriori progressi riguardano la possibilità, per i parlamenti nazionali, di consultare gli enti territoriali regionali[24] e il riconoscimento per l'appunto al Comitato delle Regioni della legittimazione di adire la Corte di giustizia dell'Unione europea.

Quest'ultima prerogativa consente al Comitato di impugnare un atto dell'Unione per «salvaguardare le proprie prerogative»[25]. Da ciò deriva la necessità che sussista un interesse giuridico concreto e diretto alla tutela appunto delle proprie prerogative nei confronti di attività legislative dell'Unione percepite come invasive. Sennonché, l'art. 8 del Protocollo n. 2 sul principio di sussidiarietà riconosce al Comitato delle Regioni la legittimazione a ricorrere dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, oltre che per la salvaguardia delle proprie prerogative, anche, in una prospettiva più ampia, per richiedere l'annullamento di atti normativi dell'Unione che, in violazione del principio di sussidiarietà, ledano le competenze delle autorità regionali e locali. L'esercizio del ricorso da parte del Comitato delle Regioni è, però, comunque subordinato al rispetto delle condizioni previste dall'art. 263 TFUE[26]. Sicché, sul piano pratico, in definitiva, per come ricostruito lo strumento non è riuscito a dispiegare tutte le potenzialità dello stesso[27].

Per quanto attiene alla composizione, in virtù delle scelte operate dai singoli Stati membri, i

---

[23] Sui limiti dell'art. 5 del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, v. O. Chessa, *L' "Europa delle Regioni": illusioni e delusioni*, in *Federalismi.it*, 7, 2020, spec. 53 ss., che bene ricostruisce («È vero che […] che gli atti legislativi europei debbano essere giustificati e motivati con riguardo ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, e quindi facendo riferimento non solo all'impatto sulla legislazione nazionale ma anche sulla legislazione regionale e sulla normazione locale", ma resta che "le Regioni e gli Enti locali non possono adire direttamente la Corte di giustizia per difendere le loro attribuzioni rispetto ad atti normativi europei che fossero ingiustificabili in base al principio di sussidiarietà… [sicché] Da un lato il legislatore europeo deve agire secondo sussidiarietà e non può invadere irragionevolmente gli ambiti di competenze delle autonomie territoriali sub-statali, ma dall'altra è pur sempre lo Stato, e precisamente il Governo, il solo che possa attivare il rimedio giurisdizionale: le Regioni possono soltanto chiedere che lo faccia ovvero obbligare l'esecutivo a farlo se la richiesta proviene dalla Conferenza Stato-Regioni, secondo quanto dispone l'art. 5, comma secondo, della legge n. 131 del 2003. Ma come si vede, è il diritto interno a prevedere questa possibilità e non il diritto europeo, per il quale è alfine indifferente chi prenda la decisione di ricorrere: in ogni caso varrà come decisione di uno Stato membro»).

[24] Ai sensi dell'art. 6 del Protocollo n. 2, «Ciascuno dei parlamenti nazionali o ciascuna camera di uno di questi parlamenti può, entro un termine di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo nelle lingue ufficiali dell'Unione, inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà. Spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi».

[25] Art. 263, par. 3, TFUE.

[26] In particolare, l'atto impugnato deve avere natura legislativa, ossia essere stato adottato mediante procedura legislativa, ordinaria o speciale; il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea deve prevedere, per tale atto, la consultazione del Comitato; infine, il ricorso deve essere proposto entro il termine perentorio di due mesi dalla pubblicazione dell'atto.

[27] Sul ruolo del Comitato delle Regioni nel controllo della sussidiarietà, cfr. Dossier del Servizio studi di Camera e Senato, XVIII legislatura Documentazione per le Commissioni-riunioni interparlamentari, Riunione interparlamentare della Commissione Giuridica del Parlamento europeo "Il meccanismo di sussidiarietà dell'UE", Bruxelles, 25 aprile 2022, 21 ss.

casi di rappresentanza individuale garantita agli enti regionali all'interno del Comitato si riscontra nei tre Stati federali in senso stretto[28] dell'Unione, nonché In Spagna e Portogallo, caratterizzati, come noto, dalla presenza di Comunità territoriali dotate di poteri legislativi. In tale contesto, l'Italia costituisce un'eccezione: pur essendo uno Stato con 20 Regioni titolari di competenze legislative, non assicura una rappresentanza individuale alle Regioni in seno al Comitato. La delegazione italiana, infatti, è composta da 24 membri, di cui soltanto 14 espressione del livello regionale, mentre i restanti appartengono al livello locale[29], volendosi forse tenere conto delle peculiarità e del peso anche storico degli enti locali nel sistema italiano delle autonomie territoriali.

Per quanto attiene al funzionamento, benché la dottrina tradizionale abbia spesso evidenziato la limitata incidenza del Comitato delle Regioni nel processo decisionale europeo, in ragione del ricordato ruolo consultivo[30], alcuni studi empirici hanno comunque dimostrato che una percentuale significativa di proposte legislative della Commissione in materia regionale recepisce effettivamente i pareri del Comitato[31]. Parallelamente, la relazione con il Parlamento europeo, inizialmente segnata da diffidenza, si è evoluta positivamente grazie alle riforme introdotte dai Trattati di Amsterdam e Lisbona, che è poi culminata nella conclusione di un accordo di cooperazione istituzionale tra i due organi[32]. Si può trarre da tutto ciò una valutazione in chiaroscuro del Comitato e del ruolo effettivamente svolto dallo stesso.

3. La dimensione territoriale di fronte alla recente crisi. Le vie di rafforzamento – sia pure, come visto, da migliorare ulteriormente - della dimensione territoriale all'interno dell'assetto istituzionale dell'Unione, entrano in possibile tensione, di fronte alle recenti crisi, prima quella pandemica, quindi quella economica, bellica, migratoria e, più in generale, di fronte all'instabilità geopolitica globale, che hanno spesso fatto emergere tendenze di riaffermazione della sovranità nazionale all'interno degli Stati membri e negli stessi rapporti tra gli Stati e l'Unione.

In tale quadro, emergono segnali contrastanti e, in parte, anche preoccupanti rispetto alla dimensione territoriale nel processo di integrazione che, se non accantonata, di certo non ha avuto quello sviluppo ulteriore che si poteva immaginare e che appariva auspicabile.

La crisi pandemica ha dato, certo, un segnale importante di «federalismo europeo» attraverso il ricorso da parte dell'Unione a debito comune per la prima volta nella sua storia mediante il *Next Generation EU* e l'emissione di eurobond comunitari per finanziare prestiti e sussidi agli Stati membri[33]. Sennonché il segnale che proviene da tale strumento nei confronti del sistema delle autonomie territoriali è quanto meno ambivalente.

Se gli enti territoriali hanno avuto storicamente un ruolo chiave nei fondi strutturali europei, realizzandosi così uno strumento fondamentale per lo sviluppo territoriale e la coesione economica, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che è stato definito a livello

---

[28] Intendendosi Germania, Austria, Belgio,

[29] Cfr. A. D'Atena, *Diritto regionale*, Torino, 2022, 419 ss.

[30] C. Hönnige et al., *Consultative Committees in the European Union. No Vote – No Influence?*, Colchester: ECPR Press, 2015.

[31] M. I. Neshkova, *The Impact of Subnational Interests on Supranational Regulation,* in *Journal of European Public Policy, 17*(8), 2010.

[32] F. Decoster, V. Delhomme, J. Rousselle, *The Committee of the Regions and the European Parliament: An Evolving Relationship?,* in O. Costa (a cura di), *The European Parliament in times of EU crisis. Dynamics and Transformations*, Palgrave macmillan, 2019.

[33] Cfr., *ex multis*, G. D'Arrigo, D. Piero, *Next Generation EU e PNRR. Analisi, governance e politiche per la ripresa*, Rubbettino, 2022; F. Fabbrini, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna, 2022; A. Patroni Griffi, *Il Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza e il regionalismo differenziato nella dimensione della coesione territoriale,* in *Rassegna di Diritto pubblico europeo,* 1, 2022, spec. 34 ss.

statale, pur riconoscendo in linea di principio l'importanza di un coinvolgimento regionale[34], è andato muovendosi in ossequio a logiche di ricentralizzazione al fine di garantire efficacia degli interventi previsti. Una centralizzazione, questa, favorita dal "metodo di governo"[35] inaugurato dal NGEU, il quale presuppone una continua relazione, spesso finanche informale, tra la Commissione europea e i Governi nazionali.

Inoltre, il PNRR, innescato dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza[36], condiziona l'erogazione delle risorse al conseguimento di *milestone* e *target*, che devono essere verificati, in ultima analisi, a livello sovranazionale dalla Commissione con una logica di condizionalità *ex post* che rovescia il paradigma tradizionale della spesa pubblica. In questo contesto, si afferma una tensione costante: da un lato, la necessità di valorizzare il ruolo delle Regioni e degli enti locali quali soggetti attuatori prossimi ai territori; dall'altro, l'esigenza di accentrare funzioni di coordinamento, controllo e, se necessario, sostituzione, al fine di garantire la certezza del rispetto delle scadenze e degli impegni assunti a livello europeo.

L'istituzione della Cabina di regia, il sistema di monitoraggio e i meccanismi sostitutivi in caso di inadempimento da parte dei soggetti attuatori regionali e locali[37], l'ulteriore accentramento con la Struttura di missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio ed altre misure[38] vanno nella direzione di un chiaro riaccentramento[39].

Alla Cabina di regia, tra l'altro, è attribuito il compito di garantire la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale, funzione in precedenza[40] svolta dal Tavolo permanente soppresso dal d.l. n. 13/2023. In occasione delle riunioni dedicate a tale attività, partecipano, secondo quanto previsto dall'art. 2, co. 3-*bis*, il Presidente della Conferenza delle

---

[34] Si pensi all'istituzione, per garantire il coordinamento delle relazioni tra Amministrazioni statali titolari di interventi del PNRR e gli enti territoriali, del Nucleo PNRR Stato-Regioni, presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, al quale sono affidate una serie di attività di essenzialmente di supporto tecnico.

[35] 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. Opportunità e criticità,* Bologna, 2024. S. Staiano, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud,* in *Federalismi.it*, 14, 2021, evidenzia che «il forte moto centripeto del potere, che si concentra ancora più nell'Esecutivo e nel suo vertice, il quale diventa dunque un recettore poco moderabile delle domande forti provenienti dai soggetti esponenziali degli interessi costituiti (tra i quali, accanto ai sindacati, alle organizzazioni imprenditoriali e di categoria, vanno annoverati anche gli enti a base territoriale, e tra questi in primo luogo le Regioni)».

[36] Regolamento (UE) 2020/241 (cd. Reg. RFF).

[37] D.l. n. 77/2021 (*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*), conv. in l. n. 108/2021.

[38] D.l. n. 152/2021 recante *Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose*" e il d.l. n. 1/2023, recante *Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*. La Struttura di missione è stata istituita con il d.l. n. 13/2023, modificato dal d.l. n. 19/2024.

[39] Con ciò confermando anche la chiara tendenza emersa con l'emergenza pandemica. V. I Ciolli (a cura di), *Emergenza pandemica e forma di governo: la verticalizzazione del potere tra tendenze sistemiche e discontinuità*, in *Osservatorio sulle Fonti,* 3, 2022 e *ivi* E. Catelani, *L'accentramento del potere decisionale nel Governo e le fonti di gestione dell'emergenza sanitaria*, R. Chieppa, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri tra attuazione dell'indirizzo politico e funzioni di coordinamento*, I. Ciolli, *Emergenza pandemica e verticalizzazione del potere nella struttura dell'Esecutivo. Il ruolo del Presidente del Consiglio*, A. Manzella, *L'indirizzo politico, dopo COVID e PNRR*. V. inoltre G. Falcon, *Viaggio al centro del PNRR*, in *le Regioni*, 2021, *Editoriale*, 715 ss.; N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1 ,2022; M. Cecchetti, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, 3, 2022; 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; L. Bartolucci, L. Di Majo (a cura di), *Le prassi delle istituzioni in pandemia*, Napoli, 2022; A. M. Acierno, *La governance del piano nazionale di ripresa e resilienza nel prisma dei rapporti endogovernativi,* in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online,* 1, 2023; G. Menegus, *La riforma della governance del PNRR,* in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2023.

[40] Il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale era stato istituito dal D.L. n. 77 del 2021, è stato soppresso dal D.L. n. 13 del 2023.

Regioni, il Presidente dell'ANCI, il Presidente dell'UPO, il Sindaco di Roma capitale e rappresentanti delle parti sociali, del sistema produttivo, finanziario, universitario, della società civile e delle organizzazioni della cittadinanza attiva, individuati con d.P.C.M. sulla base della maggiore rappresentatività.

Ne deriva un Piano «a risultati», che ristruttura in qualche modo il rapporto tra centro e autonomie verso forme di coordinamento e responsabilizzazione per esiti che trascendono l'ordinaria dialettica della legislazione concorrente e della stessa amministrazione condivisa.

Dunque, coesiste, ancor più nella logica presupposta dal PNRR, l'istanza di centralizzare il baricentro della *governance* con quella funzionale di valorizzare Regioni ed enti locali quali soggetti attuatori capillari. È una tensione forse inevitabile, alla luce dell'«ambivalenza» del PNRR, dove le autonomie sono indispensabili per l'attuazione e il riaccentramento in definitiva necessario alla certezza ineludibile dei risultati. Emerge, così, sullo stesso piano pragmatico, e al di là della dimensione teorica del tema, un nuovo assetto complessivo, in cui le Regioni dovrebbero essere protagoniste nell'individuazione dei progetti regionali e lo Stato dovrebbe assicurarsi che il Piano realizzi effettività ed efficacia, omogeneità e coerenza strategica delle misure su tutto il territorio. Il coinvolgimento dei livelli regionali nella preparazione dei piani nazionali di ripresa è fattore indiscutibile, così come quello di garantire il raggiungimento degli obiettivi che è, in sostanza, alla base di certe logiche di riaccentramento della *governance*.

Da questa irrisolta tensione deriva quasi il paradosso, nell'ambito della struttura del PNRR, che le Regioni siano deboli sul piano della decisione politica, ma fortemente responsabilizzate sul piano esecutivo e gestionale.

Questo assetto ha infatti mostrato, nelle relazioni periodiche della Corte dei conti, difficoltà legate agli stessi fabbisogni territoriali di capacità amministrativa e al rischio conseguente che ritardi locali possano compromettere la realizzazione dei *target* europei[41]. Ne deriva la vera e propria necessità di rafforzare il personale, le competenze tecniche e gli strumenti di supporto agli enti territoriali, pena il determinarsi di alibi all'inefficienza locale e la riduzione del principio di autonomia a pura enunciazione formale.

La stessa Corte costituzionale ha avuto occasione di pronunciarsi sull'assetto dei poteri sostitutivi legati al PNRR. Si può brevemente ricordare, di recente, almeno la sentenza n. 31/2024, dove il giudice delle leggi ha ribadito che l'esercizio di tali poteri deve essere procedimentalizzato, in ossequio al principio di leale collaborazione, e può legittimamente operare solo come *extrema ratio*, dopo aver attivato le preposte sedi di confronto, dichiarando così, con una decisone additiva, l'illegittimità costituzionale del decreto legge n. 13/2013, «nella parte in cui non richiede l'acquisizione dell'intesa della Regione Puglia ai fini dell'adozione dei decreti interministeriali di approvazione del programma delle opere infrastrutturali».

Il punto essenziale nell'argomentazione del giudice delle leggi[42] è la distinzione tra mere

---

[41] Cfr. *Relazione sullo stato di attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*, Corte dei conti sezioni riunite in sede di controllo, maggio 2024, 9 dove si sottolinea anche come «assumono rilievo le difficoltà realizzative connesse ai rapporti con gli enti territoriali, che impattano a vario titolo sia sulla fase di programmazione sia su quella esecutiva degli interventi».

[42] Cfr. E. Guerrieri, *La chiamata in sussidiarietà e il 'mutevole' principio di leale collaborazione. Nota alla sentenza Corte cost. n. 31 del 2024,* in *Osservatorio costituzionale*, 4, 2024. Sugli strumenti della leale collaborazione, si consideri recentemente anche Corte cost., sent. n. 6, 2023 in materia di porti e aeroporti, dove si ricorda «che i necessari strumenti di collaborazione non sono univoci, ma si diversificano «in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte» (sentenza n. 62 del 2005) nonché «alle competenze incise», sicché «La non univocità di funzioni disciplinate e di interessi coinvolti dalle disposizioni impugnate non rende, allora, possibile individuare, in termini generali, l'adeguatezza di una

forme procedurali di coinvolgimento e i casi in cui è necessaria l'intesa, quale espressione di un accordo sostanziale. La Corte osserva, infatti, che la semplice consultazione o informazione della Regione non può ritenersi sufficiente per il rispetto del principio di leale collaborazione nei casi in cui l'intervento statale abbia un impatto strutturale e permanente sul territorio regionale. L'intesa, in tali contesti di ambiti di «materie legislative riservate alla competenza legislativa concorrente e residuale della Regione», è da considerarsi «l'unico strumento adeguato», in quanto si erge a sostanziale imprescindibile garanzia costituzionale di equilibrio tra livelli di governo, pur comunque superabile in caso di divergenze «nonostante le reiterate trattative» tra Stato e regioni, non bastando, a voler ragionare altrimenti, il mero richiamo alle esigenze di celerità[43].

In tal senso, senza reale attenzione al principio di leale collaborazione[44], correttamente inteso, si paventa un pericolo quasi di autonomia «sospesa»[45]. Il PNRR incentra il ruolo degli enti territoriali nella fase attuativa, ma ne riduce gli spazi decisionali e li sottopone a una rigida vigilanza statale, al di là del mero controllo formale, con un mutamento della fisionomia stessa del regionalismo italiano in nome della necessaria garanzia dei risultati, sanzionabile a livello sovranazionale con effetti gravi sulla tenuta dello stesso sistema complessivo delle autonomie[46], e della stessa «riduzione dei divari come «vincolo non negoziabile»[47].

L'effetto dirompente del PNRR sulle autonomie è indubitabile e le preoccupazioni fondate[48]. Per questo il principio di leale collaborazione resta la chiave di volta a cui fare riferimento, soprattutto se esteso sia alla fase programmatoria, attraverso intese o, se del caso concertazioni che però rispondano all'istanza di coinvolgimento collaborativo, sia alla stessa fase attuativa e di monitoraggio. Si tratta in qualche modo di non fermarsi alla mera logica del riparto di competenze, quanto di individuare, senza alibi per nessuno e, quindi, anche

specifica forma collaborativa, che va pertanto *valutata in concreto con riferimento all'oggetto della disciplina*» (corsivo aggiunto).

[43] «Alla luce dei principi in materia di chiamata in sussidiarietà, infatti, non è consentito allo Stato, neppure in ragione dell'esigenza di svolgere celermente le funzioni attratte, di escludere qualsiasi forma di collaborazione della Regione in una fase determinante quale è quella della valutazione circa le infrastrutture da realizzare e della definizione delle modalità di attuazione delle opere indicate nell'elenco predisposto dal commissario. Per quanto riguarda l'individuazione dello strumento collaborativo maggiormente rispondente alle esigenze sottese all'attrazione in sussidiarietà, è da escludere che si possa ritenere sufficiente l'acquisizione di un parere della Regione, che questa Corte ha considerato adeguato nella diversa ipotesi di attrazione in sussidiarietà di funzioni caratterizzate da una natura eminentemente tecnica (sentenze n. 278 del 2010 e n. 285 del 2005). L'attività in questione, infatti, oltre a incidere su materie legislative riservate alla competenza legislativa concorrente e residuale della Regione, afferisce a tipici, e rilevanti, compiti di amministrazione attiva. Per tale motivo, l'unico strumento adeguato è quello dell'intesa, superabile, nel caso di divergenze tra Stato e Regione nonostante le reiterate trattative, attraverso una decisione unilaterale del Governo (sentenza n. 165 del 2011).

[44] Sul principio e sulla sua genesi pretoria, cfr., *ex multis*, G. Ferraiuolo, *La leale cooperazione tra Stato e Regioni. Modelli, strutture, procedimenti*, Napoli, 2006. Sulle evoluzioni giurisprudenziali più recenti del principio di leale collaborazione, cfr. M. A. Scurati Manzoni (a cura di) con la collaborazione A. M. M. De Giorgio, *Il principio di leale collaborazione tra Stato ed enti territoriali nella giurisprudenza costituzionale*, Servizio Studi Corte costituzionale, Dicembre 2024.

[45] M. Bergo, M. Cecchetti, *Il PNRR e l'autonomia regionale "sospesa": tra urgenze del presente e Costituzione del futuro*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2024, 17 ss.

[46] Cfr. S. Pajno, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. Antonetti, A. Pajno (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Bologna, 2022, spec. 241 s.; M. Cecchetti, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, 3, 2022.

[47] A. Sciortino, *L'impatto del PNRR sulle diseguaglianze territoriali: note introduttive*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 1.

[48] Cfr. S. Parisi, *PNRR e meccanismi di raccordo: c'è vita oltre gli esecutivi?*, in *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, cit., 257 ss.; E. Rinaldi, *L'accentramento del potere amministrativo nel pnrr tra esigenze di uniformità e istanze di differenziazione*, in *Emergenza pandemica e forma di governo: la verticalizzazione del potere tra tendenze sistemiche e discontinuità*, cit., 265 ss.; G. Ferraiuolo, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, in *Rivista AIC*, 3, 2022.

assicurando strumenti adeguati, una catena di responsabilità collaborativa per obiettivi[49].
La dialettica, insita come detto nel PNRR, tra riaccentramento e ruolo delle autonomie, in definitiva, non deve essere letta tanto come rivendicazione di opposte competenze e responsabilità, ma come integrazione funzionale, dove una reale leale collaborazione, non svuotata di significato, ancora una volta segna l'elemento decisivo sia *ex ante*, nella fase di programmazione, sia *ex post*, nella fase di monitoraggio e sostituzione, potendo trasformare il riaccentramento da limitazione dell'autonomia a strumento per la sua effettiva realizzazione nel quadro dell'unità repubblicana.

3. I diversi contributi della Conferenza di Ventotene su «Europa e Regioni». Questi e molti altri temi hanno formato oggetto dei lavori, sia nelle relazioni di base sia negli interventi nei diversi *Panel* tenuti alla Conferenza e Summer school 2024 dell'associazione *Per l'Europa di Ventotene*, dal titolo «Europa e regioni». L'importanza della dimensione territoriale del processo di integrazione e dell'Europa per i sistemi delle autonomie territoriali dei Paesi membri dell'Unione è emersa costantemente. I territori, anzi, anche quando vulnerabili, assumono sempre grandi potenzialità per lo stesso percorso europeo di integrazione, come emerge, passando a presentare i contributi inseriti nel presente numero speciale della *Rivista*, nei contributi di Cristine Pauti e Carla Bassu.
L'analisi del principio di insularità, condotta da Carla Bassu, individua una questione centrale nel dibattito sulla dimensione territoriale dell'Unione rilevante per lo stesso eguale «accesso ai diritti» in zone particolarmente vulnerabili. Il contributo evidenzia la rilevanza di tale principio per comprendere come il diritto eurounitario e le politiche di coesione possano individuare un importante strumento per affrontare le specificità territoriali e le relative disparità strutturali nel caso specifico dell'insularità. Attraverso anche il confronto con gli ordinamenti spagnolo e portoghese, viene mostrato come il riconoscimento dell'insularità costituisca uno strumento imprescindibile per ridurre gli svantaggi derivanti da tale precipua condizione territoriale, soprattutto in termini di accesso ai mercati, ai servizi e alle opportunità di sviluppo. L'integrazione effettiva di questo principio nelle politiche europee non solo garantisce, infatti, una più equa allocazione delle risorse, ma contribuisce altresì a rafforzare l'inclusione sociale ed economica, ponendosi come fattore determinante per il futuro assetto dell'Unione e per la ridefinizione delle strategie di sviluppo regionale.
L'esperienza di Mayotte, di cui si occupa Christine Pauti, divenuta dipartimento francese nel 2011 e riconosciuta come regione ultraperiferica (Rup) dell'Unione europea nel 2014, evidenzia in modo paradigmatico le potenzialità e le criticità di territori, collocati fuori dallo spazio continentale ma che partecipano a pieno titolo al processo di integrazione europea. La distanza geografica, le fragilità strutturali, economiche, sociali e ambientali, e le tensioni regionali ne delineano un quadro oltremodo complesso. Al contempo, la collocazione strategica nell'Oceano indiano, la biodiversità e le prospettive di sviluppo turistico fanno di Mayotte un laboratorio privilegiato per riflettere sul nesso tra coesione e differenziazione nell'Unione. Il suo percorso dimostra come lo *status* di Rup consenta di trasformare vincoli e vulnerabilità in opportunità di crescita, purché accompagnato da strumenti di sostegno e da politiche capaci di valorizzare le peculiarità locali. In questa prospettiva, territori come Mayotte mettono in evidenza la stessa dimensione globale dell'integrazione europea, che si rafforza non solo nella gestione delle differenze interne ma anche attraverso la valorizzazione delle periferie esterne, intese come spazi di connessione tra l'Europa e il mondo.
Gloria Marchetti esamina poi il ruolo dell'Unione europea, dello Stato e delle Regioni nella tutela dell'ambiente, muovendo dalla cornice costituzionale ed eurounitaria, che ancor più

[49] Cfr. dottrina di cui alle note precedenti e A. Dirri, *La leale cooperazione nell'assestamento del PNRR: un regionalismo "esecutivo" per il superamento dei divari territoriali*, in *Osservatorio AIC,* n. 1, 2024.

Issn 2421-0528

oggi rende l'ambiente un ambito intrinsecamente trasversale. A livello dell'Unione emergono obiettivi, principi e strumenti che permeano sia le politiche settoriali sia l'attuazione interna, orientando in modo stringente gli ordinamenti nazionali e sub-nazionali. La stessa riforma del 2022, che ha inserito nell'art. 9, tra i principi fondamentali della Costituzione, la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi e ha aggiornato in tale direzione anche l'art. 41, ha rafforzato la base costituzionale della protezione ambientale, offrendo nuovi parametri di sindacato anche in chiave di compatibilità con gli obblighi europei. In tal senso, si produce un consolidamento del baricentro unitario e della funzione di coordinamento, specie quando occorra assicurare l'adempimento di *standard* UE e la coerenza delle politiche regionali con obiettivi comuni.

Resta dunque sempre vero, ancor più dall'osservatorio della dimensione territoriale, che l'integrazione europea deve essere concepita come un percorso multilivello, capace di valorizzare il ruolo propositivo delle Regioni, di rafforzare la cooperazione in un'Europa «con le Regioni», come sottolinea anche Andrea Napolitano, in equilibrio tra autonomia, solidarietà e coesione, che rappresenta al tempo stesso una condizione di effettività del regionalismo interno e un contributo al consolidamento dell'Unione europea.

In analoga direzione Lapo Tempesti sottolinea come le Regioni e gli enti locali possono farsi interpreti e promotori di un progresso democratico dell'Unione soltanto nella misura in cui vengano riconosciuti anche come oggetto privilegiato delle politiche non solo di coesione e inseriti in reti di dialogo e cooperazione. La prospettiva di una reale autonomia strategica europea si lega, nella prospettiva delineata, al rafforzamento delle capacità regionali, alla promozione di partenariati transfrontalieri e allo sviluppo delle infrastrutture materiali e immateriali – dai trasporti al digitale – che definiscono una stretta «connettività» europea. In questa luce, il ruolo delle Regioni diventa decisivo non solo per avvicinare l'Unione ai cittadini, ma anche per radicare la dimensione territoriale al cuore del progetto di integrazione.

Antonia Maria Acierno mette in evidenza l'influenza esercitata dal modello delineato dal Next Generation EU sul più recente processo di revisione intermedia (*mid-term review*), presentato dalla Commissione europea il 1° aprile 2025. Tale revisione orienta la stessa futura politica di coesione verso una configurazione maggiormente accentrata, emergendo così, al contempo, quanto su sottolineato sull'esigenza di un'efficiente utilizzazione delle risorse europee, ma anche sul rischio di ridimensionare il ruolo delle Regioni, compromettendo quel radicamento territoriale che costituisce un tratto distintivo e un presupposto essenziale proprio della politica di coesione.

Il regionalismo differenziato, poi, così come ricondotto al modello regionale costituzionale dalla Consulta con la sentenza n. 192/2024, potrebbe rappresentare una possibile chiave per adattare le politiche pubbliche alle specificità territoriali, promuovendo una maggiore efficienza e una risposta più mirata alle esigenze dei territori. Naturalmente la sua attuazione non può che muoversi nell'attento rispetto della coesione nazionale e dell'armonizzazione con le politiche europee. La Corte costituzionale, in tal senso, ha doverosamente sottolineato la necessità della stessa chiara definizione dei Livelli Essenziali di Prestazione (LEP) e dei relativi costi e fabbisogni standard, al fine di garantire che le funzioni trasferite alle Regioni siano finanziate senza compromettere i diritti dei cittadini ovunque residenti.

La mancanza di tali adeguate definizioni potrebbe portare a una frammentazione degli stessi servizi sanitari, con conseguente disparità nell'accesso alle cure tra le diverse Regioni, su cui si interroga Stella Nacca. Egualmente, con riferimento al tema della transizione digitale nell'ambito del settore sanitario, di cui si occupa Sena Santini, emergono i benefici di una sanità digitale capace di offrire soluzioni uniformanti di fronte alle fragilità di un sistema caratterizzato da forte regionalizzazione ma, allo stesso tempo, si evidenziano anche i rischi

di un ampliamento dei divari territoriali e sociali in assenza di un adeguato coordinamento istituzionale e di politiche mirate a ridurre le disuguaglianze digitali.
Con un *focus* sulla materia «governo del territorio», con riguardo alla sua stessa complessità definitoria e agli interrogativi circa il riparto delle competenze tra Stato e Regioni, Leandra Abruzzo indaga, invece, le prospettive di maggiore autonomia, che potrebbero essere riconosciute alle Regioni in tale ambito, alla luce della clausola di differenziazione prevista dall'art. 116, co. 3, Cost. Analoga analisi viene condotta da Valentina Gastaldo in relazione alle possibili ulteriori competenze regionali in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali nella prospettiva del regionalismo differenziato. Mentre Caterina Vosa si sofferma sull'ipotesi dell'attribuzione di ulteriori competenze differenziate alle regioni in tema di beni culturali, anche alla luce della relativa normativa eurounitaria.
Claudia Capasso si concentra sulla cosiddetta fase «discendente» del diritto europeo a livello regionale e sulla la possibilità per le Regioni di adottare proprie leggi comunitarie.
Vincenzo Desantis, nel soffermarsi sul ruolo delle Regioni in materia di fine vita, si interroga se l'ipotizzabile – sebbene invero assai controverso – intervento regionale nella disciplina del suicidio assistito possa costituire un'occasione per dare attuazione, secondo la logica della sussidiarietà, a un diritto di matrice europea.
Sull'incidenza del diritto dell'Unione europea sulla ripartizione delle funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti urbani e sulla delimitazione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), affidata dalla legislazione italiana alle Regioni, è il contributo di Lavinia Del Corona, che mette in luce come le politiche europee in tema di economia circolare introducano standard sempre più stringenti di efficienza e sostenibilità, con ricadute dirette sul dimensionamento e sull'organizzazione degli ATO e sul ruolo che le Province potrebbero assumere nell'assetto organizzativo del servizio.
Alla riflessione sulla *better regulation* nella prospettiva regionale ed europea sono dedicati i due contributi di Rocco Ermidio e di Simonetta Trozzi. Le Regioni sono chiamate a garantire norme chiare, coerenti e integrate con il quadro statale ed europeo, evitando sovrapposizioni che compromettano la certezza del diritto. La buona regolazione anche a livello regionale ha ricadute dirette sulla competitività europea, sulle condizioni di esercizio delle imprese, e sulla fiducia dei cittadini nel sistema istituzionale, rappresentando in tal senso un potente motore di crescita e coesione territoriale all'interno dell'integrazione europea. Di qui l'importanza del tema nella stessa dimensione territoriale della *multilevel regulation*, del principio di prossimità e degli strumenti di *better regulation* nella stessa dimensione territoriale europea.
Emerge poi nel contributo di Giulia Pucci un'interessante riflessione sul ruolo regionale sull'amministrazione condivisa come strumento di mediazione tra istanze di coesione e valorizzazione delle diversità locali.
Il principio di autonomia territoriale esprime un possibile volano di democrazia anche a livello europeo. Esso impone soprattutto di concepire lo Stato e, soprattutto, l'Unione non certo come monolite, ma come «comunità di comunità» proprio per la sua «unità nella diversità»[50], anche nel da tempo rilevato «doppio intreccio federale»[51]. L'orizzonte che ne dovrebbe derivare è quello di un'Europa che include i livelli subnazionali come parte integrante di un proprio processo democratico, circolare e multilivello, arricchendo la sovranità europea e insieme quella nazionale con la pluralità territoriale. Se gestito correttamente, questo doppio intreccio federale tra dimensione interna ed europea potrà aumentare la legittimazione dei governi e consentire una migliore rappresentanza delle istanze locali nelle scelte eurounitarie.

[50] V. il num spec. della *Rivista* sulla precedente Conferenza e *Summer School* di Ventotene, A. Patroni Griffi (a cura di), E pluribus unum*: le identità in Europa*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, 1 ,2024.
[51] A. D'Atena, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, cit.

Issn 2421-0528

Abstract. Il saggio affronta il tema del rapporto tra autonomie territoriali e integrazione europea, ponendo in evidenza la crescente rilevanza della dimensione regionale e locale nell'ordinamento multilivello. Dopo aver ricostruito il ruolo delle Regioni e degli enti sub-statali quali «istituzioni democratiche di base» e potenziali correttivi al rilevato *deficit* democratico dell'Unione, l'analisi si sofferma sugli strumenti giuridici e istituzionali che ne hanno favorito la valorizzazione, dal Comitato delle Regioni al principio di sussidiarietà e relativi strumenti di tutela, e non solo. Particolare attenzione è dedicata alle recenti crisi – pandemica, economica, bellica e geopolitica – che hanno accelerato dinamiche di ricentralizzazione, come nel caso del Next Generation EU e del PNRR, producendo tensioni tra esigenze di efficienza e salvaguardia dell'autonomia territoriale. In questa prospettiva, il principio di sussidiarietà e la leale collaborazione emergono come criteri fondamentali per bilanciare il rafforzamento della *governance* europea con il radicamento territoriale delle politiche pubbliche. Il lavoro si completa con l'analisi dei contributi della Conferenza di Ventotene «Europa e regioni», che offrono una pluralità di angoli prospettici (dall'insularità alle regioni ultraperiferiche, dalla transizione ambientale e digitale al regionalismo differenziato e altri temi), confermando come la valorizzazione del livello territoriale non sia soltanto un tema interno agli Stati membri, ma rivesta un ruolo fondamentale per lo stesso processo europeo di integrazione.

Abstract. The essay addresses the relationship between territorial autonomies and European integration, highlighting the growing relevance of the regional and local dimension within the multilevel constitutional order. After reconstructing the role of Regions and sub-state entities as «basic democratic institutions» and as potential correctives to the well-known democratic deficit of the Union, the analysis focuses on the legal and institutional instruments that have fostered their enhancement, ranging from the Committee of the Regions to the principle of subsidiarity and its related mechanisms of protection. Particular attention is devoted to the recent crises – pandemic, economic, military, and geopolitical – which have accelerated dynamics of re-centralisation, as exemplified by the Next Generation EU and the Italian National Recovery and Resilience Plan (PNRR), thereby generating tensions between the pursuit of efficiency and the safeguarding of territorial autonomy. From this perspective, the principles of subsidiarity and loyal cooperation emerge as fundamental criteria for balancing the strengthening of European governance with the territorial embeddedness of public policies. The essay concludes with an examination of the contributions presented at the Ventotene Conference «Europe and Regions», which offer a plurality of perspectives (ranging from insularity to outermost regions, from the ecological and digital transitions to differentiated regionalism and other related issues), thus confirming that the enhancement of the territorial level is not merely an internal matter for the Member States but constitutes a fundamental component of the process of European integration.

Parole chiave. Autonomie territoriali e Unione europea – Principio di sussidiarietà – Governance multilivello e politiche europee.

Key words. Territorial autonomies and the European Union – Principle of subsidiarity – Multilevel governance and European policies.

L'EUROPA DELLE ISOLE: IL RICONOSCIMENTO DEL PRINCIPIO DI INSULARITÀ NEL DIRITTO UE COME PRESUPPOSTO DI MISURE DI COESIONE E COME PROMOZIONE DELL'UGUAGLIANZA*

di Carla Bassu**

Sommario. 1. Isole come zone vulnerabili. – 2. Insularità nel diritto europeo. – 3. Insularità e accesso ai diritti: prospettiva comparata europea e focus sull'Italia.

1. Isole come zone vulnerabili. Le isole, nell'Unione europea, vengono riconosciute per ragioni fisiologiche, tra le regioni più vulnerabili e sono dunque oggetto di tutela particolare nell'ambito delle politiche di coesione promosse dalle istituzioni sovranazionali[1]. Nello specifico, l'attenzione speciale rivolta alle isole rientra nel piano strategico di riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle diverse regioni europee, finalizzato a conseguire il miglioramento armonioso dell'insieme dell'Unione, sostenendo le aree meno favorite per colmarne il ritardo. È possibile individuare un nucleo di elementi che contraddistinguono e accomunano le isole, conferendo a tutte tratti di fragilità economica e sociale strutturali. Tali fattori sono: la collocazione geografica; le piccole dimensioni (considerate in relazione e proporzione al territorio continentale dell'ordinamento di riferimento)[2] e la instabilità economica, cui corrisponde una tendenziale precarietà sociale, che è spesso fonte di

* *Sottoposto a referaggio*.

** Professoressa Ordinaria di Diritto pubblico comparato – Università di Sassari.

[1] V. *Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea*, 2007, art. 174, «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».

[2] La piccola dimensione che contraddistingue la maggioranza delle isole europee corrisponde a una carenza di territorio impiegabile per fini agricoli, ma anche di materie prime minerarie e risorse idriche. Peraltro, la ridotta dimensione territoriale comporta tipicamente conflitti sull'utilizzo del territorio a disposizione, come può accadere – per esempio – tra attività agricole o di allevamento e turismo, si v. uno studio effettuato dalla Università greca dell'Egeo e riportato nel rapporto dell'*European Spatial Planning Observation Network* (ESPON) 2013, University of the Aegean, *Annex 1: Islands characteristics – the "insularity" concept*, in ESPON, *The Development of Islands – European Islands and Cohesion Policy*, disponibile in, 9, «[…] islands territories cannot be competitive "vis a vis" the European mainland (and the worldwide economy) if they try to compete over the same products and services, as they have to face a lot of extra costs. Islands cannot be attractive for the same reasons as the mainland and especially urban areas, as they have different characteristics. At the same time islands are costly areas for the public sector which has to provide infrastructure (e.g. ports) and services (e.g. transport, health, education, administration etc) even for a very small number of inhabitants».

significativi flussi di emigrazione[3]. Con riferimento alla posizione geografica, si registra lo svantaggio fisico derivante dalla emarginazione territoriale, che risulta ulteriormente inasprita nei casi di piccole isole o arcipelaghi, mentre con riguardo agli aspetti più strettamente economici si rileva come la capacità limitata dei mercati e dei capitali rappresenta un freno che si riflette in senso negativo sul buon andamento della pubblica amministrazione[4]. L'insularità presuppone anche un incremento dei costi di avvio e gestione per le attività imprenditoriali così come per le famiglie e per ogni struttura pubblica e privata. Basti pensare, in questo senso, ai costi di fornitura dei servizi dislocati sul territorio relativi alla istruzione, assistenza sanitaria e amministrazione in genere.

Le soluzioni individuate a livello teorico e, in alcuni casi, messe in atto per porre rimedio agli svantaggi sopra identificati prospettano investimenti per lo sviluppo di infrastrutture tecnologiche e potenziamento della rete di trasporto aereo e marittimo e, ove possibile, terrestre[5]. Un capitolo fondamentale è rappresentato dal supporto agli investimenti tramite incentivi e sostegni fiscali[6]. Il quadro di azione così delineato deve essere considerato in relazione all'articolazione dei poteri tra centro e periferia presente nell'ordinamento di cui le isole sono parte e non può prescindere da una riflessione sulla strategia sovranazionale formulata ad hoc sull'insularità[7].

Il diritto europeo prevede disposizioni specifiche riguardo la condizione di insularità, sia per il regime speciale delle Regioni ultraperiferiche, che sono tutte insulari, eccetto la Guyana francese (articoli 349 e 355 TFUE), sia per le regioni insulari. Questa crescente attenzione è legata ai processi di costituzionalizzazione in corso, come quello avviato in Italia, che ha introdotto il sesto comma dell'articolo 119 della Costituzione[8], in linea con quanto già previsto in Spagna e Portogallo, e con l'iniziativa ripresa in Francia grazie alla proposta della Corsica.

Al momento non esiste un elenco sistematico o armonizzato delle isole e dei territori insulari dell'Unione europea ma si sa che le regioni insulari hanno una popolazione stimata di oltre venti milioni di persone (4,6% della popolazione totale dell'UE), di cui 6,5 milioni in Italia. Tutte le isole europee sono distribuite in tredici Stati membri, tra cui tre Stati insulari: Irlanda, Malta e Cipro.

In questa sede ci si soffermerà sugli interventi a livello europeo e italiano sul riconoscimento e la valorizzazione della condizione di insularità.

2. Insularità nel diritto europeo. La condizione di insularità è un elemento che va oltre il dato geografico e naturale per diventare rilevante dal punto di vista della storia,

---

[3] V. R. Deriu, C. Sanna, *Insularità: una nuova autonomia attraverso la cooperazione tra le Regioni insulari euromediterranee*, in *Federalismi.it*, 5, 2020.

4 Cfr. *European Spatial Planning Observation Network* (ESPON) 2013, cit., p. 68, «the existence of a small local (internal) market, dispersed over many tiny communities and isolated from neighbouring markets, has meant the development of large-scale activities is rarely, if ever, viable. Moreover, because of globalization and wide-scale economic restructuring certain islands, which once had fairly dynamic sectors (e.g., shipbuilding – especially the construction of smaller vessels -, food processing, tanning, and textile manufacturing) have experienced severe marginalization as these activities have increasingly moved firstly to the mainland and later on to low-cost regions and countries».

[5] Cruciale è l'aspetto dei collegamenti con l'esterno e interni, che risultano spesso carenti e male organizzati, anche per effettivi problemi legati alla morfologia del territorio, v. I. Meloni, S. Loi, S. B. Sanjust di Teulada, *La condizione di insularità nell'Unione Europea: accessibilità e incidenza del trasporto marittimo*, in *Rivista di Economia e Politica dei Trasporti,* 1, 2014, 1 ss.

[6] v. S.A. Royle, *A Geography of Islands: Small Island Insularity*, London, 2001.

7 v. T.E. Frosini, *Il diritto costituzionale all'insularità*, in *Federalismi.it* – paper, 22 novembre 2022.

[8] Cfr. F. Sanchini, La condizione di insularità nella Costituzione, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2023.

dell'economia, della cultura ma anche della letteratura, musica, identità del territorio. Rispetto al diritto pubblico il mare - con la sua natura di confine naturale- pare legittimare di per sé la determinazione di un sistema di regole specifico e peculiare, tanto è vero che le grandi isole europee corrispondono tutte a uno Stato o una regione autonoma.

In sintesi, si può affermare che la condizione insulare determina effetti che derivano dalla peculiare condizione geomorfologica riconnessa con la marginalizzazione, collegata a fattori politici, sociali, economici e culturali. Come anticipato in premessa, le regioni insulari presentano caratteristiche geografiche, economiche, demografiche e sociali specifiche che comportano sfide uniche nell'applicazione delle politiche europee a causa delle piccole dimensioni, del mercato locale limitato e della difficoltà nel raggiungere economie di scala, dei costi elevati dei trasporti e, ancora, del deficit nelle infrastrutture e dei servizi anche in relazione all'accessibilità ai servizi sociali ed educativi. In particolare, si rendono necessarie misure di riequilibrio e di equalizzazione rispondenti alla necessità di mitigare gli svantaggi strutturali causati dalla discontinuità territoriale e di garantire pari opportunità di sviluppo e accesso al mercato unico rispetto ad altre regioni. L'insularità e la perifericità sono caratteristiche che non solo comportano costi maggiori per i cittadini e le imprese, ma creano anche ritardi e debolezze nel processo di sviluppo e coesione. Il "fattore insulare" (*hecho insular*) definito dalla Costituzione spagnola e portoghese[9] come elemento identitario e di specialità degli abitanti delle isole, del loro modo di vivere, studiare e lavorare, dovrebbe essere declinato per definire misure legittimanti l'allineamento degli abitanti delle isole e del Continente, garantendo il libero movimento di merci, e persone e assicurando l'esercizio dei diritti sociali ed economici.

Attualmente in Corsica, isola caratterizzata per il forte spirito autonomistico ma inserita nell'ambito di un Paese, la Francia, caratterizzata da una centralizzazione strategica, si apre una prospettiva concreta di rafforzamento dell'autonomia, attraverso la revisione dello Statuto di autonomia a partire dal riconoscimento formale della perifericità insulare.

In generale, l'insularità diventa un elemento rilevante solo quando è declinata in termini di prerogative speciali e politiche di coesione con il continente oltre che, nel caso degli arcipelaghi, che evidenziano profili di insularità a doppio livello, anche con la maggiore isola. L'insularità è infatti un elemento che rileva in primis a livello geografico e contribuisce a plasmare l'ordinamento giuridico di un dato territorio.

Il diritto europeo non conosce una specifica qualificazione legale di "isola" ma alcuni riferimenti alle isole sino presenti in sede di diritto originario con riguardo alle politiche di coesione[10]. In particolare, il TFUE dispone lo sviluppo e l'attuazione di azioni volte a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale, con l'obiettivo di ridurre la disparità tra i livelli di sviluppo delle diverse regioni e il ritardo delle aree meno favorite. Tra le zone interessate, viene prestata particolare attenzione ai territori rurali, alle aree colpite dalla transizione industriale e alle regioni che soffrono di limitazioni naturali o demografiche gravi e permanenti, come le regioni più settentrionali con bassa densità di popolazione e le regioni insulari, transfrontaliere e montane.

Con riguardo specifico alle isole è indispensabile la promozione di misure di sviluppo ad hoc e la predisposizione di tassazione compensativa che diventa un fondamentale mezzo di supporto. La questione delle misure fiscali agevolate introdotte dagli Stati membri e dalle regioni deve essere adottata in modo da risultare coerente con i principi sugli aiuti di Stato, e in questo senso un ruolo determinante deve essere riconosciuto dalla giurisprudenza europea. In particolare, dai noti giudizi nei casi "Azores", "Pais Vasco" e "Gibilterra" emerge

[9] V. art. 138, co. 1, Cost. Spagna e art. 6, Cost. Portogallo.
[10] V. art. 174 e 175 TFUE.

Issn 2421-0528

con chiarezza la necessità di riconsiderare il principio di selettività territoriale degli aiuti che per essere efficaci devono rispettare criteri precisi[11].

Nel febbraio 2026 il Parlamento europeo ha approvato con ampia maggioranza una risoluzione sulla condizione dell'insularità[12], in cui le istituzioni europee vengono esortate a impegnarsi nelle strategie di sviluppo delle isole sulla base di un approccio verticale che coinvolga tutti i livelli di governo, in conformità con il principio di sussidiarietà, al fine di garantire lo sviluppo sostenibile delle isole dell'Unione europea. La risoluzione, pur non introducendo novità sostanziali dal punto di vista delle regole, è importante perché esprime un chiaro indirizzo politico, richiamando la Commissione europea a dare attuazione all'art. 174 del TFUE sulle politiche di coesione, deroghe dai limiti per gli schemi di aiuti fiscali, misure di equalizzazione nel settore dei trasporti. Si tratta di un precedente rilevante anche per lo stesso Parlamento europeo con riguardo agli interventi di inversione della legge primaria dell'Unione sul livello di coesione economica, sociale e territoriale. La condizione di insularità dovrebbe essere affrontata elaborando misure di riequilibrio puntuali, volte a garantire la continuità territoriale, con incentivi e misure di sostegno allo sviluppo, equalizzazione infrastrutturale e schemi di aiuti. Non si tratta solo di ribaltare principi ora sanciti nel diritto dell'Ue e nazionale, ma di agire concretamente per garantire l'uguaglianza sostanziale dei cittadini e delle cittadine.

Purtroppo, l'intervento del Parlamento europeo, al quale si è aggiunto un contributo del Comitato delle Regioni dell'UE[13], non è sfociato in interventi concreti e - allo stato dei fatti - la condizione di insularità resta ancora un tema marginale nelle politiche di coesione e nell'uso dei fondi europei.

Rilevante con riguardo alle politiche europee sulle isole è la proposta di Relazione[14] presentata dal Presidente della Commissione sullo Sviluppo Regionale On. Y. Omarjee e adottata dal Parlamento europeo come risoluzione[15], che segna un cambiamento significativo nella politica di coesione europea, ricollegandosi con i principi fondamentali di solidarietà economica, sociale e territoriale, facendo esplicito riferimento all'art. 174 del TFUE. Il testo prevede un Patto per le Isole, elaborato dalla Commissione europea, con l'obiettivo di ridurre il divario socioeconomico tra le aree continentali e insulari, promuovendo la crescita, la vivibilità, l'innovazione, il turismo, la digitalizzazione e la biodiversità. Il provvedimento, approvato dal Parlamento europeo il 7 giugno 2022, raccoglie le istanze di riequilibrio e misure compensative presentate dal Comitato europeo delle regioni e dal Gruppo interregionale sull'insularità, che hanno lavorato sulla determinazione dei costi dell'insularità. L'approvazione della risoluzione del Parlamento Ue riporta la questione insulare al centro dell'agenda politica europea sulla coesione e impone una nuova parametrizzazione delle interventi dell'Ue in materia di tassazione, trasporti, ambiente, energia, salute, istruzione e formazione, turismo, migrazione, sport, rifiuti, ma soprattutto digitale.

Anche il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha preso posizione sul tema

---

[11] cfr. L. Calzolari, *Fra selettività e risorse statali: la recente giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di aiuti di Stato*, in *Eurojust.it*, 2 febbraio 2015.

[12] Risoluzione del Parlamento europeo 2015/3014-RSP, *Situazione speciale delle isole*.

[13] Comitato delle Regioni, parere 2017/C 306/10, *L'imprenditorialità nelle isole: contribuire alla coesione territoriale,* maggio 2017.

[14] Proposta di relazione Isole dell'UE e Politica di Coesione: situazione attuale e sfide future, 2021/2079(INI),

[15] Parlamento europeo, Risoluzione Isole e Politica di Coesione: situazione attuale e future sfide, A9-0144/2022-159; cfr. anche le opinioni su *Cooperazione territoriale europea* (2019/C 86/09); l'opinione *Verso un uso sostenibile delle risorse naturali nel contesto insulare del Mediterraneo* (202/C 440/19); l'opinione sulla *Coesione digitale* (2022/C 498/08), e l'opinione d'iniziativa propria *Potenziare il sostegno della politica di coesione alle regioni con svantaggi geografici e demografici (art. 174 TFUE)* (2022/C 2959/22), approvata dall'Assemblea Plenaria del COR il 1° dicembre 2022.

dell'insularità[16]. In particolare, queste opinioni indicano l'obiettivo di definire un nuovo e più appropriato quadro legislativo per quanto riguarda l'applicazione degli aiuti di Stato nelle isole e nelle regioni insulari definite dalla Commissione, e di includere clausole di insularità in tutti gli atti legislativi chiave dell'UE.
Nell'ambito dei lavori della Conferenza delle Regioni Periferiche e Marittime (CPMR), vale inoltre la pena menzionare il "Manifesto per le Isole Europee", adottato a Palermo il 19 ottobre 2019. Si tratta di un documento contenente proposte specifiche per la piena attuazione dell'articolo 174 del TFUE, con lo scopo di garantire i diritti dei cittadini che vivono nelle isole, che è stato poi condiviso dal Gruppo Intergovernativo Regionale per l'Insularità del Comitato europeo delle regioni. Va poi ricordata la "Dichiarazione di Palma" della Commissione delle Isole della CPMR - "Europa Arcipelago: un'agenda per le Isole dell'UE" [17], che sottolinea l'opportunità di rafforzare il dibattito in corso sul futuro delle isole, deplorando la mancanza di ambizione politica dell'UE per le isole negli ultimi anni. Attraverso questa dichiarazione, la Commissione delle Isole della CPMR si propone di sostenere e sfruttare appieno le iniziative esistenti e le opportunità emergenti, al fine di dare un nuovo impulso a un approccio basato sul territorio.
La panoramica delle azioni intraprese dalle istituzioni e dagli organi europei per rafforzare la considerazione dell'insularità nelle politiche di coesione evidenzia un sostegno unanime verso il riconoscimento della condizione di insularità nel sistema giuridico europeo ma manca, fino a ora, il profilo della concretizzazione delle misure auspicate in via teorica.

3. Insularità e accesso ai diritti: prospettiva comparata europea e focus sull'Italia. In relazione al godimento dei diritti fondamentali nelle regioni insulari nel panorama comparato è possibile registrare un vantaggio a favore delle realtà inserite in un contesto ordinamentale solido e, in particolare, dal punto di vista formale le isole parte di Stati membri dell'Unione europea risultano valorizzate. Per avvalorare questa affermazione si considerano qui di tre Paesi dell'area euromediterranea membri dell'Unione: Spagna, Italia e Portogallo in cui sono presenti misure di rango costituzionale espressamente finalizzate ad allineare la situazione delle isole a quella delle altre aree dell'ordinamento, in relazione soprattutto alla possibilità di pieno godimento dei diritti da parte di chi vi abita.
Le isole su cui si soffermerà l'attenzione si prestano a un'analisi sistemica, essendo collocate in Paesi accomunati da una formula di decentramento differenziato, tutti parte dell'Unione europea. Ci si concentrerà sulle isole italiane (Sardegna, Sicilia e isole più piccole); spagnole (Baleari e Canarie) e portoghesi (Madeira e Azzorre), tenendo conto che Italia, Spagna e Portogallo presentano un tipo di Stato multilivello asimmetrico e prevedono per le rispettive regioni insulari una specifica articolazione di funzioni e prerogative, orientate a garantire la piena realizzazione dei diritti di chi vi abita e colmare il dislivello di opportunità derivante dallo status insulare. L'esame della disciplina riservata alle isole nell'impianto costituzionale di Italia, Spagna e Portogallo consente di individuare le diverse strategie di reazione a una condizione di svantaggio, con lo scopo di evidenziare analogie e differenze e identificare strumenti idonei a favorire la promozione dell'equità territoriale in termini di godimento dei diritti. Un elemento determinante è in tutti i casi l'inserimento nel quadro del diritto sovranazionale che – come rilevato nel paragrafo precedente - indica esplicitamente tra gli

[16] Cfr. Comitato economico e sociale europeo, *Una migliore integrazione nel mercato interno come fattore chiave per la coesione e la crescita delle isole* (2008/1214), *Problemi specifici che affrontano le isole* (2012/813), *Isole intelligenti* (2014/5752); opinione esplorativa richiesta dalla presidenza maltese *Isole nell'UE: dal handicap strutturale al territorio inclusivo* (2016/5508).
[17] Dichiarazione adottata all'unanimità durante la 42ª Assemblea Generale Annuale tenutasi il 22 febbraio 2023 a Palma de Mallorca.

obiettivi dell'Unione europea la riduzione delle disparità tra i livelli di sviluppo delle diverse regioni, riferendosi specificamente alla condizione di arretratezza delle regioni o isole che sono considerate tra le meno favorite18. Come chiarito in precedenza, l'obiettivo è il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale e la menzione esplicita delle realtà insulari manifesta la consapevolezza del sistema rispetto agli svantaggi connaturati alla dimensione isolana.

In Italia, prima della modifica costituzionale del Titolo V del 2001, l'articolo 119 della Costituzione prevedeva un esplicito riferimento alle isole, considerate come recanti un plus di specialità nell'ambito delle regioni speciali19. Tra le ragioni che hanno spinto a modificare la norma eliminando il richiamo diretto allo status di isola vi è il rifiuto dell'idea che determinate zone del territorio, per il solo fatto di rispondere a precise caratteristiche fisiche, si troverebbero in una posizione di depressione e arretratezza che rende necessario un intervento strutturale di sostegno. Ciò rifletterebbe un approccio di tipo assistenziale controproducente, simbolico di una cultura basata sul sussidio pubblico in contrasto e controtendenza rispetto alla impostazione di promozione attiva di sviluppo propria della visione dell'Unione europea. Pur condividendo lo stigma nei confronti di un approccio meramente assistenziale a problematiche territoriali che affondano nella storia dei popoli e meriterebbero un'analisi ben più approfondita rispetto a quanto possibile in questa sede, si ritiene ineludibile il richiamo alla esistenza di situazioni effettive, geografiche e strutturali, che determinano uno svantaggio e che in un assetto di tipo democratico sociale orientato al perseguimento della uguaglianza sostanziale non possono essere ignorate. Riconoscere le conseguenze determinate dall'abitare in una porzione di spazio circondato dal mare e lontano dalla terraferma o collocato in un'aria storicamente depressa è il primo passo nel percorso di realizzazione dei principi di equità e pari opportunità posti alla base del modello costituzionale democratico20.

---

18 Così art. 174, TFUE, cit.

19 Si ricorda che l'art. 119 Cost., nella formulazione precedente alla riforma del 2001 recitava: «per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il mezzogiorno e le isole, lo Stato assegna per legge a singole regioni contributi speciali». La riforma del Titolo V della Costituzione realizzata con legge costituzionale n. 3, 2001, ha modificato l'impianto costituzionale del rapporto tra Stato e Regioni con l'obiettivo dichiarato di razionalizzazione e potenziamento dell'autonomia territoriale ma si è rivelata nel tempo nella sua criticità, dovuta soprattutto a una confusione nel riparto delle materie tra Stato e Regioni che ha originato un ampio contenzioso di fronte alla Corte Costituzionlale; crf. R. Tosi, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa e amministrativa*, in Le Regioni, 2001, 1233 ss.; A. Anzon, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002; B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2002; G. Rolla, *Diritto Regionale*, Milano 2002; M. Luciani, *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione – Primi problemi e della sua attuazione. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. costituzionale n. 3 del 2001*, in Rivista AIC, 2002; T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle Autonomie*, Torino, 2003; S. Mangiameli, *La riforma del regionalismo italiano*, Giappichelli, Torino 2003; Id., *Letture sul regionalismo italiano: il titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Giappichelli, Torino 2011; A. Ruggeri, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione e al piano dei controlli*, in *Il nuovo Titolo V parte II della Costituzione,. Primi problemi della sua attuazione*, Milano 2006; A. D'Atena, *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Torino, 2016.

20 Cfr. T.E. Frosini, «*Insularità» e Costituzione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1, 2020, si nota che il testo accomunava, come in un unico insieme di condizioni richiedenti un regime accentuato di tutela, mezzogiorno e isole, avvalorando in questo modo ciò che in questa sede si intende sostenere avvalendosi degli strumenti del metodo comparato. Sud e isole sono, nell'ambito del costituzionalismo multilivello degli ordinamenti dell'Europa latina, caratterizzazioni attestanti condizioni di svantaggio che l'attore pubblico deve assumere il dovere di considerare e gestire per adempiere al dovere di ripristino delle condizioni di equità e pari opportunità tra territori e cittadini proprio del principio di eguaglianza sostanziale che si pone alla base dello strumentario democratico di ciascuno degli ordinamenti considerati, si consenta sul punto di rimandare a C. Bassu, *Isole del*

La nuova modifica dell'art. 119 Cost., nell'introdurre il rifermento alla insularità, prende atto della situazione di sfavore degli isolani e del corrispondente dovere della Repubblica di rimuovere gli ostacoli che impediscono l'eguaglianza tra questi e gli altri cittadini italiani ai sensi dell'art. 3, comma 2 della Costituzione21. Presupposto della riforma è la situazione di oggettivo svantaggio e diversità determinata dal vivere su un'isola22 e la necessità di intervenire per garantire un pieno e uniforme godimento dei diritti individuali fondamentali su tutto il territorio nazionale23. D'altronde, si assume che a motivare i promotori nella determinazione di ottenere il reinserimento del principio di insularità in Costituzione abbia concorso lo stato di solo parziale attuazione dell'art. 119. Si ritiene infatti ragionevole supporre che se quanto disposto nella norma con riferimento all'utilizzo degli strumenti di rimozione degli svantaggi e promozione degli strumenti di coesione economica e sociale fosse stato pienamente attuato non si sarebbe sentito il bisogno di richiederne la revisione24. Considerando che insularità può essere considerata come una species del genus specialità 25, che implica un profilo culturale, sociologico e finanche antropologico26 meritevole di essere riconosciuto e valorizzato nel quadro delle autonomie, l'eliminazione del riferimento alle isole nel testo costituzionale italiano non poteva considerarsi privo di conseguenze. Dietro la scelta

sud nell'Europa delle Regioni. Il principio di insularità negli ordinamenti di Italia, Spagna e Portogallo come "questione meridionale", in *Rassegna di diritto pubblico ed europeo*, 1, 2022, 77 ss.

[21] V. art. 119 Cost., «Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione (art. 53, co. 2) e secondo i princìpi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubblich e loro attribuite. Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni. La Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i princìpi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti»

[22] Si legge nella relazione introduttiva alla iniziativa: «i cittadini italiani che vivono nelle isole si trovano in una situazione oggettiva di diversità e di svantaggio. La comunità nazionale riconosce tale condizione e si impegna a porre in essere ogni azione necessaria a garantire loro pari opportunità e pari diritti di cittadinanza», v. *Dossier del Servizio Studi sul riconoscimento degli svantaggi derivanti dall'insularità*, https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01155127.pdf.

[23] Interessante è anche la scelta terminologica operata nella proposta di legge costituzionale in cui si fa riferimento ai diritti «diritti individuali e inalienabili» che dovrebbero essere garantiti in modo eguale sull'intero territorio nazionale. L'aggettivo «inalienabile» non è presente nel testo della Costituzione dove ricorrono invece i riferimenti ai diritti «della persona» o «inviolabili».

[24] Il processo di attuazione dell'art. 119 ha preso avvio con la legge delega n. 42/2009 *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*.

[25] In questo senso cfr. T.E. Frosini, «*Insularità» e Costituzione*, cit., 249, «tra specialità e insularità vi è un rapporto di corrispondenza biunivoca: costituendo, l'una e l'altra, le facce di una medesima medaglia»

[26] V. G. Trombetta, *Il principio di insularità in Costituzione. Un ritorno (dimezzato) al passato?*, in *Federalismi.it*, 1, 2022, 191, «Abitare un'isola incide profondamente sull'essenza di un popolo: vi è una separatezza rispetto agli altri, ai "continentali", dai quali si è divisi da un elemento alieno alla fisiologia umana: l'acqua. Non è indifferente che per raggiungere un'isola gli uomini debbano servirsi di macchine -le navi - affrontando un più o meno lungo viaggio in condizioni disagevoli e comunque eccezionali».

di non menzionare più le isole non poteva esservi la genuina convinzione del fatto che si trattasse di un problema superato. Come affermato da autorevole dottrina, il riferimento specifico a sud e isole nella versione originaria dell'art. 119 «era stato fortemente e coscientemente voluto dal Costituente, il quale volle così costituzionalizzare il problema della valorizzazione dell'assetto civile, economico e sociale del Mezzogiorno e delle Isole. Quasi una disposizione di "diritto sociale territoriale", volta a promuovere e perseguire lo sviluppo economico e la coesione sociale nell'area meridionale, che non è solo la zona sud del Paese ma è anche "una maniera di essere di alcuni milioni di abitanti"»27. Era dunque necessaria, più che opportuna, una nuova previsione costituzionale che prendesse atto dell'esistenza di regioni in ritardo e in crisi non congiunturale bensì strutturale e agisse in una prospettiva di attuazione dei valori di solidarietà e di unità nazionale tramite l'utilizzo di risorse comuni a sostegno dello sviluppo delle regioni in ritardo o in crisi.

In Spagna la Constituciòn del 1978 contempla espressamente, sin dal principio, «el hecho insular», inteso come formula identitaria, riconducibile alla condivisione di un patrimonio di specialità particolare. Si tratta di qualcosa di diverso e ulteriore rispetto a una mera condizione di specificità fisico-geografica, con le conseguenze che ne derivano in termini di differenze di trattamento. L'importanza che la Spagna dedica alle sue isole si evince dal numero di articoli, (quattro più una disposizione addizionale) che la Costituzione dedica alle misure necessarie a garantire a chi vi abita gli stessi livelli di accesso e godimento ai diritti rispetto ai cittadini spagnoli che vivono sulla terraferma28.

Il fulcro della disciplina delle isole nel testo costituzionale spagnolo è l'art. 141.4, definito come principale fonte di legittimazione dell'isola intesa come ente territoriale29. L'art. 141, inserito nel Titolo VIII dedicato alla organizzazione dello Stato, disciplina la provincia che viene identificata come ente indispensabile di riparto del territorio dello Stato. Nello specifico, il comma 4 prevede che «negli arcipelaghi, le isole avranno inoltre proprie amministrazioni sotto forma di Capitoli o Consigli». Si verifica in sostanza la equi ordinazione tra provincia e isola ma ciò che rileva è la considerazione sistemica dell'*hecho diferencial* insulare, considerato come elemento distintivo proprio degli arcipelaghi spagnoli. Nello specifico, alla luce del regime particolare associato alla insularità le isole Canarie usufruiscono di un caratteristico trattamento economico e fiscale30 mentre nelle Baleari si registra- sebbene non esplicitamente derivanti dal fattore insulare – il riconoscimento di una seconda lingua ufficiale, oltre al castigliano che si associa a un proprio sistema di diritto civile31. L'articolo 138.1 della Costituzione spagnola che individua in capo allo Stato il dovere di rendere effettivo il principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost., intervenendo per sanare gli squilibri

[27] Così T. E. Frosini, *Quale federalismo senza Mezzogiorno?*, in *forumcostituzionale.it*, 2006.

[28] Le isole sono menzionate agli articoli 69.3 della Costituzione che le indica come circoscrizione elettorale precisando che ciascuna delle isole più grandi (Gran Canaria, Maiorca e Tenerife) esprimono tre senatori ciascuna mentre le altre (Ibiza, Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, El Hierro, Lanzarote, La Palma) ne eleggono uno ciascuna; 138.1; 141.4 e 143.4 e alla terza disposizione addizionale dedicata alle peculiarità del regime economico- fiscale delle isole Canarie che può essere modificato solo dopo aver ricevuto il parere preventivo della comunità autonoma. V. J. Trujillo Fernàndez, *Lecciones de derecho constitucional autònomico*, Valencia, 2004.

[29] Così M. Iacometti, *Le isole Baleari e Canarie: due diversi tipi di "insularità nell'Estado autonomico spagnolo*, in T.E. Frosini (a cura di), *Isole nel Diritto pubblico comparato*, cit., 71.

[30] Norma di riferimento è la legge n. 7/1985, sulle basi del regime locale che – attuando l'art. 141.4 – riconosce ai *Cabildos* delle Canarie la natura di organi di governo, amministrazione e rappresentanza delle isole dell'arcipelago, con tutte le attribuzioni e potestà proprie degli enti territoriali necessari dell'ordinamento spagnolo, ossia i Comuni e le Province.

[31] V. d.lgs. reg. n. 79/1990 recante la *Compilacion del Derecho Civil de Baleares*; l'art. 41. 3, legge n. 7/1985, sulle basi del regime locale dispone che ai Consejos della Baleari siano assegnate piene funzioni rappresentative e di governo, secondo il quadro definito dallo Statuto di Autonomia.

esistenti tra isole e penisola che risulta avvantaggiata sotto diversi profili. Ad attuare questa disposizione costituzionale è intervenuta la legge organica n. 8 del 27 settembre 1980 recante misure sul funzionamento delle Comunità autonome (LOFCA) che all'art. 16, riconosce *el hecho insular* come criterio di distribuzione del Fondo di compensazione territoriale, che nasce con lo scopo di colmare il gap nello sviluppo economico dei territori. Significativi sono poi i riferimenti alle peculiarità legate alla insularità contenuti negli Statuti autonomi degli arcipelaghi delle Baleari e delle Canarie. Nello Statuto della Comunità Autonoma delle Baleari, all'art. 3, si afferma che viene riconosciuta la natura insulare del territorio della Comunità autonoma come «hecho diferencial» che merita una protezione speciale. Sulla base di questa norma quadro si inseriscono le disposizioni sul finanziamento di fondi speciali stanziati dallo Stato32. Con riguardo allo Statuto delle Canarie si richiama l'art. 46.1, così come modificato dalla legge organica n. 4 del 30 dicembre 1996, che stabilisce che l'arcipelago usufruisce di un regime economico – fiscale agevolato, in ragione del particolare retaggio storico proprio delle isole, basato sulla libertà commerciale di importazione ed esportazione; mancata applicazione di monopoli, franchigie doganali e imposizioni fiscali sul consumo. Non potendo qui entrare nel merito delle singole misure previste, si ritiene di sintetizzare il regime agevolato di cui godono le isole spagnole in ragione della insularità costituzionalmente riconosciuta come fattore fisico, strutturale ma anche storico e identitario. In virtù dell'*hecho insular* gli spagnoli isolani sono destinatari di misure che garantiscono la libera circolazione (delle persone, dei servizi, dei capitali) e i diritti economici in condizione di parità con chi vive sulla terraferma. L'insieme di agevolazioni e sostegni previsto dall'ordinamento spagnolo si può considerare nel complesso premiante delle realtà insulari e coerente con il quadro del diritto sovranazionale.

Anche il Portogallo presenta un quadro interessante: l'art. 6.2. della Costituzione stabilisce che «gli arcipelaghi delle Azzorre e di Madera costituiscono regioni autonome dotate di statuti politico-amministrativi e di organi di governo». Nel quadro della ripartizione asimmetrica dei poteri prevista dal modello regionale portoghese33 all'arcipelago delle Azzorre e Madera sono riconosciuti poteri rilevanti, anche di natura legislativa34. Le regioni insulari godono infatti di un regime spiccatamente differenziato; il picco dell'asimmetria nell'assegnazione delle competenze si raggiunge nelle isole tanto da far parlare di una iper-specialità insulare35. Anche rispetto alla evoluzione della configurazione della specificità insulare in Portogallo un ruolo cruciale si deve all'influenza del diritto dell'Unione europea: le isole Azzorre e Madera risultano infatti oggetto di una doppia specialità riconducibile al regime di specificità di cui

32 V. legge n. 30/1998, che ha tra gli obiettivi anche l'attuazione dell'art. 138.1 della Costituzione e che nella relazione illustrativa richiama la Risoluzione del Parlamento europeo del 16 maggio 1997 in cui si sottolinea l'esistenza di problemi strutturali connaturati alla insularità che bisogna considerare e risolvere.

33 Il Titolo VII della Costituzione portoghese è dedicato alla organizzazione dei poteri nell'ambito di uno schema di regionalismo, per un approfondimento – nella letteratura italiana - si rimanda a R. Orrù, *Asimmetrie formali e materiali nel sistema territoriale portoghese*, in Le Istituzioni del Federalismo, n. 2, 2018, 451 ss.; V. Piergigli, *Il decentramento territoriale nelll'ordinamento portoghese: una soluzione (ancora) parziale e (sempre più) differenziata, in S. Gambino (a cura di), Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze*, Rimini 1998, 1045 ss.

34 Si ricorda che la Costituzione del 1976 è stata oggetto di diverse riforme che segnalano una chiara tensione verso il potenziamento delle autonomie territoriali che si è affermata e consolidata secondo un percorso progressivo. Sul concetto di «regionalismo progressivo» portoghese si v. J.J. Gomes Canotilho, *Il diritto costituzionale portoghese*, Torino 2006, 134.

35 Così R. Orrù, *Insularità e autonomia regionale nell'ordinamento portoghese*, in T.E. Frosini (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato*, cit., 168; evocativa in questo senso l'espressione secondo cui «l'edificio che permette l'espressione dell'autonomia delle regioni degli arcipelaghi […] è rimasto dal 1976 un edificio in permanente costruzione», così M.L. Amaral, *Revisao Constitucional de 1997. Sistema de Actos Legislativos. Opinao, in Legislacao*, in *Cadernos de Ciencia de Legislacao*, 19/20, 1997, 105 ss.

godono nella dimensione nazionale e in quella europea36 e molto importanti ai fini dello sviluppo territoriale si sono rivelati i flussi di finanziamento erogati nel tempo per garantire il livello di accesso a diritti e servizi adeguati agli standard goduti dai portoghesi "continentali". Il modello di specialità insulare portoghese è frutto di un'azione concertata di attori istituzionali operanti in ambito regionale, nazionale ed europeo che ha consentito il conseguimento di obiettivi importanti. La capacità di coordinamento, concertazione e leale collaborazione dimostrata soprattutto dalle istituzioni politiche locali e nazionali è da ritenersi cruciale nel potenziamento dell'autonomia delle isole, ma il ruolo di primo piano è stato probabilmente giocato dal Tribunale Costituzionale che ha favorito il conferimento di un regime vantaggioso per le isole, a fronte del riconoscimento del fattore insulare in un contesto coerente con il quadro dell'Unione europea37.

La presenza di regioni insulari, in ordinamenti decentrati inseriti nel contesto sovranazionale europeo, legittima interventi sia in sede di legislazione ordinaria che di atti del governo, volti a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'essere isola e allineare la possibilità di erogare servizi e godere dei diritti agli standard garantiti su tutto il territorio nazionale. Un fattore determinante in questo senso è l'attenzione rivolta alla condizione giuridica delle isole in sede di diritto internazionale38 e dell'Unione europea39. Si tratta di riferimenti importanti perché offrono una cornice per la legittimazione di misure di sostegno in deroga al regime ordinario degli aiuti di Stato. In questa ottica occorre considerare le misure nazionali che possono risultare efficaci laddove inserite nel quadro di una disciplina costituzionale ad hoc. L'insularità configura un «ostacolo» alla uguaglianza sostanziale, costituendo a tutti gli effetti un limite alla possibilità di piena ed equa partecipazione alla vita lavorativa, economica e sociale in un contesto di parità e competitività non viziata. Vivere su un'isola comporta uno svantaggio naturale, grave e permanente, che impedisce o rende comunque molto difficile competere ad armi pari con i connazionali continentali. Il primo passo per valorizzare la specificità trasformandola in risorsa, alla luce del quadro costituzionale, è individuare nel dettaglio gli ambiti di svantaggio e quantificare il costo economico necessario per colmare il gap di opportunità sulla base di calcoli affidabili e non generici. Diritto allo studio, al lavoro, all'assistenza sanitaria e ai servizi pubblici in generale devono essere assicurati secondo standard uniformi sul territorio nazionale ma sono difficilmente accessibili per chi vive su un'isola. Il riferimento costituzionale al principio di insularità è uno strumento importante40

36 Così R. Orrù, *Insularità e autonomia regionale nell'ordinamento portoghese*, cit., 171.

37 Il favor del Tribunal Constitucional nei confronti della specificità insulare è stato oggetto di critiche relative ai timori di un ecccessivo indebolimento dello Stato rispetto alle regioni e in particolare alle isole, addebitato soprattutto a uno sgretolamento delle competenze normative, v. J. Miranda, *A autonomia legislativa das regioes autonomas apos a revisao constitucional de 2004*, in *Scientia Iuridica*, Tomo LIV, 302, 2005, 201 ss.

38 V. Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del Mare, Montego Bay 10 dicembre 1982, in cui è prevista la definizione giuridica delle isole e degli arcipelaghi; sulle norme che considerano l'insularità nella prospettiva del diritto internazionale si v. P. Fois, *L'insularità nel diritto internazionale e interno: orientamenti convergenti*, in T.E. Frosini (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, cit., 191 ss.

39 Sostegni a favore delle aree periferiche e disagiate dei Paesi membri dell'Unione europea sono previsti nel Trattato di Maastricht del 1992 come strumenti di promozione dello sviluppo. L'art. 299 del Trattato di Amsterdam del 1997 si riferisce nello specifico ai territori francesi d'oltremare, destinatarie di agevolazioni economiche in un contesto di sussidiarietà. L'art. 174 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, finalizzato alla riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle regioni prevede un riferimento alle isole e tale riferimento è riscontrabile in altre norme del TFUE destinate alle regioni ultraperiferiche, v. T.E. Frosini, *Insularità e Costituzione*, in *Diritti Regionali*, 1, 2020, 505.

40 Cfr. T.E. Frosini, *Prefazione a id. (a cura di) Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, cit. IX, «La Costituzione italiana prevedeva, all'art. 119, la valorizzazione del Mezzogiorno e delle Isole che costituivano realtà territoriali, economicamente e/o geograficamente, svantaggiate. Il legislatore costituzionale del 2001, imprudentemente, ha espunto dall'art. 119 Cost. ogni riferimento a tali aree geografiche, senza peraltro ridisciplinare, alla luce dei

nel momento in cui si dimostra un dispositivo operativo, funzionale ad azioni rivolte a ridurre fino ad annullare le distanze in termini di disponibilità e godimento di diritti fondamentali. Non si può dunque prescindere dal definire – come atto prodromico a qualsiasi attuazione del principio costituzionale di insularità – una stima scientifica dei costi derivanti dalla insularità. Fondamentale è poi l'individuazione analitica dei comparti su cui occorre intervenire con interventi di compensazione, con priorità per i settori dei trasporti, sanità, istruzione scolastica e universitaria, produzione e approvvigionamento energetico. Prevedere correttivi specifici basati sulla insularità da considerare nella determinazione (ancora attesa) dei livelli essenziali delle prestazioni relativi ai diritti che rappresentano gli standard minimi da assicurare su tutto il territorio. La considerazione delle caratteristiche geografiche, morfologiche e demografiche è fondamentale per poter definire un sistema di servizi efficiente e coerente con i principi costituzionali. Naturalmente nulla può essere fatto senza investimenti adeguati e, soprattutto, è importante che l'azione non sia limitata al livello nazionale bensì coordinata in ambito dell'Unione europea. In questo contesto occorre agire per adeguare la disciplina europea in materia di aiuti di Stato per le isole definendo un regime di fiscalità di vantaggio che possa essere riferimento per tutti gli Stati membri e studiando strumenti ad hoc nel quadro della Politica di coesione con il fine di contrastare gli svantaggi dell'insularità. Alcune proposte di legge relative alla attuazione del principio di insularità in Costituzione e alla creazione di un fondo specifico per l'insularità sono state presentate Parlamento in avvio di legislatura41, in questa fase non possiamo che seguire l'iter augurandoci che la volontà politica sostenga un processo necessario a inverare i principi costituzionali di eguaglianza ed equità economica e sociale, fino a ora compressi nelle isole del nostro territorio.

Prendere atto di uno svantaggio e invocare la necessità di strumenti e interventi pubblici utili al fine di allineare la posizione di chi vive su un'isola al resto della cittadinanza è un elemento che fa la differenza e segna una posizione privilegiata per i territori insulari che possono agire o fare pressione in ambito interno e sovranazionale per ottenere quanto dovuto in un contesto di equità e pari opportunità. Alla luce dell'analisi svolta si ritiene che lo standing giuridico delle isole, configurate come Stati indipendenti, federati o incorporati in seno a Stati regionali o unitari sia ragione di differenziazione rispetto al riconoscimento e all'effettivo godimento dei diritti fondamentali. Ulteriormente, la collocazione all'interno di strutture sovranazionali come l'Unione europea – che, come si è visto, offre importanti strumenti di promozione, può fare la differenza ma il fattore effettivamente determinante si ritiene la capacità di coesione e pressione politica da parte del popolo e delle istituzioni delle isole che devono avere la competenza e la forza di avviare i percorsi di deroga e azione straordinaria che consentano l'effettiva rimozione degli ostacoli fisici più volte evidenziati e il raggiungimento di una reale condizione di pari opportunità.

Abstract. L'articolo analizza l'importanza del principio di insularità nel contesto giuridico e politico dell'Unione Europea. Attraverso un'analisi delle normative europee e delle politiche regionali, con particolare riferimento agli ordinamenti spagnolo, portoghese e Italiano, si

mutamenti sociali e politici avvenuti nel corso degli anni, la particolare condizione giuridica delle zone insulari, che conservano uno spiccato orgoglio identitario speciale che risiede nella consapevolezza di costituire un popolo, con un proprio statuto ontologico e una propria connotazione storico-culturale»

[41] V. XIX Legislatura, Atto Senato n. 395, recante *Istituzione di un Fondo per le politiche di contrasto agli svantaggi derivanti dall'insularità*, presentato il 7 dicembre 2022; Atto Senato n. 397, recante «Istituzione della Commissione parlamentare per il contrasto agli svantaggi derivanti dalla insularità».

evidenzia come il riconoscimento di questo principio sia fondamentale per affrontare le sfide delle regioni insulari, che spesso affrontano svantaggi in termini di accesso ai mercati, servizi e opportunità di sviluppo. L'articolo propone che l'integrazione del principio di insularità nelle politiche di coesione non solo favorisca un'equa distribuzione delle risorse, ma promuova anche la parità tra le diverse regioni dell'UE, contribuendo così a una maggiore inclusione sociale ed economica. Infine, si discutono le implicazioni di tale riconoscimento per il futuro dell'Unione Europea e il potenziale impatto sulle politiche di sviluppo regionale.

Abstract. The article analyzes the importance of the principle of insularity within the legal and political context of the European Union. Through an examination of European regulations and regional policies, with particular reference to the legal systems of Spain, Portugal, and Italy, it highlights how the recognition of this principle is essential for addressing the challenges faced by insular regions, which often encounter disadvantages in terms of access to markets, services, and development opportunities. The article proposes that the integration of the principle of insularity into cohesion policies not only promotes equitable resource distribution but also fosters equality among the various regions of the EU, thereby contributing to greater social and economic inclusion. Finally, the implications of such recognition for the future of the European Union and the potential impact on regional development policies are discussed.

Parole chiave. Insularità – coesione – politiche regionali – uguaglianza.

Key words. Insularity – Cohesion – Regional policies – Equality.

MAYOTTE, REGIONE ULTRAPERIFERICA DELL'UNIONE EUROPEA*

di Christine Pauti**

Sommario. 1. La situazione geografica di Mayotte. – 2. Un attaccamento incrollabile alla Francia dalla metà del XIX secolo. - 3. Il graduale passaggio allo status di dipartimento. – 4. La distinzione tra paesi e territori d'oltremare (PTOM) e regioni ultraperiferiche (RUP) in seno all'Unione europea. – 5. L'evoluzione dello status di Mayotte all'interno dell'Unione europea. – 6. L'estrema fragilità di Mayotte come dipartimento d'oltremare e regione ultraperiferica. – 7. Le potenzialità delle regioni ultraperiferiche e in particolare di Mayotte per l'Unione europea.

1. La situazione geografica di Mayotte. Situata nell'Oceano Indiano, all'ingresso nord del Canale di Mozambico, a metà strada tra il Madagascar (a 300 km di distanza) e l'Africa continentale (a 400 km di distanza), Mayotte è composta da isole vulcaniche che costituiscono la parte orientale dell'arcipelago delle Comore che comprende anche le isole Grande Comore, Anjouan e Mohéli, che formano l'Unione delle Comore.
Mayotte include due isole principali – Piccola-Terra di 11 km² e Grande-Terra di 363 km² – e tanti isolotti disseminati in una laguna di circa 1500 km². Un braccio di mare di due chilometri separa le due isole maggiori, che sono collegate da un traghetto. L'isola principale, Grande-Terra (*Majoré*), è frastagliata e digradante, una forma particolare che le è valsa il soprannome di «isola cavalluccio marino», simbolo che si ritrova sullo stemma di Mayotte[1], ed è composta da sei massicci erosi. Piccola-Terra (*Pamanzi*), situata sulla barriera corallina, è costituita dall'isolotto di Pamandzi e dallo scoglio di Dzaoudzi, collegati da una diga artificiale, soprannominata «viale dei Granchi». La capitale amministrativa, che si trovava a Dzaoudzi, è stata trasferita a Mamoudzou a ovest di Grande-Terra, nell'agosto 2023[2], dov'è é anche concentrata l'attività economica.

2. Un attaccamento incrollabile alla Francia dalla metà del XIX secolo. L'attaccamento

---

* *Sottoposto a referaggio.*
** Professoressa Associata di Diritto pubblico – Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.
[1] Lo stemma, utilizzato sul logo e sulla bandiera del Consiglio dipartimentale, è stato adottato dal Consiglio dipartimentale di Mayotte il 23 luglio 1982. Oltre alle sagome di due cavallucci marini raffigurati alla rovescia, lo stemma di Mayotte comprende una mezzaluna musulmana d'argento, simbolo della religione maggioritaria sull'isola; due stelle d'oro, che sono fiori di ylang-ylang, che evocano la prosperità agricola dell'isola, soprannominata «isola del profumo» per le sue coltivazioni di quella pianta; il bordo d'argento inciso simboleggia la barriera corallina che circonda l'isola. Lo stemma contiene anche diversi riferimenti alla Francia. I tre colori dello scudo, della forma di quello francese nel 1841, evocano la bandiera della Francia (azzurro, bianco, rosso). Lo scudo, sostenuto dai cavallucci marini, poggia su un cartiglio d'argento contenente il motto dell'isola: *Ra Hachiri* («Siamo vigili»).
[2] Decreto n. 2023/819 *che istituisce* il capoluogo *di Mayotte*.

di Mayotte alla Francia, manifestatosi fin dall'accettazione della protezione francese a metà del XIX secolo, non ha mai vacillato ed è stato ribadito durante le consultazioni con gli elettori *mahorais*. Il 25 aprile 1841, il trattato di cessione di Mayotte alla Francia fu firmato dal sultano malgascio Andriantsouli e dal capitano Passot, poi ratificato da Luigi Filippo I nel febbraio 1843. Il capitano Passot prese finalmente possesso dell'isola il 13 giugno 1843. In cambio della protezione contro le intrusioni delle altre isole comoriane e malgasce, la Francia si assicurò il controllo di questa regione dell'Oceano Indiano[3]. Da quest'epoca, Mayotte ha subito un'evoluzione istituzionale intrinsecamente legata a quella dell'arcipelago delle Comore, passando successivamente dallo status di colonia a quello di protettorato e infine a quello di provincia della colonia francese di «Madagascar e dipendenze» colla legge del 25 luglio 1912. Con decreto del 24 settembre 1946, l'arcipelago delle Comore è diventato un territorio d'oltremare (TOM), categoria giuridica ormai estinta[4]. Il 22 dicembre 1974, in un referendum sull'autodeterminazione del popolo delle Comore che è stato organizzato dalla Francia in ciascuna delle isole - modalità di organizzazione del voto che costituisce ancora un punto cruciale della controversia internazionale[5] –, il 63,8% della popolazione di Mayotte ha votato contro l'indipendenza, mentre le altre tre isole - Grande Comore, Anjouan e Mohéli –hanno votato per quasi il 95% a favore[6]. Dopo l'indipendenza raggiunta da queste tre isole nel dicembre 1975, l'8 febbraio 1976, la popolazione di Mayotte, dovendo decidere se rimanere parte della Repubblica francese o diventare parte del nuovo Stato comoriano, ha votato al 99,4% per rimanere nella Repubblica, con una partecipazione al voto del'83,34 %[7]. Nel contesto di questa storia segnata da un forte attaccamento alla Francia, è impossibile non evocare il movimento delle *Chatouilleuses* (le donne che fanno il solletico)[8] nato nel 1966, quando la capitale di Mayotte è stata trasferita in seno all'arcipelago delle Comore da Dzaoudzi, sulla Piccola-Terra, a Moroni, sulla Grande Comore. Non volendo vedere i dipendenti pubblici, cioè i loro mariti, trasferiti a Moroni, Zéna M'déré, la leader di questo movimento di rivolta femminile che chiedeva la rottura con le autorità comoriane, organizzò un incontro con il Presidente del Consiglio di Governo delle Comore. Les *Chatouilleuses* hanno lottato affinché Mayotte si staccasse dall'influenza delle Comore e diventasse più legata alla Francia.

[3] Per una rassegna storica, si veda O. Busson, *Mayotte, 101° d*épartement français : un modèle pour une République renouvelée*?*, in *RDP*, 3-2010, 716 e s.; O. Gohin, P. Maurice (a cura di), Mayotte, Centre d'études administratives, Centre d'études et de recherches en relations internationales et géopolitiques de l'océan Indien, 1992, 113 e s.

[4] È la riforma costituzionale del 28 marzo 2003 che ha abolito la categoria dei TOM.

[5] Mentre il referendum è stato organizzato isola per isola, le Comore ritenevano che l'arcipelago costituisse un insieme e che il quesito dovesse essere posto a livello globale. Invece, secondo la Francia, l'indipendenza delle Comore e il mantenimento di Mayotte all'interno della Repubblica francese sono stati raggiunti nel pieno rispetto dei principi e delle norme del diritto internazionale della decolonizzazione. In particolare sarebbe stato rispettato il diritto dei popoli all'autodeterminazione, un principio fondamentale del diritto pubblico internazionale derivante dagli articoli 1 e 55 della Carta delle Nazioni Unite e che la Corte internazionale di giustizia ha definito applicabile *erga omnes*, ossia vincolante per tutti gli Stati, che sono tenuti ad applicarlo e rispettarlo. Su questa problematica, v. infra.

[6] La domanda posta era: «Volete che il territorio delle Comore sia indipendente?».

[7] Nonostante la l. n. 75/560 relativa *all'indipendenza del* territorio del*le Comore*, le Comore hanno proclamato unilateralmente la loro indipendenza il 6 luglio 1975. La l. n. 75/1337 *sulle conseguenze dell'autodeterminazione delle isole Comore* ha confermato la secessione delle tre isole, che hanno cessato di far parte della Repubblica. Nella sua decisione DC n. 75-59 del 30 dicembre 1975 *sulla legge relativa alle conseguenze dell'autodeterminazione delle isole Comore*, il Consiglio costituzionale francese ha ribadito che Mayotte era un territorio della Repubblica e non poteva lasciarlo «senza il consenso della sua popolazione».

[8] Le Chatouilleuses, dette ancora «le donne soldate di Mayotte», hanno preso il loro soprannome dalle torture che hanno inflitto ai leader comoriani durante le loro visite a Mayotte. Tuttavia, non ci sono prove di questo «solletico».

3. Il graduale passaggio allo status di dipartimento. La distinzione tra paesi e territori d'oltremare (PTOM) e regioni ultraperiferiche (RUP) in seno all'Unione europea. La lotta per la dipartimentalizzazione di Mayotte, distretto simbolo della Repubblica francese, non è solo di lunga data – essendo stata portata avanti fin dal 1958 dai rappresentanti di Mayotte nell'assemblea territoriale delle Comore[9] v ma anche accanita. Fino alla fine del XX secolo, Mayotte ha dovuto fare i conti con la riluttanza delle autorità francesi, che hanno dovuto affrontare l'opposizione comoriana e la condanna internazionale basata sul principio dell'unità e dell'integrità territoriale delle Comore[10]. L'11 aprile 1976, il 97,47% degli elettori *mahorais* ha votato contro lo status di Territorio d'Oltremare (TOM), dimostrando così il proprio attaccamento allo status di dipartimento d'oltremare (DOM)[11]. Il 2 luglio 2000, il 72,94% dei *mahorais* ha votato a favore della trasformazione di Mayotte in una «collettività dipartimentale», come raccomandato nell'accordo firmato il 27 gennaio 2000 a nome dello Stato francese dal Segretario Generale per l'Oltremare, col Presidente del Consiglio Generale e i principali partiti politici dell'isola. Le denominazioni spesso inedite date all'arcipelago riflettono in parte la timidezza dello Stato francese a concedere l'auspicato status di dipartimento d'oltremare a questo territorio, da tempo ai margini della Repubblica: «Collettività territoriale» con la legge n. 76-1212 del 24 dicembre 1976 *relativa all'organizzazione di Mayotte* sulla base dell'articolo 72 della Costituzione francese; poi «Collettività dipartimentale» con la legge n. 2001-616 dell'11 luglio 2001 *relativa a Mayotte* aggiunta all'elenco delle collettività d'oltremare (COM)[12] disciplinate dall'articolo 74 della Costituzione dalla revisione operata dalla legge costituzionale n. 2003-276 del 28 marzo 2003 *sull'organizzazione decentrata della Repubblica*[13]; e infine, dopo che il 95,2% degli elettori di Mayotte aveva votato a favore di questa trasformazione nel marzo 2009[14], «Dipartimento di Mayotte», disciplinato dall'articolo 73 della Costituzione, ai sensi delle leggi organica n. 2010-

[9] L'11 dicembre 1958, i quattro rappresentanti *mahorais* nell'assemblea territoriale delle Comore votarono per abbandonare lo status di TOM a favore di quello di dipartimento, ma l'assemblea territoriale respinse la mozione.

[10] Il governo di Moroni considera Mayotte un'isola comoriana sotto occupazione francese. Tra il 1973 e il 1994, diverse risoluzioni delle Nazioni unite riguardano questa situazione. La Risoluzione 34 del 1976 ha condannato la Francia per non aver rispettato la sovranità delle Comore su Mayotte. Da allora, sebbene l'Assemblea generale delle Nazioni unite abbia riaffermato questa sovranità, lo ha fatto con sempre meno vigore. Le Comore sollevano la questione dello status e della portata del principio dell'inviolabilità delle frontiere derivanti dalla colonizzazione e quella dell'integrità territoriale delle entità coloniali. Ancora oggi, l'Unione africana (che ha sostituito l'Organizzazione dell'Unità africana) ritiene che Mayotte appartenga all'Unione delle Comore. Sulla questione di Mayotte dal punto di vista del diritto internazionale e del conflitto tra i principi dell'intangibilità delle frontiere e il diritto dei popoli all'autodeterminazione, si veda O. Busson, loc. cit., 720 e s. e A. Wadaane Mahamoud, Mayotte, le contentieux entre la France et les Comores, Paris, 1992.

[11] La domanda posta - relativamente ambigua sulla possibilità di una dipartimentalizzazione - era: «Volete che Mayotte mantenga o rinunci al suo status di territorio d'oltremare?»

[12] Con la Polinesia francese, le isole Wallis e Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon e, dalla revisione costituzionale del 23 luglio 2008, Saint-Barthélémy e Saint-Martin. La nuova categoria dei COM assomiglia ai precedenti TOM per diversi aspetti: status fissato da una legge organica, «organizzazione speciale» che tiene conto degli «interessi specifici» all'interno della Repubblica, principio di specialità legislativa, ampi poteri consultivi e normativi, anche in materia legislativa e, se del caso, autonomia politica (ricordata nel *Rapporto informativo n. 1485 sulle prospettive di dipartimentalizzazione di Mayotte*, depositato presso l'Assemblea nazionale il 18 febbraio 2009, 11).

[13] È con questa revisione costituzionale che Mayotte è entrata a far parte della Costituzione nell'art. 72-3. Lo status di COM è stato «rinnovato» con la l. organica n. 2007/223 *sulle disposizioni statutarie e istituzionali relative all'oltremare*.

[14] La domanda posta era: «Approvate la trasformazione di Mayotte in un unico ente locale chiamato «Dipartimento», disciplinato dall'articolo 73 della Costituzione, che eserciti i poteri devoluti ai dipartimenti e alle regioni d'oltremare?». L'affluenza è stata del 61,37% degli elettori registrati.

1486 e ordinaria n. 2010-1487 del 7 dicembre 2010 *relative al Dipartimento di Mayotte*[15]. Il 31 marzo 2011, Mayotte è diventata ufficialmente il 101° dipartimento francese, nonché il 5° dipartimento d'oltremare (in una Francia composta da 18 regioni in tutto), unendosi a Guadalupa, Martinica, Riunione e Guyana francese[16]. Ai sensi dell'articolo 73, comma 1 della Costituzione: «Nei dipartimenti e nelle regioni d'oltremare, le leggi e i regolamenti sono applicabili di diritto. Essi possono essere adattati per tener conto delle caratteristiche e dei vincoli particolari di queste comunità[17]». Si applica quindi il così detto principio di «identità legislativa» o «assimilazione legislativa» dopo che, per circa trent'anni, Mayotte è stata soggetta a un principio di «specialità legislativa» in base al quale, con alcune eccezioni, le leggi e i regolamenti metropolitani erano applicabili sul territorio solo se espressamente citati.

L'articolo 75 della Costituzione riconosce la possibilità di derogare allo stato civile di diritto comune mantenendo lo status personale[18], diritto consuetudinario ispirato al diritto musulmano e alle usanze africane e malgasce.

Mayotte ha un'organizzazione statutaria e amministrativa originale che la distingue dagli altri dipartimenti francesi d'oltremare con una collettività unica: il Consiglio dipartimentale di Mayotte e il suo presidente esercitano, oltre ai poteri tradizionali di qualsiasi dipartimento d'oltremare, quelli di una regione d'oltremare (ROM)[19]. Questa soluzione, per quanto innovativa, sembrava quasi inevitabile vista la difficoltà di sovrapporre questi due livelli di amministrazione su un'area così piccola.

4. La distinzione tra paesi e territori d'oltremare (PTOM) e regioni ultraperiferiche (RUP) in seno all'Unione europea. Al di fuori del continente europeo, 22 territori sparsi in tutto il mondo sono membri dell'Unione europea o hanno legami speciali con essa, come regioni ultraperiferiche (RUP) per 9 di loro o come paesi e territori d'oltremare (PTOM) per gli altri 13. La distinzione principale risiede nel fatto che mentre i PTOM sono solo associati all'Unione europea, le RUP sono integrate nell'Unione europea. Di questi 22 territori, 12

---

[15] Si veda M. Verpeaux, *Vive le 101ème !*, in *AJDA*, 2011, 865 e s. e Le nouveau département de Mayotte. Espoirs et r*éalités*, in *AJDA*, 2011, 1725 e s. ; H. Beringer, Collectivités d'outre-Mer : Mayotte, in Jurisclasseur Collectivité*s Territoriales*, 08/2011, Fasc. 462. Queste due leggi sono la conseguenza della l. organica n. 2009/969 *sullo sviluppo istituzionale della Nuova Caledonia e la dipartimentalizzazione di Mayotte*, il cui ultimo articolo - l'art. 63 - stabilisce che «A partire dalla prima riunione successiva al rinnovo della sua assemblea deliberativa nel 2011, la collettività dipartimentale di Mayotte sarà istituita come collettività disciplinata dall'articolo 73 della Costituzione, che prenderà il nome di «Dipartimento di Mayotte» ed eserciterà le competenze attribuite ai dipartimenti d'oltremare e alle regioni d'oltremare». Questa stessa legge ha fatto seguito alla consultazione dei *Mahorais* del 29 marzo 2009.

[16] L. n. 46/451 *che classifica Guadalupa, Martinica, Riunione e Guyana francese come dipartimenti francesi*. Pochi mesi dopo, la Martinica e la Guyana francese sono diventate collettività uniche d'oltremare, dimostrando l'estrema complessità e diversità del panorama amministrativo francese. V. l. organica n. 2011/883 *sugli enti locali disciplinati dall'articolo 73 della Costituzione* e l. n. 2011/884 *sugli enti locali della Guyana e della Martinica*. Questa modifica fa seguito alle consultazioni con la popolazione della Martinica e della Guyana del 10 e del 24 gennaio 2010.

[17] Su questa nozione di adattamento, si veda in particolare Consiglio const. n. 82-147 DC del 2 dicembre 1982, *Legge di adattamento della legge n. 82-213 del 2 marzo 1982 sui diritti e le libertà dei comuni, dei dipartimenti e delle regioni alla Guadalupa, alla Guyana, alla Martinica e alla Riunione* e Consiglio const. n. 84-174 DC del 25 luglio 1984, *Legge sulle competenze delle regioni Guadalupa, Guyana, Martinica e Riunione*.

[18] Art. 75 Cost.: «I cittadini della Repubblica che non godono dello stato civile di diritto comune, l'unico status a cui fa riferimento l'articolo 34, conservano il loro status personale fino a quando non vi rinunciano». Precedentemente, una l. n. 46/940 aveva proclamato tutti i cittadini dei Territori d'Oltremare cittadini francesi. La Costituzione della Quarta Repubblica del 27 ottobre 1946 aveva già riaffermato la cittadinanza francese dei cittadini dei Territori d'Oltremare e riconosciuto il loro diritto a mantenere lo status personale speciale.

[19] Il Consiglio dipartimentale è inoltre assistito, come nel caso dei dipartimenti d'oltremare, da un Consiglio economico, sociale e ambientale di Mayotte e da un Consiglio per la cultura, l'istruzione e l'ambiente. Mayotte è composto da 17 comuni e 13 cantoni.

sono francesi: 6 RUP e 6 PTOM con una popolazione di quasi 2,6 milioni di abitanti, di cui quasi la metà – 1,2 milioni – sono giovani. La Francia è l'unico Stato membro ad avere sia RUP che PTOM.

I 13 paesi e territori d'oltremare[20] hanno legami costituzionali con i seguenti 3 paesi:

- Danimarca con la Groenlandia,
- Paesi Bassi con Aruba e le Antille olandesi (Bonaire, Curaçao, Saba, Sint-Eustatius e Sint-Maarten),
- Francia con la Nuova Caledonia, la Polinesia francese, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, le Terre australi e antartiche francesi e Wallis e Futuna.

Inoltre, fino al 31 gennaio 2020 e al suo effettivo ritiro dall'Unione europea, il Regno Unito aveva 12 PTOM.

I PTOM godono di un semplice regime di associazione con l'Unione europea. Il diritto comunitario non si applica ad essi e non fanno parte del mercato unico. Devono rispettare gli obblighi previsti per gli Stati non membri dell'Unione europea nel settore del commercio, in particolare per quanto riguarda le norme di origine, il rispetto delle norme sanitarie e fitosanitarie e le misure di salvaguardia. I PTOM sono ammissibili al Fondo europeo di sviluppo (FES), creato dal Trattato di Roma del 1957.

I PTOM sono membri dell'Associazione dei Paesi e Territori d'Oltremare (OCTA) dell'Unione europea. Riceveranno 500 milioni di euro dal bilancio dell'Unione europea tra il 2021 e il 2027, di cui quasi la meta per la sola Groenlandia. La cooperazione tra l'Unione europea e i PTOM, che è disciplinata da una decisione del Consiglio adottata nell'ottobre 2021[21], si concentra su questioni legate all'economia, l'energia, il turismo e il cambiamento climatico.

Lo status di regione ultraperiferica (RUP) si applica a 9 territori appartenenti a 3 Stati membri dell'Unione europea:

- Spagna, con le Isole Canarie,
- Portogallo, con le Azzorre e Madeira,
- Francia, che è la più rappresentata in questa categoria, con la Guadalupa, la Guyana francese - l'unica delle 9 RUP a non essere un'isola - la Martinica, la Riunione, Saint-Martin e Mayotte.

Circa cinque milioni di persone vivono nelle regioni ultraperiferiche.

Questo status, riconosciuto ufficialmente per la prima volta nel 1992 dal Trattato di Maastricht, è stato definito formalmente nel 2009 con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Attualmente si basa sugli articoli 349 e 355 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). In una sentenza «Mayotte» del 15 dicembre 2015, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha ribadito lo status speciale di queste regioni ultraperiferiche[22].

Ai sensi dell'articolo 349 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea: «Tenuto conto della [loro] situazione economica e sociale strutturale, aggravata dalla grande distanza, dall'insularità, dalla superficie ridotta, dalla topografia e dal clima difficili, dalla dipendenza economica da alcuni prodotti, la cui persistenza e il cui cumulo recano grave danno al loro sviluppo, il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, adotta misure specifiche volte, in particolare, a stabilire le condizioni di applicazione dei trattati a tali regioni, comprese le politiche comuni. Quando le misure specifiche in

[20] I PTOM sono disciplinati dalle disposizioni della Parte quarta del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

[21] Decisione (UE) 2021/1764 del Consiglio dell'Unione europea del 5 ottobre 2021 *sull'associazione dei paesi e territori d'oltremare all'Unione europea, comprese le relazioni tra l'Unione europea, da una parte, e la Groenlandia e il Regno di Danimarca, dall'altra (decisione sull'associazione d'oltremare, compresa la Groenlandia)*.

[22] Corte Giust., 15 dicembre 2015, Parlamento europeo e Commissione europea contro Consiglio dell'Unione europea, aff. jtes. C-132/14 a 136/14.

questione sono adottate dal Consiglio secondo una procedura legislativa speciale, esso delibera anche su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo. […]
Il Consiglio adotta le misure di cui al primo comma tenendo conto delle caratteristiche e dei vincoli specifici delle regioni ultraperiferiche senza compromettere l'integrità e la coerenza dell'ordinamento giuridico dell'Unione, compresi il mercato interno e le politiche comuni».
Le regioni ultraperiferiche sono parte integrante dell'Unione europea e la legislazione e gli accordi dell'UE sono pienamente applicabili sul loro territorio. Tuttavia, data la loro particolare posizione geografica e le difficoltà che ne derivano, è stato necessario adattare alcune politiche europee alla loro situazione. Il diritto primario e anche il diritto derivato sono interessati. L'elenco fatto nello stesso articolo (che non è limitativo come ha precisato la Corte di Giustizia) include le politiche doganali e commerciali, la politica fiscale, le zone franche, le politiche agricole e della pesca, le condizioni di approvvigionamento di materie prime e di beni di consumo essenziali.
Allo stesso modo, le regole applicabili agli aiuti di Stato e le condizioni di accesso ai fondi strutturali e ai programmi orizzontali dell'Unione europea (come il programma di ricerca e innovazione «Orizzonte 2020»; il programma per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport «Erasmus +»; il Programma di sostegno ai settori creativi e culturali europei «Europa Creativa»; il Programma per la competitività delle imprese e delle piccole e medie imprese «COSME»; il Programma per l'ambiente e l'azione per il clima «LIFE»; lo Strumento di cooperazione allo sviluppo «DCI») sono anch'essi soggetti ad adeguamenti in linea con le esigenze di queste regioni.
Le regioni ultraperiferiche beneficiano in particolare del Fondo sociale europeo (FSE) e del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), i principali strumenti della politica europea di coesione economica, sociale e territoriale, ma anche del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e del Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA). Le regioni ultraperiferiche godono anche di programmi europei come «*Interreg V Oceano Indiano*», che mira a rafforzare l'integrazione regionale della Riunione e di Mayotte nell'Oceano Indiano e ad affrontare le sfide del co-sviluppo dei Paesi dell'area. Questo programma dovrebbe consentire a Mayotte di cooperare, in particolare, con lo Stato delle Comore, le Seychelle, la Tanzania, il Mozambico. Infatti, le economie delle regioni ultraperiferiche dipendono spesso da un numero limitato di prodotti – principalmente prodotti agricoli o risorse naturali – che ne limitano il potenziale di sviluppo.
Dalla metà degli anni 2010 circa, l'Unione europea ha sviluppato una strategia per rafforzare il partenariato con le sue regioni ultraperiferiche, promuovendo la coesione e lo sviluppo in queste regioni, concentrandosi in particolare sulla competitività e l'innovazione in settori quali l'agricoltura, la pesca e il turismo, e rafforzando la cooperazione con i Paesi vicini. Il 3 maggio 2022, la Commissione ha adottato una strategia rinnovata per queste regioni, in particolare nei settori della politica sociale, della sanità, degli aiuti di Stato, dell'energia e della capacità amministrativa. In diverse risoluzioni, il Parlamento europeo si è concentrato sull'ottimizzazione dello sviluppo del potenziale delle regioni ultraperiferiche, creando sinergie tra i Fondi strutturali e gli altri programmi dell'Unione europea in materia di innovazione, ambiente e clima, competitività delle imprese, ecc. Nelle ultime risoluzioni del giugno 2022 e del giugno 2023, il Parlamento europeo sottolinea in particolare la necessità di una serie di azioni volte a colmare le disparità tra le regioni ultraperiferiche e le regioni più sviluppate, con particolare attenzione all'agricoltura e all'economia blu o crescita blu, che cerca di combinare la preoccupazione per l'ambiente marino e gli ecosistemi costieri con l'idea che alcune industrie legate agli oceani o settori di attività «blu» abbiano il potenziale per essere sviluppati. L'attenzione si è anche portata sul clima, la transizione digitale e lo spazio,

Issn 2421-0528

la politica marittima, la pesca, la politica di coesione, l'ambiente e l'energia.

5. L'evoluzione dello status di Mayotte all'interno dell'Unione europea. Mayotte è diventata il più giovane dipartimento francese e, tre anni dopo, anche la più giovane regione ultraperiferica dell'Unione europea[23].

Nel 1957, la Francia cercava un modo per associare le colonie al mercato comune nascente. La Riunione, la Guyana francese, la Martinica e la Guadalupa, nonché l'Algeria prima della sua indipendenza si sono visti proporre di aderire alla Repubblica e al mercato comune. Altri territori, destinati a diventare indipendenti, furono messi in una situazione intermedia e classificati come paesi e territori d'oltremare (PTOM). Tra il 1957 e il 2014, Mayotte rientrava in questa categoria. È stata trattata alla stregua dell'arcipelago delle Comore dalle istituzioni europee, soprattutto in termini di dialogo, considerazione e finanziamenti per lo sviluppo. Per quasi sessant'anni, i finanziamenti europei sono stati integrati in quelli dei paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP). I fondi sono stati utilizzati principalmente per strutture di base, come l'elettrificazione e l'approvvigionamento idrico, permettendo un'assistenza minima allo sviluppo.

A partire dal Trattato di Lisbona sono stati possibili cambiamenti di status. L'articolo 355 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) autorizza il Consiglio europeo, su richiesta dello Stato membro interessato, a convertire i PTOM francesi, danesi o olandesi in RUP e viceversa, senza dover modificare il Trattato. Saint-Barthélemy, che fino alla fine del 2011 era una delle regioni ultraperiferiche dell'Unione europea, è diventata un PTOM nel 2012. L'opposto è avvenuto per Mayotte che, nel 2014, ha cambiato il suo status da quello di paese e territorio d'oltremare a quello di regione ultraperiferica. L'adesione allo status di RUP non era una conseguenza obbligatoria e automatica della dipartimentalizzazione. Tuttavia, così come il passaggio allo status dipartimentale ha rappresentato il passo definitivo che ha concesso a Mayotte di diventare parte integrante della Repubblica francese, allontanandosi dalle rivendicazioni comoriane, il passaggio allo status di regione ultraperiferica, al di là dei vantaggi legati all'accesso ai Fondi strutturali, ha permesso all'isola di entrare simbolicamente nella famiglia europea.

Il passaggio allo status di regione ultraperiferica comporta un aumento senza precedenti della manna europea. A titolo di paragone, nel periodo 2000-2007, la dotazione del 9° Fondo europeo di sviluppo (FES) per Mayotte ammontava a 19 euro per abitante, una cifra irrisoria rispetto ai 427 euro che la vicina Riunione riceveva nello stesso periodo come regione ultraperiferica. Tra il 2008 e il 2014, in quanto paese e territorio d'oltremare, Mayotte ha ricevuto 22 milioni di euro di finanziamenti europei. Per il periodo 2020-2027, questo importo sale a 470 milioni di euro. Nel luglio 2023, ad esempio, sono stati inaugurati due battelli anfidromi diesel-elettrici per migliorare i servizi per gli utenti tra Grande-Terra e Piccola-Terra, con un costo di 14.128.600 euro, cofinanziato per il 17% dal Consiglio dipartimentale di Mayotte e per l'83% dall'Unione europea nell'ambito del Fondo europeo di sviluppo regionale.

6. L'estrema fragilità di Mayotte come dipartimento d'oltremare e regione ultraperiferica. Una delle caratteristiche specifiche delle regioni ultraperiferiche è che devono affrontare una serie di difficoltà derivanti dalle loro caratteristiche geografiche.

[23] Su questo tema di recente, si veda *Tavola rotonda sulla* questione dello status di Mayotte secondo il diretto internazionale, presieduta da J.-L. Bourlanges, Rapporto n. 61 del Comitato Affari esteri, 5 giugno 2024; D. Dormoy, T. M'Saïdié, J. Ziller, *Pour un nouveau droit des outre-mer du XXIe siècle*, Bruxelles, 2024, 303; F. T. Rakotondrahaso, *Le statut de Mayotte vis-à-vis de l'Union européenne*, Aix-en-Provence, 2014, 333.

Secondo l'articolo 72-3, primo comma della Costituzione, «la Repubblica riconosce le popolazioni d'oltremare nell'ambito del popolo francese, in un ideale comune di libertà, uguaglianza e fraternità». Tuttavia, Mayotte rimane ai margini della Repubblica francese, con le sue specifiche caratteristiche socio-economiche e culturali, oltre che geopolitiche, diplomatiche e giuridiche.

L'isola di Mayotte sembra concentrare tutti i problemi.

Dopo la Riunione, è la regione ultraperiferica più lontana da Parigi, dista da 8444 km, e rispetto a tutte le regioni ultraperiferiche in generale rispetto alla loro capitale[24], con un volo di dieci ore quando il percorso è diretto, ma la maggior parte dei voli prevede uno scalo.

Dopo Saint-Martin, è la regione ultraperiferica più piccola in termini di superficie. Con una popolazione stimata di 321000 abitanti su una superficie di 374 km[225], la densità di popolazione è 4,5 volte quella della Francia continentale.

La sua topografia e il suo clima la espongono a numerosi rischi naturali. Il passaggio devastante del ciclone Chido, che ha colpito Mayotte il 14 dicembre 2024, ne è una terribile dimostrazione. Il ciclone ha esacerbato le difficoltà già presenti nell'arcipelago, sia in termini di accesso all'acqua, all'assistenza sanitaria, all'istruzione, al trattamento dei rifiuti, ai servizi igienici o alla sicurezza. Il 13 febbraio 2025, il Senato francese ha adottato definitivamente il disegno di legge d'urgenza per Mayotte. Prevede soprattutto una maggiore flessibilità nelle norme che regolano l'urbanistica e gli appalti pubblici, oltre a una serie di misure sociali, come le agevolazioni fiscali.

Mayotte si distingue dagli altri territori francesi, compresi quelli d'oltremare, per altri fattori di vulnerabilità.

Mayotte possiede un alto tasso di fertilità e una popolazione molto giovane. Con 4,7 figli per donna, il tasso di fertilità di Mayotte è molto superiore alla media della Francia continentale che è poco più del 1,6. Mayotte è il dipartimento francese con la più forte crescita demografica e le previsioni sono chiaramente in crescita. La fertilità è trainata dalle madri di nazionalità straniera, soprattutto comoriane, che hanno dato alla luce i tre quarti dei bambini nati nel 2022. La popolazione rimane molto più giovane che altrove in Francia: l'età media è di 23 anni, rispetto ai 41 della Francia continentale. Nel 2017, metà della popolazione aveva meno di 18 anni; il 60% aveva meno di 20 anni, rispetto a meno del 25% della popolazione totale francese, mentre gli ultrasessantenni rappresentavano solo il 4% della popolazione, cioè 6 volte meno che nella Francia continentale.

Mayotte è afflitta da un'estrema povertà. Oltre ad essere il dipartimento più povero di Francia, Mayotte è la terza regione più povera dell'Unione europea, preceduta solo da due regioni bulgare. È la regione ultraperiferica con il prodotto interno lordo (PIL) più basso, pari al 30% della media europea, mentre Guadalupa e Riunione, ad esempio, si attestano al 68% e al 69%. Il prodotto interno lordo pro capite è quasi quattro volte inferiore al livello nazionale. Il tenore di vita medio degli abitanti di Mayotte è sette volte inferiore alla media nazionale (che corrisponde ai dati della Francia continentale più Martinica e isola della Riunione). Secondo i dati dell'Istituto nazionale di statistica e studi economici (INSEE) per il 2018, mentre il reddito medio annuale in Francia è di 22 320 euro, a Mayotte è di 3140 euro, cioè più di 7 volte inferiore. A causa dei notevoli flussi migratori e della carenza di posti di lavoro, il 77% della popolazione vive al di sotto della soglia di povertà nazionale (circa 1158 euro al mese

[24] Per fare un esempio estremo, mentre Madeira dista solo 1041 km da Lisbona, la Riunione è nove volte più lontana da Parigi, con 9921 km. La regione ultraperiferica francese più vicina alla capitale è Saint-Martin, a 6700 km di distanza quando la più lontana delle 3 regioni ultraperiferiche non francesi è quella delle Isole Canarie, a una distanza media di 1850 km da Madrid.

[25] Se nel 1958 gli abitanti erano 23364, la cifra è salita a 186452 nel 2007, con un aumento di otto volte in quasi 50 anni e di quasi quattordici volte in 67 anni se prendiamo in considerazione l'anno 2024.

per una persona che vive da sola), un valore cinque volte superiore a quello della Francia continentale.
Nel 2020, i tassi di occupazione in tutte le regioni ultraperiferiche erano inferiori alla media dell'Unione europea, dal 43% di Mayotte al 71% delle Azzorre. Meno del 30% delle persone in età lavorativa (compresa tra i 15 e i 64 anni) di Mayotte sono occupate, rispetto al 65% del resto della Francia. Il tasso di disoccupazione di Mayotte, con il 37%, è più di tre volte superiore alla media dell'Unione europea.
Quattro case su dieci sono costruite in modo precario, principalmente in lamiera. Inoltre, il 29% delle case non ha ancora acqua corrente, sei su dieci non dispongono dei servizi igienici di base e una su dieci non ha elettricità. Logicamente, il ciclone Chido, che ha devastato Mayotte nel dicembre 2024, ha terribilmente aggravato la situazione perché ha colpito soprattutto i quartieri più svantaggiati dove la maggior parte delle case è stata costruita con materiali leggeri. L'obiettivo principale dell'Operazione *Wuambushu*[26] che si è svolta a partire dell'aprile 2023 era quello di eliminare le abitazioni associate alla presenza illegale di stranieri e all'insicurezza, relegando in secondo piano la necessità sociale, morale e sanitaria di fornire a tutti un alloggio dignitoso, senza discriminazioni.
Mayotte ha un costo della vita elevato. Nel 2022, i prezzi a Mayotte erano più alti del 10% rispetto alla Francia continentale (esclusi gli affitti). In particolare, il cibo costa il 30% in più a Mayotte rispetto alla Francia continentale. Anche le comunicazioni e l'assistenza sanitaria sono più costose.
La popolazione di Mayotte è poco istruita. Solo il 17% di una determinata fascia d'età possiede un baccalauréat – l'equivalente della maturità italiana – e il 70% della popolazione ha una padronanza scarsa o nulla del francese[27]. Nel 2017, solo il 32% delle persone di età pari o superiore ai 15 anni che avevano lasciato il sistema educativo era in possesso di un titolo di studio (12,3% nell'istruzione superiore, 10,2% con il Baccalauréat, 8,4% con un diploma professionale, 68,5% con pochi titoli - cioè non più dell'esame della fine della scuola media - o nessun titolo), rispetto al 72% della Francia continentale. È la regione francese con il minor numero di laureati.
Mayotte deve far fronte a livelli eccezionalmente elevati di immigrazione clandestina e si verificano ricorrenti naufragi di piroghe – i *kwassakwassa* – tra l'isola di Anjouan e Mayotte, che distano solo 70 km l'una dall'altra.
Il 95% della popolazione è musulmana e, fino al 2011, il sistema giudiziario era in parte gestito da tribunali – i cosiddetti «tribunali cadiali» – che applicavano principi basati sulla dottrina musulmana e sulle norme consuetudinarie africane[28].

7. Le potenzialità delle regioni ultraperiferiche e in particolare di Mayotte per l'Unione europea. Anche se sono spesso le regioni meno sviluppate dell'Unione europea, le regioni ultraperiferiche presentano una serie di vantaggi e possono essere di grande utilità per l'Unione. Esse consentono all'Unione europea di essere presente in aree geografiche strategiche e alcune di loro offrono un potenziale significativo in termini di ricerca e innovazione. I settori della biodiversità terrestre e marina[29] – in particolare quello della Riunione –, della farmacologia (grazie alla presenza di piante endemiche – cioè che non si

[26] Una parola in m*ahorais* che significa «riprendere» (in mano).
[27] Il s*himaore* è una delle due principali lingue indigene parlate sull'isola di Mayotte. Si tratta di un dialetto *swahili*, mentre lo shibushi è una lingua austronesiana strettamente imparentata con le lingue parlate sull'isola.
[28] Si veda Ordinanza n. 2011/337 *che modifica l'organizzazione del sistema giudiziario del Dipartimento di Mayotte*.
[29] In generale, i territori d'oltremare francesi ospitano un patrimonio naturale che rappresenta l'80% della biodiversità del Paese. Con questi territori - che rappresentano il 95% dello spazio marittimo nazionale - la Francia ha la seconda zona economica esclusiva (ZEE) più grande del mondo, dietro agli Stati Uniti.

Issn 2421-0528

ritrovano da nessuna altra parte – con sostanze attive utilizzabili dall'industria), delle energie rinnovabili e dell'aerospazio – il centro spaziale della Guyana è la principale base di lancio di satelliti e razzi dell'Unione europea – sono esempi notevoli.
A prima vista, l'effettivo contributo di Mayotte all'Unione europea può suscitare interrogativi. Ma, al di là della sua particolare vulnerabilità, grazie alla sua posizione geografica nell'Oceano Indiano, anche Mayotte ha un notevole potenziale geopolitico e strategico per la Francia e l'Unione europea come base per le forze armate francesi o per negoziati internazionali.
Inoltre, Mayotte potrebbe diventare, grazie al suo ambiente naturale – che è riuscita a preservare – , e agli aiuti europei, un centro di notevole sviluppo turistico: possiede infatti una delle lagune più grandi e più belle del mondo, delimitata da una barriera corallina lunga oltre 160 km. Nell'isola sono d'interesse anche alcune tradizioni culturali, tra cui la *Mawlida shenge*, una cerimonia sociale, spirituale e artistica della tradizione sufi, che riunisce uomini e donne in un rituale che canta le lodi del Profeta, organizzato in occasione di eventi importanti della vita sociale, familiare, spirituale o politica, e la *Mbiwi*, una forma d'arte con canti e danze esclusivamente femminili, registrate nell'inventario nazionale del patrimonio culturale immateriale. Il patrimonio culturale è una parte importante dell'identità francese ma anche europea. Nel caso presente, sono elementi del patrimonio immateriale, più spesso abbinato al continente africano, che sono stati logicamente riconosciuti.
La democrazia si misura dal destino riservato ai più vulnerabili e, nel futuro, la Francia e l'Europa hanno un ruolo importante da giocare per il destino riservato a Mayotte.

Abstract. Mayotte, situata nell'Oceano Indiano, che dista quasi 8500 km da Parigi, ha una storia particolare di legami con la Francia, consolidati dal XIX secolo e rafforzati nel tempo attraverso referendum e decisioni politiche. Dal 2011 è diventata il 101° dipartimento francese e, nel 2014, ha ottenuto lo status di regione ultraperiferica (RUP) dell'Unione europea. Questo cambiamento ha segnato una svolta decisiva, permettendole di accedere ai finanziamenti europei e di integrarsi più strettamente nell'Unione europea.
Tuttavia, Mayotte resta una regione fragile, con sfide economiche, sociali e ambientali significative. La povertà diffusa, l'alto tasso di fertilità, la carenza di infrastrutture, l'immigrazione irregolare e le tensioni con le Comore la rendono un'area complessa da gestire. Il passaggio del ciclone Chido nel dicembre 2024 ha ulteriormente evidenziato la vulnerabilità dell'isola.
Nonostante queste difficoltà, Mayotte ha un potenziale strategico importante per la Francia e l'Unione europea, soprattutto grazie alla sua posizione geografica, alla biodiversità e alle opportunità di sviluppo turistico. L'Unione europea e la Francia hanno una responsabilità nel garantire il progresso dell'isola, bilanciando le sue sfide con le opportunità offerte dal suo status particolare.

Abstract. Mayotte, located in the Indian Ocean, which is almost 8500 km from Paris, has a unique history of ties with France, established in the 19th century and reinforced over time through referendums and political decisions. In 2011, it became France's 101st department, and in 2014, it was granted the status of an outermost region (RUP) of the European union. This transition marked a significant milestone, allowing Mayotte to access EU funding and integrate more closely within the European union.
However, Mayotte remains a fragile region, facing significant economic, social, and environmental challenges. Widespread poverty, a high fertility rate, a lack of infrastructure, irregular immigration, and tensions with the Comoros make it a complex territory to manage. The passage of Cyclone Chido in december 2024 further highlighted the island's vulnerability.

Despite these difficulties, Mayotte holds strategic potential for both France and the European union, particularly due to its geographic position, biodiversity, and tourism opportunities. The European union and France have a responsibility to ensure the island's development, balancing its challenges with the opportunities offered by its unique status.

Parole chiave. Mayotte – Unione europea – paesi e territori d'oltremare – regioni ultraperiferiche – dipartimenti d'oltremare.

Key words. Mayotte – European Union – Overseas countries and territories – Outermost regions – Overseas departments.

Issn 2421-0528

IL RUOLO DELL'UNIONE EUROPEA, DELLO STATO E DELLE REGIONI IN MATERIA DI TUTELA DELL'AMBIENTE*

di Gloria Marchetti**

Sommario. 1. Introduzione. – 2. L'evoluzione del ruolo dell'Unione europea in materia di ambiente. – 3. L'impatto del diritto e delle azioni europee in materia di ambiente sulla giurisprudenza costituzionale, sulle politiche e sulla regolamentazione statale e regionale. – 4. Il ruolo dello Stato e delle Regioni in materia di tutela dell'ambiente dopo la riforma del Titolo V, parte seconda, Cost. e la lettura della Corte costituzionale. – 5. La modifica dell'art. 9 della Costituzione e le possibili conseguenze sull'assetto delle competenze in materia ambientale. – 6. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione. L'analisi della tutela costituzionale dell'ambiente deve essere contestualizzata entro un quadro ordinamentale oramai multilivello, tenendo pertanto conto dei diversi mutamenti in atto nelle discipline e nelle politiche europee, nazionali e regionali in questa materia.

Ciò premesso, appare interessante esaminare i seguenti aspetti: il ruolo dell'Unione europea in materia di ambiente e il suo impatto sulle politiche e sulla regolamentazione statale e regionale; il riparto delle competenze tra Stato e Regioni, in materia di tutela dell'ambiente, dopo la riforma del Titolo V, parte seconda, Cost. e la lettura della Corte costituzionale; la modifica dell'art. 9 della Costituzione e le possibili conseguenze sul riparto delle competenze.

2. L'evoluzione del ruolo dell'Unione europea in materia di ambiente. L'Unione europea ha progressivamente assunto un importante ruolo nella tutela dell'ambiente. Essa ha rafforzato le politiche in materia di ambiente, grazie anche all'evoluzione delle disposizioni dei Trattati UE[1].

É soprattutto con il Trattato di Maastricht (TUE) del 1992 che sono state poste le basi per un forte intervento europeo in materia ambientale, avendo esso previsto, espressamente, che la relativa politica è fondamentale per l'Unione e contribuisce a realizzare, più in generale, i suoi obiettivi. Da quel momento, pertanto, la politica ambientale non è più considerata, come in passato, in funzione esclusivamente della costruzione di un mercato interno, ma trova una propria autonoma e formale legittimazione[2].

---

* *Sottoposto a referaggio.*

** Professoressa Associata di Diritto costituzionale e pubblico — Università degli Studi di Milano.

[1] Ripercorrono le tappe dell'evoluzione dei Trattati in materia di ambiente, più recentemente: P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *La disciplina comunitaria della tutela ambientale*, in P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *I Diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, 5a ed., Torino, 2022, 460 ss.; M. Orofino, *La tutela dell'ambiente nella costruzione della società digitale europea*, in AA.VV., *Le nuove sfide del diritto dell'ambiente dopo la riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione. Doveri e responsabilità delle imprese nella doppia transizione*, in *Astrid*Rassegna. 4, 2024, 5 ss.

[2] Sulle origini della politica ambientale comunitaria e i suoi sviluppi, si vedano: G. Cordini, *Ambiente (tutela dell') nel diritto delle comunità europee*, in *Dig. disc. pubbl.*, I, Torino, 1987, 193 ss. e *Appendice*, VII, 1991, 665 ss.; C. Curti Gialdino, *Ambiente (tutela dell')*, in *Il Diritto della comunità europea*, in *Enc. giur.*, II, Roma, 1988, 2 ss.; B. Caravita, *I principi della politica comunitaria in materia ambientale*, in *Riv. giur. amb.*, 1991, 207 ss.; P.A. Pillitu, *Profili costituzionali della tutela ambientale nell'ordinamento comunitario europeo*, Perugia, 1992; S. Cassese (a cura di), *Diritto ambientale*

I successivi sviluppi nelle modifiche dei Trattati hanno poi portato, non solo ad includere la politica ambientale tra i suoi obiettivi fondamentali, ma a prevedere un impegno degli Stati membri a garantire un «alto livello» di protezione ambientale e a porre in stretta correlazione la tutela dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile[3], nel senso che le politiche di mercato devono essere sostenibili e integrate a quelle ambientali.

Da ultimo, il Trattato di Lisbona ha ulteriormente rafforzato la correlazione tra politiche di protezione ambientale e sviluppo sostenibile[4]. All'art. 3 TUE è infatti stabilito che l'Unione si impegna «per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente». L'art. 11 TFUE prevede che «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente» debbano «essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile»[5]. Oltre a ciò, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'art. 37, prevede che «Un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile»[6]. Dalla lettura del Trattato si ricava che gli interessi ambientali e quelli economici sono posti in un rapporto di integrazione reciproca: l'intento è di creare una più forte connessione tra politiche, nell'ottica di contemperare le esigenze legate ad una crescita economica e sociale nell'ambito di un'economia di mercato che tenga in considerazione, in ogni caso, la qualità dell'ambiente. Al contempo, il nuovo Trattato ha altresì rafforzato il principio dello sviluppo sostenibile che non è più preso in considerazione limitatamente al mercato e alle attività economiche; tale principio, infatti, si inserisce nell'ottica di uno sviluppo economico, sociale ed ambientale. Comincia, pertanto, a consolidarsi l'idea — che diventerà poi centrale nelle politiche definite dal *Green Deal* — di

comunitario, Milano, 1995; M.P. Chiti, *Ambiente e "Costituzione europea": alcuni nodi problematici*, in S. Grassi, M. Cecchetti, A. Andronio (a cura di), *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, 131 ss.; G. Cataldi, *Ambiente (tutela dell'), Diritto della Comunità europea*, in *Enc. giur.*, II, Roma, 2001, 1 ss.; A. Vuolo, *La tutela dell'ambiente quale principio fondamentale comune*, in M. Scudiero (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, Napoli, 2002; A Bonomo, *Europa e ambiente: profili pubblicistici*, in F. Gabriele, A.M. Nico (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, Bari, 2005, 101 ss.; B. Nascimbene, L. Garofalo, *Studi su ambiente e diritto. Il diritto dell'Unione europea*, Bari, 2012; R. Rota, *Profili di diritto comunitario dell'ambiente*, in P. Dell'Anno, E. Picozza (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, vol. I, Principi generali, Padova, 2012, 151 ss.; A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, *Introduzione al diritto dell'ambiente*, Roma, 2018, 15-24; G. Cordini (a cura di), *L'Europa e l'ambiente*, Napoli, 2021. Sia consentito rinviare, inoltre, a G. Marchetti, *Il "principio fondamentale ambientalista" nella prospettiva multilivello e il suo impatto sull'assetto costituzionale*, Torino, 2024, sp. 15-52.

[3] Sul tema dello sviluppo sostenibile nei Trattati, si veda, A. Marzanati, *Lo sviluppo sostenibile*, in A. Lucarelli, A. Patroni Griffi (a cura di), *Studi sulla costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, Napoli, 2004, 139 ss.

[4] Sul Trattato di Lisbona, in generale, si veda, per tutti, P. Bilancia, *The dynamics of the EU integration and the impact on the national constitutional law. The European Union after the Lisbon Treaties*, Milano, 2012.

[5] Al riguardo, si vedano M. Bernardi, R. Miccù, *La diade "ambiente-energia" e lo sviluppo sostenibile: alla ricerca della "quadratura del cerchio"*, in M.A. Icolari (a cura di), *La tutela dell'ambiente al tempo della crisi pandemica*, Torino, 95, i quali sottolineano che nell'attuale formulazione dell'art. 11 del TFUE «il concetto di sviluppo sostenibile assume un significato più ampio di quello misurato sul fragile equilibrio tra sviluppo economico e tutela dell'ambiente, aprendosi all'integrazione tra le diverse azioni che possono essere intraprese e, dunque, alla nozione di "ecocompatibilità"».

[6] Sull'art. 37, si vedano: A. Lucarelli, *Art. 37*, in R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *L'Europa dei diritti. Commento alla carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001, 258 ss.; S. Grassi, *La Carta dei diritti fondamentali e la tutela dell'ambiente (Art. 37)*, in G. Vettori (a cura di), *Carta europea e diritti dei privati*, Padova, 2002, 227 ss.; B. Pozzo, *La tutela dell'ambiente nelle costituzioni: profili di diritto comparato alla luce dei nuovi principi introdotti dalla Carta di Nizza*, in B. Pozzo, M. Renna (a cura di), *L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, 2004, 6 ss.

uno stretto legame tra il concetto di sostenibilità — non più solo di sviluppo sostenibile — economica, ambientale e sociale, e la natura trasversale della politica dell'ambiente[7].
Sulla base dei Trattati è stato adottato, nel tempo, un gran numero di direttive e di regolamenti, dando luogo ad un importante *corpus* normativo europeo, avente ad oggetto la tutela dell'ambiente.
Va sottolineato, inoltre, che la politica ambientale europea si è sviluppata, non solo attraverso l'evoluzione dei Trattati e del diritto derivato, ma anche grazie all'adozione di importanti atti di *soft law*. Tra questi, assumono una particolare rilevanza i cd. Programmi di azione comunitaria in materia ambientale (PAA); programmi pluriennali avviati negli anni '70 del secolo scorso, quando l'ambiente non era ancora previsto dai Trattati, che hanno elaborato alcuni importanti principi in materia, poi ripresi, peraltro, dai Trattati stessi, e hanno contribuito ad indirizzare le politiche interne degli Stati.

In questo contesto, durante la scorsa Commissione von der Leyen, l'Unione ha dedicato una grande attenzione all'implementazione di politiche volte a contrastare il cambiamento climatico e il degrado ambientale. Si tratta di politiche, racchiuse soprattutto nel *Green Deal* (GDE)[8], finalizzate a ridurre a zero l'impatto delle attività connesse all'industria e dell'energia sull'ambiente, con l'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050. Attraverso l'adozione di tali politiche, l'Unione ha assunto una prospettiva nuova, rispetto al passato, ponendo al centro dell'attenzione la tutela e il ripristino degli ecosistemi e della biodiversità, in un'ottica anche intergenerazionale, e la necessità di implementare, al contempo, uno sviluppo sociale ed economico.
Pertanto, il nuovo approccio dell'Unione alle tematiche ambientali si basa su un diverso presupposto rispetto al passato. Secondo i Trattati europei uno sviluppo economico sostenibile avrebbe dovuto comportare un miglioramento della qualità dell'ambiente, attraverso un uso razionale delle risorse. Le nuove strategie europee, invece, vanno oltre tale visione, assumendo un nuovo approccio allo sviluppo economico: posto che la tutela degli ecosistemi è fondamentale per garantire il benessere e la salute degli individui e può apportare effettivi benefici all'economia — attraverso il potenziamento di molti suoi settori — non è solo lo sviluppo economico che deve essere sostenibile ma anche gli ecosistemi stessi. Lo sviluppo, inoltre, deve essere equilibrato e sostenibile anche dal punto di vista sociale[9]. Ciò implica un impegno, da parte degli Stati, a rendere sostenibili gli ecosistemi, non più solo lo sviluppo economico, evitando però che le politiche *green* comportino sacrifici eccessivi, per i

---

[7] Riguardo alle previsioni europee, prima del Trattato di Lisbona, A. Lucarelli, *Art. 37*, cit., 262, ritiene che i Trattati configurerebbero «nella protezione ambientale, la misura ed il limite di una crescita economica sostenibile e di uno sviluppo armonioso ed equilibrato della Comunità, riducendo la centralità dell'impresa e affermando l'esigenza di un equilibrio tra produzione, consumo e rispetto dell'ambiente».
[8] Presentato l'11 dicembre 2019 dalla Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen. Per un esame del *Green Deal* e degli interventi previsti al fine di darvi attuazione, si vedano, tra gli altri: S. Cavaliere, *Il progetto* Green New Deal *e gli incentivi verdi: è tutto oro quello che luccica?*, in *DPERonline*, 1, 2020, 1 ss.; E. Chiti, *Managing the Ecological Transition of the EU: the European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Common Market Law Review*, 1, 2022, 19 ss.; M. Passalacqua (a cura di), *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale*, Padova, 2021; A. Moliterni, *Il* Green Deal *europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 1, 2021, 4 ss.
[9] In proposito, F. Scuto, *Il PNRR nel quadro del rinnovato protagonismo dello Stato nell'economia*, in P. Bilancia (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, Bologna, 2024, 219, parla di un «cambio di paradigma» dell'intervento europeo nell'economia che «potrebbe rappresentare un'occasione epocale per ripensare il ruolo dello Stato (e dell'UE) nell'economia e per rendere strutturale un nuovo approccio dell'Unione che non sia più orientato prevalentemente (se non esclusivamente) al mercato e alla tutela delle quattro tradizionali libertà (libera circolazione di merci, persone, capitali, servizi) – da cui comunque è partito il processo di integrazione europea […] – ma che leghi l'intervento pubblico alle esigenze di equità sociale e tutela dei diritti sociali». Su questi temi, più diffusamente, si veda altresì, dello stesso Autore, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo*, Torino, 2022.

cittadini e le imprese, e garantendo politiche sociali più giuste. In altri termini, l'approccio è quello di considerare la questione ambientale e di sviluppo economico e sociale come aspetti che si integrano in un'unica finalità: tutelare gli elementi ecologici, allo scopo di preservarli, non rappresenta solo un'esigenza ambientale ma anche sociale, in quanto dovrebbe comportare una più giusta distribuzione delle risorse e un modello di sviluppo più sostenibile ed equo. In buona sostanza, l'obiettivo è di realizzare, in concreto, un'effettiva sostenibilità, non più solo economica, come in passato, ma anche ambientale e sociale, in un'ottica intergenerazionale, e di integrazione delle politiche (ambientali, economiche e sociali).

Il diverso approccio europeo ai temi ambientali, incentrato sulla tutela e il ripristino degli ecosistemi e della biodiversità, anche nella prospettiva delle generazioni future, e sull'integrazione delle politiche, sociali ed economiche, si riscontra altresì nel *Next Generation EU*[10], volto a finanziare, tra l'altro, gli obiettivi del *Green Deal*[11].

Il programma prevede, tra le priorità, una forte accelerazione del processo di transizione ecologica verso una nuova Europa *green*. In particolare, il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (*Recovery and Resilience Facility*, RRF), la componente più significativa del *Next Generation EU,* stabilisce che almeno il 37% della spesa prevista nei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR) per investimenti e riforme debba sostenere gli obiettivi climatici dell'Unione[12].

Inoltre, il regolamento UE 241/2021, che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, stabilisce, in via generale, che gli investimenti previsti nei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza debbono soddisfare il principio di «non arrecare danno significativo agli obiettivi ambientali»[13] (nel rispetto del principio *Do Not Significant Harm, DNSH*). Esso diventa, dunque, un principio che vincola le attività economiche e finanziarie a conformarsi agli obiettivi ambientali ed è destinato ad avere un significativo impatto sulle politiche pubbliche e sulle scelte delle imprese a livello nazionale.

Più di recente, poi, nel Piano *REPowerEU*[14], l'ambiente è considerato il volano per il rilancio dell'economia del mercato europeo — a seguito delle conseguenze della pandemia e, specialmente, della guerra tra Russia e Ucraina — attraverso una politica volta ad accelerare

---

[10] Si vedano: il Regolamento (UE) n. 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi Covid-19; il Regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza.

[11] Anche se il *Green Deal* e il *NGEU* hanno caratteristiche diverse: il *Green Deal* è un programma permanente che incide sulle politiche dell'Unione, vincolando i futuri decisori, mentre il *NGEU* è uno strumento di solidarietà tra Stati che ha una natura temporanea e necessita dell'azione degli Stati per la sua attuazione.

[12] Al riguardo, 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. Opportunità e criticità*, cit., 228-229, osserva «Non è un caso […] che il regolamento del *Next Generation* abbia espressamente richiesto che almeno il 37% della spesa per investimenti e riforme dei Piani nazionali di ripresa sia destinato a sostenere proprio gli "obiettivi climatici, ambientali ed energetici adottati dall'Unione", specificando, in particolare, l'impatto delle riforme e degli investimenti sulla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, la quota di energia ottenuta da fonti rinnovabili, l'efficienza energetica, l'integrazione del sistema energetico, le nuove tecnologie energetiche pulite e l'interconnessione elettrica».

[13] Art. 5, Regolamento (UE) 2021/241. Al riguardo, R. Bifulco, *"Il compito che definisce la nostra generazione": la l. cost. 1/2022 nella prospettiva dell'*Environmental Constitutionalism, in *PasS. Cost.*, 2, 2022, sp. 55, sottolinea che «il *no harm principle* diventa un principio ispiratore di tutte le proposte legislative e degli atti delegati, fornendo un contributo rilevante alla sua recezione nell'ambito del diritto internazionale consuetudinario».

[14] Presentato nel maggio 2022 dalla Commissione europea per «porre fine alla dipendenza dell'Unione europea dai combustibili fossili della Russia (...) e affrontare la crisi climatica», COM (2022) 230 *final*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Piano *REPowerEU*.

la transizione verso l'energia pulita e ad aumentare l'indipendenza energetica dell'Europa da fornitori inaffidabili e da combustibili fossili volatili[15].

3. L'impatto del diritto e delle azioni europee in materia di ambiente sulla giurisprudenza costituzionale, sulle politiche e sulla regolamentazione statale e regionale. Il diritto e le azioni europee in materia di ambiente hanno contribuito a rafforzare, nel tempo, le politiche e la regolamentazione, statale e regionale, nel senso di una sua maggiore tutela. In particolare, il diritto primario, il diritto derivato e le politiche dell'Unione europea hanno, in più fasi e in modi diversi, «imposto» anche al nostro Paese: l'approvazione di una determinata disciplina, contenuta, in particolare, nel Codice dell'ambiente del 2006, d. lgs. n. 152/2006[16], che ha introdotto i principi dell'Unione in materia ambientale (ossia i principi della precauzione, dell'azione preventiva, della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente e il principio di «chi inquina paga»)[17]; l'adozione di politiche più rispettose dell'ambiente; l'istituzione di adeguate strutture con competenze specifiche. Riguardo a quest'ultimo aspetto, è significativo, che l'istituzione del Ministero dell'ambiente, avvenuta con l. n. 349 del 1986, poi variamente nominato, è dipesa anche, e soprattutto, dall'esigenza di avere un rappresentante presso il Consiglio dei ministri dell'ambiente UE che partecipasse all'elaborazione delle decisioni in materia[18].

In definitiva, sebbene non si possa negare che l'attuazione delle politiche ambientali, nel nostro Paese, abbia incontrato delle difficoltà, anche perché sono stati coinvolti vari livelli di governo e, più nello specifico, le Regioni, è comunque innegabile che il diritto e le politiche europee abbiano fornito dei punti fermi per il legislatore, statale e regionale, e abbiano portato ad un rafforzamento della tutela dell'ambiente.

Per altro verso, poi, grazie anche all'evoluzione del ruolo dell'Unione europea in materia di ambiente, la sua tutela ha progressivamente assunto, a livello nazionale — a partire dagli anni '80 — un rilievo costituzionale per merito della giurisprudenza della Corte costituzionale. Essa è arrivata a riconoscere, infatti, prima della modifica costituzionale del 2001 — che ha definito le competenze legislative tra Stato e Regioni in materia ambientale — e della recente riforma del 2022 — che ha inserito in Costituzione un espresso riferimento alla tutela dell'ambiente — e, quindi, in assenza di riferimenti costituzionali all'ambiente, la sua natura di valore costituzionale o di «valore costituzionalmente garantito e protetto»[19]; ciò attraverso

---

[15] In tal senso, G. Rossi, *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, in G. Rossi, M. Monteduro (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, 2020, 9, il quale ritiene che «l'ambiente può essere non solo compatibile con lo sviluppo ma può diventare un volano per la ripresa economica, da molto tempo stagnante, l'ambiente, e per un nuovo tipo di sviluppo».

[16] Poi modificato con d.lgs. n. 4/2008 e d.lgs. n. 128/2010. Tra la dottrina costituzionalistica che si è occupata del Codice, si vedano: A. Celotto, *Il codice che non c'è: il diritto ambientale tra codificazione e semplificazione*, in *Giust. amm.*, 2009; B. Caravita, A. Morrone, *Le fonti del diritto ambientale*, in B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, 62 ss.

[17] Sui principi ambientali contenuti nel Codice dell'ambiente, si vedano: L. Salvemini, *Dei principi di diritto dell'ambiente*, Milano, 2012, 101 ss.; Id., *Il nuovo diritto dell'ambiente tra recenti principi e giurisprudenza creativa*, Torino, 2022, sp. 149 ss.; F. Fracchia, *I principi generali nel codice dell'ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 3, 2021, 4-73.

[18] Sull'istituzione del ministero dell'Ambiente, si veda A. Ferrara, *Le competenze dell'amministrazione statale*, in B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., 100 ss.

[19] Si cfr. Corte cost., sent. n. 167/1987 in cui la Corte ha affermato che «il patrimonio paesaggistico e ambientale costituisce un eminente valore cui la Costituzione ha conferito spiccato rilievo (art. 9 co. 2), imponendo alla Repubblica – a livello di tutti i soggetti che ivi operano e nell'ambito delle rispettive competenze istituzionali – di perseguire il fine precipuo di tutela». Si vedano, in tal senso, le sentt. n. 191/1987, n. 210/1987 (sulla quale si cfr. E. Picozza, *L'ambiente … allo Stato*, in *Corr. giur.*, 1987, 1044 ss.), n. 617/1987 (sulla quale si veda R. Bin, *Sulla funzione di indirizzo e coordinamento e sul "valore assoluto" dell'ambiente (nota a Corte cost. 617/1987)*, in *Le Regioni*, 1988, 507 ss.), n. 800/1988, n. 1031/1988, n. 324/1989.

un'interpretazione estensiva dell'art. 9 Cost.[20]. Secondo tale interpretazione, la tutela del paesaggio, di cui al vecchio testo dell'art. 9 Cost., non riguardava solo la protezione delle bellezze naturali ma doveva tener conto della difesa dell'ambiente, in quanto presupposto per la salvaguardia della salute[21].

4. Il ruolo dello Stato e delle Regioni in materia di tutela dell'ambiente dopo la riforma del Titolo V, parte seconda, Cost. e la lettura della Corte costituzionale. L'evoluzione del ruolo dell'Unione europea in materia di ambiente ha altresì spinto il legislatore costituzionale a introdurre il termine «ambiente» in Costituzione, nell'ambito della ridefinizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni, effettuata con la revisione del Titolo V, parte seconda, del 2001[22]: è attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato «la

[20] Sul tema dell'ambiente in Costituzione, prima della riforma del 2022, la dottrina è assai ampia. Ci si limita a citare, tra i contributi più significativi e recenti: M. Cecchetti, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000; L. Mezzetti (a cura di), *Manuale di diritto ambientale*, Padova, 2001; S. Grassi, *Tutela dell'ambiente (dir. amm.)*, in *Enc. dir.*, *Annali*, I, Milano, 2007, 1114 ss.; P. Maddalena, *L'ambiente: riflessioni introduttive per una sua tutela giuridica*, in *Amb. svil.*, 2007, 477 ss.; G. Di Plinio, P. Fimiani (a cura di), *Principi di diritto ambientale*, Milano, 2008; S. Nespor, B. Caravita, *Il diritto costituzionale dell'ambiente*, in S. Nespor, A.L. De Cesaris (a cura di), *Codice dell'ambiente*, III ed., Milano, 2009, 99 ss.; B. Caravita, A. Morrone, *Ambiente e Costituzione*, in B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone, *Diritto dell'ambiente*, cit., 17-38; G. Rossi, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021.

[21] La Corte, peraltro, è arrivata anche a qualificare tale valore come «assoluto» (cfr. Corte cost., sent. n. 641/1987) anche se ha poi chiarito che tale carattere assoluto incontra un limite nella necessità di un bilanciamento con i diritti fondamentali e con le libertà della persona (in particolare con la libertà economica), che deve effettuarsi volta per volta sulla base delle specifiche circostanze (cfr. le sentt. n. 347/1998 e n. 85/2013).

[22] Sul riparto di competenze in materia di ambiente, dopo la riforma del Titolo V Cost., e sulle relative problematiche, si vedano, tra gli altri: M. Cecchetti, *Riforma del Titolo V della Costituzione e sistema delle fonti. Problemi e prospettive nella materia "Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema"*, in *federalismi.it*, Osservatorio, 13 giugno 2002; Id., *L'ambiente tra fonti statali e fonti regionali*, in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2001*, Torino, 2002, sp. 264; E. Lamarque, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di ambiente e territorio nella giurisprudenza costituzionale e nella riforma del titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in AA.VV, *Il governo del territorio e l'espropriazione*, Milano, 2002, 99 ss.; A. Lucarelli, *Il diritto all'ambiente nella riforma costituzionale tra unità e pluralismo*, in *Dir. gest. amb.*, 2, 2002, 333 ss.; B. Pozzo, M. Renna, *L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, 2004; F. Rescigno, *La «trasversalità» del «valore ambiente» tra potestà legislativa statale e regionale: un preoccupante silenzio della Corte*, in *Giur. it.*, I, 2004, 465 ss.; F. Abbondante, *L'ambiente tra diritto comunitario e diritto interno dopo la riforma del Titolo V della Costituzione italiana*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, I, 2006, 109 ss.; M. Bellocci, P. Passaglia (a cura di), *La giurisprudenza costituzionale relativa al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di «ambiente» e di «beni culturali»* (luglio 2008), in https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_189_2_Ambiente.pdf; D. Porena, *L'ambiente come "materia" nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale: "solidificazione" del valore ed ulteriore "giro di vite" sulla competenza regionale*, in *federalismi.it*, 2, 2009, 3 ss.; F. Elefante, *La materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» ed il riparto delle competenze legislative ed amministrative in materia ambientale tra Stato e Regioni*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, 2010, 509 ss.; R. Bifulco, *Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117.2.S) e valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali (art. 117.3)*, in R. Bifulco, A. Celotto (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001-2014*, Napoli, 2015, 225 ss. e Id., *Una rassegna della giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, in *Corti supr. sal.*, 2, 2019, 305 ss.; P. Bilancia, *Le Regioni e l'ambiente: elementi comparati nel costituzionalismo europeo contemporaneo*, *ivi*, 2019, sp. 344; A. Vuolo, *L'ambiente e il problematico assetto delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3, 2021, 1 ss.; S. Grassi, *La tutela dell'ambiente nelle fonti internazionali, europee ed interne*, in *federalismi.it*, 13, 2023, 1 ss.; N. Pignatelli, *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato-Regioni: profili processuali e sostanziali*, ivi, 273 ss.

tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»[23] e a quella concorrente Stato-Regioni «la valorizzazione dei beni ambientali e culturali»[24].
Va ricordato, in proposito, che, se con la giurisprudenza costituzionale degli anni precedenti si era già consolidato, come si è visto, l'orientamento di considerare la tutela dell'ambiente come valore costituzionale, dopo la riforma del Titolo V, la Consulta, chiamata diverse volte a definire il riparto di competenze *ivi* indicato, ha ulteriormente affermato tale valore[25].
Va altresì sottolineato che sia il legislatore, statale e regionale, che la Corte costituzionale, hanno adottato un approccio multilivello alla materia «ambiente», considerando il ruolo dell'Unione europea, dello Stato e delle Regioni nell'interpretare il riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost.
Al riguardo, è significativo che la Corte abbia definito la tutela dell'ambiente una materia «trasversale», «in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale». Devono quindi essere contemperate le esigenze unitarie di protezione dell'ambiente, riservate allo Stato, da un lato, ed altre esigenze che possono essere soddisfatte da interventi regionali, dall'altro[26]. Le Regioni, pertanto, nella materia in esame, hanno la facoltà di «adottare norme di tutela ambientale più elevate»[27] anche se nel rispetto della legislazione statale che definisce gli *standard* (minimi o massimi) di tale tutela[28]. Nelle sentenze più recenti, inoltre, la Corte ha continuato a ritenere possibili interventi legislativi delle Regioni, solo in *melius*[29] e se ciò non comporta, al contempo, un'alterazione dell'equilibrio tra interessi di pari rilevanza ordinamentale che il legislatore statale ha già effettuato attraverso un bilanciamento.
In buona sostanza, dunque, il riconoscimento dell'ambiente nell'art. 117 Cost., come valore da tutelare, sebbene non ancora inserito tra i principi, bensì, tra le materie di competenza esclusiva statale, non ha impedito al legislatore, statale e regionale, e alla Corte costituzionale di assumere decisioni che hanno portato a considerare tale competenza «non del tutto esclusiva».

---

[23] Art. 117, c. 2, lett. *s)*.
[24] Art. 117, c. 3, Cost. Al riguardo, P. Bilancia, *Le Regioni e l'ambiente: elementi comparati nel costituzionalismo europeo contemporaneo*, cit., 344, sottolinea che «con la riforma del Titolo V del 2001 (…) si sono introdotti, all'articolo 117 Cost., da un lato il riferimento espresso alla tutela dell'ambiente come materia, e dall'altro la distinzione tra i concetti di tutela e valorizzazione. In questo assetto normativo spetta pertanto alla competenza esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente *ex* articolo 117 comma 2 lettera *s*) Cost. (…). Spetta invece alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni la valorizzazione dei "beni ambientali" *ex* articolo 117 comma 3 Cost., e pertanto nell'ambito di tale materia sarà il livello centrale a dettare i principi direttivi e uniformi dell'azione decentrata, che sarà per il resto libera di svolgersi». In proposito, M. Belletti, *La tutela dell'ambiente nella riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione. Quali i profili di precettività?*, in A. Lamberti (a cura di), *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali. Atti del Convegno Internazionale di studi (Università degli Studi di Salerno – Comune di Cava de' Tirreni, 1, 2 e 3 dicembre 2022)*, in corso di pubblicazione, 1037, sottolinea che «La riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione ha anticipato, in un certo senso, la recente riforma costituzionale, poiché non si è limitata ad attribuire alla competenza esclusiva del legislatore statale la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", ma, ne ha confermato la portata "valoriale", comunque "spacchettando" la materia tra Stato e Regioni, lasciando alla competenza legislativa di queste ultime la "valorizzazione dei beni culturali e ambientali"».
[25] Si cfr., *ex plurimis*, le sentt. Corte cost. nn. 407 e 536/2002, nn. 222, 226 e 227/2003, n. 62/2005 e, negli ultimi anni, n. 278/2012, nn. 9, 85, 145 e 246/2013, n. 210/2016, n. 260/2017, nn. 113 e 206/2018 e n. 7/2019.
[26] Cfr. sent. n. 536/2002 e, più di recente, sent. n. 198/2018, sulla quale si veda M. Cecchetti, *La Corte costituzionale come "titano" nell'esplosione della complessità: il contenzioso tra Stato e Regioni sulla riforma dei procedimenti di valutazione d'impatto ambientale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*, Torino, 2021, 951 ss.
[27] Cfr. Corte cost. sentt. nn. 12 e 61/2009.
[28] Cfr. Corte cost. sentt. nn. 307/2003 e 247/2009.
[29] Posizione assunta a partire dalla sent. n. 407/2002.

In questo contesto, dunque, il legislatore, statale e regionale, è stato chiamato a dare attuazione al suddetto valore[30]; legislatore che ha definito, attraverso le sue scelte, il valore «ambiente» che, in quanto, appunto, valore, ha potuto assumere contenuti diversi a seconda del periodo storico e delle specifiche esigenze territoriali.

Avendo la Corte costituzionale, come si è visto, riconosciuto la possibilità di interventi legislativi regionali — anche se con alcune oscillazioni — le Regioni hanno potuto prevedere limiti più rigorosi riguardo alla tutela dell'ambiente, nell'esercizio di altre competenze, quali la tutela della salute. Pur non essendo qui possibile ricostruire l'ampia giurisprudenza della Corte costituzionale sulle competenze statali e regionali in materia di ambiente, appare opportuno, ai fini di questo saggio, richiamare alcune sentenze di particolare rilevanza.

Particolarmente significativa è la sent. n. 407/2002 sulle attività a rischio di incidenti rilevanti, la prima in materia di ambiente dopo la riforma del Titolo V, in cui la Consulta ha rilevato che, nonostante la tutela dell'ambiente fosse di competenza esclusiva dello Stato, le Regioni potevano fissare limiti più rigorosi a salvaguardia dell'ambiente, della salute e della sicurezza[31]. In particolare, la Corte ha affermato la competenza dello Stato a fissare «*standard* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali».

Tale orientamento è stato poi ribadito dalla successiva giurisprudenza[32]. In tal senso, è significativa la sent. n. 61/2009, in cui la Corte ha sottolineato che le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, debbono rispettare la normativa statale in materia di ambiente, ma possono stabilire, per il raggiungimento dei propri fini, «livelli di tutela più elevati».

L'impostazione di tali sentenze è stata in parte rivista dalla Consulta con le pronunce riguardanti l'inquinamento elettromagnetico, in cui si è affermato che, in linea di principio, le Regioni possono prevedere discipline più rigorose, volte a tutelare maggiormente l'ambiente, ma ciò senza alterare l'equilibrio tra interessi di pari rilevanza ordinamentale predeterminato dalla legge statale, nell'ambito di un loro necessario bilanciamento[33]. La Corte costituzionale ha poi ribadito l'idea di non pregiudicare il delicato equilibrio tra interessi in una serie di successive sentenze[34].

Appare altresì rilevante che le Regioni abbiano, talora, legiferato in materia ambientale e fatto valere, in sede di ricorso, la normativa dell'Unione europea. Significativa, ad esempio, è la sent. n. 75/2017, in cui la Regione Lombardia ha lamentato il mancato rispetto, da parte della legge statale, della normativa eurounionale, che consentiva la miscelazione dei rifiuti tossici non ammessa dall'Unione. La Corte ha dichiarato l'illegittimità della norma statale impugnata[35] in quanto idonea a condizionare la competenza legislativa regionale in materia

---

[30] Su questo aspetto, si vedano: A. Baldassarre, *Diritto all'ambiente, diritto alla salute come diritti dell'uomo*, in *Ambiente, Etica, Economia e Istituzioni (congresso internazionale dell'Osservatorio Giordano Dell'Amore)*, Milano, 1991, 274 ss.; V. Onida, *Considerazioni conclusive*, in S. Grassi, M. Cecchetti, A. Andronio (a cura di), *Ambiente e diritto*, cit., 300.

[31] Salvando così la l. r. Lombardia n. 19/2001 recante *«Norme in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti»*, che prevedeva vincoli più restrittivi — dal punto di vista degli *standards* richiesti — rispetto alla disciplina statale.

[32] Cfr. Corte cost. sentt. n. 536/2002 e nn. 307 e 331/2003.

[33] Cfr. Corte cost. sentt. nn. 307/2003, sulla quale si veda, A. Di Martino, *L'inquinamento elettromagnetico: la competenza Stato-Regioni alla luce dei recenti interventi della Corte Costituzionale*, in *AmbienteDiritto.it*, 2003, e 331/2003.

[34] Cfr. Corte cost. sentt. nn. 156 e 267 del 2016, nn. 177 e 246 del 2018, n. 106 del 2020 e n. 164 del 2021, sulla quale si vedano: R. Bin, *Ambiente sempre! Lo dice la Corte costituzionale (ma subito si smentisce)*, in *lacostituzione.info*, 2021; A. Fonzi, *L'ambiente nella giurisprudenza costituzionale. Brevi riflessioni a margine della sentenza n. 164 del 2021 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 27, 2021, 43 ss.

[35] Art. 49 della l. n. 221 del 2015, *Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di* green economy *e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali.*

di tutela della salute e a determinare anche la lesione indiretta dell'autonomia amministrativa costituzionalmente garantita alla Regione.
Riguardo, invece, la disciplina del calendario delle attività venatorie, da parte delle Regioni, la Corte ha dichiarato illegittime diverse leggi regionali in contrasto con la legge statale di attuazione della normativa europea[36], anche nel caso di una Regione speciale (sent. n. 536/2002, in relazione ad una legge della Regione Sardegna), ritenendo che essa incontrasse, comunque, il limite dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».
Di particolare interesse, ai nostri fini, è anche la sent. n. 179/2019 perché ha riconosciuto un significativo ruolo della Regione nel dettare una disciplina volta a limitare il consumo del suolo. Da un lato, la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima una disposizione della Regione Lombardia[37] con la quale, in attesa dell'adeguamento del piano urbanistico comunale alle finalità ed ai principi generali *ivi* contenuti, venivano mantenute ferme le previsioni edificatorie contemplate negli strumenti di piano di livello comunale. Secondo la Corte, tale disposizione si poneva in contrasto con le norme costituzionali in tema di funzioni fondamentali degli enti locali e di sussidiarietà verticale. Dall'altro lato, tuttavia, la Corte ha riconosciuto l'importanza della legge regionale, ai fini di limitare il consumo del suolo, sottolineando che essa perseguiva «innovative finalità generali, consistenti nell'orientare gli interventi edilizi prioritariamente verso aree già urbanizzate, degradate o dismesse e nel prevedere consumo di suolo esclusivamente se la riqualificazione e la rigenerazione di aree già edificate si dimostri tecnicamente ed economicamente insostenibile»[38].
Sulla scia degli sviluppi dell'Unione europea relativi alla protezione dell'ambiente, soprattutto a seguito del *Green Deal* — e della copiosa normativa volta alla sua attuazione — e del *Next generation EU,* si inseriscono, più recentemente, i profondi mutamenti delle politiche e della disciplina, anche costituzionale, nel nostro Paese; innovazioni che impegnano i vari livelli di governo a rafforzare la tutela dell'ambiente.
Da un lato, il Governo ha avviato, attraverso l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), la cd. transizione ecologia, dimostrando la volontà di un impegno ad affrontare le problematiche legate all'ambiente, in linea con le indicazioni dell'Unione europea. Transizione che, nel rispetto degli obblighi europei, dovrebbe produrre un forte impatto non solo sulle politiche ambientali — nella prospettiva di una maggiore tutela degli elementi ecologici — ma altresì su quelle economiche e sociali. Politiche che richiedono un impegno sia da parte dello Stato che delle Regioni, nonché degli enti locali. In proposito, va ricordato, in termini generali, che le Regioni e gli enti locali svolgono un ruolo cruciale nell'attuazione del PNRR, essendo soggetti attuatori di linee di investimento che riguardano, peraltro, anche la transizione ecologica, nonché beneficiari e responsabili della gestione di progetti specifici[39]. In particolare, le Regioni hanno un ruolo di indirizzo, coordinamento e

[36] Contenuta nell'art. 18, l. n. 157/1992 che, secondo la Corte, garantisce il rispetto degli obblighi comunitari. Cfr. Corte cost. sentt. nn. 20/2012 e 90/2013, in relazione, rispettivamente, ad una legge abruzzese e ad una toscana.
[37] Di cui all'art. 5, c. 4, ultimo periodo, l. r. Lombardia n. 31 del 2014, *Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo e per la riqualificazione del suolo degradato*.
[38] Sul rilievo che la Corte ha dato, in questa sentenza, al divieto di consumo del suolo, si veda M. Belletti, *Beniamino Caravita e il Diritto pubblico dell'ambiente. Riflessioni sulla riforma degli articoli 9 e 41 Cost*., in *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, a cura di L. Cassetti, F. Fabrizzi, A. Morrone, F. Savastano, A. Sterpa, Napoli, 2024, 14-15.
[39] Al riguardo, si veda G. Palombino, *PNRR ed enti territoriali: in particolare, le sfide allo sviluppo per le grandi città metropolitane*, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online*, 2, 2022, 31-32, il quale sottolinea che «Per quanto riguarda l'adozione e la promozione di modelli economico-produttivi sostenibili dal punto di vista ambientale, […], è evidente che gli obiettivi prefissati a livello centrale impegnino sia le Regioni (si pensi allo smaltimento

monitoraggio delle attività di attuazione del PNRR a livello territoriale, mentre gli enti locali sono spesso responsabili della realizzazione diretta di progetti PNRR. Malgrado ciò, il Governo ha adottato una *governance* del PNRR di tipo *top-down*, attribuendo alle Regioni un ruolo principalmente di esecutori degli interventi previsti. Soprattutto nella prima fase di progettazione del PNRR, infatti, è stato realizzato un modello sostanzialmente accentrato, in quanto l'individuazione delle missioni e degli obiettivi è stata concentrata al livello nazionale, nonostante non siano mancati momenti di confronto con gli enti territoriali, principalmente in sede di Cabina di regia, istituita presso la presidenza del Consiglio dei ministri[40]. In tale cornice generale, per quanto qui più interessa, l'attuazione della Missione 2, relativa alla transizione ecologica, rispecchia tale logica di accentramento, che, di fatto, vede attribuite alle Regioni e agli enti locali funzioni prevalentemente attuative di decisioni assunte dallo Stato[41], e, più in particolare, dal Governo, al fine di dare esecuzione ai contenuti del *Next generation EU;* ciò, nonostante gli enti territoriali abbiano importanti responsabilità nella concreta gestione dei progetti legati all'ambiente[42]. Un diverso ruolo, che non può certo essere marginale, si prefigura, invece, nella fase di attuazione del PNRR; fase in cui gli enti territoriali sono chiamati a realizzare interventi strutturali in una serie di settori trasversali, che contribuiscono a realizzare la transizione ecologica, e a "mettere a terra" le risorse loro assegnate.

Dall'altro lato, la l. cost. n. 1/2022[43], ha introdotto nell'art. 9 — accanto alla promozione della cultura e della ricerca scientifica e tecnica e alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico

---

dei rifiuti) che le Città metropolitane e i Comuni (per esempio, conversione dei trasporti urbani qualora obsoleti e inquinanti). In questa direzione, proprio a questi ultimi (e, nello specifico, ai Comuni di grandi dimensioni), inoltre, sembra spettare un ruolo decisivo anche in materia di urbanizzazione e rigenerazione urbana, tutti temi strettamente legati alle politiche europee previste nel *Green New Deal*, così come ad altre e più specifiche azioni promosse dall'Unione (tra le altre, il New European Bauhaus)». Sul tema, più in generale, si vedano le considerazioni di M. Cecchetti, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 281 ss.

[40] Sulla Cabina di regia e, più in generale, sulla governance del PNRR, si vedano: F. Bassanini, *Le riforme, il "vincolo esterno europeo" e la governance del PNRR: lezioni da un'esperienza del passato*, in *Astrid Rassegna*, 2021, 1 ss.; G. Menegus, *La governance del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la politica alla prova dell'attuazione*, in *Quad. cost.*, 2021, 945 ss.; S. Staiano, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *federalismi.it*, 2021, IV ss.; V. Bontempi, *L'amministrazione centrale alla prova della governance per il PNRR: attualità e prospettive*, in *Dir. Cost.*, 2, 2022, 63 ss.; 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. Opportunità e criticità*, Bologna, 2024, 95 ss.; G. Montedoro, *Opportunità e criticità nell'attuazione dei Piani. I procedimenti, le responsabilità nel raggiungimento delle* milestones *e il monitoraggio dei risultati*, *ivi*, 119 ss.; G. Marchetti, *Il coordinamento nella fase attuativa: modelli di governance (inclusi gli ADP)*, *ivi*, 271 ss.

[41] In tal senso, si vedano: P. Bilancia, *La solidarietà nell'Unione Europea e la delimitazione dell'indirizzo politico nazionale*, in P. Bilancia (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, cit., 21-22; G. Rivosecchi, *Gli obiettivi, le riforme e la ripartizione di fondi del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, *ivi*, 87-88; G. Cavaggion, *PNRR: il ruolo di Governo e Parlamento e la partecipazione degli enti territoriali*, *ivi*, 109-113; L. Salvemini, *Il PNRR e il sistema delle autonomie: opportunità e criticità. Esempi virtuosi e* best practices *nel Nord Italia*, *ivi*, 340 ss.

[42] Su questo aspetto, si vedano: P. Bilancia, *La solidarietà nell'Unione Europea e la delimitazione dell'indirizzo politico nazionale*, cit., 21, la quale evidenzia che Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni «sono i reali soggetti attuatori del Piano (…) da cui dipende a tutti gli effetti gran parte della "messa a terra" dei progetti previsti»; A.L. Mazzarolli, *La sfida per Regioni ed enti locali nell'utilizzo delle risorse nelle sei missioni previste dal PNRR*, in P. Bilancia (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, cit., 249 ss.;

[43] Sulla riforma costituzionale, in generale, si vedano: M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum quad. cost.*, 3, 2021, 285 ss. (anche in M. Cecchetti, L. Ronchetti, E. Bruti Liberati (a cura di), *Tutela dell'ambiente: diritti e politiche*, Napoli, 2021, 7 ss.); Id., *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supr. sal.*, 1, 2022, 127 ss.; Id., *La disciplina sostanziale dell'ambiente nella Carta repubblicana: spunti per un'analisi della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Ist. fed.*, 4, 2022, 797 ss.; Id., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*

e artistico della Nazione — la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni[44]. Essa, inoltre, ha modificato l'art. 41 Cost., prevedendo che l'iniziativa economica del privato non possa svolgersi in modo da recare danno (anche) alla salute e all'ambiente e disponendo che la legge determini i programmi e i controlli opportuni affinché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata (anche) a fini ambientali[45].

5. La modifica dell'art. 9 della Costituzione e le possibili conseguenze sull'assetto delle competenze in materia ambientale. Va sottolineato che il legislatore della riforma del 2022 non si è limitato a cristallizzare l'esistente, ma, in linea con gli sviluppi eurounionali in materia di ambiente, ha introdotto un principio fondamentale che può essere definito come «ambientalista»[46], al fine di garantire i diritti fondamentali degli individui e la vita, in un'ottica di armonia con l'ambiente, nonché la sopravvivenza della specie umana, fortemente minacciati dall'emergenza climatica e ambientale. Principio fondamentale ambientalista che si concretizza in una vera e propria finalità costituzionale, volta a garantire i valori primari e i diritti fondamentali agli individui delle generazioni presenti e future. Finalità che — come si vedrà in maniera più approfondita di seguito — deve essere perseguita da tutti i livelli di governo. L'inserimento in Costituzione di un espresso riferimento alla tutela dell'ambiente e alle future generazioni, da un lato, e di un ulteriore limite all'esercizio delle attività economiche — che non possono arrecare danni, tra l'altro, all'ambiente — dall'altro, costituisce una rilevante innovazione in grado di incidere su diversi aspetti dell'ordinamento

nella memoria di Beniamino Caravita di Toritto, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del Convegno (28 gennaio 2022)*, Napoli, 2022, 9 ss.; Id., *Il "posto" della tutela ecologica nella Costituzione: tra revisione costituzionale e princìpi supremi*, in *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, cit., 87 ss.; R. Bifulco, *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *federalismi.it*, *paper*, 6 aprile 2022, 1 ss.; Id., *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *An. giur. ec.*, 1, 2022, 7 ss. (anche in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, cit., 69 ss.); M. Cavino, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione nel quadro dei principi supremi*, in *PasS. Cost.*, 5 agosto 2022, 21 ss.; F. Fracchia, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in negativo*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, cit., 123 ss.; L. Imarisio, G. Sobrino (a cura di), *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni: un primo confronto. Atti del seminario svoltosi a Cuneo il 29 aprile 2022*, Torino, 2022; F. De Leonardis, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, cit., 49 ss.; A. Morelli, *La tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali: le ragioni e le potenzialità di una riforma*, in *PasS. Cost.*, 4 agosto 2022, 31 ss.; A. Morrone, *Fondata sull'ambiente*, in *Ist. Fed.*, 4, 2022, 783 ss.; Id., *L'«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, cit., 91 ss.; G. Sorrentino, *La tutela dell'ambiente nella Costituzione dopo la legge costituzionale n. 1 del 2022. Considerazioni minime*, in *PasS. Cost.*, 4 agosto 2022, 64 ss.; P. Bilancia, *La riforma dell'art. 9 della Costituzione: prospettive e possibili criticità*, in A. Lamberti (a cura di), *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali, Atti del Convegno Internazionale di Studi (Università degli Studi di Salerno – Comune di Cava de' Tirreni, 1, 2 e 3 dicembre 2022)*, in corso di pubblicazione; M. Belletti, *La tutela dell'ambiente nella riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione. Quali i profili di precettività?*, *ivi*, 1033 ss.; Id., *Beniamino Caravita e il Diritto pubblico dell'ambiente. Riflessioni sulla riforma degli articoli 9 e 41 Cost.*, in *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, cit., 3 ss.; A. Lamberti, *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali: questioni aperte e prospettive alla luce della legge cost. 1/2022. Relazione introduttiva del Convegno Internazionale di Studi "Ambiente, Sostenibilità e Principi Costituzionali" (Università degli studi di Salerno – Comune di Cava de' Tirreni – 1, 2 e 3 dicembre 2022)*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 3, 2022, 1 ss.; S. Grassi, *La cultura dell'ambiente nell'evoluzione costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3, 2023, 216 ss.; M. Gorlani, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione: una riforma da valorizzare*, in *Scritti in memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, cit., 265 ss.; M. Siclari, *Qualche riflessione sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, *ivi*, 703 ss.; A. Vuolo, *La legge cost. n. 1 del 2022 e la tutela dell'ambiente*, *ivi*, 735 ss.

[44] Art. 1.

[45] Art. 2.

[46] Al riguardo, sia consentito rinviare a G. Marchetti, *Il "principio fondamentale ambientalista" nella prospettiva multilivello e il suo impatto sull'assetto costituzionale*, cit.

costituzionale; ciò anche perché l'interpretazione dei nuovi artt. 9 e 41 della Costituzione non può trascurare le recenti politiche europee, volte ad un rafforzamento della tutela ambientale, e gli ambiziosi obiettivi previsti dal *Green Deal*.

Da un lato, in termini generali, si ritiene che il «valore costituzionale» dell'ambiente sia destinato, dopo la riforma costituzionale del 2022 — che l'ha tramutato, come si è visto, in un «principio costituzionale fondamentale» — ad assumere una nuova connotazione, potenzialmente in grado di configurare un diverso ruolo dello Stato e delle Regioni, oltre che degli enti locali.

In primo luogo, alla luce dell'evoluzione europea nell'approccio all'ambiente, sembra più che opportuna una maggiore effettività della sua tutela, da parte del legislatore, statale e regionale, delle amministrazioni e dei giudici. Ciò perché la riforma prevede una vera e propria doverosità della Repubblica di tutelare l'ambiente che diventa un vero e proprio obiettivo costituzionale cui essa è chiamata a dare piena attuazione. Al riguardo, si ritiene che il termine «Repubblica», cui fa riferimento la riforma, ricomprenda le componenti della stessa (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato) e che lo Stato debba intendersi come Stato-apparato, costituito dai poteri dello Stato, legislativo, giurisdizionale ed esecutivo (incluse le pubbliche amministrazioni)[47], anche se ciò non esclude un impegno dei soggetti privati nel perseguire l'obiettivo della tutela ambientale[48]. In altri termini, dunque, il compito di tutela dell'ambiente è attribuito a tutti i poteri dello Stato e a tutti i livelli di governo che, nel momento in cui effettuano qualsiasi scelta politica, normativa, amministrativa e giudiziaria, devono tenere conto del nuovo principio costituzionale ambientalista[49], in un'ottica intergenerazionale[50]. Ne deriva, di conseguenza, un tendenziale rafforzamento del dovere, anche delle Regioni e degli enti locali, di tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi.

In secondo luogo, l'inserimento del «principio costituzionale ambientalista» tra i principi fondamentali — che assume un carattere di preminente rilevanza (anche se non in senso assoluto) rispetto ad altri interessi costituzionali, soprattutto a quelli economici, che si

[47] In tal senso, M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, cit., p. 35, nonché Id., in *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, cit., 133 ss. e Id., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente nella memoria di Beniamino Caravita di Toritto*, cit., 20 ss. In proposito, A. Morrone, *L'«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, cit., 117, ritiene che «La novella costituzionale non si rivolge solo alla Repubblica (lo Stato-apparato) [...]. Il principio di responsabilità intergenerazionale riguarda direttamente anche ai *cives*, singoli e associati (lo Stato-comunità) […]. Tra i doveri inderogabili di solidarietà vi rientra anche quello verso coloro che verranno dopo di noi».

[48] Al riguardo, R. Bifulco, *Primissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, cit., 1 ss., ritiene che per la disposizione di cui all'art. 9 Cost. «la responsabilità della tutela dell'ambiente rimane […] in capo alla Repubblica, per quanto siano immaginabili forme di collaborazione con la società civile». Lo stesso Autore (*Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, cit., 140), ritiene che il collegamento dell'art. 9 Cost. «con le modifiche introdotte all'art. 41, c. 2 Cost., in cui l'ambiente diventa un espresso limite alla libertà di iniziativa economica, renda difficile escludere che a questo dovere eminentemente pubblico possano sottrarsi i privati». Al riguardo, C. Buzzacchi, *Attività economiche e ambiente nel prisma (o mantra?) della «sostenibilità»*, in *Rivista AIC*, 4, 2023, evidenzia che «il richiamo all'ambiente dell'art. 9 configura un'azione doverosa per la Repubblica, da intendersi come insieme delle istituzioni unitamente alla componente della società civile».

[49] In tal senso, L. Violini, in L. Violini, G. Formici, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, in P. Pantaleone (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui. Atti del Convegno svoltosi presso l'Università degli Studi di Milano, 7 ottobre 2021*, Modena, 2021, 42, la quale sottolinea che «i concetti, pur ampi, di "interessi delle generazioni future" e di "tutela dell'ambiente" quale valore debbono divenire principi ispiratori delle concrete scelte politiche ed istituzionali, prima ancora che del vaglio delle Corti».

[50] Si cfr. A. Morrone, *Audizione alla I Commissione del Senato della Repubblica. La tutela dell'ambiente in Costituzione*, in https://senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/040/501/Prof._Andrea_MORRONE.pdf, 4.

pongono in contrasto — implica una diversa considerazione della tutela dell'ambiente nell'opera di bilanciamento dei valori effettuata dal legislatore, statale e regionale, dalle amministrazioni e dai giudici, in particolare dalla Corte costituzionale. La riforma costituzionale impone un diverso e più complesso bilanciamento di valori, da parte del legislatore, statale e regionale, e della Corte, dato che, contemperando interessi diversi, essi devono ora tener conto della rilevanza della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, «anche nell'interesse delle future generazioni». È solo il caso di rilevare, al riguardo, che, nel bilanciamento, in caso di conflitto tra principi, potrebbe prevalere il principio ambientalista in quanto preordinato, tra l'altro, a garantire i diritti fondamentali degli individui e la vita, in un'ottica di armonia con l'ambiente, nonché la sopravvivenza della specie umana. In particolare, poi, dal combinato disposto dei nuovi artt. 9 e 41 Cost. emerge l'esigenza di considerare, nel bilanciamento dei valori, gli interessi ambientali di preminente rilevanza rispetto a quelli economici, nel caso in cui questi ultimi consistano nell'intraprendere o continuare un'attività d'impresa che possa danneggiare in maniera significativa l'ambiente (e la biodiversità e gli ecosistemi, in quanto si ritiene che l'iniziativa non debba arrecare danni non solo all'ambiente, come previsto dall'art. 41 Cost., ma nemmeno alla biodiversità e agli ecosistemi, in osservanza dell'art. 9 Cost.).

In terzo luogo, più specificatamente, la novella costituzionale potrebbe avere conseguenze sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni.

Per un verso, l'introduzione della tutela dell'ambiente tra i principi fondamentali potrebbe essere intesa dalla Corte costituzionale nel senso di un rafforzamento della competenza esclusiva statale in questa materia.

Per altro verso, il fatto che la riforma abbia lasciato invariato il riparto di competenze, stabilito all'art. 117, cc. 2 e 3, Cost.[51], potrebbe indurre la Corte costituzionale a confermare la possibilità di intervento delle Regioni in materia di ambiente, nei limiti già descritti. Del resto, la previsione di un obbligo della Repubblica di tutelare l'ambiente, come responsabilità condivisa tra tutti gli enti che la costituisco, ai sensi dell'art. 114 Cost., è coerente con la giurisprudenza costituzionale consolidata che ha individuato, come si è visto, spazi di intervento regionale.

Per altro verso ancora, l'attribuzione alla Repubblica — e non allo Stato — del compito di tutelare l'ambiente potrebbe anche spingere la Corte costituzionale ad un'interpretazione dell'art. 117 Cost. nel senso di consentire interventi legislativi regionali più significativi in materia. È vero, che, come si è visto, la possibilità di intervento delle Regioni non è mai stata esclusa dalla giurisprudenza costituzionale. E anche vero, tuttavia, che l'obbligo per la Repubblica di tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi come obiettivo costituzionale, secondo una concezione doveristica dei soggetti pubblici, potrebbe aprire nuovi spazi di intervento per le Regioni. Inoltre, la riforma potrebbe anche portare la Corte costituzionale a considerare la tutela della biodiversità, non richiamata all'art. 117 Cost., di competenza residuale delle Regioni, non essendo riservata espressamente alla legislazione dello Stato. In tal caso, però, la Corte si discosterebbe dal suo orientamento prevalente; essa ha, infatti, più volte, dichiarato l'illegittimità di disposizioni di leggi regionali in materia di biodiversità, affermando che la materia «ambiente» rientra nella competenza esclusiva dello Stato.

Non va dimenticato, poi, che l'espressa previsione costituzionale della tutela dell'ambiente potrebbe spingere le Regioni, nell'ambito del processo di regionalismo differenziato, a

[51] Sull'impatto della riforma costituzionale sul riparto di competenze legislative in materia ambientale, si veda G. Marazzita, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione anche nel rapporto fra Stato e Regioni*, in *Ist. fed.*, 4, 2022, 875 ss.

rivendicare un più significativo ruolo, dato che l'art. 116, c. 3, Cost., prevede la possibilità di attribuire alle stesse «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Ciò, anche se il legislatore regionale, in materia ambientale, potrà solo introdurre *standard* più elevati di protezione, rispetto a quelli nazionali, in osservanza degli obblighi europei. Per contro, la novella costituzionale potrebbe anche essere invocata per operare un accentramento in materia ambientale, limitando, in concreto, le possibilità di differenziazione derivanti dall'art. 116 Cost. È solo il caso di sottolineare, in proposito, che la Corte costituzione, nella recente sent. n. 192/2024[52] — relativa ai giudizi di legittimità costituzionale della l. n. 86/2024 in materia di attuazione dell'autonomia differenziata — ha sottolineato la necessità di giustificare l'eventuale trasferimento di funzioni, nel rispetto del principio di sussidiarietà verticale, ritenendo «difficilmente giustificabile» l'attribuzione alle Regioni della competenza su alcune delle materie indicate nell'art. 116 Cost., tra le quali, appunto, la tutela dell'ambiente, anche alla luce dell'evoluzione del diritto dell'Unione europea.

Dall'altro lato, sul piano, invece, dei rapporti tra Stato e Unione europea, l'introduzione della tutela dell'ambiente come principio fondamentale della Costituzione potrebbe portare ad una sua configurazione come controlimite, nell'ipotesi di contrasto tra il diritto interno e il diritto dell'Unione, sindacabile dalla Corte costituzionale[53]. Non è qui possibile soffermarsi sulla teoria dei controlimiti[54], ma ci si limita, comunque, a ricordare che l'applicazione del diritto UE incontra dei "controlimiti", oltre che nell'eventualità di mancato rispetto della tutela dei diritti umani, nei casi di contrasti con i principi fondamentali dell'assetto costituzionale, tra i quali, appunto, è ora annoverata la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi[55].

6. Considerazioni conclusive. In conclusione di questo saggio, sembra opportuno compiere alcune brevi riflessioni sul ruolo dell'Unione europea, dello Stato e delle Regioni, in materia di ambiente, in una prospettiva futura. A tal fine, va evidenziato che vi sono, comunque, delle condizioni necessarie affinché venga data concreta attuazione, da parte dei decisori politici ai vari livelli di governo, agli obiettivi fissati nel *Green Deal*, da un lato, e alla novella costituzionale, dall'altro.

---

[52] Per un primo commento della sentenza, si vedano: C. Buzzacchi, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»*, in *Astrid Rassegna*, 18, 2024; L. Violini, *Alcune considerazioni sulla sentenza nr. 192/2024 della Corte Costituzionale*, disponibile su www.lecostituzionaliste.it; R. Manfrellotti, *La sent. n. 192 del 2024 della Corte Costituzionale e gli atti amministrativi generali a contenuto normativo*, *ivi*; G. Rivosecchi, *Regioni, finanza, livelli essenziali e principio democratico*, *ivi*; A. Poggi, *Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l'attuazione, le Corti e la sovranità popolare*, in *federalismi.it*, 1, 2025, iv ss.; A. Spadaro, *La "quadratura del cerchio"… o della sent. cost. n. 192/2024*, in *Diritti Regionali. Editoriale*, 1, 2025, 1 ss.

[53] Cfr. sent. n. 129/2006, ord. n. 454/2006 e sent. n. 284/2007.

[54] Sulla quale si rinvia, per tutti, a T. Groppi, A. Celotto, *Diritto UE e diritto nazionale: primauté vs. controlimiti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2004, 1309 ss.

[55] In tal senso, si vedano: S. Grassi, *La tutela ambientale nelle fonti internazionali, europee e interne*, cit., 21, il quale sostiene che «il principio fondamentale espresso nel nuovo terzo comma dell'art. 9 (…) si inserisce tra quelli che la Corte costituzionale ha indicato come "controlimiti" all'ingresso nel nostro ordinamento delle norme internazionali ed europee»; A. Morrone, *L'«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, cit., 102-104, il quale ritiene che l'aver inserito tra i valori fondamentali dell'ordinamento costituzionale la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, delle future generazioni e degli animali, «equivale a rimarcare il primato e la funzione di controlimite rispetto a quelle norme del diritto internazionale e del diritto europeo il cui contenuto fosse in radicale contrasto con quei meta-valori»; A. Lamberti, *Tutela dell'ambiente e Costituzione. Il Magistero di Papa Francesco e l'impegno etico del giurista. (Parte Prima – La legge costituzionale n. 1 del 2022 tra "vecchi" e "nuovi" bilanciamenti)*, in *Dirittifondamentali.it*, 2, 2023, 143, il quale parla di «configurazione di un (nuovo) "controlimite" rispetto al diritto di derivazione sovranazionale ed internazionale».

A livello europeo, sarà indispensabile che l'Unione si impegni ad implementare le normative approvate nel quinquennio appena trascorso, modificando, se necessario, le tempistiche o alcuni aspetti delle politiche di attuazione del *Green Deal* ma senza arrivare a demolirlo. Al riguardo, non bisogna trascurare una recente tendenza, emersa ancor prima delle elezioni europee del 2024, verso un ridimensionamento del *Green Deal*. Alcuni importanti attori politici, che avevano inizialmente sostenuto il *Green Deal*, hanno, negli ultimi tempi, ritenuto che il suo approccio sia troppo radicale — evidenziando i rischi per l'economia e la tenuta sociale dell'Europa — ed hanno proposto, se non una vera e propria eliminazione, una sua modifica, al fine di mitigarne gli effetti, e una revisione delle tempistiche di attuazione. Tale reazione politica di rifiuto o, perlomeno, di ridimensionamento, delle politiche ambientali in Europa – che ha portato a parlare di «*greenlash*» – guidata prevalentemente dai conservatori, potrebbe rafforzarsi a seguito delle recenti elezioni del Parlamento europeo. Anche se tali elezioni non hanno sostanzialmente mutato gli equilibri di governo, sono diventate più complesse le dinamiche politiche, dato che alcuni Paesi hanno registrato un rafforzamento dei partiti di destra che nutrono non poche perplessità sul *Green Deal*. Ciò potrebbe indurre il nuovo Parlamento europeo a rallentare od ostacolare l'approvazione di politiche ambientali particolarmente ambiziose. Tuttavia, la Presidente Ursula von der Leyen, nel suo discorso programmatico al Parlamento, nel luglio 2024, ha illustrato le linee guida politiche per il mandato 2024-2029 (intitolate *La scelta dell'Europa*); linee dalle quali emerge la volontà di dare attuazione al *Green Deal*. La Commissione europea, inoltre, nell'ottobre 2024, ha dimostrato un rinnovato impegno per la transizione verde, supportando progetti *green*, attraverso il finanziamento, nell'ambito del programma *Life* — finalizzato ad «agevolare la transizione verso un'economia efficiente dal punto di vista energetico e basata sulle energie rinnovabili» — di nuovi progetti in Europa[56].

A livello interno, per altro verso, sebbene vi siano state concrete azioni, intraprese dal Governo, dal Parlamento e dalle Regioni, volte ad una maggiore tutela ambientale, anche in attuazione del PNRR, che si muovono nella direzione di perseguire gli obiettivi fissati dall'Unione europea, è ancora prematuro compiere una valutazione, in generale, sugli effetti concreti della riforma costituzionale — che dipendono anche dalla sua interpretazione ed attuazione — e sulle conseguenze sull'assetto delle competenze statali e regionali.

Appare comunque significativa, in proposito e in termini generali, la sent. n. 105 /2024 (la cd. *sentenza Priolo*)[57], la prima dopo la riforma. La Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi su una disposizione contenuta nel d.l. n. 2/2023, il cd. *decreto Priolo*, ne ha dichiarato l'illegittimità perché in contrasto con gli artt. 9, 32 e 41, c. 2, Cost., laddove era prevista la possibilità per il Governo di dettare — in una situazione di crisi e in via provvisoria — misure volte ad assicurare continuità produttiva a uno stabilimento di interesse strategico nazionale — contenendo il più possibile i rischi per l'ambiente, la salute e la sicurezza dei lavoratori — senza prevedere un carattere temporaneo di tali misure.

Da un lato, appare rilevante che la sentenza abbia messo in luce la portata innovativa dei nuovi artt. 9 e 41 Cost. Ciò soprattutto riguardo i seguenti aspetti: l'esigenza di leggere la riforma «anche attraverso il prisma degli obblighi europei e internazionali in materia»; la

[56] In particolare, sono stati finanziati oltre 380 milioni di euro destinati a 133 progetti *green*.

[57] Sulla quale si vedano: R. Bin, *Il "caso Priolo": scelta politica vs. bilanciamento in concreto (in margine alla sent. 105/2024*, in *Consulta online*, III, 2024, 1058 ss.; M. Carducci, *Il duplice "mandato" ambientale tra costituzionalizzazione della preservazione intergenerazionale,* neminem laedere *preventivo e fattore tempo. Una prima lettura della sentenza della Corte costituzionale n. 105 del 13 giugno 2024*, in *DPCE Online*, Osservatorio, 25 giugno 2024, 1 ss.; G. Giorgini Pignatiello, *L'approccio "pilatesco" del Giudice delle leggi alla revisione costituzionale dell'ambiente. Prime riflessioni (critiche) a margine della sent. n. 105 del 2024*, *ivi*, 1 ss. Sia consentito rinviare, inoltre, a G. Marchetti, *Il "principio fondamentale ambientalista" nella prospettiva multilivello e il suo impatto sull'assetto costituzionale*, cit., 147-151.

configurazione di un espresso obbligo per la Repubblica di tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi come obiettivo costituzionale, secondo una concezione doveristica dei soggetti pubblici e dei privati[58], e della tutela dell'ambiente come limite «espresso e autonomo» all'esercizio dell'iniziativa economica; la necessità, al fine di realizzare un «equo bilanciamento», di considerare in via prioritaria la tutela dell'ambiente rispetto al proseguimento, per un tempo illimitato, di un'attività economica che reca un danno serio all'ambiente, tenendo conto dell'interesse delle future generazioni. Il fatto che la Consulta abbia sottolineato questi aspetti, fa sperare in un cambio di passo della giurisprudenza costituzionale (e, si spera anche del legislatore, statale e regionale, che, nel considerare la legittimità di nuove leggi, potrà basarsi anche su questa pronuncia) nella direzione di una maggiore tutela ambientale.

Dall'altro lato, tuttavia, la Corte costituzionale, non ha colto l'occasione per sottolineare con forza che i diritti alla salute, alla vita e alla dignità della persona – che sono tutelati anche attraverso la tutela dell'ambiente – devono essere considerati come prioritari, nel bilanciamento di valori, in quanto non possono essere sacrificati dalla prosecuzione di un'attività che non li garantisca. Inoltre, la Corte ha permesso, seppur per un periodo provvisorio, di trentasei mesi, la prosecuzione di attività d'impresa, al fine di garantire la continuità produttiva, senza spingersi ad affermare, in linea con la giurisprudenza Core EDU, che un'attività che danneggi l'ambiente deve, comunque, essere sospesa. Le sentenze Corte EDU sul caso ILVA, del 2019[59] e del 2022[60], hanno, infatti, condannato lo Stato italiano per aver violato, tra l'altro, l'art. 8 della Convenzione («Diritto al rispetto della vita privata e familiare»), ossia per non aver adottato le misure necessarie a tutelare l'interesse dei ricorrenti a non subire danni alla salute provocati dalle emissioni nocive dell'impianto siderurgico e per non aver predisposto rimedi effettivi per ottenere la bonifica dell'area coinvolta dall'inquinamento.

Sebbene la sentenza in esame si ponga in controtendenza rispetto alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, si ritiene che la Corte costituzionale abbia, comunque, compiuto un importante passo avanti nella direzione di una maggiore considerazione degli interessi ambientali, soprattutto rispetto a quelli economici, sottolineando il dovere costituzionale di tutti i livelli di governo di tutelare l'ambiente e la necessità di interpretare la novella costituzionale anche alla luce degli obblighi europei in materia.

Abstract. Il saggio analizza il ruolo dell'Unione europea, dello Stato e delle Regioni in materia di tutela dell'ambiente. In particolare, vengono esaminati i seguenti aspetti: il ruolo dell'Unione europea in materia di ambiente e il suo impatto sulle politiche e sulla regolamentazione statale e regionale; il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela dell'ambiente dopo la riforma del Titolo V, parte seconda, Cost. e la lettura della Corte costituzionale; la modifica dell'art. 9 della Costituzione e le possibili conseguenze sul riparto delle competenze.

Abstract. The essay analyses the role of the European Union, State and Regions in

[58] In particolare, la Corte ha affermato che la riforma «consacra direttamente nel testo della Costituzione il mandato di tutela dell'ambiente, inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso; e vincola così, esplicitamente, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa».

[59] Sentenza *Cordella e altri c. Italia* e *Lina Ambrogi Melle e altri c. Italia*, ricorsi nn. 54414/13 e 54264/15, del 24 gennaio 2019.

[60] Sentenza del 5 maggio 2022 pronunciata sul ricorso n. 4642/17 *Ardimento e altri c. Italia*.

environmental protection. In particular, the following aspects are examined: the role of the European Union in environmental matters and its impact on State and regional policies and regulations; the division of competences between the State and Regions in environmental protection after the reform of Title V, Part Two, of the Constitution and the interpretation of the Constitutional Court; the amendment of art. 9 of the Constitution and the possible consequences on the division of competences.

Parole chiave. Unione europea, Stato e Regioni — tutela dell'ambiente — *Green Deal* — riforma del Titolo V, parte seconda, Cost. — riforma dell'art. 9 Cost.

Key words. European Union, State and Regions — environmental protection — Green Deal — reform of Title V, Part Two, of the Constitution — reform of art. 9 of the Constitution.

Issn 2421-0528

LE REGIONI NEL PROCESSO DECISIONALE EUROPEO. DINAMICHE EVOLUTIVE E PROSPETTIVE FUTURE *

di Andrea Napolitano**

Sommario. 1. L'evoluzione della dimensione europea delle Regioni. – 2. L'attuazione del diritto europeo nell'ordinamento regionale. – 3. Regionalismo e integrazione europea. Considerazioni su (possibili) scenari futuri.

1. L'evoluzione della dimensione europea delle Regioni. La fase iniziale del percorso di integrazione europea delle Regioni è stata caratterizzata, come è noto[1], dall'assenza, sia a livello nazionale che europeo, di spazi per il relativo coinvolgimento nell'elaborazione delle politiche europee[2].

In particolare il legislatore italiano ha, infatti, sancito tale partecipazione grazie alla c.d. *Legge Fabbri*[3], mediante la quale è stata riconosciuta, esclusivamente alle Regioni a Statuto speciale, la possibilità di applicare direttamente e immediatamente le direttive europee, nelle materie di loro esclusiva competenza, attraverso una normativa dettagliata che tenesse conto della

* *Sottoposto a referaggio*.

** Ricercatore t.d., lett. *b)* in Diritto costituzionale e pubblico – Università di Napoli Parthenope.

[1] Tale fase è, come è noto, descritta con l'espressione «cecità regionale», (*Landesbindheit*) utilizzata da H. Ipsen *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in E. V. Caemmere, H. J. Schlochauer, E. Steindorff, *Probleme des europäischen Rechts*, FS Hallstein, Frankfurt a. M. 1966, 248 ss. e poi è stata ampiamente ripresa dalla dottrina italiana.

[2] Cfr. sul punto A. Papa, (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità* Milano, 2017. Cfr. inoltre sul punto A. D'Atena, *Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane*, in *Le Regioni*, 2000, 555 ss.; A. D'Atena (a cura di), *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, Milano, 2003, 129 ss.; A. D'Atena (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, 2008; L. Violini, *Le regioni italiane e l'Europa. Da Maastricht a Lisbona*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma,* Milano, 2012, 463.

[3] L. n. 183/1987, *Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee*. Come è noto, prima di questo intervento normativo, l'Italia ha adempiuto all'obbligo di recepimento della normativa europea all'interno dell'ordinamento nazionale attraverso le ordinarie fonti di produzione, in particolar modo, per motivi di celerità, utilizzando lo strumento della delega legislativa, quello regolamentare predisposto dallo stesso Governo, ovvero in via amministrativa. Cfr. inoltre S. Baroncelli, *L'Europa delle Regioni. 20 anni dopo: costituzionalismo multilivello e Regioni a statuto speciali,* in *Federalismi.it,* 7, 2020; M.E. Bucalo, *Le Regioni a statuto speciale e la "fase ascendente" del diritto comunitario a cinque anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012,* in *Forumcostituzionali.it,* 1, 2018; A. Ciancio, *Le Regioni speciali nella dimensione europea. L'esperienza della Sardegna,* in *Federalismi.it,* 8, 2017. Sia inoltre consentito sul punto il riferimento a A. Napolitano, Le *Regioni a Statuto speciale nel processo decisionale dell'Unione Europea*, in A. Papa (a cura di) *Le regioni nella multilevel governance europea*, Torino, 2017.

Issn 2421-0528

differente disciplina esistente tra queste e le Regioni a Statuto ordinario[4]. Successivamente[5], con l'obiettivo di raggiungere una sostanziale equiparazione tra le due tipologie di autonomia regionale, la c.d. *Legge La Pergola*[6] ha introdotto la c.d. legge comunitaria annuale, in grado di disciplinare in modo stabile le fasi di attuazione e comunicazione dei processi normativi, regolando i rapporti tra Stato e Regioni in tale ambito[7]. Successivamente, con il Trattato di

[4] Con la c.d. *Legge Fabbri* si tentò di semplificare i complessi strumenti di attuazione della normativa europea nell'ordinamento interno, introducendo elementi di raccordo tra la fase ascendente e quella discendente, volti a risolvere, seppur parzialmente, le criticità derivanti dalle inadempienze nell'adeguamento alla normativa europea, percepita come imposta piuttosto che concordata. Inoltre, la Legge del 1987 consolidò quanto previsto dal d.P R. n. 616/1977, che attribuiva alle Regioni la possibilità di partecipare alla fase di attuazione del diritto europeo, pur mantenendo allo Stato il potere di intervento in caso di inadempienze regionali. Di conseguenza, il legislatore regionale poteva dare attuazione alle direttive europee solo quando queste fossero già state recepite tramite una legge statale, che indicava i principi inderogabili e la disciplina dettagliata da seguire. Tuttavia, l'innovatività della legge risultò limitata a causa del ruolo secondario attribuito sia al Parlamento che alle Regioni nella fase di recepimento, entrambi subordinati alle decisioni del Governo in questo ambito. Cfr. sul punto G. Gaja, *Le nuove funzioni amministrative trasferite alle Regioni e l'attuazione delle norme comunitarie*, in *RDI,* 1975, 858; G. Strozzi, *Problemi di coordinamento tra diritto comunitario, diritto internazionale ed autonomie regionali: la soluzione del D.P.R. 616 del 1977* in *Le Regioni,* 1978, 924.

[5] Per approfondire l'evoluzione delle Regioni in ambito europeo alla luce dei cambiamenti economici, geopolitici ed istituzionali Cfr. A. Morelli, *Le vicende del regionalismo in Europa*, in *www.federalismi.it,* 16, 2018.

[6] L. n. 86/1989, recante *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*.

[7] Questo nuovo strumento, seguendo quanto previsto per la legge di bilancio, avrebbe obbligato il Parlamento, all'approvazione di una legge avente ad oggetto l'adeguamento dell'ordinamento interno alle disposizioni europee, attraverso il recepimento di direttive ed atti non direttamente applicabili, con la conseguente abrogazione delle norme interne incompatibili con il diritto sovranazionale. Anche in questo caso, al Parlamento era però attribuito un ruolo di secondo piano nei confronti del Governo, unico vero protagonista nei procedimenti di elaborazione e attuazioni degli atti normativi europei. Si ricorda, infatti, come l'iter legislativo si fosse avviato dalla proposizione di un disegno di legge, presentato al Consiglio dei ministri da parte del Ministro per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie, conseguente alla verifica dello stato di conformità dell'ordinamento italiano a quello sovranazionale. In particolare, inoltre, per la parte che qui interessa, si sono disciplinate le competenze attuative delle regioni. Oltre alla procedimentalizzazione della legge comunitaria venne infatti prevista l'istituzione della sessione europea della Conferenza Stato-Regioni, basata sulla definizione degli aspetti di maggior rilevanza delle politiche comunitarie di interesse regionale o provinciale, confermando, inoltre, quanto previsto dalla *Legge Fabbri*, in merito alla facoltà attribuita alle regioni a Statuto Speciale, di dare immediata attuazione alle sole direttive in. materie rientranti nella propria competenza esclusiva, escludendo, da questo meccanismo, il recepimento automatico delle raccomandazioni. Per gli atti rientranti nella categoria della competenza concorrente, anche per le regioni a statuto ordinario, fu concessa la possibilità di dare attuazione alle direttive, ipotesi subordinata però all'entrata in vigore della legge europea nazionale successiva alla notifica della direttiva. La legge europea o un'altra legge dello Stato con la quale dare attuazione a direttive in materia di competenza regionale era chiamata a quali disposizioni di principio non potevano subire deroghe da parte dalla legge regionale sopravvenuta e in quanto ritenute prevalenti sulle possibili disposizioni già emanate da organi regionali. Parte della dottrina ha definito tale ipotesi quale esempio di «ipoteca antiregionalista», capace di comprimere in maniera significativa le competenze regionali, giustificata dall'osservazione secondo cui il sistema europeo si presenta estraneo al riparto di competenze interno e che gli unici interlocutori in ambito sovra nazionale risultano i soli Stati membri. Cfr. più ampiamente sul punto: P. Caretti, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Milano, 1979, 252; A. La Pergola, Il *recepimento del diritto comunitario. Nuove prospettive del rapporto tra norme interne e norme comunitarie alla luce della legge 9 marzo 1989, n. 86*, in *La Corte Costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario*, Atti del convegno tenutosi a Roma, Palazzo della Consulta, il 15 e il 16 ottobre 1990, Milano, 1991, 15; A. Ruggieri, *Prime osservazioni sul riparto delle competenze Stato-Regioni nella legge "La Pergola" e sulla collocazione di quest'ultima e della legge comunitaria nel sistema delle fonti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com*., 1991, 733; G.F. Ferrari, *La partecipazione delle Regioni alla produzione del diritto comunitario dopo Maastricht*, in *Le Regioni,* 1992, 1247; R. Carata, *I rapporti tra Regioni e Comunità europea: verso un nuovo modo di tutela degli interessi nazionali,* in *Riv. it. dir, pubbl. com*., 1997, 1238; G. Greco, *Stato e Regioni nel quadro della partecipazione italiana al sistema comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. com*., 2000, 293; A. Tizzano, *I meccanismi della "legge La Pergola": una radiografia dei problemi del funzionamento*, in *Foro.it*., 1999, V, 303; M. Cartabia, J.H.I. Weiler, *L'Italia in Europa.*

Maastricht, è stato riconosciuto alle Regioni un ruolo significativo nel panorama europeo, soprattutto nell'ottica dell'attuazione del principio di sussidiarietà, che è a tal fine divenuto uno strumento di straordinaria importanza per la ripartizione delle competenze tra l'Unione Europea e gli Stati membri oltre che per definire un nuovo rapporto tra i vari livelli di governo in Europa focalizzato sul coinvolgimento delle realtà territoriali[8].

In attuazione di tale principio le decisioni a livello europeo devono essere adottate «il più vicino possibile ai cittadini», circostanza che ha determinato una rivalutazione del ruolo delle autonomie interne agli Stati membri cercando di agevolare l'integrazione di queste ultime nel contesto europeo[9].

La prospettiva di un crescente coinvolgimento delle Regioni nelle dinamiche europee ha trovato, inoltre, una chiara e definitiva conferma con la riforma del Titolo V della Costituzione, che ha attribuito alle Regioni, in considerazione dell'impatto della normativa europea sull'ambito regionale, poteri e competenze nei rapporti internazionali con l'Unione Europea. Il rafforzamento della dimensione europea delle Regioni, garantito a livello costituzionale[10], è stato ulteriormente sostenuto non solo da alcune pronunce della Corte Costituzionale[11], ma anche, e soprattutto, dalla fase di riforma degli Statuti delle Regioni a

Profili istituzionali e costituzionali, Bologna, 2000, 150; F. Bientinesi, *L'evoluzione della legge comunitaria nella prassi applicativa e nelle riforme istituzionali*, in *Rass. Parl.,* 2004, 849; R. Manfrellotti, *Sistema delle fonti e indirizzo politico nelle dinamiche dell'integrazione europea*, Torino, 2004, 254; A. Pitino, *Verso una nuova legge comunitaria, Stato e Regioni tra l'attuazione del titolo V il nuovo trattato che adotta una costituzione per l'Europa, Torino*, 2005; A. Celotto, G. Pistorio, *Diciotto anni di legge comunitaria* in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti,* Torino, 2006; A. Celotto, *La nuova legge comunitaria 2007. Tendenze attuali nella fase ascendente e discendente del processo comunitario*, in S. Baroncelli (a cura di), *Il ruolo del governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, Torino, 2008, 194, secondo cui «caratteristica della "legge comunitaria" è il suo essere soltanto in parte un provvedimento attuativo di obblighi comunitari, non costituendo fonte esaustiva delle esigenze attuative, ma il punto di riferimento obbligato per tutti i soggetti coinvolti nel procedimento di attuazione. Con essa il Parlamento innesca una serie di procedimenti "a cascata" coinvolgendo l'autonomia legislativa regionale». Cfr. infine: S. Viticci, *Il modello statale per il recepimento delle direttive,* in C. Odone, G. Di Federico (a cura di), *Il recepimento delle direttive dell'unione europea nella prospettiva delle regioni italiane: modelli e soluzioni*, Napoli, 2010; G. Di Cosimo, *L'attuazione regionale del diritto europeo*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 1, 2012.

[8] L'art. 5, par. I, TCE, prevedeva infatti che «nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà soltanto e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a causa delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello europeo». L'attuale art. 5 TUE perfezionando quanto previsto dal Trattato di Maastricht, specifica come «L'Unione interviene [...] soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale».

[9] Cfr. sul punto, tra i tanti: S. Staiano, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *Federalismi.it,* 5, 2006; F. Ippolito, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione Europea,* Milano, 2007; E. Domorenok, *Regioni in Europa. Il ruolo del Cdr nella governance europea*, Roma, 2010; L. Frosina, *Regioni e Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona: il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2013.

[10] Cfr. M.P. Chiti, *Regioni e Unione europea dopo la riforma del titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni,* 6, 2002; G. Di Cosimo, *L'attuazione del diritto europeo a livello regionale*, in *Federalismi.it,* 7, 2020.

[11] Come è noto, infatti, la Corte Costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla partecipazione delle Regioni alle dinamicheeuropee, ha evidenziato come «l'intervento del solo legislatore statale perl'adempimento di un obbligo comunitario si giustifica solo nel caso in cui essoincida su materie di competenza statale esclusiva», ricordando altresì come « la legittimità dell'intervento legislativo di una regione in funzione attuativa di una direttiva comunitaria dipende dalla sua inerenza ad una materia attribuita alla potestà legislativa regionale». Corte costituzionale, sentenza n. 63/2008, in *Giur. cost.*, 2, 2008, 861. In questa occasione la Corte ha evidenziato come «lo scrutinio di costituzionalità deve essere pertanto basato sui commi secondo, terzo e quarto del citato art. 117 Cost.».

Statuto ordinario[12].
Oltre al recepimento dei diritti fondamentali dell'Unione Europea sono stati altresì introdotti strumenti e meccanismi per coinvolgere direttamente gli organi regionali nella fase di recepimento del diritto europeo, al fine di assicurare un'adeguata partecipazione del livello regionale al processo di integrazione europea[13]. In seguito alle innovazioni previste dalla riforma del Titolo V, il legislatore è ulteriormente intervenuto[14], modificando in modo significativo le norme che regolano la partecipazione e il recepimento delle disposizioni europee nell'ordinamento nazionale.
Nello specifico, per quanto riguarda l'applicazione diretta della normativa europea da parte delle Regioni, è stato disciplinato il procedimento che le Regioni avrebbero dovuto seguire nella fase di attuazione delle direttive europee, prevedendo anche il possibile intervento

[12] Gli articoli concernenti i rapporti con l'Unione europea inseriti negli Statuti ordinari sono i seguenti: Statuto della Regione Abruzzo, art. 4; Statuto della Regione Basilicata, artt. 83-86; Statuto della Regione Calabria: artt. 3, 43; Statuto della Regione Campania, artt. 9-10; Statuto della Regione Emilia-Romagna, artt. 11-12; Statuto della Regione Lazio, artt. 10-11; Statuto della Regione Liguria, artt. 4, 16; Statuto d'autonomia della Lombardia, artt. 6 e 39; Statuto della Regione Marche, art. 2; Statuto della Regione Molise, art. 65; Statuto della Regione Piemonte, artt. 15 e 42; Statuto della Regione Puglia, art. 9; Statuto della Regione Toscana, art. 70; Nuovo Statuto della Regione Umbria, art. 25; Statuto del Veneto, art. 4-18. Per un'analisi dettagliata degli Statuti regionali Cfr. R. Bifulco (a cura di), *Gli statuti regionali di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006, 3.

[13] Cfr. P. Mazzina, *Gli statuti regionali e l'ordinamento comunitario: uno sguardo ad un sistema ancora in costruzione*, in R. Bifulco (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, Torino, 2006, 28; S. Aloisio, *L'attuazione del diritto comunitario nei nuovi statuti regionali,* in *Le fonti del diritto, oggi. Giornata di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Pisa, 2006; L. Ferraro, *Gli statuti regionali e l'Europa*, in *Rass. Dir. pubbl. eur*, 1, 2007, 85. Al riguardo si evidenzia come, a differenza delle Regioni a statuto ordinarie, le Regioni a statuto speciale, in attesa della riscrittura dei propri statuti, hanno dovuto disciplinare la loro dimensione europea attraverso strumenti legislativi ordinari. Come è noto, infatti, La diversificata «specialità» delle Regioni, come previsto dalla Costituzione del 1948, è stata, col tempo, sostanzialmente erosa, in termini relativi, dal progressivo ampliamento dell'autonomia delle altre Regioni italiane, al punto che nel 2001, al momento dell'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione, si è resa necessaria l'introduzione di una clausola «di salvaguardia» con lo scopo di non invertire l'ordine di specialità tra le stesse autonomie territoriali. L'obiettivo di conservare contenuto e non solo forma alla specialità è stato più volte ribadito dalla Corte costituzionale in sentenze successive al 2001 ed è stata alla base della proposta di riforma di una nuova articolazione del Titolo V, contenuta nella c.d. riforma Renzi-Boschi non confermata in occasione del referendum del 4 dicembre 2016, nella quale la specialità veniva configurata quale elemento fondamentale per la salvaguardia del principio di autonomia.

[14] Il riferimento è alla c.d. *Legge La Loggia* ed alla c.d. *Legge Buttiglione*. Come è noto, la c.d. *Legge La Loggia* ha disciplinato la fase ascendente, dedicando specifica attenzionale alla partecipazione diretta delle regioni agli organismi europei, consentendo alle stesse di partecipare alle delegazioni governative, alle attività del consiglio e dei suoi organi interni. In riferimento ai contenuti della c.d. legge comunitaria, la *Legge Buttiglione*, ha invece adattato la precedente normativa alla nuova ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, individuando i principi fondamentali in base ai quali le Regioni avrebbero potuto esercitare la propria potestà nel-l'attuazione degli atti europei nelle materie di competenza concorrente. Cfr. sul punto M. Cartabia, L. Violini, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005 n. 11*, in *Le Regioni,* 4, 2005, 479; G. Di Cosimo, *Le regioni nell'Unione europea e in Italia»,* a cura di J. Jaskiernia, ToruÅÂ (a cura di), *Rada Europy a przemiany demokratyczne w paÂÂ„stwach Europy ÂÂŚrodkowej i Wschodniej w latach 1989 - 2009*, 2010, 568-576.

sostitutivo[15] dello Stato in caso di inerzia da parte delle Regioni e delle Province autonome[16]. Come noto, inoltre, il Trattato di Lisbona ha segnato l'inizio di una nuova fase di democratizzazione dell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea, basata sulla valorizzazione del principio di sussidiarietà[17], sul ruolo delle Assemblee nazionali e sulle autonomie territoriali degli Stati membri, alle quali sono stati assegnati, in ambito decisionale europeo, nuovi poteri di informazione, partecipazione e controllo.
Al fine di adeguare l'ordinamento nazionale alle innovazioni introdotte a livello europeo e per cercare di superare le carenze strutturali nella partecipazione dell'Italia al processo di formazione e attuazione del diritto sovranazionale, il legislatore nazionale è intervenuto[18]

[15] L'esercizio dei poteri sostitutivi in materia ha subito, inoltre, una importante evoluzione ad opera del comma 814 dell'art. 1 della legge di stabilità del 2016 con il quale si sono disciplinati i casi in cui sussista una violazione della normativa europea successivamente accertata con sentenza dalla Corte di Giustizia di condanna al pagamento di sanzioni da parte dell'Italia nelle ipotesi in cui, per provvedere agli adempimenti europei, sia necessaria l'adozione di atti tra loro collegati. Cfr. sul punto G. Matucci, *Il potere sostitutivo in via legislativa e l'attuazione regionale delle direttive comunitarie dopo la riforma del Titolo V,* in E. Bettinelli, F. Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004; G. D'Agnone, *Adempimento degli obblighi europei e potere sostitutivo dello Stato: un primo bilancio circa l'attuazione dell'art. 41 della legge n. 234 del 2012*, in *Eurojus,* 3, 2020.

[16] Nell'adempiere a tale obbligo, le regioni, nel tempo, si sono dotate di leggi *ad hoc* grazie alle quali, anche se in maniera molto articolata, si è disciplinata la loro partecipazione al processo decisionale europeo. La maggior parte dei legislatori regionali, come si avrà modo di analizzare nello specifico, in seguito, ha adottato anche in ambito regionale, il modello sperimentato a livello nazionale della legge europea annuale. Si tratta di una condizione quanto meno opportuna ed idonea a favorire una sinergia tra lo Stato e le regioni nel garantire coerenza e periodicità al processo di recepimento del diritto europeo. Cfr. sul punto: P. Bilancia, *Regioni ed attuazione del diritto comunitario*, in P. Bilancia, F.G. Pizzetti (a cura di), *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello,* Milano, 2004, 221. Cfr. E. Cannizzaro, *Nel recepimento delle norme dell'Unione i condizionamenti del modello federale,* in *Guida al diritto. Diritto comunitario e internazionale,* marzo-aprile, 2005, 8; F. Raia, *Il processo di integrazione Europea alla luce della Legge 4 febbraio 2005 n. 11, il ruolo del Governo nella fase discendente,* cit., 12.

[17] Per un'analisi completa sul principio di sussidiarietà si rinvia, tra i tanti a R. Dickmann, *Sussidiarietà, sovranità e regionalismo: il ruolo delle assemblee parlamentari*, in *Diritto e società*, 1994, 483; P. Caretti, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e sul piano dell'ordinamento nazionale*, cit., 383; G. D'Agnolo, *La sussidiarietà nell'Unione europea, Padova, 1998;* R. Dehousse, *Le principe de subsidiarité dans le debat constituionnel européen,* in P. Magnette (a cura di) *La Constituion de L'Europe*, Bruxelles, 2002; A. Estella, *The EU principle of subsidiarity and its critique*, Oxford, 2002; A. Battista, *Il principio di sussidiarietà nel diritto italiano e comunitario,* Roma, 2005; N.W. Barber, *Subsiadirity in the Draft Constitution,* in *European Pubblic Law*, 2005; P. Bilancia, *Il carattere bifronte della sussidiarietà*, in E. De Marco (a cura di), *Problemi attuali della sussidiarietà*, Milano, 2005; F. Ippolito, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione Europea,* Milano, 2007; O. Porchia, *La sussidiarietà attraverso il riordino delle competenze? Il Trattato di riforma e la ripartizione delle competenze,* in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, 631; P. De Pasquale, *L'esercizio delle competenze dell'Unione europea ed il principio di sussidiarietà,* in T. *Vassalli Dachnhausen* (a cura di), *Atti del Convegno in memoria di Luigi Sico*, Napoli, 2011; C. Bovis, *The Role and Function of structural and cohesion funds and the interactions of the Eu Regional Policy with the Internal Market Policies*, in C. Panara, A. De Becker, *The Role of the Regions in EU Governance*, Springer, 2011, 81; A. Manzella, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista AIC,* 2015. Sull'estensione dell'applicazione del principio di sussidiarietà anche agli enti substatali cfr. P. Bilancia, *Regioni ed attuazione del diritto comunitario*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002; L. Chieffi, (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003; A. D'Atena (a cura di), *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione Europea,* Milano, 2003; L. Cassetti, *Il regionalismo italiano e la multilevel governance dopo le recenti riforme costituzionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004; S. Mangiameli, *Il ruolo delle collettività regionali e locali nella governance europea,* in *www.issirfa.cnr.it*, 2005; B. Sardella *La dimensione comunitaria nei nuovi Statuti regionali*, in *Le istituzioni del federalismo,* 2007; C. Fasone, *Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: un 'analisi di diritto comparato* in *Le istituzioni del federalismo,* 2009; F. Raspadori, *La partecipazione delle regioni Italiane all'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, cit., 140 ss.

[18] La l. n. 234/2012, recante *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea*, abrogando espressamente la *Legge Buttiglione*, costituisce nell'attuale panorama normativo l'unico strumento idoneo per l'adeguamento dei meccanismi già esistenti (riferibili sia alla fase di formazione della posizione italiana in ambito europeo che a quella attuativa della normativa europea nel nostro

introducendo rilevanti elementi di novità, riscontrabili non solo negli strumenti messi a disposizione delle Regioni per influire in ambito europeo, ma anche in alcuni aspetti organizzativi. In linea con quanto stabilito dal Trattato di Lisbona, si è inoltre previsto un modello che consente ai Consigli regionali di attivarsi e trasmettere al Parlamento le proprie osservazioni «in tempo utile» per permettere all'Assemblea di esercitare il controllo di sussidiarietà. Attuando quanto previsto dalle disposizioni costituzionali (articolo 117, co. 5, Cost.), il legislatore nazionale sembra così aver definito un modello di partecipazione delle Regioni alla fase decisionale europea, volto a rafforzare il ruolo delle autonomie territoriali attraverso l'attribuzione di significativi margini di discrezionalità nella fase di adattamento del proprio ordinamento giuridico al diritto europeo[19].

2. L'attuazione del diritto europeo nell'ordinamento regionale. Oltre alla normativa

ordinamento) alle previsioni del Trattato di Lisbona e dei Protocolli allegati allo stesso, sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea e sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Cfr. sul punto G. Cataldi, A. Papa (a cura di), *Formazione del diritto comunitario e internazionale e sua applicazione interna: ruolo delle Regioni e dello Stato nelle esperienze italiana e spagnola,* Napoli, 2005; P. Bilancia, *The role and the Power of European and National Parliaments in the Dynamics of Integration*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2009, 3; P. Caretti, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'unione Europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le Regioni*, 5-5, 2012, 838; U. Villani, *Un maggior controllo del Parlamento può ridurre il cosiddetto deficit democratico*, in *Guida al diritto*, 4, 2013, 63; C. De Flores, *Remettre les Règions a leur place. Dall'Europa delle Regioni alle Regioni senza Europa?* in *Le istituzioni del federalismo*, 2013; M. Drigani, *La legge 33 dicembre 2012 n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione,* in *Le Regioni*, 2013; C. Favilli, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione ed all'attuazione delle politiche dell'Unione Europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013,701; A. Esposito, *La legge 24 dicembre 2012 n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione ed attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea. Parte 1 - Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in *Federalismi.it*, 2, 2013; G. Di Cosimo, *Le Regioni e il diritto europeo dopo la legge 234 del 2012* in *Attuare il diritto dell'Unione Europea in Italia*; Bari, 2018, 165.

[19] Il riferimento è al rafforzamento dei poteri delle Regioni e delle Province autonome, attraverso, ad esempio, l'obbligo di convocazione, ogni quattro mesi, della sessione speciale della Conferenza Stato-Regioni, dedicata alla trattazione delle questioni europee ritenute di particolare interesse per le realtà territoriali. La ratio di tale strumento si rinviene nella volontà di creare una linea condivisa tra quella di Governo e Parlamento con quella delle Regioni nella definizione della posizione italiana nelle istituzioni europee. L'art. 22 della legge in esame, prevede inoltre l'aumento a tre delle convocazioni della sessione europea della Conferenza Stato-Regioni, previste ad hoc dal Governo quando richiesto da Regioni e Province autonome, chiamata ad esprimere un parere sugli indirizzi generali sull'attuazione e l'elaborazione degli atti dell'Unione europea nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome. Alla Conferenza Stato-Regione viene inoltre concessa la facoltà di chiedere che, sull'analisi di un atto, venga apposta, dal Governo, una riserva di esame in sede di Consiglio dei ministri dell'U.E. In merito a quest'ultima prerogativa, si sottolinea il parere di autorevole dottrina secondo cui tale strumento risulta essere un mero appesantimento procedimentale a carico del Governo obbligato ad attendere, in caso di una delibera della Commissione, tre giorni prima di poter procedere. Cfr. A. Papa, *Il modello europeo di integrazione e la multilevel governance europea*, cit., 8. Cfr. inoltre sul punto: D. Diverio, *La partecipazione delle Regioni italiane ai lavori della Commissione nel procedimento normativo comunitario*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2005, 1159; L.S. Rossi, *Una nuova legge per l'Italia in UE*, in *Affarinternazionali.it*. L'art. 24 della legge disciplina, in maniera specifica il procedimento di partecipazione delle Regioni e delle Province autonome nella fase di attuazione delle decisioni prodromica alla formazione degli atti dell'UE, in virtù della quale il Governo è obbligato a trasmettere alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e alla Conferenza dei Presidenti delle loro assemblee, i progetti di atti legislativi europei con i rispettivi loro lavori preparatori, in modo da essere portarti all'attenzione delle assemblee legislativi ed esecutivi degli enti territoriali. Cfr. sul punto G. Contaldi, *La disciplina della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari alla luce della riforma della Legge "La Pergola",* in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2005, 521; D. Diverto, *La partecipazione delle Regioni italiane ai lavori della Commissione nel procedimento normativo comunitario,* cit., 1158; F. Raspadori, *La partecipazione delle regioni Italiane all'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, cit., 255; I. Ingravallo, *Recenti sviluppi in materia di partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto europeo,* in *Le Istituzioni del federalismo*, 2-4, 2013, 871; P. Bilancia, (a cura di), *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea,* Padova, 2016.

nazionale di riferimento[20] ed alle disposizioni previste negli Statuti regionali[21], i procedimenti per l'attuazione del diritto europeo trovano, come è noto, una disciplina organica nelle c.d. legge di procedura, adottate in seguito alla riforma del 2001, con le quali vengono specificamente definite le modalità di partecipazione alle fasi ascendente e discendente del diritto europeo. [22]

Nonostante le Regioni siano libere di scegliere il tipo di atto con cui recepire il diritto europeo, la necessità di garantire un adeguamento tempestivo e regolare all'ordinamento dell'Unione europea ha spinto molti legislatori regionali a introdurre strumenti simili al modello della legge europea già consolidato a livello nazionale[23].

L'introduzione di una fonte specifica, definita anche come modello «periodico»[24], per il recepimento del diritto europeo nel sistema regionale offre numerosi vantaggi, consentendo di riequilibrare i rapporti istituzionali in ambito europeo, spesso sbilanciati a favore degli esecutivi delle regioni, valorizzando il ruolo delle relative assemblee legislative nell'attuazione del diritto europeo, anche alla luce della grande rilevanza assegnata alle stesse dalla normativa nazionale ed europea in materia[25].

Nonostante siano i numerosi richiami presenti nella normativa regionale, come Statuti, leggi procedurali e regolamenti, da un'analisi dettagliata dei procedimenti di recepimento del diritto europeo in ambito regionale possono riscontrarsi difficoltà in merito all'utilizzo della legge europea regionale in favore di leggi settoriali, regolamenti, e atti amministrativi di varia natura, come deliberazioni della Giunta e decreti presidenziali, oltre all'inserimento di specifiche disposizioni all'interno di altre normative settoriali[26].

Le ragioni della scarsa applicazione della legge europea regionale nella prassi sembrano rinvenirsi, in modo particolare, nel ruolo marginale delle Regioni nell'attuazione delle norme

[20] La l. n. 234/2012 stabilisce alcune regole procedurali che delineano il quadro di riferimento entro cui le Regioni possono operare. In particolare, l'art. 40, co. 1, dispone che «Le regioni e le province autonome, nelle materie di propria competenza, provvedono al recepimento delle direttive europee», senza però specificare le modalità operative per tale recepimento. La scelta degli strumenti e dei procedimenti è quindi demandata agli Statuti, alla legislazione o ai regolamenti regionali.

[21] Nonostante vengano dedicate numerose disposizioni ai rapporti con l'Unione europea, nella maggior parte dei casi, si tratta di principi generali che rinviano a normative regionali di dettaglio per la regolamentazione specifica.

[22] Cfr. sul punto A. Adinolfi, *Nuove procedure per l'attuazione delle direttive comunitarie nelle materie di competenza regionale: verso le "leggi comunitarie regionali"?,* in *Rivista di diritto internazionale,* 2004, 759 ss.; F. Furlan, *Recenti sviluppi in materia di attuazione della normativa comunitaria da parte delle Regioni,* in *Riv. It. Di dir. pubbl. comunitario*, 2005, 125 ss.; P. Mazzina, *La 'legge comunitaria regionale' alla prova con la 'fluidità' del sistema delle fonti e con l'esigenza di una maggiore responsabilità delle Regioni*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 6, 1, 2007, 125; P. Vipiana, *Le leggi comunitarie regionali: un innovativo strumento per l'attuazione delle direttive comunitarie da parte delle regioni,* in *Quad. reg.* 2007,449 ss; C. Bertolino, *Il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario. Primi passi significativi e profili problematici,* in *Le Regioni,* 6, 2009, 1249 ss.; M. Fragrassi, *La partecipazione delle Regioni alla "fase discendente" del processo normativo comunitario: la legge comunitaria regionale*, in G. Carpani, T. Groppi, M. Olivetti, A. Siniscalchi, *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/05,* Bologna, 2007, 111 ss.; G. Saputelli, *Il ruolo della "legge comunitaria" regionale nel sistema multilivello, tra soluzioni pensate e concreto utilizzo*, in *Italian Papers on Federalism* 1, 2012; M. Rosini, *Le leggi europee regionali tra ambiziosi quadri normativi e deludenti prassi applicative: il ruolo delle Regioni nell'attuazi one del diritto dell'Unione europea dopo la legge n. 234 del 2012*, in *Diritti regionali*, 1, 2018, 45 ss.

[23] Di fatto, quasi tutte le leggi regionali di procedura prevedono l'utilizzo della «legge europea regionale» – spesso con denominazioni diverse – come strumento principale per il recepimento periodico delle normative europee. L'art. 29, co. 7, lett. *f)*, l. n. 234/2012 menziona tale strumento, facendo riferimento all'elenco dei provvedimenti con cui Regioni e Province autonome hanno recepito direttive europee, incluse le eventuali leggi regionali annuali di recepimento.

[24] Cfr. sul punto G. Di Cosimo, *L'attuazione del diritto europeo a livello regionale*, in *Federalismi.it,* 7, 2020.

[25] Cfr. G. Saputelli, *Le Regioni e l'attuazione del diritto europeo nel sistema europeo multilivello,* in *Federalismi.it,* 20, 2022.

[26] Cfr. M. Rosini, *Le leggi europee regionali tra ambiziosi quadri normativi e deludenti prassi applicative: il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto dell'Unione europea dopo la legge n. 234 del 2012*, in *Diritti regionali* 1, 2018, 45 ss.

europee, circostanza specificamente riconducibile al ruolo «invasivo e pervasivo» della normativa europea e di quella statale che limita significativamente i margini di intervento delle Regioni nella fase di attuazione ed esecuzione[27].

Uno dei principali freni alla valorizzazione del ruolo delle Regioni nel processo decisionale europeo può rinvenirsi, altresì, nell'esercizio del potere sostitutivo dello Stato, rimanendo quest'ultimo l'unico soggetto responsabile in caso di inadempienze agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea[28].

Questi poteri, prevalentemente esercitati in via preventiva attraverso fonti normative primarie, tendono a incentivare un atteggiamento di inerzia da parte delle Regioni, scoraggiandole dall'attivazione regolare e sistematica delle procedure periodiche di recepimento.

Gli stessi si caratterizzano, inoltre, per una frequente assenza di indicazioni puntuali all'interno della legislazione statale sostitutiva circa le disposizioni da considerare «cedevoli» (ossia, suscettibili di essere successivamente sostituite da provvedimenti regionali di recepimento), lacuna normativa che contribuisce ad aggravare l'ambiguità del quadro giuridico, rappresentando un ulteriore fattore di disincentivo per le Regioni a intervenire[29].

Allo stesso modo la situazione di incertezza si rivela particolarmente problematica per le dinamiche analizzate, con specifico riferimento all'attivazione di strumenti legislativi regionali che si pongano in potenziale concorrenza con norme statali primarie, la cui natura risulta spesso indefinita e incerta[30]. La difficoltà delle Regioni nel delineare un ambito chiaro per il proprio intervento legislativo, combinata con l'assenza di una disciplina sostitutiva statale adeguatamente strutturata, finisce per compromettere l'efficacia e l'autonomia dell'azione legislativa regionale.

Strettamente connessa a tali criticità è, inoltre, la persistente incertezza relativa alla delimitazione delle competenze tra Stato e Regioni, in quanto in un sistema caratterizzato dalla ripartizione delle funzioni legislative, l'attuazione del diritto europeo si configura come un processo complesso che richiede strutture organizzative dedicate, nonché un elevato livello di collaborazione e uno scambio efficace di informazioni tra i diversi livelli istituzionali[31].

Da questo punto di vista, una criticità significativa è rappresentata dalla mancata realizzazione

---

[27] C. Bertolino, *L'incidenza degli atti normativi dell'Unione Europea sulle fonti delle autonomie territoriali: "ritornare alle fonti" attraverso la logica dell'integrazione e della collaborazione,* in *Diritti regionali*, 2018, 1, 444. Cfr. inoltre sul punto G. Di Cosimo, *L'attuazione del diritto europeo a livello regionale*, in *www.federalismi.it,* 7, 2020 secondo il quale «per l'amministrazione regionale è più agevole valutare l'impatto del diritto europeo in relazione a un singolo tema per il quale si avvale della legge occasionale, piuttosto che in relazione a svariati oggetti la cui disciplina rimette alla legge europea (per quanto, talvolta, anche le leggi occasionali abbiano contenuto eterogeneo). Il coordinamento delle varie articolazioni amministrative competenti in merito ai diversi temi destinati a confluire nella legge europea presenta maggiori complessità organizzative rispetto all'ipotesi in cui agisca una sola articolazione».

[28] Cfr. M. Rosini, *Le leggi europee regionali tra ambiziosi quadri normativi e deludenti prassi applicative: il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto dell'Unione europea dopo la legge n. 234 del 2012*, cit. secondo il quale il potere sostitutivo non risulta conforme «al modello legislativo, che spiega le difficoltà incontrate dagli enti regionali nel ritagliarsi un ruolo effettivo nella fase discendente di attuazione del diritto europeo».

[29] Cfr. M. Rosini, *Le leggi europee regionali tra ambiziosi quadri normativi e deludenti prassi applicative: il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto dell'Unione europea dopo la legge n. 234 del 2012*, cit.

[30] Cfr. L. Imarisio, *Leggi regionali europee e partecipazione regionale alla fase discendente: la crisi di un modello e le sue implicazioni*, in *Federalismi.it,* 21, 2024.

[31] Cfr. G. Saputelli, *Le Regioni e l'attuazione del diritto europeo nel sistema europeo multilivello,* in *Federalismi.it,* 20, 2022 la quale ricorda come, nonostante la normativa preveda obblighi informativi specifici sia per le Regioni che per lo Stato, nella pratica, non vengano sempre rispettati derivandone da ciò un sistema non ancora pienamente implementato, rimanendo in larga parte inoperativo.

di un'attività regolare e condivisa di identificazione delle direttive che necessitano di interventi attuativi nelle aree di competenza delle Regioni[32].
L'effettiva assenza di operatività di tale meccanismo formale e concertato per l'individuazione degli atti normativi europei da recepire a livello regionale compromette uno dei presupposti essenziali per il regolare e coerente svolgimento delle attività regionali nella fase di attuazione del diritto dell'Unione europea, configurandosi come una delle principali cause delle inefficienze che caratterizzano l'intero sistema[33].
Nonostante tali criticità, visto il numero estremamente ridotto di procedure d'infrazione riconducibili a mancate attuazioni da parte delle Regioni, e i casi sporadici in cui lo Stato addossa alle Regioni responsabilità per eventuali violazioni del diritto dell'Unione europea che abbiano comportato oneri finanziari a suo carico, può evidenziarsi che il sistema regionale, nel suo complesso, è raro che possa risultare formalmente responsabile di inadempienze del diritto europeo[34].

3. Regionalismo e integrazione europea. Considerazioni su (possibili) scenari futuri.

In tale contesto si è innestato, inoltre, il dibattito sul regionalismo differenziato e sui suoi potenziali effetti sul sistema istituzionale che, coinvolgendo, in maniera dettagliata i rapporti tra lo Stato centrale e le autonomie regionali ha, come è noto, sollevato questioni di ordine politico, economico e sociale[35].
Per la parte che qui rileva è noto come le Regioni interessate abbiano previsto, nella fase di elaborazione delle bozze di intesa, la sottoscrizione di un addendum relativo ai rapporti internazionali e con l'Unione Europea che impegna Stato e Regioni a promuovere un rafforzamento delle forme di partecipazione delle autonomie territoriali, al consolidamento dell'Unione Europea ed alla intensificazione delle relazioni transfrontaliere e alla cooperazione transfrontaliera tra le comunità locali e le autorità territoriali.
In particolare, i documenti in questione si concentrano sulla cooperazione e gli interessi transfrontalieri delle Regioni e sul coinvolgimento delle autonomie territoriali nei processi

---

[32] L'art. 40, co. 5, l. n. 234/2012 prevedeva a tal proposito un processo con cadenza semestrale, che avrebbe richiesto una stretta collaborazione tra il Governo centrale e la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, con il coinvolgimento anche delle Camere parlamentari.
[33] Cfr. L. Imarisio, *Leggi regionali europee e partecipazione regionale alla fase discendente: la crisi di un modello e le sue implicazioni,* cit. Cfr. inoltre sul punto A. Iacoviello, *La partecipazione delle Regioni italiane al processo decisionale europeo*, Milano, 2022, 296 che al riguardo parla di equilibrio spontaneo nel meccanismo di attuazione del diritto europeo nelle materie di competenza regionale, pur con un impatto limitato in termini di piena valorizzazione dell'autonomia istituzionale delle Regioni italiane.
[34] Cfr. L. Imarisio, *Leggi regionali europee e partecipazione regionale alla fase discendente: la crisi di un modello e le sue implicazioni*, cit.
[35] Cfr. tra i tanti A. Papa, *Regionalismo differenziato e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni,* in *Atti del Convegno "Regionalismo differenziato: opportunità e criticità"*, *www.csfederalismo.it,* 2019. A. Lucarelli, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna on line*, 2, 2019, 30; A. Patroni Griffi, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna on line,* 2, 2019, 43; A. Mencarelli, Il *caso della legge ad autonomia negoziata sul regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it* , 17, 2019, 5; M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalimi.it,* 6, 2019 p. 24; R. Bifulco, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *www.rivistaaic.it*, 4, 2019, p. 265; F. Pallante, *Ancora sul regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna,* in *www.federalismi.it,* 20, 2019; E. Gianfrancesco, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano,* in *Consulta on line,* 2020; S. Staiano, *Anti-mitopoiesi. Breve guida al regionalismo differenziato con alcune premesse*, in *Federalimi.it,* 202; AA.VV., L*'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di proce dura e di metodo*, in *Astrid Paper*, 2023; A. Ruggeri, *L'autonomia regionale inappagata, la sua "differenziazione" e l'uso congiunturale della Costituzione,* in *Diritti regionali,* 2, 2023; A. Sciortino, *Regionalismo differenziato e ddl Calderoli: Notazioni di merito e di metodo,* in *Diritti regionali,* 1, 2024.

decisionali dell'Unione Europea[36].
Inoltre, il riferimento esplicito, presente in tutti gli atti, alla risoluzione del Parlamento Europeo del 16 gennaio 2018, riguardante le strategie macroregionali e lo sviluppo delle regioni euro-mediterranea e alpina, sottolinea come il modello di autonomia regionale sia stato concepito quale strumento efficace per delineare una governance orientata verso una dimensione macroregionale europea[37].
Con riferimento al ruolo delle Regioni nell'iter decisionale dell'Unione Europea, sebbene gli accordi preliminari siano caratterizzati da una certa genericità, da un punto di vista politico essi rappresentano un significativo impegno da parte del Governo, finalizzato a potenziare le forme di partecipazione delle autonomie territoriali al consolidamento dell'Unione Europea e, per le materie oggetto di differenziazione, a rafforzare il contributo delle Regioni nella formazione degli atti normativi comunitari[38].
Dall'analisi degli stessi risulta inoltre chiara la volontà di garantire un maggiore coinvolgimento delle autonomie territoriali nei procedimenti di contenzioso e precontenzioso con l'Unione Europea[39], l'intenzione di istituire nuovi modelli di coordinamento stabile tra le attività dello Stato e quelle delle singole Regioni e, soprattutto, la prospettiva di un rafforzamento della «politica estera» regionale, legittimata dall'articolo 117, comma 9, della Costituzione e dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale attraverso il conferimento, in alcuni settori specifici, di ampi margini di autonomia alle Regioni per la stipula di accordi e protocolli[40].
Si tratta di un'evoluzione che consentirebbe alle Regioni di consolidare la propria dimensione europea, rafforzando la loro soggettività geopolitica in un contesto caratterizzato dalla complessità delle reti culturali, economiche e sociali, ma che necessita, senza dubbio, di essere sviluppato nell'ambito di un regionalismo cooperativo e funzionale, fondato su pratiche condivise e orientato alla risoluzione di problematiche specifiche, attraverso azioni congiunte tra Regioni, anche non contigue, nel quadro delle politiche di sviluppo e cooperazione

[36] Esemplificativo al riguardo è l'impegno assunto dallo Stato, previsto in ogni addendum, di «presentare un disegno di legge recante l'autorizzazione alla ratifica dei Protocolli aggiuntivi alla Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera della collettività e autorità territoriali, stipulata nell'ambito del Consiglio d'Europa a Madrid il 21 maggio 1980 e ratificata dall'Italia con legge 19 novembre 1984 n. 948». In questo modo alle regioni interessate potrebbero essere forniti strumenti grazie ai quali poter incidere con maggiore efficacia sulla cooperazione transfrontaliera.

[37] Come è noto, la risoluzione intende indagare la definizione delle c.d. strategie macroregionali per la cooperazione e il coordinamento in considerazione del fatto che la globalizzazione ha reso interdipendenti gli Stati in una logica transfrontaliera. Nello specifico vengono incoraggiate le Regioni e gli Stati membri «a sviluppare strutture di governance e metodi di lavoro adeguati per facilitare la cooperazione, anche attraverso la pianificazione congiunta, l'allineamento delle opportunità di finanziamento e un approccio dal basso verso l'alto».

[38] Cfr. L.M. Moscati, *La differenziazione regionale nei rapporti con l'Unione europea. Il terzo comma dell'art. 116 per un'Europa delle Regioni*, in *Dirittiregionali*, 3, 2019. Al riguardo l'Autore ha evidenziato come «Regioni e Governo abbiano individuato nei percorsi di differenziazione e nello strumento delle intese il luogo più naturale e adatto a plasmare i rapporti centro-periferia nel senso suggerito dalla risoluzione e dalle necessità delle realtà macroregionali».

[39] Gli obiettivi delineati nei documenti preliminari, volti a sviluppare nuovi modelli di consultazione e collaborazione tra Stato e Regioni per le decisioni europee, sono stati ribaditi nelle successive bozze di intesa con le quali si è immaginata l'attribuzione alle Regioni interessate di competenze legislative e amministrative in materia di relazioni con l'estero, mentre per le fasi ascendente e discendente dei processi decisionali, vengono proposte specifiche forme di consultazione volte a garantire un sempre maggiore coinvolgimento delle Regioni nell'ambito europeo.

[40] Cfr. sul punto Corte costituzionale, sentenza n. 387/2005, in *Giur. cost.*, 5, 2005.

internazionale[41].
Al fine di consolidare ulteriormente, e definitivamente, il ruolo delle Regioni in ambito europeo è quindi necessario superare le criticità emerse cercando un equilibrio tra le esigenze di autonomia e i principi di solidarietà e cooperazione che costituiscono il fondamento dell'Unione Europea.
Innanzitutto, una effettiva partecipazione regionale in una dimensione europea pone la necessità di ripensare le relazioni tra i vari livelli istituzionali attraverso l'individuazione di modalità che consentano alle Regioni di contribuire in maniera coordinata e incisiva, ad esempio rafforzando il ruolo delle Conferenze, come quella Stato-Regioni, che spesso risultano poco sfruttate nelle loro potenzialità.
Un altro aspetto da considerare riguarda la valorizzazione del ruolo dei Consigli regionali.
Le dinamiche prevalenti dei governi regionali, che vedono spesso marginalizzati i Consigli in favore delle Giunte, fanno emergere la necessità di una revisione per valorizzare la centralità delle assemblee legislative, specialmente nell'ambito delle c.d. sessioni europee al fine di favorire una maggiore trasparenza e una più equa distribuzione delle responsabilità.
Garantire il pieno coinvolgimento delle stesse nella fase di preparazione delle posizioni da presentare a livello europeo e nel monitoraggio delle decisioni adottate consentirebbe, infatti, di arricchire il dibattito con una pluralità di voci e di migliorare la rappresentanza degli interessi locali.
La persistenza di disfunzioni nell'attuazione del diritto europeo, derivante dall' intersezione tra legislazione nazionale e regionale e dalla mancanza di un coordinamento efficace tra i diversi livelli di governo, genera una frammentazione normativa che rende difficoltosa la gestione di questioni complesse e intersettoriali. Ciò imporrebbe, altresì, la definizione di interventi normativi mirati sia in ambito nazionale e regionale volti a chiarire le competenze e i ruoli di ciascun livello di governo per ridurre le sovrapposizioni e rafforzare meccanismi di coordinamento tra Stato e Regioni capaci di armonizzare le normative, prevenire conflitti di competenza e ridurre le disuguaglianze tra territori.
La cooperazione interregionale rappresenta un altro ambito di intervento prioritario. La creazione di reti tra le Regioni e l'adozione di criteri condivisi per affrontare le direttive europee potrebbero non solo ridurre le disparità territoriali, ma anche incentivare lo sviluppo di soluzioni innovative grazie alla collaborazione e alla condivisione delle esperienze.
In un contesto sempre più caratterizzato da interdipendenze economiche, sociali e politiche, la creazione di reti tra Regioni e l'introduzione di criteri condivisi per l'attuazione del diritto europeo assumerebbe un ruolo cruciale al fine di ridurre le disparità tra territori, fungere da catalizzatore per soluzioni innovative e condivise, evitare duplicazioni di interventi, ottimizzare l'uso delle risorse disponibili e rafforzamento la partecipazione europea anche in un'ottica di influenza dei processi decisionali a livello europeo e di accesso ai finanziamenti comunitari.
Si tratta di un obiettivo che richiede un impegno congiunto da parte di tutti gli attori coinvolti, accompagnato da risorse adeguate e da una visione strategica condivisa ed un approccio integrato e collaborativo volto a costruire un futuro più sostenibile anche attraverso la modernizzazione delle strutture amministrative regionali al fine garantire una gestione più efficiente, una corretta applicazione del diritto europeo e una governance più trasparente e responsabile.
La definizione di strutture amministrative specializzate, dotate di personale altamente qualificato, l'utilizzo di tecnologie digitali per semplificare e velocizzare i procedimenti

[41] Cfr. sul punto C. Salone, *La dimensione regionale nel prisma della statualità post-nazionale e delle regioni urbane globali: le innovazioni in atto e il ritardo della ricerca italiana,* in *Contesti, città, territorio, progetti*, 2, 2018.

Issn 2421-0528

amministrativi, devono senza dubbio essere considerati una delle priorità al fine di supportare le Regioni nell'esercizio delle proprie competenze e, di conseguenza, più attiva e influente nell'ambito dei processi decisionali europei.
Un altro elemento centrale deve rinvenirsi nella imprescindibile ridefinizione della partecipazione attiva delle Regioni al processo di integrazione europea, le quali non dovrebbero limitarsi a recepire passivamente le decisioni prese a livello sovranazionale, ma diventare attori propositivi, capaci di influenzare le politiche europee attraverso il confronto e la presentazione di istanze territoriali specifiche.
In tale ottica, risulta essenziale promuovere un modello innovativo che superi la centralità dello Stato, puntando su una graduale inclusione delle Regioni e valorizzando il potenziale derivante dalla diversità culturale. Tale impostazione si fonda sul coinvolgimento diretto delle realtà locali, considerate cardini imprescindibili della dimensione culturale, politica ed economica[42].
Occorre quindi interpretare la partecipazione delle Regioni in un'ottica di riconoscimento e promozione delle peculiarità delle singole autonomie territoriali e non limitato al mero recepimento e applicazione della normativa europea.
In questa prospettiva l'adozione di un approccio *bottom-up* permetterebbe alle Regioni non solo di esprimersi attraverso il confronto, la presentazione di istanze, l'elaborazione di proposte e la formulazione di pareri, ma anche di vedere accolte e tradotte in pratica le loro sollecitazioni[43].
Si tratta, pertanto, di compiere una transizione dall'idea di un'Europa delle Regioni a quella di un'Europa con le Regioni[44] al fine di produrre rilevanti effetti sul piano pratico evolvendosi in una presenza attiva volta riconoscerne la rilevanza strategica in un'ottica multilivello[45].
In questo scenario, anche il processo di differenziazione, risolti i dubbi in merito a possibili squilibri tra i territori ed ostacoli nel recepimento uniforme del diritto europeo, potrebbe rappresentare un'occasione per rafforzare l'autonomia delle Regioni nei rapporti con l'Unione europea e nel contesto internazionale ed offrire un importante contributo al superamento di impostazioni centralistiche ed uniformanti in favore di un rilancio di un effettivo regionalismo ed autonomismo[46] incanalato in percorsi istituzionali e concordati basati sulla leale collaborazione e sul rispetto dell'articolo 5 Cost. che affianca all'unità ed

[42] Cfr. A. Pirozzoli, *Le autonomie territoriali nel processo di integrazione europea*, in *Diritti regionali,* 1, 2024.
[43] In questo modo, le autonomie regionali possono affermarsi come «motori di democrazia e interpreti delle istanze identitarie», promuovendo una dinamica circolare e partecipativa indispensabile per il rafforzamento del processo di integrazione europea. Cfr. sul punto Cfr. M. Tomasi, *Autonomie regionali e identità costituzionale degli Stati membri nell'orizzonte sovranazionale europeo,* in *www.federalismi.it*, 5, 2020, 233 ss. Cfr. inoltre Cfr. A. Pirozzoli, *Le autonomie territoriali nel processo di integrazione europea*, cit.
[44] Cfr. sul punto M. Caciagli, *Le regioni nell'Unione Europea*, in *Quaderni di sociologia*, 2011, secondo il quale «se è tramontata la formula "Europa delle regioni", si è affermata recentemente la nuova formula di un'"Europa con le regioni". Essa vuole indicare la prospettiva di una Unione articolata in una rete non necessariamente gerarchica di attori diversi, sovrastatali, statali, locali e, appunto, regionali».
[45] Cfr. A. Pirozzoli, *Le autonomie territoriali nel processo di integrazione europea*, cit. Cfr. inoltre sul punto O. Chessa, L'«Europa delle Regioni»: illusioni e delusioni, in Federalismi.it, 7, 2020, 59, secondo il quale «le regioni (e le autonomie territoriali in genere) sono vittime dell'UE o sono invece parte integrante dell'architettura istituzionale europea? A ben vedere, è una domanda mal posta, sia con riguardo alla prima che alla seconda alternativa. Chiedersi se le Regioni siano vittime dell'Unione è come chiedersi se lo siano gli Stati […]. Ma per la stessa ragione è altresì sbagliato chiedersi se le Regioni siano articolazioni interne dell'Unione, e quindi se ci sia un'"Europa delle Regioni": questa è ancora solo un'organizzazione internazionale di diritto inter-statale, dove i veri attori protagonisti sono, a ben vedere, solamente gli Stati».
[46] Cfr. sul punto C. Tubertini, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116 comma 3 della Costituzione*, in *Federalismi.it,* 18, 2018 20.

indivisibilità della Repubblica il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali[47].
La promozione di un nuovo equilibrio istituzionale risulta quindi condizione imprescindibile per garantire un sistema autonomistico forte, credibile e capace di rispondere alle sfide del futuro attraverso il rafforzamento del dialogo tra i diversi livelli di governo, la valorizzazione delle specificità regionali e l'adozione di strumenti innovativi idonei a costruire un modello di governance inclusivo e dinamico, in grado di promuovere lo sviluppo sostenibile e la coesione territoriale.
Risulterà imprescindibile immaginare, quindi, l'integrazione europea non come un obiettivo predeterminato e statico quanto, piuttosto, quale percorso dinamico ed evolutivo capace di rispondere alle istanze provenienti dai territori e promuovere, al tempo stesso, un proficuo dialogo tra i diversi soggetti chiamati alla definizione del diritto dell'Unione ed alla sua attuazione, funzionale alla costruzione di sano senso di appartenenza e, di conseguenza, un rafforzamento dell'integrazione europea.

Abstract. L'evoluzione della dimensione europea delle Regioni italiane è stata caratterizzata da un processo graduale che ha visto il passaggio da un'iniziale esclusione a un progressivo riconoscimento del loro ruolo nell'integrazione europea consolidata sia in ambito nazionale, grazie e soprattutto alla riforma del titolo V della Costituzione, che europeo con il Trattato di Lisbona.
Nonostante gli strumenti, l'attuazione del diritto europeo a livello regionale rimane complessa e frammentata viste le difficoltà operative, l'incertezza nella ripartizione delle competenze e il frequente ricorso al potere sostitutivo dello Stato.
Per la parte che qui rileva, il dibattito sul regionalismo differenziato ha altresì aperto ulteriori prospettive per rafforzare la dimensione europea delle Regioni, promuovendo il loro coinvolgimento nei processi decisionali e nella cooperazione transfrontaliera.
Muovendo da tali considerazioni il presente lavoro si prefigge l'obiettivo di sottolineare la necessità di un approccio multilivello per consolidare il ruolo delle Regioni nell'integrazione europea, valorizzando il dialogo tra livelli di governo, le specificità regionali, così contribuendo al rafforzamento dell'integrazione europea.

Abstract. The evolution of the European dimension of Italian Regions has been characterized by a gradual process, transitioning from initial exclusion to the progressive recognition of their role in European integration. This recognition has been consolidated both at the national level, thanks largely to the reform of Title V of the Constitution, and at the European level with the Treaty of Lisbon. Despite the available instruments, the implementation of European law at the regional level remains complex and fragmented due to operational difficulties, uncertainty in the distribution of competences, and the frequent use of the State's substitute power. In this context, the debate on differentiated regionalism has also opened new perspectives for strengthening the European dimension of Regions, promoting their involvement in decision-making processes and cross-border cooperation. Moving on these considerations, this work aims to emphasize the need for a multilevel

[47] Per la parte che qui rileva si evidenzia, altresì, come l'autonomia sia stata considerata un modo di essere dell'Europa nella misura in cui l'Unione europea si prefiguri l'obiettivo di salvaguardare e promuovere, all'interno della governance europea, anche e soprattutto le autonomie territoriali, dimensioni istituzionali necessarie all'esercizio dei diritti fondamentali ed al pieno sviluppo della persona umana, «anche in considerazione del fatto che "la sopravvivenza dei regionalismi è una condizione indispensabile per il mantenimento dell'organizzazione democratico-costituzionale degli Stati europei. In tale prospettiva, il costo dell'autonomia finisce con il coincidere con il costo della democrazia» .Cfr. sul punto A. Morelli, *Le vicende del regionalismo in Europa* cit., 4.

approach to consolidate the role of Regions in European integration, enhancing dialogue between levels of government, regional specificities, and thereby contributing to the strengthening of European integration.

Parole chiave. Regioni – integrazione europea – processo decisionale europeo- regionalismo differenziato– dimensione multilivello del governo.

Key words. Regions – European integration – European decision-making process – differentiated regionalism – multilevel governance.

Issn 2421-0528

L'EUROPA A PIÙ VELOCITÀ. PASSATO O FUTURO DELL'UNIONE EUROPEA?*

di Lapo Tempesti**

«*Pour ce qui est de l'avenir, il ne s'agit pas de le prévoir, mais de le rendre possible*».
È nostro compito, non prevedere il futuro, ma contribuire a renderlo possibile.

Antoine de Saint-Exupéry

Sommario: Premessa – 1. Le strade percorse o esplorate finora: geometrie nell'Unione europea. – 1.1. Le possibilità offerte *ab initio* dai trattati: la cooperazione economica al servizio del progetto di integrazione politica. – 1.2. Geometria variabile dentro all'Unione: le cooperazioni rafforzate. – 1.3. Geometria variabile verso l'Unione: diversificare il processo di adesione? – 1.4. Geometria variabile attorno all'Unione: la Comunità politica europea – 2. Le strade ancora da percorrere: connettività nell'Unione europea. – 2.1. Rafforzare la partecipazione alla *governance* dell'Unione. – 2.2. Autonomia locale e *decision-making* europeo. – 2.3. Autonomia strategica e coesione territoriale. – 2.4. Sottolineare il ruolo del Comitato delle regioni: un attore mediano, tra la sfera europea e statale e la dimensione locale. – 2.5. Gli enti regionali e locali, ingranaggio della legalità europea? – 2.6. Le autonomie nell'Unione di diritto: *divide et impera*? – 3. Regioni, processi decisionali e autonomia strategica: per un'Unione più prossima ai suoi cittadini. – 3.1. L'Europa come regione, le regioni come Europa. – 3.2. Un'Europa autonoma e sovrana o un'Europa di Stati autonomi e sovrani?

Premessa. L'Unione europea sta crescendo. L'allargamento a Est dell'Unione non è più una questione di ipotetica fattibilità, ma di tempo e di modi per garantirne la corretta attuazione. In tal senso, la volontà di preservare l'efficacia dei processi e delle politiche europee in un'Unione con oltre trenta Stati membri ha reso necessario esplorare, con sufficiente anticipo, nuove dinamiche e assetti istituzionali, e prospettare diverse piste di riforma[1], in un contesto geopolitico instabile. Poiché, come lo ha sottolineato la presidente U. von der Leyen, «*before we get bigger, we have to get better*».
Agire a favore di un'«Europa sovrana» o di un'«Europa di Stati sovrani»? Privilegiare le forme di autonomia, di strategia comune o di «autonomia strategica»? Le parole si pesano con cura nelle istanze politiche dell'Unione. Il timore o la tentazione, riemergente, di un'Europa «a geometria variabile» o «a centri concentrici», costruita cioè su un modello di integrazione differenziata, ha infatti ridato impulso al dibattito sul progresso dell'Unione, ed in particolare alla seguente domanda: in che modo garantire l'incisività e la pervasività del futuro sistema di diritto dell'Unione, senza generare disparità o tensioni tra gli Stati membri? L'autonomia strategica a cui ambisce l'Unione è, per forza di cose, sinonimo (conseguenza o causa) di

* *Sottoposto a referaggio.*
** Dottorando di ricerca in Diritto pubblico ed europeo – Scuola di Diritto della Sorbona (EDS), Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.
[1] Cfr. O. Costa, D. Schwarzer e al., *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, *Report of the franco-german working group on the EU institutional reform*, 2023 (*online* sul sito del *Jacques Delors Institute*); H. Kribbe, L. van Middelaar, *Preparing for the next EU enlargement: Tough choices ahead*, *BIG*, 2, 2023.

«differenziazione» per quest'ultima?
Nel presente contributo, saranno analizzate le strade che hanno permesso (§ 1) o che permetteranno (§ 2) all'Unione di consolidare la sua identità politica e costituzionale, senza disfarsi nel mosaico di Nazioni e di interessi che di fatto la compongono. L'obiettivo è confermare – o confutare – un dato semplice, ma non altrettanto evidente: è possibile affermare che la chiave dell'autonomia strategica dell'Europa è l'interconnessione e, di fatto, la piena interdipendenza delle sue regioni? Lo sviluppo e il rafforzamento dell'Unione europea sono veicolati da un principio di solidarietà tra regioni? Ciò comporterà uno studio, sul versante giuridico, del concetto di «autonomia (strategica)», delle forme riscontrabili di solidarietà o dialogo tra «regioni» d'Europa e della loro incidenza su tale concetto (§ 3).

1. Le strade percorse o esplorate finora: geometrie nell'Unione europea. Nella costruzione di un'Europa unita (o perlomeno coesa e solidale), è indiscusso il ruolo assunto dagli Stati nazionali e dai loro governi e, per questo, ritenuto ancora oggi imprescindibile. L'approccio intergovernativo irradia le sfere di intervento dell'Unione.
Nell'attuazione dei processi decisionali europei, possiamo innanzitutto ricordare diverse azioni o «filosofie di pensiero», sedimentate nel corso degli anni: dal «metodo Schuman», passando per le regole di diritto primario in materia di cooperazioni rafforzate, fino ai più recenti sforzi dispiegati dall'Unione in vista dell'allargamento e di una più salda stabilità geopolitica.

1.1. Le possibilità offerte* ab initio *dai trattati: la cooperazione economica al servizio del progetto di integrazione politica. «L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto»[2]. Nell'Europa d'oggi e di ieri, vi è tendenza a privilegiare la capacità di attrazione dell'Unione (effetto di «*spillover*» in inglese, o «*entraînement*» in francese), enfatizzata fin dagli albori della costruzione europea, con il celebre «Discorso dell'orologio» di Robert Schuman. L'intreccio graduale di interessi economici e politici funge da collante tra gli Stati cooperanti e previene l'insorgere di nuovi conflitti armati (affinché la guerra «diventi non solo impensabile, ma materialmente impossibile»); esso dà solidità e sostanza a tutto l'impianto giuridico, ne assicura l'evoluzione costante e rende improbabile ogni sorta di regressione o «passo indietro»[3]. La produzione del carbone e dell'acciaio erano le sfide di ieri, la transizione verde e digitale quelle di oggi e di domani.
L'UE adatta la sua azione agli obiettivi del presente, senza limiti di tempo e di velocità apparenti. La conclusione dei trattati europei «per una durata illimitata»[4] avvalora questa idea.

---

[2] R. Schuman, *Dichiarazione del 9 maggio 1950*, in cui l'allora ministro degli Esteri francese proponeva la creazione di una Comunità europea del carbone e dell'acciaio.
[3] Ciò, almeno, è quanto si è creduto per molto tempo, prima che la teoria venisse superata dalla realtà (in una parola: *Brexit*). Nel 1976, ad esempio, R. Lecourt, allora presidente della Corte di giustizia, difendeva un principio di «irreversibilità delle competenze comunitarie», precisando: «I trattati non prevedono alcun tipo di involuzione. I loro obiettivi sono fissati sulla base di un contributo iniziale incomprimibile, come una creazione continua che non è destinata a regredire, ma a svilupparsi. Si è parlato talvolta di un'Europa a più velocità, ma mai di un diritto comunitario a marcia indietro» (R. Lecourt, *L'Europe des juges*, Bruxelles, 2008 [1976], 299-304 [traduzione nostra]).
[4] Art. 53 del Trattato sull'Unione europea (di seguito «TUE»); art. 356 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (di seguito «TFUE»). Su questo punto, il Trattato di Lisbona non apporta alcuna modifica rispetto ai trattati anteriori: già il Tratta to istitutivo della Comunità europea (art. 312 TCE) e il Trattato istitutivo dell'Unione europea (ex art. 51 TUE) prevedevano una conclusione per una durata illimitata. Ciò non era invece il caso del Trattato istitutivo della CECA, entrato in vigore il 23 luglio 1952 per una durata di cinquant'anni (art. 97 del trattato), perciò fino al 23 luglio 2002.

Originariamente, interpretando la lettera e lo spirito dei trattati, la Corte di giustizia decretò perfino l'accettazione da parte degli Stati membri di «una limitazione «definitiva» dei loro diritti sovrani» negli ambiti coperti dal diritto comunitario[5]. Ciò non significa però – e oggi lo sappiamo – che i trattati non possano essere modificati, abrogati[6] o, per certi versi, «abbandonati» dagli Stati che da essi vogliono unilateralmente recedere[7], ma soltanto che un'eventuale proposta di regressione o recessione deve essere attentamente valutata, visto il grado di interpenetrazione e di sinergia raggiunto[8].
È infatti oramai accertato che un certo numero di interventi e di interessi pubblici nazionali non può trovare piena realizzazione se non mediante la predisposizione di un'azione comune a livello europeo o attraverso un maggior coordinamento tra le politiche degli Stati europei (politiche ambientali e di salvaguardia del patrimonio culturale, gestione dei flussi migratori, lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata, strategia di difesa comune, *governance* economica, ricerca e innovazione, ecc.)[9]. In questo quadro di iniziative comuni o concertate, è chiaro che le specificità (territoriali, demografiche, politiche, economiche) dei singoli Stati non debbano essere «livellate» ma valorizzate. La virtù sta nel mezzo, tra l'Europa unita e i particolarismi nazionali.

1.2. Geometria variabile dentro all'Unione: le cooperazioni rafforzate. Col progredire dell'integrazione europea, la differenziazione esprime una reazione di natura giuridica e politico-istituzionale diversa: di fronte all'espansione quantitativa (adesione di nuovi Stati europei) e qualitativa (attribuzione di nuove competenze e aree di azione) dell'Unione, la differenziazione consente agli Stati membri di partecipare alle politiche europee a velocità diverse (secondo il concetto di «*multi-speed integration*»)[10], in forme diverse o di non parteciparvi affatto, in linea con le preferenze e le risorse dei singoli Stati. In diritto primario, questo fenomeno è disciplinato dal titolo IV (art. 20) del TUE recante disposizioni sulle cooperazioni rafforzate[11]. La possibilità è così espressamente offerta agli Stati membri di aderire in modo autonomo e selettivo a determinati strumenti legislativi nel quadro delle competenze non esclusive dell'Unione, e in tal modo stabilire delle cooperazioni «intese a promuovere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, a proteggere i suoi interessi e a

[5] Corte di giustizia, sent. 15 luglio 1964, *Costa c. ENEL*, causa C-6/64, EU:C:1964:66 (corsivo nostro).
[6] Si vedano le procedure di revisione dell'art. 48 TUE.
[7] Corte di giustizia (Seduta plenaria), sent. 10 dicembre 2018, *Wightman*, causa C-621/18, EU:C:2018:999.
[8] Cf. J. C. Piris, *Après le Brexit, une Union européenne plus unie peut aider ses Etats et ses citoyens à confronter les défis d'un monde moins sûr*, in Fondation Robert Schuman – P. Joannin e al. (a cura di), *Rapport Schuman 2019 sur l'Europe, L'état de l'Union*, Clichy, 2019, 89-107; dello stesso autore, *The European Union in Crisis: What Should the Member States Do?*, in *European Papers*, 7, 2, 2022, 969-980.
[9] Lo affermò chiaramente D. Sassoli, allora presidente del Parlamento europeo, nel contesto della pandemia: «La grande lezione del Covid ci dice che non c'è politica, non c'è sovranità, non c'è neppure identità nazionale senza l'orizzonte europeo. Le attuali difficoltà possono essere affrontate e superate solo con politiche comuni. Che futuro può esservi, senza una visione europea, per i Paesi che stanno affrontando questa crisi? È chiaro a tutti ormai che nessuno può farcela da solo e che il primo e più importante interesse nazionale è quello della coesione europea, della sua unità e solidarietà» (D. Sassoli (a cura di C. Sardo), *La saggezza e l'audacia*, *Discorsi per l'Italia e per l'Europa*, Milano, 2023, 85). Ciò detto, secondo un altro eminente europeista, la convinzione che solo l'unione fa la forza «affida indirettamente ai giuristi la responsabilità di contribuire all'invenzione di un nuovo modello di combinazione delle competenze, e forse alla progressiva concettualizzazione dell'idea di *sovranità condivisa*…» tra Unione europea e Stati membri (D. Simon, *C'est l'Union qui fait la force ?*, in *Europe*, 2, 2023, *repère* 2, 2 [*traduzione e corsivo nostri*]).
[10] Cfr. M. Demertzis, J. Pisani-Ferry, A. Sapir, T. Wieser, G. B. Wolff, *One size does not fit all: European integration by differentiation*, *Bruegel Policy Brief*, 3, 2018, spec. 3.
[11] Il regime generale (modalità e procedure) delle cooperazioni rafforzate è invece contenuto nel Titolo III (artt. da 326 a 334) della parte VI del TFUE.

rafforzare il suo processo di integrazione»[12]. Questo fenomeno, descritto da taluni come «integrazione [legislativa] differenziata» («*differentiated integration*»), va distinto dal fenomeno secondo il quale gli Stati membri godrebbero di una certa discrezionalità in sede di attuazione delle disposizioni comuni di diritto dell'Unione («*differentiated implementation*»)[13].

Le cooperazioni rafforzate rappresentano dunque «i molteplici volti di un'indispensabile flessibilità»[14] all'interno dell'organizzazione[15]. In altre parole, esse consentono la formazione di «avanguardie», o evitano le situazioni di stallo («*bottlenecks*») causate da una «retroguardia» di Stati meno solerti o ambiziosi[16]. Esse possono riflettere un'accelerazione temporanea o un cambiamento duraturo (in linea con le proposte di un'Europa «*à la carte*», «a geometria variabile» o «a cerchi concentrici»), e in ciò essere causa di una geografia istituzionale e regionale frammentata, «atomizzata». La loro istaurazione è comunque subordinata ad una clausola generale di compatibilità: esse devono rispettare i trattati e il diritto dell'Unione, «non possono recare pregiudizio né al mercato interno *né alla coesione economica, sociale e territoriale*. Non possono costituire un ostacolo né una discriminazione per gli scambi tra gli Stati membri, né possono provocare distorsioni di concorrenza tra questi ultimi»[17].

Se le cooperazioni rafforzate hanno il vantaggio di essere «aperte in qualsiasi momento a tutti gli Stati membri» e di vincolare solo gli Stati membri partecipanti, senza che i loro atti integrino l'*acquis* dell'Unione[18], esse hanno tuttavia mostrato i loro limiti di fronte a dei parlamenti nazionali sempre più critici sull'effettivo bisogno di un'azione condotta a livello europeo – in applicazione del principio di sussidiarietà[19] – in materie molto distanti tra loro quali il diritto del divorzio (2010), dei brevetti (2011), dell'imposta sulle transazioni finanziarie (2013), o per l'istituzione della Procura europea (*European Public Prosecutor's Office*, *EPPO*) a tutela degli interessi finanziari dell'Unione (2013)[20]. Inoltre, il fatto che l'*approvazione* del Parlamento europeo sia richiesta prima che il Consiglio conceda l'autorizzazione a procedere a una cooperazione rafforzata[21] – ad eccezione delle cooperazioni in materia di politica estera e di sicurezza comune, in cui il Parlamento europeo vanta un semplice diritto di «informazione»[22] – rappresenta indubbiamente un fattore di progresso democratico, ma

[12] Art. 20, § 1, comma 2.
[13] Si veda, in tal senso, A. Akbik, C. Freudlsperger, M. Migliorati, *Differentiated participation, uniform procedures: EU agencies in direct policy implementation*, *West European Politics*, 1-2, 2023.
[14] F.X. Priollaud, D. Siritzky, *Le traité de Lisbonne*, *Commentaire, article par article, des nouveaux traités européens (TUE et TFUE)*, Parigi, 2008, 103 (traduzione nostra).
[15] Con l'avvento del Trattato di Lisbona, esse si estendono anche alla politica di sicurezza e di difesa comune, dove possono assumere una triplice forma: la cooperazione strutturata permanente, disciplinata dall'art. 46 TUE e dal Protocollo n. 10 annesso ai trattati, avviata tra «[g]li Stati membri che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto impegni più vincolanti in materia ai fini delle missioni più impegnative» (art. 42, § 6, TUE); la partecipazione a una missione di sicurezza o di difesa comune (ad esempio, per il mantenimento della pace, umanitaria o di evacuazione) da parte di «un gruppo di Stati membri che lo desiderano e dispongono delle capacità necessarie per tale missione» (art. 44 TUE); l'Agenzia europea per la difesa, «aperta a tutti gli Stati membri che desiderano parteciparvi» (art. 45 TUE), al fine di «migliorare progressivamente le loro capacità militari» (art. 42, § 3, TUE).
[16] F.X. Priollaud, D. Siritzky, *Le traité de Lisbonne*, cit., 103.
[17] Art. 326 TFUE (corsivo nostro).
[18] Art. 20, § 1, co, 2 e § 4, TUE.
[19] Si vedano le disposizioni del Protocollo 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato di Lisbona.
[20] Cf. repertorio della giurisprudenza, «Quadro istituzionale dell'Unione europea», «Coopérations renforcées», (*online* sul portale *Curia* della Corte di giustizia); G. Larcher, *Les Parlements nationaux et le principe de subsidiarité*, in Fondation Robert Schuman, P. Joannin *et al.* (a cura di), *Rapport Schuman 2018 sur l'Europe*, *L'état de l'Union*, Clichy, 2018, 33-39.
[21] Art. 329, § 1, TFUE.
[22] Art. 329, § 2, TFUE.

anche un ulteriore possibile freno alla realizzazione di tali strumenti[23]. Non dimentichiamo, infine, che altre forme di differenziazione sono ammesse dai trattati, al di fuori delle cooperazioni rafforzate: il Trattato di Lisbona ha mantenuto, e addirittura esteso, le deroghe previste per alcuni Stati membri rispetto alla moneta unica e alla politica monetaria comune (Unione economica e monetaria o UEM)[24], allo spazio Schengen[25], alla politica di difesa[26] e allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia[27], e persino per quanto riguarda l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea[28]. Esso prevede anche che «[l]e disposizioni dei trattati non ostano all'esistenza e al perfezionamento delle unioni regionali» tra i paesi del Benelux[29], a cui è dunque riconosciuta una certa autonomia di crescita, «nella misura in cui gli obiettivi di tali unioni regionali non sono raggiunti in applicazione dei trattati»[30]. A questi spazi di integrazione differenziata si sommano gli strumenti di stabilità finanziaria sottoscritti nel 2010 e nel 2012 dagli Stati membri della zona euro[31].

In conclusione, il Trattato di Lisbona non impedisce lo sviluppo di forme nuove di cooperazione tra gli Stati membri al di fuori dei trattati[32]. Ciò ha una risonanza particolare oggi, a fronte del lavoro intrapreso in seno alla Comunità politica europea[33].

1.3. Geometria variabile verso l'Unione: diversificare il processo di adesione? I trattati europei enunciano la vocazione dell'UE a costituire un'«*ever closer union*», «un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa»[34]. Oltre alla dimensione politica del progetto di integrazione, si conferma oramai l'ambizione di un'«*ever wider union*», «un'unione sempre più

[23] Per un approfondimento ulteriore sull'evoluzione e sugli ambiti delle cooperazioni rafforzate, dalla loro creazione con il Trattato di Amsterdam fino al loro ammodernamento con il Trattato di Lisbona, passando per le modifiche (e la semplificazione) attuate con il Trattato di Nizza, si vedano F.X. Priollaud, D. Siritzky, *Le traité de Lisbonne*, cit., 102-108.

[24] Protocollo del 1992, applicabile al Regno Unito e alla Danimarca, sulla transizione alla terza fase dell'Unione economica e monetaria.

[25] Protocollo n. 19 sull'*acquis* di Schengen integrato nell'ambito dell'Unione europea. Si veda già il protocollo del 1997 sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea.

[26] Protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca. Si veda già il protocollo del 1997 sulla posizione della Danimarca. Si veda anche, per quanto riguarda l'Irlanda, le conclusioni della presidenza del Consiglio europeo del 18 e 19 giugno 2009, 11225/2/09, 18-19 («Sicurezza e difesa»).

[27] *Ibidem*. Protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Si veda già il protocollo del 1997 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda.

[28] Protocollo n. 30 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea alla Polonia e al Regno Unito. Si noti che, dal 2009, anche la Repubblica Ceca dispone di una clausola di *opt-out* che le consente di «derogare» ad alcune disposizioni della Carta, negli stessi termini del suddetto Protocollo n. 30 (Consiglio europeo, conclusioni della presidenza del 29 e 30 ottobre 2009, 15265/1/09).

[29] Art. 350 TFUE.

[30] *Ibidem*. Il rispetto di tali unioni regionali tra Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi era già stato sancito con il Trattato di Amsterdam (art. 306 TCE), e perciò mantenuto con la riforma dei trattati del 2007. Sul fenomeno delle collaborazioni o unioni regionali all'interno dell'UE, si vedano, in particolar modo, I. Cooper, F. Fabbrini, *Regional Groups in the European Union: Mapping an Unexplored Form of Differentiation*, in *European Papers*, 7, 2, 2022, 949-968.

[31] Rispettivamente, il *Fondo europeo di stabilità finanziaria* (FESF) e il *Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria* (MESF) del 2010, poi sostituiti dal *Meccanismo europeo di stabilità* (anche noto come MES o «Fondo salva-Stati»). Si veda il Trattato [intergovernativo] istitutivo del MES, concluso il 2 febbraio 2012 ed entrato in vigore il 27 settembre 2012, spec. articolo 2 («Nuovi membri»).

[32] Cfr. T. Giegerich, D. C. Schmitt, S. Zeitzmann (a cura di), *Flexibility in the EU and Beyond: How Much Differentiation Can European Integration Bear?*, Baden-Baden-Oxford, 2017.

[33] *Infra*: § 1.4.

[34] Art. 1, § 2, TUE. Si veda anche il *Preambolo* del TUE e del TFUE.

grande» sotto il profilo territoriale[35]. Non a caso, per il Parlamento europeo, «l'allargamento è lo strumento più efficace della politica estera dell'UE e una delle politiche di maggior successo dell'Unione»; esso «rimane un investimento geopolitico strategico e orientato al futuro per la pace, la stabilità e la prosperità del continente europeo»[36]. Anche il Consiglio dell'Unione europea ribadisce, negli stessi termini, che «[l]'allargamento rappresenta un investimento geostrategico nella pace, nella sicurezza, nella stabilità e nella prosperità. È un elemento trainante per il miglioramento delle condizioni economiche e sociali dei cittadini europei e per la riduzione delle disparità tra paesi, e deve promuovere i valori su cui si fonda l'Unione. L'allargamento dell'UE apporterà vantaggi socioeconomici di ampia portata ai suoi membri attuali e futuri»[37].

L'art. 49 TUE enuncia le condizioni e le tappe fondamentali della procedura di adesione all'Unione europea. In passato, è però già stato fatto notare come la prassi istituzionale non coincidesse con la lettera del trattato[38]. Il Trattato di Lisbona non ha colmato questo divario tra il testo e la prassi, confermando uno «*status quo* procedurale in materia di adesione»[39]. L'efficacia dell'allargamento è così «notevolmente diminuita nel corso degli anni a causa del fatto che l'UE non ha tenuto fede alle proprie promesse [*sic*]»[40], trasformandolo in «un processo puramente politico, amministrativo o tecnocratico»[41].

Per non compromettere la coesione (economica, politica, istituzionale) sul continente europeo, occorrerebbe differenziare il processo di allargamento dell'Unione? Questa è quantomeno la via prospettata dalla Francia, la quale, in un documento del 15 novembre 2019 trasmesso alle delegazioni degli Stati membri, proponeva una riforma della procedura di adesione di modo da instaurare un processo graduale, rigoroso, concreto e reversibile in sette fasi – abbandonando così il procedimento dello *screening* in 35 capitoli, giudicato troppo lento e laborioso[42]. Sulla scorta della proposta francese e della comunicazione della Commissione del 5 febbraio 2020[43], il Consiglio ha quindi approvato una nuova metodologia di adesione, applicandola prima all'Albania e alla Macedonia del Nord[44], poi alla Serbia e al Montenegro[45]. Tale «metodologia di allargamento migliorata», meno tecnica e fondata sul merito, è volta a dare nuovo slancio e sicurezza nel processo di adesione di questi paesi

[35] Cf. J. Shea, *An EU to cover the whole of Europe: the Union embarks on its greatest enlargement challenge ever*, 2023 (*online* sul portale *Friends of Europe*).

[36] Raccomandazione del Parlamento europeo del 23 novembre 2022 concernente la nuova strategia dell'UE in materia di allargamento, 2022/2064(INI), § A. Per un'analisi recente prodotta dal Servizio Ricerca del Parlamento europeo (*European Parliamentary Research Service*, di seguito «*EPRS*») sulla politica di allargamento dell'Unione, si veda B. Stanicek, J. Przetacznik, A. Albaladejo Roman, *Enlargement policy: Reforms and challenges ahead*, PE 757.575, 2023.

[37] Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni del Consiglio sull'allargamento*, 17 dicembre 2024, 16983/24, § 3.

[38] Si veda, ad esempio, M.C. Cadilhac, *La révision a minima de l'article 49 TUE ou l'occasion manquée de « revisiter » la procédure d'adhésion à l'Union européenne*, in *Revue de l'Union européenne*, 559, 2012, 361-369.

[39] *Ibidem*, 364. L'accento è innanzitutto posto sull'intervento istituzionale (centrale, in corso di procedura) del Consiglio europeo, attore politico influente e tuttavia assente nell'enunciato dell'art. 49 TUE.

[40] Raccomandazione del Parlamento europeo del 23 novembre 2022, cit., § B.

[41] *Ibidem*, § C.

[42] A. Buzelay, *Les défis de l'élargissement de l'Union européenne à l'est*, in *Revue de l'Union européenne*, 637, 2020, 259. La Commissione sarebbe incaricata del controllo generale della procedura, le cui fasi verterebbero sull'esame dei punti seguenti: Stato di diritto e giustizia, politica sociale e mercato interno (*ibidem*).

[43] Comunicazione della Commissione del 5 febbraio 2020, *Rafforzare il processo di adesione – Una prospettiva europea credibile per i Balcani occidentali*, COM(2020) 57 final.

[44] Consiglio dell'Unione europea, conclusioni del 25 marzo 2020, 7002/20.

[45] Consiglio dell'Unione europea, *Applicazione della metodologia di allargamento riveduta ai negoziati di adesione con il Montenegro e la Serbia*, 6 maggio 2021, 8536/21.

candidati[46].

Un siffatto cambiamento di metodo, tuttavia, non potrebbe produrre (e non sembra aver finora prodotto) risultati decisivi in tempi brevi, e richiederebbe comunque l'accordo unanime degli Stati membri per essere generalizzato e applicato a tutti i negoziati in corso o futuri. D'altronde, già in passato il Consiglio europeo aveva sancito che i negoziati di adesione «sono un processo aperto i cui risultati non possono essere garantiti in anticipo»[47]. L'adozione del «pacchetto allargamento 2023» da parte della Commissione, che compie una valutazione positiva dei progressi finora realizzati, ha senz'altro rappresentato un ulteriore «slancio» per il programma di allargamento dell'Unione e un segnale forte per i paesi candidati all'adesione[48] – benché l'esito del processo rimanga in gran parte soggetto alla volontà politica dei dirigenti degli Stati membri[49]. Altre modifiche tese a sostenere il processo di allargamento, come quella di istituire un nuovo stato giuridico di «Paese associato» – e non ancora membro – dell'Unione europea («*Associated State status*»)[50], da attribuire a uno Stato candidato e da far valere nelle more dell'adesione, restano al momento «sulla carta», interessanti ma puramente teoriche.

«Allargarsi sì, ma con criterio», potremmo dire. È chiaro infatti che l'attuazione del programma di allargamento rifletta degli obiettivi geopolitici di stabilità e di sicurezza comune. Per taluni, esso è il modo per arginare la pressione politica ed economica che esercitano da tempo sui paesi dei Balcani occidentali le grandi potenze quali la Russia e la Cina. Non bisogna tuttavia dimenticare che, oltre ai criteri di adesione imposti ai singoli paesi candidati, l'Unione europea deve dimostrare essa stessa la sua capacità «di assorbire nuovi membri»[51] e contenere le «forze disgreganti» sul piano istituzionale ed economico interno, ovvero le ricadute che avranno le nuove adesioni sull'infrastruttura decisionale e sul funzionamento generale dei processi dell'Unione, nonché sull'utilizzo dei fondi – ingenti – destinati, ad esempio, alla politica agricola comune e alle politiche di coesione[52]. In sintesi, «[n]ella prospettiva di un'Unione ulteriormente allargata, sia l'UE che i futuri Stati membri devono essere pronti»[53].

---

[46] *Ibidem*, § 2. La «natura meritocratica» del processo di adesione è stata ugualmente ribadita nelle precitate *Conclusioni del Consiglio sull'allargamento* del 17 dicembre 2024, § 3. In esse, «il Consiglio riafferma la necessità di un'equa e rigorosa condizionalità, del principio meritocratico e della reversibilità» (*ibidem*, § 2), così come lo ha fatto il Consiglio europeo nella *Dichiarazione di Bruxelles* del vertice UE-Balcani occidentali del 18 dicembre 2024, § 4 (testo integrale disponibile *online*).

[47] Consiglio europeo, conclusioni della presidenza del 17 dicembre 2004, 16238/04, § 23.

[48] Commissione europea, *Comunicazione 2023 sulla politica di allargamento dell'UE*, 8 novembre 2023, COM(2023) 690 final e allegati. Per un ulteriore sviluppo della situazione, si veda Commissione europea, *Comunicazione 2024 sulla politica di allargamento dell'UE*, 30 ottobre 2024, COM(2024) 690 final e allegati.

[49] Cf. Consiglio europeo, conclusioni del 24 giugno 2022, EUCO 24/22; Consiglio dell'Unione europea, conclusioni del 12 dicembre 2023, 16707/23; Consiglio europeo, conclusioni del 15 dicembre 2023, EUCO 20/23. Per maggiori dettagli, si rinvia al *briefing* del Parlamento europeo – *EPRS* (autrici: R. Torpey, L. Killmayer), *The European Council and enlargement*, PE 762.872, 2024.

[50] Si veda, più nel dettaglio, S. Maillard, *Enlargement needs an Associated State status, A bold step towards EU membership*, *Notre Europe*, *CGE Policy Paper*, 2024, n° 305 (*online* sul sito del *Jacques Delors Institute*).

[51] Si vedano le conclusioni del Consiglio europeo di Copenaghen del 21 e 22 giugno 1993, SN 180/1/93, 25 (*online* in francese). A oltre 30 anni di distanza dalla loro elaborazione, i «criteri di Copenaghen» continuano a guidare la strategia di allargamento dell'UE.

[52] Cf. *Ukraine's EU membership: an economic challenge or an opportunity?*, *Europeum Report*, 2024; Z. Darvas, J. Mejino-López, *What enlargement could imply for the European Union's budget*, *Bruegel Analysis*, 2024.

[53] Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni del Consiglio sull'allargamento*, cit., § 3. Difatti, se ad oggi, da un lato, «[g]li aspiranti membri devono intensificare i loro sforzi di riforma, in particolare nel settore dello Stato di diritto, in linea con la natura meritocratica del processo di adesione e con l'assistenza dell'UE», dall'altro e «[p]arallelamente, l'Unione deve intraprendere i lavori preparatori interni e le riforme necessari, come affermato nella dichiarazione di Granada. Ciò renderà l'UE più forte e accrescerà la sovranità europea» (*ibidem*).

È quindi per far fronte all'urgenza geopolitica – senza togliere credibilità alla poderosa strategia di allargamento in atto – che il presidente francese E. Macron si è espresso, il 9 maggio 2022, a favore di un progetto di Comunità politica europea[54], poi avallato dagli Stati membri in occasione del Consiglio europeo del 23 e 24 giugno 2022[55]. L'intento era quello di fondare una struttura di dialogo politico che includesse i dirigenti di paesi europei che non fanno ancora parte dell'Unione o che non desiderano attualmente farvi parte, ma che condividono con essa alcuni valori fondamentali, a cominciare dalla democrazia e dal rispetto dello Stato di diritto. Tale nuova entità politica, complementare all'azione dell'Unione europea e in nessun caso alternativa alla prospettiva di adesione, avrebbe dovuto facilitare la cooperazione tra Stati in materia di sicurezza, di risorse energetiche, di trasporti, di investimenti e di infrastrutture, di circolazione delle persone e di coordinazione delle politiche migratorie, *inter alia*.

1.4. Geometria variabile attorno all'Unione: la Comunità politica europea. La Comunità politica europea (CPE) rappresenta una struttura di dialogo politico più flessibile e aperta di quelle esistenti sulla scena internazionale, ma che fino ad ora ha prodotto risultati piuttosto tenui o addirittura incerti[56]. Malgrado il suo esordio promettente e «senza dubbio positivo»[57], visto l'ampio numero di paesi convolti e di obiettivi perseguiti, la Comunità politica europea opera tuttora su una base giuridica imprecisata e si somma a uno «spazio democratico europeo» già saturo di strutture di partenariato e di cooperazione politico-economica[58].

Secondo la visione della Francia e del presidente E. Macron, la CPE avrebbe dovuto configurare una «struttura giuridica leggera», dotata di una capacità decisionale propria, ma comunque rispettosa dell'autonomia decisionale dell'Unione europea e di ciascuno degli Stati chiamati a partecipare a questa Comunità[59]. Con il suo assetto informale e la condizione di assoluta parità tra i suoi membri, la CPE ha rappresentato, ad esempio, uno spazio più neutrale per far avanzare i rapporti tra l'Unione europea e il Regno Unito dopo gli ultimi accordi sulla *Brexit*[60]; essa ha consentito di programmare in un breve lasso di tempo diversi incontri bilaterali o multilaterali tra dirigenti politici, svolgendo di fatto una funzione analoga agli incontri o eventi collaterali (*side-events*) promossi nel quadro dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite[61]. Essa rappresenta quindi un «forum di dibattiti, tutt'al più», ma non anche

---

[54] E. Macron, *Clôture de la Conférence sur l'avenir de l'Europe*, 9 maggio 2022 (discorso pronunciato dinanzi al Parlamento europeo a Strasburgo, disponibile *online* sul sito dell'Eliseo in francese e in inglese).

[55] Consiglio europeo, conclusioni del 24 giugno 2022, cit., §§ 1-3 («Grande Europa»).

[56] Si veda, in tal senso, l'analisi del Parlamento europeo – *EPRS* (autori: R. Drachenberg, J. R. Ernault), *Outcome of the meetings of EU leaders, 5-6 October 2023*, PE 753.158, 2023. Cf. Parlamento europeo – *EPRS* (autrice: S. Anghel), *Outcome of the European Political Community and European Council meetings in Prague on 6-7 October 2022*, PE 734.671, 2022 e, più recentemente, Parlamento europeo – *EPRS* (autrice: R. Torpey), *Outcome of the European Political Community meeting in Oxfordshire, United Kingdom, on 18 July 2024*, PE 762.856, 2024.

[57] D. Simon, *La Communauté politique européenne : nouvel exemple de la complexité des « cercles concentriques»?*, in *Europe*, 32, 11, 2022, *repère* 10, 1-2.

[58] *Ibidem*. Tra gli «spazi» europei a geometria variabile, l'autore menziona l'eurozona, lo spazio Schengen, lo Spazio economico europeo, la «rete» di accordi di associazione, oltre ai partenariati connessi alla politica europea di vicinato.

[59] J.-V. Louis, *L'Union européenne face à son élargissement*, in *Cahiers de droit européen*, 58, 1, 2022, 26-27; M. Emerson, S. Blockmans, T. Akhvlediani, *Interpreting the Commission Opinions on the membership applications of Ukraine, Moldova and Georgia, and next steps for the European Council*, *CEPS Policy Insight*, 22, 2022, documento allegato («Communauté politique européenne»).

[60] L. Scazzieri, *Can the European Political Community be a bridge between the UK and the EU?*, *CER*, 2023; *Can the European Political Community survive?*, *CER Insight*, 2023.

[61] *Ibidem*.

una «Comunità di valori», considerata la protezione «fluttuante» di questi ultimi da parte degli Stati partecipanti[62]. Oggi, la CPE è vista essenzialmente come il luogo in cui promuovere un nuovo paradigma securitario per l'Europa, uno spazio di «ulteriore intimità» dove costruire un quadro di sicurezza e di difesa comune[63]. La sua capacità di azione appare estremamente ridotta rispetto alle attese iniziali. Del resto, il Consiglio dell'Unione europea aveva già indicato, in una nota del 6 ottobre 2022 sulla prima riunione della Comunità politica europea a Praga, che se, da un lato, la CPE mira a «promuovere il dialogo politico e la cooperazione per affrontare questioni di interesse comune» e a «rafforzare la sicurezza, la stabilità e la prosperità del continente europeo», dall'altro, «[q]uesta piattaforma di coordinamento politico non sostituisce organizzazioni, strutture o processi esistenti e in questa fase non mira a crearne una nuova»[64]. La dipendenza del successo della CPE dalla contingenza politica e dal «peso» dei singoli dirigenti partecipanti è allora totale.

2. Le strade ancora da percorrere: connettività nell'Unione europea. Se il ruolo (per molti versi preponderante) dei governi e delle amministrazioni centrali appare chiaro nella costruzione europea, quale margine di azione – e di risultato – è riservato alle autorità substatali, alle reti di cittadini e ai singoli cittadini? Quale spazio per le regioni d'Europa, nel progresso dell'Unione?

Il concetto di «regione» ha semanticamente e giuridicamente una portata ampia. Nei dizionari, si definisce come una porzione di superficie terrestre distinta per caratteri particolari (geografici, storici, antropici) tali da renderla «un'unità bene individuata rispetto alle regioni vicine o all'insieme che la comprende»[65]; in sede politica e amministrativa, come «ognuno degli enti territoriali in cui può essere ripartito uno stato a ordinamento regionale, dotati, in base a leggi costituzionali e ordinarie, di autonomie amministrative più o meno ampie e anche di una limitata potestà legislativa propria»[66]. In queste righe, le «regioni» saranno prevalentemente da intendersi, secondo questa seconda accezione, come le collettività o gli enti territoriali d'Europa.

È ormai appurato che il diritto dell'Unione europea ammette un principio di uguaglianza tra

---

[62] Come rilevato da J.P. Jacqué, *La Communauté politique européenne – «* Back to the future *»*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 58, 4, 2022, 617. Per lo specialista, resta da capirsi se, «nel corso delle prossime riunioni [due all'anno (*NdR*)], la Comunità si strutturerà gradualmente o se, invece, rimarrà una grande messa semestrale [*sic*]. Il futuro è aperto. Un'idea nata alla fine della guerra fredda ha appena trovato concreta espressione, ma una rondine non fa primavera» (*ibidem* [traduzione nostra]).

[63] Ancora una volta, dal punto di vista di E. Macron (*Discours sur l'Europe*, pronunciato alla Sorbona il 25 aprile 2024, disponibile *online* sul sito dell'Eliseo). Cfr. L. Boone, *La Communauté politique européenne : quels objectifs, quel horizon ?*, in Fondation Robert Schuman – P. Joannin, N. Bianchini, S. Buzmaniuk (a cura di), *Rapport Schuman 2023 sur l'Europe*, *L'état de l'Union*, Clichy, 2023, 125-129.

[64] https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/international-summit/2022/10/06/. Su quest'ultimo punto, si veda J.V. Louis, *L'inauguration de la Communauté politique européenne (CPE)*, *Prague, 6 octobre 2022*, in *Cahiers de droit européen*, 58, 2-3, 2022, 373-392. Per altri articoli recentemente apparsi su questo tema, si veda, *ex plurimis*, T. Chopin, L. Macek, S. Maillard, *The European Political Community*, *A new anchoring to the European Union*, *Notre Europe*, 2022 (*online* sul sito del *Jacques Delors Institute*); C. Stratulat, *The beginning of the European Political Community*, 2022 (*online* sul sito dell'*European Policy Centre*); A. Conway, *The Potential Implications of a Proposed European Political Community (EPC)*, 2022 (*online* sul sito dell'*Institute of International & European Affairs*); Parlamento europeo – *EPRS* (autore: M. Grajewski), *The European Political Community*, PE 733.704, 2022 e *EPRS* (autore: B. Stanicek), *'Beyond enlargement': European Political Community and enlargement policy reform*, PE 739.209, 2022.

[65] *Treccani*, *Vocabolario on line*. Dal latino «*regionis*», derivato di «*regĕre*», «dirigere», propriamente «direzione, linea», poi «linea di confine» e quindi «territorio, regione» (*ibidem*).

[66] *Ibidem*. È chiaro, allora, che la nozione deve tenere conto delle variazioni delle forme di Stato in cui essa viene impiegata. In un sistema (culturale, amministrativo, di diritto) differente come quello francese, la regione si intende, ad esempio, come il territorio che costituisce un'unità amministrativa comprendente diversi dipartimenti (*Trésor de la Langue Française informatisé (TLFi)*).

le regioni dell'Unione[67], corollario di un principio di uguaglianza e non discriminazione tra i cittadini europei[68]. Ai sensi dell'art. 174, § 2, TFUE, «l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite»[69]. Questa disposizione è stata letta come fondativa di un'implicita uguaglianza di diritto tra i territori, «[p]er promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione»[70]; di un impegno di solidarietà e di pari opportunità (*égalité de chances*) tra i cittadini e i territori dell'UE[71]. Essa giustifica, virtualmente, un adattamento delle regole alle (e in funzione delle) realtà locali e territoriali; sul piano giuridico, ciò può voler dire assecondare le aspirazioni di diversità di alcune realtà locali o regionali, oppure ricorrere a veri e propri strumenti di discriminazione positiva al fine di ristabilire un'uguaglianza compromessa dalle difficoltà economiche o sociali[72] (*infra*) – si pensi oggi al regime a cui sono soggette le regioni ultraperiferiche (RUP) dell'Unione[73].

Ma, oltre che oggetto delle regolamentazioni europee e delle politiche di coesione territoriale, le regioni devono farsi portavoce di esse. Il contributo degli enti locali e dei soggetti che con essi operano «sul campo» resta infatti in parte inesplorato, e senz'altro da mettere più in luce, tanto sul piano politico che giuridico. D'altronde, l'Europa non si costruisce (solo) nelle tribune politiche sovrannazionali a colpi di regolamenti e direttive, ma nelle piazze pubbliche e a contatto diretto con i cittadini.

2.1. Rafforzare la partecipazione alla governance dell'Unione. Una grande attenzione è diretta, oggi, verso l'azione *esterna* dell'Unione europea: apertura verso nuovi mercati[74], adesione di nuovi Stati membri, negoziati per nuovi accordi di libero scambio (ALS), di associazione (AA) o di partenariato e cooperazione (APC), ecc.[75]. E per quanto riguarda l'«interno», cosa si potrebbe migliorare o potenziare?

L'Unione europea rispecchia «un'unione democratica di Stati democratici», secondo la formula messa in luce da J. Cloos (*ex* direttore generale per la politica generale e istituzionale del Consiglio dell'UE); né uno Stato federale, né una «semplice» organizzazione di cooperazione intergovernativa, l'Unione si alimenta grazie alle democrazie d'Europa e alla

---

[67] Si veda, in tal senso, D. Charles-Le Bihan, *La diversité territoriale nationale et le principe d'égalité dans l'Union européenne*, in L. Potvin-Solis (a cura di), *L'Union européenne et les territoires*, *Seizièmes Journées Jean Monnet*, Bruxelles, 2022, 115-150, spec. 131. Della stessa autrice, si veda già *L'Union européenne et le principe d'égalité appliqué aux territoires*, in *Le droit de l'Union européenne en principes*, Liber amicorum *en l'honneur de Jean Raux*, Rennes, 2006, 551-581.

[68] Cfr. C. Barthélémy, *Principe d'égalité entre les citoyens en droit national et européen et autonomies régionales*, in L. Potvin-Solis (a cura di), *L'Union européenne et l'autonomie locale et régionale*, *Douzièmes Journées Jean Monnet*, Bruxelles, 2015, 117-136.

[69] La disposizione continua: «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» (co. 3).

[70] Art. 174, co. 1, TFUE.

[71] D. Charles-Le Bihan, *La diversité territoriale nationale et le principe d'égalité dans l'Union européenne*, *op. cit.*, 131.

[72] *Ibidem*.

[73] Art. 349 TFUE.

[74] Certo, «fenomeno indispensabile», ma che «comporta rischi sia in termini di autonomia strategica che di integrità del mercato interno», secondo quanto espresso in precedenza da D. Sassoli (a cura di C. Sardo), *La saggezza e l'audacia*, *Discorsi per l'Italia e per l'Europa*, cit., 88.

[75] Cf. *High-Level Report* di E. Letta, *Much more than a market – Speed, Security, Solidarity*, *Empowering the Single Marker to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, 17 aprile 2024; E. Letta, *Beaucoup plus qu'un marché*, 18 aprile 2024 (*online* sul portale *Le Grand Continent*).

democrazia che essa stessa genera e promuove[76]. In aggiunta, l'Unione europea può considerarsi un sistema complesso e ramificato, «capillare», in cui le amministrazioni (europea e nazionali) sono costantemente in dialogo tra loro, ma anche con i cittadini europei e i nuclei della società civile[77].

Per molto tempo, gli enti locali e regionali sono stati considerati come «semplici oggetti» del diritto dell'Unione europea[78]. Oggi, il loro status è più vicino a quello di soggetti che, pur rimanendo sotto l'ascendente dello Stato membro di cui fanno parte, sono comunque distinti da esso sotto molti aspetti[79], a cominciare dalle logiche di potere e di rappresentanza che presiedono all'elaborazione del diritto dell'Unione[80] (*infra*). Nel sistema di diritto UE, non c'è più da sorprendersi che queste due entità, regione e organizzazione regionale d'integrazione, una posta al di sotto, l'altra al di sopra dell'entità Stato, entrino in contatto e cooperino per *necessità*, nel rispetto delle dinamiche costituzionali che le governano, una in Costituzione, l'altra nei trattati europei. Se l'Unione europea è infatti spinta a dialogare con le autorità locali (anche e soprattutto) per assolvere agli obiettivi fondamentali dei trattati[81], gli Stati membri, dal canto loro, sono invitati – e talvolta costretti – a adattare le proprie regole e strutture interne proprio per consentire l'assolvimento di tali obiettivi comuni a cui (si) sono legati[82]. Lo Stato rimane ben inteso il primo interlocutore dell'organizzazione, ma le trasformazioni normative che in detto sistema si producono lo incitano – o addirittura lo obbligano, lo ripetiamo – a programmare riforme aventi un impatto a livello nazionale e/o locale. Il giurista, al pari del politologo e del sociologo, tiene allora sempre più conto degli effetti che il diritto delle organizzazioni internazionali induce sul diritto interno (e viceversa)[83], e può affermare che «l'idea di un "diritto europeo degli enti locali" non è più una chimera»[84]. Eppure, «se diversi studi scientifici prendono nota degli effetti dell'integrazione europea sull'autonomia degli enti locali, rari sono quelli che esaminano il ruolo esatto di questi stessi enti sulla scena europea»[85]. Questo elaborato si propone di indagare anche tale aspetto in modo sintetico.

[76] Si veda l'intervista a J. Cloos, realizzata il 9 marzo 2022 presso la sede del Consiglio, nel palazzo Europa, da S. Ramírez Pérez e V. Fernández Soriano del *Max Planck Institute for Legal History*, il cui video e la trascrizione completa sono disponibili *online* sul sito dell'istituzione (archivio «La storia orale»).

[77] Cf. Commissione europea, *Recommendation on the participation of citizens and civil society organisations in public policy-making*, 12 dicembre 2023 (*online*).

[78] R. Colavitti
, *La condition des collectivités territoriales dans l'Union européenne*, in L. Potvin-Solis (a cura di), *L'Union européenne et les territoires*, *op. cit.*, 189-211, spec. 189.

[79] *Ibidem*.

[80] Sulla questione, si veda già N. Lerousseau, *Les collectivités territoriales et l'élaboration du droit communautaire*, in N. Lerousseau, J. Rossetto (a cura di), *Les collectivités territoriales et l'intégration européenne*, *Actes du colloque du 19 novembre 2004*, Tours, 2005, 43-63 (*online*).

[81] Si veda, in particolare, l'art. 3 TUE, che enumera gli obiettivi dell'organizzazione.

[82] Nel rispetto di quanto enunciato all'art.4, § 3, TUE, dove, richiamando il principio di leale cooperazione tra l'Unione e gli Stati membri, si fa riferimento al fatto che: «Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione. Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione».

[83] Se P. Pescatore fu precursore dello studio di questo fenomeno in Francia (con la sua opera *Le droit de l'intégration*, *Emergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés européennes*, Bruxelles, 2005 [1972]), i numerosi lavori che oggi indagano, da una parte all'altra del nostro continente, l'emergenza di un «diritto amministrativo europeo» – o di un «diritto pubblico europeo», come il nome della presente rivista lascia intendere – corroborano senz'altro questo dato.

[84] R. Colavitti, *La condition des collectivités territoriales dans l'Union européenne*, *op. cit.*, 191-192 (traduzione nostra).

[85] *Ibidem*, 192 (traduzione nostra).

2.2. Autonomia locale e decision-making europeo. Oggigiorno, esistono in realtà diverse forme di partecipazione degli enti locali alla produzione della norma europea. È la loro incidenza effettiva che è più che altro discussa. Alcuni meccanismi sono «informali», o di «lobbismo territoriale» (reti di associazioni territoriali; rappresentanze permanenti degli enti locali e regionali presso le istituzioni europee). Altre dinamiche sono «istituzionali», a contributo delle procedure legislative o decisionali dell'Unione (concertazione e predisposizione «in foro domestico» della posizione nazionale, ministeriale o parlamentare, assunta a livello UE; attivazione del Comitato delle regioni)[86].

Città, città metropolitane e provincie, «dipartimenti», «periferie» e regioni concorrono attivamente allo sviluppo europeo; garantiscono l'attuazione delle politiche europee e danno concretezza al principio di solidarietà territoriale promosso dagli ordinamenti nazionali e dal diritto europeo. Occorre di fatto opporre alla logica della decisione con «epicentro» Bruxelles quella di una decisione poliarchica a cui partecipino gli enti locali e i cittadini[87]; favorire nuove forme di consultazione diretta e di co-partecipazione alla decisione politica, e consolidare quelle esistenti. L'accento è posto sulla *rete* di relazioni e di amministrazioni[88], al posto di un modello piramidale, ovvero centrato su un'informazione e una decisione gerarchica («*top-down*»). Il dato è condiviso nel sistema della «grande Europa»: «L'esercizio di una buona governance democratica a tutti i livelli deve essere uno sforzo e una pratica quotidiana»[89].

Non bisogna infatti dimenticare che gli enti o le collettività locali in Europa dispongono, per la maggior parte, di notevoli competenze in diritto interno. L'Italia e la Francia rappresentano senz'altro due casi indicativi di questo fenomeno costituzionale (senza dimenticare Germania, Spagna, Belgio…), che in Italia tocca il suo apice con il conferimento alle regioni di una competenza legislativa, oltre che regolamentare, autonoma in determinati ambiti di azione[90]. Il ruolo delle autorità locali e regionali è quindi da enfatizzare, a cominciare dall'apporto che esse possono offrire in materia di applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità nel sistema dell'Unione[91]. A tal proposito, spetta *in primis* alla

[86] *Ibidem*, 193.

[87] A pari modo, le zone rurali non possono essere escluse dalla riflessione, e il Consiglio ha difatti ribadito l'importanza di far sì che la voce dei cittadini delle campagne europee («*rural citizens*») sia udita e valorizzata (Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni su una visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE*, 20 novembre 2023, 15252/23; *Conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio – Offrire opportunità glocali ai giovani che vivono in zone rurali e remote*, 25 novembre 2024, 16124/24).

[88] Si notino, a tal proposito, gli sforzi recenti dispiegati a livello europeo per rafforzare i servizi pubblici digitali per i cittadini e creare una rete interconnessa di «amministrazioni pubbliche digitali» (comunicato del Consiglio dell'Unione europea, *Normativa su un'Europa interoperabile: gli Stati membri concordano una posizione comune sull'erogazione di servizi pubblici digitali più efficienti nell'UE*, 6 ottobre 2023; Parlamento europeo – *EPRS* (autrice: M. Niestadt), *Interoperable Europe act*, PE 745.711, 2024). Il nuovo regolamento (UE) 2024/903 su un'Europa interoperabile è stato così adottato il 13 marzo 2024 (*GUUE* L 2024/903 del 22 marzo 2024) ed è entrato in vigore l'11 aprile dello stesso anno (comunicato della Commissione, *Interoperable Europe Act enters into force for better connected public services for people and businesses*, 11 aprile 2024).

[89] Consiglio d'Europa – Comitato europeo per la democrazia e la governance (*CDDG*), *Memorandum esplicativo della Raccomandazione CM/Rec(2023)5 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui principi del buon governo democratico*, 6 settembre 2023, CM(2023)96-addfinal, traduzione non ufficiale in lingua italiana, spec. § 20.

[90] Si tratta di un aspetto peculiare, a cui si è interessata anche la dottrina d'oltralpe. Si veda, segnatamente, C. Colinet, *Régionalisation et droit communautaire : le problème de l'application du droit communautaire par les régions – Leçons à tirer de l'expérience italienne*, in *Cahiers de droit européen*, 1980, vol. 16, n° 1, 75-94. Si veda anche F. Zampini, *L'exemple italien : une responsabilité financière pour les régions, contrepartie de leurs compétences en matière européenne*, in *Revue de l'Union européenne*, 590, 2015, 416-424.

[91] Come sottolineato, ad esempio, nella comunicazione della Commissione del 23 ottobre 2018, *I principi di sussidiarietà e di proporzionalità: rafforzarne il ruolo nel processo di definizione delle politiche dell'UE*, COM(2018) 703 final, 6 e seguenti. Tale comunicazione tira le fila del lavoro della *task force* europea per la sussidiarietà e la proporzionalità e per «Fare meno in modo più efficiente», lanciata dalla Commissione Juncker nel 2017. Si veda

Commissione, prima di esercitare il suo diritto d'iniziativa legislativa e salvo casi di straordinaria urgenza, «effettua[re] ampie consultazioni. Tali consultazioni devono tener conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste»[92].
Da un altro punto di vista, in virtù della Carta europea dell'autonomia locale, adottata a Strasburgo il 23 settembre 1987 e sottoscritta dagli Stati membri del Consiglio d'Europa, «[l]e collettività locali possono, alle condizioni eventualmente previste dalla legge, cooperare con le collettività di altri Stati» (articolo 10, § 3, presentato come «Il diritto di associazione delle collettività locali»)[93]. Si tratta di un testo nodale che incoraggia sia le collettività che i loro residenti a forme sempre più strette di dialogo e di co-partecipazione. Laddove falliscono le cooperazioni intergovernative[94], possono infatti riuscire le cooperazioni interregionali. Nel sistema UE, anche il Parlamento europeo «ritiene importante promuovere gli scambi tra i cittadini di diversi paesi a livello europeo, nazionale, regionale e locale, in particolare attraverso reti di città e regioni e facilitando il dialogo interregionale»[95], e a tale scopo chiede alla Commissione di «garantire finanziamenti sufficienti» tramite il programma «Cittadini, uguaglianza, diritti e valori» dell'Unione europea[96]. In tal modo, secondo l'emiciclo europeo, si potenzierebbe il processo decisionale europeo e la partecipazione democratica ad esso.

2.3 Autonomia strategica e coesione territoriale. Un legame è emerso, inoltre, tra l'autonomia strategica europea e la politica di coesione[97]. Quest'ultima ha lo scopo di valorizzare la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione (art. 174 TFUE). Esistono molteplici fondi europei di coesione territoriale: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR, art. 176 TFUE) e il Fondo di coesione (art. 177, § 2, TFUE), oltre al Fondo sociale europeo (FSE+, artr. 162 ss. TFUE), al Fondo per una transizione giusta (*Just Transition Fund* o *JTF*)[98], al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR, art. 43 TFUE) e al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP, art. 43 TFUE). Inoltre, in situazioni emergenziali, il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE, art. 175, § 3, e articolo 212, § 2, TFUE)[99] può permettere all'Unione di fornire un sostegno a uno Stato membro o a un paese impegnato nei negoziati di adesione quando deve far fronte ai danni causati da gravi catastrofi naturali o gravi emergenze di sanità pubblica[100]. L'Italia ha per esempio beneficiato, insieme alla Francia e all'Austria, dei finanziamenti erogati a titolo

anche, a tal proposito, la comunicazione del 15 aprile 2019, *Legiferare meglio: bilancio e perseveranza nell'impegno*, COM(2019) 178, spec. 13.
92 Protocollo n. 2, cit., art. 2.
93 Traduzione italiana del testo ufficiale inglese e francese, disponibile *online* (https://rm.coe.int/16802f40f4).
94 Cf. *supra*, sulle cooperazioni rafforzate (§ 1.2).
95 Risoluzione del Parlamento europeo del 7 luglio 2021, *Dialoghi dei cittadini e partecipazione dei cittadini al processo decisionale dell'Unione europea*, 2020/2201(INI), § 15.
96 *Ibidem*. Si veda il regolamento (UE) 2021/692 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 aprile 2021 che istituisce il programma «Cittadini, uguaglianza, diritti e valori» per la durata del quadro finanziario pluriennale 2021-2027.
97 Si veda, segnatamente, il documento informativo del Consiglio, *Politica di coesione e autonomia strategica europea*, 17 novembre 2023, 15525/23.
98 Regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo per una transizione giusta, *GUUE* L 231 del 30 giugno 2021, 1-20 [versione consolidata attuale del 1° marzo 2024 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A02021R1056-20240301)].
99 Regolamento (CE) n° 2012/2002 del Consiglio dell'11 novembre 2002 che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea, *GUUE* L 311 del 14 novembre 2002, 3-8 [versione consolidata attuale del 1° aprile 2020 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A02002R2012-20200401)].
100 Per maggiori dettagli sulla creazione e sul bilancio del FSUE, si rinvia alla pagina tematica del Parlamento europeo (https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/97/il-fondo-di-solidarieta).

del FSUE per la ripresa e la ricostruzione dopo le alluvioni del 2023[101]. L'attivazione del FSUE quale principale strumento di soccorso post-catastrofe dell'UE è stata tra l'altro proposta dalla Commissione europea nel maggio del 2025 a favore di Stati membri e candidati all'adesione colpiti da fenomeni di inondazione[102]. Ad oggi, il reg. (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, più volte aggiornato[103], contiene una serie di principi e disposizioni comuni applicabili all'insieme di questi fondi.

Alla luce di questi principi e strumenti comuni, a detta del Consiglio dell'Unione europea, «la politica di coesione svolge un ruolo fondamentale, in quanto può contribuire all'autonomia strategica e alla protezione della sovranità [*sic*] dell'Unione attraverso i suoi fondi»[104]. Nelle sue conclusioni sul futuro della politica di coesione, approvate il 30 novembre 2023, il Consiglio ha pertanto sottolineato come la politica di coesione sia e debba rimanere «un pilastro fondamentale del processo di integrazione dell'UE», mantenendo «come unico obiettivo la promozione di uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione e il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale, riducendo nel contempo il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite», rivolgendo un'attenzione particolare «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»[105]. La posizione del Consiglio coincide perfettamente con quella del Parlamento europeo, il quale insiste sul fatto che «la politica di coesione dovrebbe rimanere il principale strumento d'investimento dell'UE per ridurre le disparità, garantire la coesione economica, sociale e territoriale e stimolare la crescita regionale e locale, e che dovrebbe continuare a fornire un contributo fondamentale per sostenere una transizione socialmente giusta, la ripresa dagli *shock* simmetrici e asimmetrici e la lotta contro i cambiamenti climatici»[106]. La politica di coesione delinea così «una politica per tutte le regioni dell'UE», con «un sostegno più mirato e adattabile» laddove necessario, «in particolare per le regioni meno sviluppate»[107], in accordo con un principio di uguaglianza sostanziale tra regioni europee.

Certo, «la politica di coesione è una politica a lungo termine e non uno strumento di crisi»[108]. Ciononostante, il Consiglio «[è] del parere che il quadro normativo della politica di coesione debba essere in grado di adattarsi ai nuovi sviluppi e agli eventi imprevisti, ricordando nel contempo la natura trasformativa a lungo termine e gli obiettivi strutturali della politica di coesione»[109]. In ogni caso, esso «chiede che il principio del 'non nuocere' alla coesione sia tenuto in considerazione in tutte le politiche e iniziative dell'Unione», e a tal proposito «invita

[101] Comunicato della Commissione, *Italia, Francia e Austria ricevono 392 milioni di € dal Fondo di solidarietà dell'UE per la ripresa e la ricostruzione dopo le alluvioni*, 20 dicembre 2024.
[102] Comunicato della Commissione, *280 milioni di euro per aiutare Austria, Cechia, Polonia, Slovacchia, Bosnia-Erzegovina e Moldova a riprendersi dalle inondazioni*, 27 maggio 2025.
[103] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A02013R1303-20240301.
[104] Documento informativo del Consiglio, «Politica di coesione e autonomia strategica europea», cit., 3.
[105] Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni sul futuro della politica di coesione*, 30 novembre 2023, 15523/23, §§ 2-3. Cf. Commissione europea, *Report from experts on Cohesion Policy proposes ways to maximise the effectiveness and impact of Cohesion Policy in the future*, 20 febbraio 2024; nona relazione sulla coesione e relazione sulla visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE, entrambe del 27 marzo 2024.
[106] Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2024, *Politica di coesione 2014-2020 – Attuazione e risultati negli Stati membri*, 2023/2121(INI), § 14, in merito al «futuro della politica di coesione».
[107] Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni sul futuro della politica di coesione*, cit., § 4.
[108] *Ibidem*, § 9.
[109] *Ibidem*.

la Commissione a fare ampio uso delle valutazioni d'impatto territoriale nell'elaborazione delle proposte legislative affinché queste ultime tengano conto degli impatti territoriali sui territori e sulle regioni interessati»[110], ricordando così «l'importanza di garantire un approccio basato sul territorio nella definizione e nella programmazione della politica di coesione»[111], ma anche nelle politiche ad essa affini o complementari[112]. È così che la nozione di «buona governance», associata alla politica di coesione, si è fatta strada nelle più recenti conclusioni del Consiglio[113], ed impregna oramai l'azione politica e regionale dell'Unione europea.

2.4. Sottolineare il ruolo del Comitato delle Regioni: un attore mediano, tra la sfera europea e statale e la dimensione locale. A livello europeo, disponiamo di un importante organo capace di interconnettere le regioni d'Europa: il Comitato delle Regioni (CdR), composto da rappresentanti «titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale, o politicamente responsabili dinanzi ad un'assemblea eletta»[114]. I suoi membri (massimo trecentocinquanta[115]) «non sono vincolati da alcun mandato imperativo» e svolgono le loro mansioni «in piena indipendenza, nell'interesse generale dell'Unione»[116]. Sebbene il CdR, che rappresenta la voce delle autorità regionali e locali a livello dell'UE, si consideri «il naturale custode del principio di sussidiarietà»[117], data la sua composizione, il Trattato di Lisbona gli attribuisce un ruolo assai limitato (*infra*), circoscritto, in chiave contenziosa, alla possibilità di deferire alla Corte di giustizia gli atti che richiedono la sua consultazione, in quanto ritenuti contrari al principio di sussidiarietà[118].

Ora, è importante notare che l'esistenza (e l'azione) del CdR non contrasta né tantomeno si pone in rapporto dialettico con l'operato degli Stati membri o dei loro rappresentanti a livello europeo, ma al contrario «dipende» in una certa misura dalle decisioni di questi attori istituzionali, che incidono tanto sulla composizione del CdR quanto sulla sua funzione «normativa».

Dal punto di vista della composizione, come già ricordato, il CdR è costituito da rappresentanti responsabili di fronte ad un'assemblea eletta o titolari di un mandato elettorale locale, che dispongono perciò di una legittimità democratica a sé stante, senza tuttavia che tale mandato possa in alcun modo sostituirsi – né tantomeno sovrapporsi – a quello di parlamentare europeo[119]. Nonostante la sua natura, la legittimità democratica dei componenti

[110] *Ibidem*, § 14.
[111] *Ibidem*, § 13.
[112] *Ibidem*, § 19. Tale approccio dovrebbe mitigare il rischio, spesso sottolineato, di una politica di coesione poco connessa e coordinata con le altre (numerose) politiche europee di sostegno ai territori. Cfr. Parlamento europeo – *EPRS* (autori: L. Jančová, C. Kammerhofer-Schlegel, M. Centrone), *The Future of EU cohesion: Scenarios and their impacts on regional inequalities*, *Cost of non-Europe*, PE 762.854, 2024.
[113] Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni del Consiglio concernenti la comunicazione sulla nona relazione sulla coesione*, 18 giugno 2024, 10655/24, spec. § 20.
[114] Art. 300, § 3, TFUE.
[115] Art. 305, comma 1, TFUE.
[116] Art. 300, § 4, TFUE.
[117] G. Marti, *Les grandes notions du droit de l'Union européenne*, Parigi, 2023, 109 (traduzione nostra).
[118] Protocollo n. 2, cit., art. 8. Tale procedura, al momento, non è mai stata attivata. Tuttavia, in una risoluzione del 1° febbraio 2018, il Comitato delle regioni si è dichiarato «pronto a fare pieno uso» di tale prerogativa avverso alla proposta della Commissione europea di modificare le norme che regolano l'utilizzo dei fondi della politica regionale dell'Unione europea («fondi SIE») per il periodo 2014-2020, attingendo alle risorse della politica di coesione per sostenere le riforme strutturali negli Stati membri (risoluzione del Comitato delle regioni, *Modificare il regolamento recante disposizioni comuni in materia di fondi SIE per sostenere le riforme strutturali*, *GUUE* C 176 del 23 maggio 2018, 5-7, spec. § 15).
[119] L'art. 305, § 3, ultima frase, dispone infatti che: «I membri del Comitato non possono essere nel contempo membri del Parlamento europeo».

del CdR rimane «indiretta», viste le modalità della loro nomina, la quale è soggetta ad una decisione del Consiglio, che puntualmente «adotta l'elenco dei membri e dei supplenti redatto conformemente alle proposte presentate da ciascuno Stato membro»[120]. In altri termini, gli esponenti del Comitato sono nominati secondo una logica e delle procedure «interne», proprie a ciascuno Stato membro[121]. Per mezzo di questi processi, gli Stati preservano e mettono in atto, nel quadro europeo, il loro *imperium* sui rappresentanti della realtà regionali. La partecipazione di questi ultimi alle politiche europee – nella forma del CdR – appare così come un'estensione delle politiche estere degli Stati membri, più che come un'ipotesi di «concorrenza istituzionale» tra autorità centrali e regionali[122]. Il Comitato delle Regioni riflette dunque autenticamente un organo di rappresentanza della dimensione regionale europea, incaricato di agire «nell'interesse generale dell'Unione europea»[123] e non a presidio (né a nome) di un particolare territorio e dei suoi interessi specifici.

Dal punto di vista della funzione, il CdR assolve difatti un duplice ruolo fissato nei trattati: «consultivo», a monte della procedura legislativa/decisionale; «processuale» (ovvero «contenzioso», richiamato sopra), a valle del processo decisionale e a difesa della sussidiarietà – sapendo, tra l'altro, che taluni vedono quest'ultima come un «antidoto» contro un sistema di potere accentrato e inefficiente[124]. Nel corso del processo decisionale, il CdR è consultato su base obbligatoria o facoltativa[125], ma può anche formulare un parere di propria iniziativa, «qualora lo ritenga utile»[126]. Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea impone in una ventina di casi al Parlamento europeo, al Consiglio o alla Commissione la consultazione del CdR, precedentemente all'adozione di un atto di diritto derivato[127]. Il CdR ha tentato in più occasioni, invano[128], di estendere le aree di consultazione obbligatoria nei settori di

[120] Art. 305, § 3, TFUE. La composizione del Comitato è essa stessa subordinata a una decisione del Consiglio, presa all'unanimità su proposta della Commissione, in virtù dell'articolo 305, comma 2, TFUE, senza che menzione sia fatta nell'articolo di un'eventuale consultazione obbligatoria del CdR da parte del Consiglio, che ha quindi piena latitudine nell'esercizio del suo potere decisionale. Si veda, specularmente, gli articoli 301 e 302 TFUE, i quali prevedono modalità analoghe di composizione e di nomina dei membri del Comitato economico e sociale europeo (CESE).

[121] Lo stesso Comitato ha prodotto, ormai più di quindici anni fa, una prima tassonomia delle procedure di nomina in vigore negli Stati membri. Da questa risulta, in maniera generale e costante, che benché le autorità locali e regionali siano generalmente coinvolte nel processo di nomina *ivi* considerato, l'ultima parola spetta ai governi centrali (o federali). Le autorità politiche di tali governi possono quindi mantenere il controllo sulla conduzione delle relazioni internazionali/sovrannazionali e, di conseguenza, in questo caso, sulla nomina dei rappresentanti presso gli organi e le istituzioni dell'UE. Si veda Comitato delle regioni – Servizio di ricerca, *The selection process for Committee of the Regions members – Procedures in the Member States*, QG-80-09-625-EN-C, 2009 (*online* sul sito del CdR).

[122] R. Colavitti, *La condition des collectivités territoriales dans l'Union européenne*, cit., 195.

[123] Come lo enuncia l'art. 300, § 4, TFUE, sopracitato.

[124] A. Schout, *EU Subsidiarity as an Antidote to Centralisation and Inefficiency*, 2022 (*online* sul portale *Wilfried Martens Centre for European Studies*).

[125] Art. 307, § 1, TFUE: «Il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione consultano il Comitato delle regioni nei casi previsti dai trattati e in tutti gli altri casi in cui una di tali istituzioni lo ritenga opportuno, in particolare nei casi concernenti la cooperazione transfrontaliera».

[126] Art. 307, § 4, TFUE. Il parere è quindi «trasmesso al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione, unitamente a un resoconto delle deliberazioni» (*ibidem*, § 5).

[127] Ossia nei seguenti ambiti: trasporti (art. 91 TFUE), compresa la navigazione marittima e aerea (art. 100 TFUE); occupazione (artt. 148 e 149 TFUE); politica sociale (art. 153 TFUE) e Fondo sociale europeo (art.164 TFUE); istruzione, formazione professionale, gioventù e sport (artt. 165 e 166 TFUE); cultura (art. 167 TFUE); sanità pubblica (art. 168 TFUE); reti transeuropee (art. 172 TFUE); coesione economica, sociale e territoriale (art.175 TFUE) e relativi Fondi (artt. 177 e 178 TFUE); ambiente (art. 192 TFUE); energia (art. 194 TFUE).

[128] Tra le proposte scartate in fase di stesura dei trattati, ricordiamo quelle volte a riconoscere un diritto di consultazione obbligatoria del Comitato delle regioni ai fini dell'adozione della decisione del Consiglio sulla composizione del Comitato; il diritto del CdR di interrogare la Commissione per mezzo di domande scritte o

particolare impatto a livello regionale e locale – quali l'agricoltura, i servizi di interesse economico generale, l'industria, la ricerca e lo sviluppo tecnologico, gli aiuti di Stato, l'immigrazione, la sicurezza e la giustizia. Il ricorso ai pareri di propria iniziativa gli permette, in parte, di sopperire a questa carenza e di esprimersi in determinate aree di competenza concorrente, anche se – è doveroso notare – l'efficacia della funzione consultativa del CdR dipende in larga misura dalla sua capacità di difendere questa funzione ricorrendo in giustizia. Questa capacità processuale, introdotta con il Trattato di Lisbona (ma reclamata fin dagli anni Novanta)[129], consente al CdR, non soltanto di introdurre un ricorso in annullamento «per salvaguardare le proprie prerogative»[130], ma anche di attivare un controllo di legittimità sugli atti legislativi dell'Unione teso al rispetto del principio di sussidiarietà, in virtù del sopracitato articolo 8 del Protocollo n. 2. Quest'ultimo permette al CdR di proporre ricorso «avverso atti legislativi per l'adozione dei quali il trattato sul funzionamento dell'Unione europea *richiede* la sua consultazione»[131]. Ciò vuol dire allora, *a contrario*, che tale ipotesi di azione è da ritenersi esclusa in presenza di atti per i quali il CdR abbia emesso, *ex* articolo 307 TFUE, pareri facoltativi o di propria iniziativa, ovvero non obbligatori poiché non richiesti dai trattati.

Nonostante quest'ultimo «freno processuale», il Comitato delle Regioni è oggi, da un lato, ricorrente semi-privilegiato ai sensi dell'art. 263, § 3, TFUE, e, dall'altro, (non «il» guardiano ma) «uno» dei guardiani della sussidiarietà nell'Unione, a fianco degli Stati membri e dei loro parlamenti nazionali[132]. L'attenzione posta dal Trattato di Lisbona alla dimensione regionale e locale, ai fini della definizione della sussidiarietà[133], è senz'altro un fattore rilevante, a patto di vedere emergere una giurisprudenza – per il momento inesistente – che rifletta le potenzialità degli strumenti che il TFUE ed il Protocollo 2 attribuiscono al CdR. In questo modo, la capacità di agire in giustizia del CdR potrebbe configurare il *pendant* necessario di un potere consultivo «che da tempo ha relegato l'organo al ruolo di "camera d'influenza", priva di reali prerogative decisionali»[134].

Ad ogni modo, dicevamo, visti i risultati magri (o nulli) sul versante processuale, il CdR ha cercato, nel tempo, di intensificare la sua funzione consultiva *ex ante*, anche elaborando risoluzioni e pareri di propria iniziativa. Fondandosi sul suo incarico istituzionale quale emerso con il Trattato di Lisbona, il Comitato delle Regioni ha avviato così, circa dieci anni

orali; l'obbligo per il Consiglio e la Commissione di produrre regolarmente un rapporto dettagliato sulle misure adottate a fronte dei pareri emessi dal CdR (F.-X. Priollaud, D. Siritzky, *Le traité de Lisbonne*, *op. cit.*, 375-376). Si veda già il parere del Comitato delle regioni del 9 ottobre 2003 in merito alle «Proposte del CdR per la Conferenza intergovernativa», CdR 169/2003 fin, *GUUE* C 23 del 27 gennaio 2004, 1-7.

[129] Si veda il parere del Comitato delle regioni del 21 aprile 1995 in merito alla revisione del Trattato dell'Unione europea e del Trattato che istituisce la Comunità europea, CdR 136/95, *GUCE* C 100 del 2 aprile 1996, 1-12, spec. 3 («I meccanismi di ricorso dinanzi alla Corte di giustizia»).

[130] Art. 263, § 3, TFUE.

[131] Protocollo n. 2, art. 8, § 2 (corsivo nostro).

[132] *Ibidem*, comma 1: «La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi sui ricorsi per violazione, mediante un atto legislativo, del principio di sussidiarietà proposti secondo le modalità previste all'articolo 263 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea da uno Stato membro, o trasmessi da quest'ultimo in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno a nome del suo parlamento nazionale o di una camera di detto parlamento nazionale».

[133] Si veda, in tal senso, l'art. 5, § 3, comma 1, TUE, secondo il quale: «In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, *né a livello centrale né a livello regionale e locale*, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione» (corsivo nostro).

[134] R. Colavitti, *La condition des collectivités territoriales dans l'Union européenne*, cit., 197 (traduzione nostra).

fa, un dibattito sulla *governance* europea[135], adottando una «Carta della *governance* multilivello in Europa», basata sui principi di trasparenza, partenariato, coerenza, sussidiarietà e proporzionalità, nonché sulla garanzia della massima tutela dei diritti fondamentali a tutti i livelli di *governance*[136]. Questo lavoro è stato recentemente rinnovato e ampliato, con la *Relazione del gruppo ad alto livello sulla democrazia europea*[137], concepita durante lo svolgimento della Conferenza sul futuro dell'Europa[138].

Da ciò è soprattutto emerso che, per dare pieno significato alla sua missione istituzionale, è imprescindibile la cooperazione del CdR con gli altri organi depositari della legittimità democratica dell'Unione. Si può pensare, ad esempio, di favorire la collaborazione con il Parlamento europeo (che, come il Consiglio, dispone di un diritto di iniziativa indiretta[139], oltre che di notevoli poteri di controllo sull'attività legislativa della Commissione) e il dialogo con i parlamenti nazionali in seno alla Conferenza degli organi specializzati in affari comunitari (COSAC), sviluppando ulteriormente la funzione consultiva – facoltativa o d'iniziativa, ma soprattutto «obbligatoria» – e di implementazione delle politiche già in essere o per quelle ancora da predisporre, rilanciando il contributo del CdR in sede di elaborazione delle valutazioni di impatto preliminari o di riesame *ex post* della legislazione UE, per esempio[140]. È peculiare la scelta fatta dal CdR – e dal CESE – di sottoscrivere accordi di cooperazione direttamente con la Commissione e con il Parlamento europeo, in quanto tali intese, pubblicate nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* sotto la dicitura «accordi interistituzionali»[141], sono soggette verosimilmente alla disciplina dell'articolo 295 TFUE, di interpretazione ampia[142]. Ricordiamo, infine, che il mandato dei membri del CdR, portato da

135 Sulla nascita e l'impiego di questo concetto, si veda, nel sistema UE, la comunicazione della Commissione europea del 25 luglio 2001, *Governance europea – Un libro bianco*, COM(2001) 428 final, e, nel sistema del Consiglio d'Europa, la nota per il *CDDG* del 25 gennaio 2023, *Background paper on the concept of multilevel governance and general / preliminary issues for consideration*, GT-G(2023)4.

136 Risoluzione del Comitato delle regioni del 3 aprile 2014, *Carta della* governance *multilivello in Europa*, *GUUE* C 174 del 7 giugno 2014, 1-4.

137 Comitato delle regioni, *Relazione del gruppo ad alto livello sulla democrazia europea*, 31 gennaio 2022 (*online* sul sito del CdR).

138 Per un approfondimento su questo evento democratico paneuropeo, durato circa un anno, si veda il nostro contributo per questa rivista: L. Tempesti, *L'Europa dei (molti) cittadini: esperienza e prospettive democratiche della Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1 spec., 2024, 40-48.

139 Per il Consiglio, si veda l'art. 241 TFUE. Per il Parlamento europeo, si veda l'art. 225 TFUE, nonché la risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2022, *Il diritto di iniziativa del Parlamento*, 2020/2132(INI).

140 Sulla scia di quanto è stato fatto con gli accordi di cooperazione siglati con la Commissione e con il Parlamento europeo, rispettivamente, nel 2012 e nel 2014. Si veda il protocollo del 16 febbraio 2012 sulle modalità di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato delle regioni (*GUUE* C 102 del 5 aprile 2012, 6-10), l'accordo di cooperazione del 5 febbraio 2014 tra il Parlamento europeo, il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle regioni e, su entrambi, la risoluzione del Comitato delle regioni del 25 giugno 2014, *I vent'anni del Comitato delle regioni – Dare più potere agli enti locali e regionali nell'Unione europea* (*GUUE* C 271 del 19 agosto 2014, 1-5). Segnaliamo, a tal proposito, il rinnovo (ben accolto) del protocollo di intesa («*Memorandum of Understanding*») tra il Parlamento europeo e il Comitato delle regioni, in data 28 febbraio 2024, nonché il nuovo protocollo di cooperazione di quest'ultimo con la Commissione, firmato il 20 marzo 2024 (*GUUE* C 2024/2478 del 4 aprile 2024). Lo stesso è stato fatto dal CESE, che vanta un nuovo accordo di cooperazione con l'emiciclo europeo, in una versione datata 14 maggio 2024, in aggiunta al protocollo di cooperazione concluso con la Commissione il 27 ottobre 2022.

141 Si veda, ad esempio, il primo protocollo del 16 febbraio 2012 sulle modalità di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato delle regioni, sopracitato, nonché il protocollo del 22 febbraio 2012 sulla cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato economico e sociale europeo (*GUUE* C 102 del 5 aprile 2012, 1-5), entrambi presentati come «accordi interistituzionali».

142 Tale articolo recita: «Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione procedono a reciproche consultazioni e definiscono di comune accordo le modalità della cooperazione. A tale scopo, nel rispetto dei trattati, possono concludere accordi interistituzionali *che possono assumere carattere vincolante*» (corsivo nostro).

quattro a cinque anni con il Trattato di Lisbona, coincide oramai con la durata del mandato dei parlamentari e commissari europei, genera stabilità nel dialogo tra questi attori in corso di mandato e migliora significativamente l'equilibrio istituzionale – *i.e.* il ritmo del calendario istituzionale.

2.5. Gli enti regionali e locali, ingranaggio della legalità europea? Indipendentemente dall'impatto delle posizioni assunte dal CdR quale organo di sintesi e di rappresentanza locale a livello «centrale» europeo, si rende indispensabile assicurare, pure negli ambiti coperti dal diritto UE, una certa capacità di reazione (se non una vera e propria autonomia decisionale) a livello locale. Le esigenze degli enti locali in Europa variano infatti significativamente da regione a regione, considerata la loro morfologia, economia, demografia, ecc. Come indicato dal Consiglio nelle sopracitate conclusioni sul futuro della politica di coesione, va garantito «un sistema di governance multilivello in grado di preservare l'equilibrio nel processo decisionale tra la Commissione, gli Stati membri, le regioni e le autorità locali e, nel contempo, coinvolgendo strettamente i partner», così da rafforzare la coesione tra territori, monitorare le tendenze in materia di sviluppo, «nonché promuovere l'appartenenza al progetto europeo». Eppure, ad un più attento studio, l'«anello debole» del coinvolgimento degli enti regionali e locali nella vita istituzionale dell'Unione sembra proprio risiedere nel sistema processuale dell'UE. Lo *status* degli enti locali e regionali nelle procedure dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea resta infatti peculiare e, per certi versi, poco soddisfacente. Secondo l'economia generale dei trattati per come intesa dalla Corte di giustizia, tali enti godono, ad oggi, della qualità di ricorrenti «ordinari», non privilegiati (e ciononostante «atipici», per le ragioni di seguito evidenziate), costantemente riproposta dalla giurisprudenza nel quadro del contenzioso della legalità degli atti normativi dell'Unione. Detto diversamente, benché il giudice dell'Unione riconosca il diritto degli enti locali e regionali di introdurre un'azione dinanzi ad esso, contrariamente a quanto avviene nel diritto internazionale «classico», dove solo lo Stato è, salvo specifici casi, detentore dello *jus standi*, il loro interesse ad agire è da tempo assimilato a quello dei ricorrenti-persone giuridiche private, destinati a ricorrere in mera difesa dei loro interessi «particolari». È proprio in sede di *locus standi*, di determinazione dell'interesse ad agire quale condizione di ricevibilità del ricorso, che un'evoluzione della giurisprudenza europea è attualmente valutata, considerati gli obiettivi più ampi, di interesse generale, perseguiti dagli enti territoriali.

Più precisamente, le autorità substatali sono autorizzate ad attivare diverse «vie legali europee»: ricorso per annullamento (art. 263, § 4, TFUE), ricorso per carenza (art. 265, § 3, TFUE) e, non ultimo, ricorso per l'accertamento della responsabilità contrattuale o extracontrattuale dell'Unione (art. 340 TFUE). Tra queste azioni, il contenzioso dell'annullamento è statisticamente il più frequente e, a detta di taluni commentatori, la principale espressione della capacità processuale di tali soggetti pubblici a livello europeo. È evidente, infatti, come la personalità giuridica non sia da apprezzarsi soltanto in funzione della capacità di compiere certi atti o di vedersi imputare passivamente certi fatti in un determinato sistema giuridico, ma debba tenere conto della capacità di utilizzare attivamente i canali giuridici messi a disposizione dall'ordinamento a garanzia dello Stato di diritto. È incontestabile, in tal senso, la qualità di «soggetto di diritto» di un ente capace di introdurre un'azione in giustizia e di ottenere, a seconda dei casi, il ripristino della legalità violata o il risarcimento del danno subito. Questa prerogativa è perfettamente in linea con il testo della summenzionata Carta europea dell'autonomia locale, sottoscritta dagli Stati del Consiglio d'Europa, che al suo art. 11 (derubricato «Tutela legale dell'Autonomia locale») enuncia: «Le collettività territoriali devono disporre di un diritto di ricorso giurisdizionale, per garantire il

Issn 2421-0528

libero esercizio delle loro competenze ed il rispetto dei principi di autonomia locale, consacrati dalla Costituzione o dalla legislazione interna».
Tralasciando la posizione processuale che gli enti territoriali possono assumere, a presidio della legalità, nei sistemi di diritto interno e di diritto internazionale, nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea essi sono abilitati a proporre ricorso avverso gli atti adottati nei loro confronti o che li riguardano direttamente e individualmente, ex art. 263, § 4, TFUE. Questa soluzione, già presente (o quantomeno in nuce) nella giurisprudenza anteriore della Corte, non fa dunque alcuna distinzione tra la situazione – e gli interessi – delle persone giuridiche private e pubbliche (al di fuori della persona «Stato»), entrambe ritenute ricorrenti non privilegiati. Essa è confermata pressoché sistematicamente dal Tribunale dell'Unione europea, il quale giudica che, sebbene il godimento della personalità giuridica in virtù del diritto interno consenta, «in via di principio», a un ente regionale di introdurre un ricorso per annullamento, la ricevibilità di tale ricorso è soggetta all'esistenza di un interesse direttamente e individualmente leso , rendendo dunque assai difficoltosa la prova di tale interesse, che per il giudice non è in nessun caso equiparabile all'interesse generale dei residenti (cittadini e imprese) dell'ente in questione. Il Tribunale paragona infatti la condizione dell'ente in causa (la comunità autonoma di Cantabria) a quella di «un'associazione costituita per promuovere interessi collettivi di una categoria», la quale «non può considerarsi individualmente lesa da un atto riguardante gli interessi generali della stessa categoria e, di conseguenza, non è legittimata a proporre un ricorso d'annullamento qualora i suoi membri non possano proporlo individualmente». Il Tribunale perviene ad affermare «che l'interesse generale che può avere la ricorrente, in quanto terzo, a ottenere un risultato favorevole alla prosperità economica di una determinata impresa, e, di conseguenza, al livello di occupazione della regione geografica nella quale essa si situa, non è, di per sé, sufficiente a considerare la ricorrente come interessata», ai fini del ricorso, «dalle disposizioni del regolamento impugnato, né, a fortiori, come individualmente riguardata». In sintesi, per il Tribunale, «[n]on è quindi sufficiente, per riconoscere la ricevibilità di un ricorso proposto da un ente regionale di uno Stato membro, che questo invochi il fatto che l'applicazione o l'attuazione di un atto comunitario sia idonea a incidere, in maniera generale, sulle condizioni socioeconomiche nel suo territorio».
Oltre che per l'analogia discutibile, avanzata dal Tribunale, tra gli interessi di un ente regionale e di un'associazione di categoria, questa giurisprudenza è stata aspramente criticata, laddove sembra entrare in contrasto con gli sforzi intrapresi assiduamente a livello istituzionale, soprattutto dalla Commissione europea, per associare le autorità regionali e locali ai processi di applicazione uniforme del diritto UE sul territorio europeo. Tuttavia, essa è in parte compresa ed accolta, laddove mantiene una distinzione chiara tra le figure dello Stato e delle sue emanazioni territoriali, la quale, se venisse meno, condurrebbe ad un rifiuto automatico dei ricorsi azionati dalle autorità substatali, riservando questa prerogativa ai soli organi statali centrali, come avviene nel diritto internazionale (*supra*). La decisione dei giudici di Lussemburgo è allora da approvare nella misura in cui viene separato, da un punto di vista meramente processuale, l'interesse «nazionale» dello Stato dall'interesse «locale» delle autorità substatali. Quest'ultimo si definisce però con difficoltà, e la soluzione adottata dal Tribunale è, per molti versi, lontana dall'afferrare la vera natura degli enti locali, i quali rappresentano in realtà, parafrasando R. Colavitti, l'espressione istituzionale di un nucleo di individui costituiti in comunità.
Nonostante alcuni – timidi – adattamenti riscontrati nelle decisioni di giustizia passate o più recenti e fondati sul concetto di violazione delle «competenze proprie» degli enti ricorrenti, resta ancora da accertare se l'interesse generale in vista del quale operano le autorità locali possa – o addirittura debba – essere considerato parte del loro interesse «individuale»,

Issn 2421-0528

consentendo loro di agire confacentemente sul piano processuale. La giurisprudenza a venire avrà senz'altro occasione di esprimersi con più fermezza, di rispondere alle sollecitazioni espresse dagli attori interessati e perfezionare così le soluzioni finora elaborate, di cui non bisogna sottovalutare il peso sul piano democratico, della trasparenza e della partecipazione dei territori all'Unione di diritto. In assenza di una siffatta risposta (che potrebbe anche risultare da un'eventuale riforma dei trattati), le autorità locali non potranno che fare affidamento su dei meccanismi processuali «secondari» (i.e. indiretti): l'eccezione di invalidità ex art. 277 TFUE, da un lato, da esperire, secondo i termini di questo stesso articolo, «[n]ell'eventualità di una controversia che metta in causa un atto di portata generale adottato da un'istituzione, organo o organismo dell'Unione» e non più impugnabile per via di azione ; le vie legali interne avverso agli atti nazionali di applicazione di un atto di diritto derivato europeo, tramite le quali contestare la validità di tale atto derivato «di base», formulando apposita richiesta di rinvio pregiudiziale presso la Corte, ex art. 267 TFUE, dall'altro.

2.6. Le autonomie nell'Unione di diritto: divide et impera? Nell'Unione di diritto che è l'Unione europea, il diritto rimane un potente collante per rinsaldare i legami tra i popoli d'Europa. Il diritto veicola una cultura, delle idee e dei valori comuni alla base di una società. Benché non si possa parlare oggi di un popolo europeo unito (*i.e.* unificato), non si può negare l'esistenza di una società europea coesa, «caratterizzata dal pluralismo [e] dalla solidarietà»[143]. Gli strumenti del diritto (dell'Unione) sono tesi a valorizzare – più che a «banalizzare» – e a interconnettere le peculiarità di ogni «regione», che rappresenta culturalmente «[i]l luogo (elevato) in cui risiede un'influenza o un'idea; l'area in cui si pratica un'attività, un'arte o una scienza»[144].

In tal senso, l'obiettivo di «autonomia strategica» applicato al sistema dell'Unione europea deve riflettere, politicamente e giuridicamente, un modello di autonomia – e un principio di azione – orientata «verso l'esterno dell'Unione» (autonomia in reazione alle dipendenze, vulnerabilità o ingerenze esterne) e «mai verso il suo interno» (autonomia come separazione tra i territori dei suoi Stati membri), salvo casi specifici e attentamente studiati in cui si renda necessario diversificare e «compartimentare» le capacità produttive e funzionali delle regioni europee per motivi di sicurezza comune (ad esempio, a fronte di un attacco sul territorio dell'Unione o in presenza di catastrofi naturali di una particolare portata). In altri termini, è inconcepibile l'autonomia strategica dell'Unione «sul versante esterno» (cioè internazionale) senza dei territori adeguatamente interconnessi a tutti i livelli di azione «sul versante interno» (cioè intraeuropeo). Ad una maggiore interdipendenza tra le regioni dell'Unione seguirà una maggiore autonomia dell'organizzazione sulla scena internazionale, e viceversa[145]. Questi due fenomeni, apparentemente inversi ma correlati, devono essere fin da ora compresi ed accompagnati[146].

Sul fronte esterno, a ben vedere, la ricerca di «autonomia strategica» è allora, nel sistema dell'Unione europea, ciò che più si avvicina alla ricerca di «sovranità» europea, un termine, quest'ultimo, da impiegare comunque con prudenza, al di fuori della sfera politica e di dibattito corrente sulla fissazione dell'agenda strategica dell'Unione[147]. Sul fronte interno, il

[143] Art. 2 TUE.
[144] *Trésor de la Langue Française informatisé*, cit. (traduzione nostra).
[145] Si veda, in tal senso, il documento informativo del Consiglio, *Politica di coesione e autonomia strategica europea*, già citato.
[146] Per un esempio di strategia di connessione tra i territori, da attuare mediante un sistema potenziato di trasporti europeo, si veda l'analisi promossa dal Parlamento europeo – Direzione generale delle politiche interne dell'Unione (autore: E. Medeiros), *Regional connectivity through an adequate transport infrastructure*, PE 747.286, 2024.
[147] Si vedano, a tale riguardo, le conclusioni del Consiglio europeo del 27 giugno 2024, EUCO 15/24.

bisogno impellente di infrastrutture e servizi comuni è un primo segnale forte inviato ai dirigenti politici europei[148], così come la necessità di istituire nuovi punti di coordinamento transfrontaliero tra gli Stati membri, per condividere le migliore pratiche e per rafforzare i diritti dei cittadini nelle regioni transfrontaliere europee[149]. In sintesi, accogliamo qui il principio di un'«Europa come regioni» pienamente interconnesse ed intercomunicanti, in risposta alle prospettive poco credibili di «autarchia europea».

3. Regioni, processi decisionali e autonomia strategica: per un'Unione più prossima ai suoi cittadini. Due aspetti saranno riassunti in sede di conclusioni: il potenziale democratico e di sviluppo inerente al progetto europeo, nonché la sua capacità di attrarre nuovi Stati, a condizione di procurare un progresso paritario tra Stati aderenti, cittadini e territori.

3.1. L'Europa come regione, le regioni come Europa. L'Unione europea agisce come entità regionale autonoma ma connessa al resto del mondo, si alimenta grazie alle identità nazionali e regionali degli Stati che la compongono e di cui rispetta l'uguaglianza[150]. «L'Europa come regione» è naturalmente portata a estendere le sue zone di influenza geopolitica e a consolidare le interazioni tra i paesi che vi aderiscono (è il progetto fondatore di «un'unione sempre più stretta»)[151]. «Le regioni come Europa» partecipano ad essa per il tramite del processo normativo europeo e a presidio della sua legalità[152]. Tale partecipazione, tuttavia, è ancora ritenuta debole o «incompleta» rispetto alle attese delle parti interessate e rispetto alle promesse di cambiamento (democratico) formulate dai dirigenti europei. Ciò non significa che la «democrazia europea» vacilli o che la sua esistenza (e persistenza) sia(no) a rischio, ma semplicemente che la «dottrina Schuman» dei «piccoli passi» – *i.e.* dell'integrazione progressiva – può continuare ad applicarsi ai nostri giorni, in degli ambiti tanto fondamentali quanto strategici per la nostra società (economia, industria, sostenibilità, sicurezza, difesa, giustizia, partecipazione democratica). Molto può ancora essere fatto e costruito, e la velocità a cui ciò avviene non è (solo) da imputarsi alla contingenza politica, internazionale o economica, ma è più che altro il riflesso di un'identità europea *in itinere*, acquisita ma aperta al nuovo e perciò mai completa; di una cultura e di un patrimonio comune di valori e di saperi da promuovere oltre i confini nazionali e generazionali[153].

---

[148] Per richiamare ancora una volta il pensiero di D. Sassoli, egli constatò, in piena crisi sanitaria in Italia e in Europa: «Serve un cambio di marcia nel rapporto fra Regioni e governo centrale. In Italia c'è bisogno di infrastrutture. Una strada o una ferrovia in meno nel Mezzogiorno è di certo un danno per i cittadini di quelle Regioni, *ma è anche un danno per tutti i cittadini e le imprese europee*. S'impone uno sguardo nuovo» (D. Sassoli (a cura di C. Sardo), *La saggezza e l'audacia*, *Discorsi per l'Italia e per l'Europa*, cit., 86 [corsivo nostro]). E ancora: «L'Unione europea deve investire nella creazione di alternative proprie nella gestione delle infrastrutture strategiche dell'economia futura (*cloud* europeo, intelligenza artificiale, *supercomputing* ecc.) per essere in grado di costruire una società digitale che rispetti i diritti, sia innovativa e permetta ai cittadini di avere voce in capitolo su come vengono prese le decisioni nelle infrastrutture digitali» (*ibidem*, 98).

[149] Su ciò, si veda, segnatamente, la documentazione della Commissione europea – Direzione generale della Comunicazione, *Nuove soluzioni per migliorare la vita dei cittadini nelle regioni transfrontaliere d'Europa*, 12 dicembre 2023.

[150] Si veda, in questo senso, l'art. 4, § 2, prima frase, TUE: «L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, *compreso il sistema delle autonomie locali e regionali*» (corsivo nostro).

[151] *Supra*: § 1.

[152] *Supra*: § 2.

[153] Cosa che i redattori dei trattati hanno tenuto a sottolineare come obiettivo dell'Unione europea (art. 3, § 3, comma 4, TUE: «Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo»), subito dopo l'obiettivo di «coesione economica, sociale e

S. Platon osservava già, dieci anni fa[154], la mancanza di una reale consapevolezza da parte delle autorità locali e regionali del loro ruolo (rispettivo o collettivo) nel processo legislativo europeo, la quale può essere raggiunta solo mettendo in atto «strategie locali transnazionali coordinate» per influenzare detto processo legislativo, e ricorrendo quindi a molteplici vie di espressione (in sede di rappresentanza del Consiglio dell'Unione europea, o nel Comitato delle regioni, mediante forme di *lobbying* o mediante il controllo del rispetto della sussidiarietà[155]) in modo sintonico piuttosto che «sparso e disgiunto»[156]. Egli prospettava così l'avvento di un «contropotere locale transazionale» a livello europeo quale riflesso di un movimento teso a garantire l'adattamento e l'adattabilità delle norme di diritto derivato europeo ai vincoli specifici delle autorità locali e regionali in questione[157]. L'autore non nascondeva tuttavia le difficoltà di un simile sforzo di coordinamento, proprio in ragione di questi vincoli «specifici», ossia dell'«inesistenza di una realtà regionale omogenea all'interno dell'Unione»[158]. È infatti sottolineata la grande differenza che investe – e perciò «separa» – le regioni d'Europa, a seconda degli Stati membri a cui appartengono, che si tratti di dimensioni, competenze o capacità di influenza di quest'ultime[159]. A maggior ragione, nel nostro presente, le sinergie tra le autorità «centrali» e regionali e tra le autorità regionali stesse devono essere perciò rilanciate e più che mai valorizzate, in quanto espressione autentica di un'Unione europea «unita nella diversità».

3.2 Un'Europa autonoma e sovrana o un'Europa di Stati autonomi e sovrani? La riforma dei trattati europei è discussa contestualmente all'allargamento dell'Unione verso i paesi dell'Est Europa[160]. Sono dibattute la capacità di azione, l'architettura istituzionale e l'apertura democratica dell'Unione europea, nel senso di un loro complessivo rafforzamento[161].

«Le istituzioni europee hanno la necessità di ripensarsi e di non essere considerate un intralcio alla costruzione di un'Europa più unita», ha detto una volta D. Sassoli[162]. Il suo auspicio fu quello, innanzitutto, di raggiungere nuovi traguardi di partecipazione democratica, che consentano il pieno sviluppo della persona e della personalità europea[163]. Perché, concludeva Sassoli, «un'Europa più forte non può essere solo il risultato di interventi legislativi. Occorre

territoriale, e [di] solidarietà tra gli Stati membri» (*ibidem*, co. 3), che a sua volta dialoga con il principio di «solidarietà tra le generazioni» (*ibidem*, co. 2).

154 S. Platon, *L'adaptation du droit de l'Union européenne à la situation des collectivités territoriales*, in *Revue de l'Union européenne*, 2015, n° 586, 136-147. Questo contributo fa parte di una serie di articoli – alcuni dei quali già richiamati *supra* – che sono stati pubblicati sulla *Revue de l'Union européenne* nel 2015 (n° 585 a 590) e che rendono conto dei risultati di un simposio tenutosi a Tours il 14 e il 15 ottobre 2023 e incentrato sugli enti locali («*Collectivités territoriales*»), sul loro status giuridico e sui loro profili di responsabilità, in relazione al diritto dell'UE.

155 Sui limiti di quest'ultimo meccanismo preso singolarmente, si veda già la nota del Parlamento europeo – Direzione generale delle politiche interne dell'Unione (autrice: E. Kramer), intitolata *Conséquences et implications concrètes du traité de Lisbonne sur la politique de cohésion*, PE 431.606, 2010, spec. 11.

156 S. Platon, *L'adaptation du droit de l'Union européenne à la situation des collectivités territoriales*, *op. cit.*, 147 (traduzione nostra).

157 *Ibidem* (traduzione nostra). L'autore scrive infatti: «*Une véritable force, et par le même mouvement une sorte de "contre-pouvoir local transnational", pourrait émerger par une telle mise en branle coordonnée*».

158 Secondo i termini della relazione informativa di D. Hoeffel, *Une deuxième chambre européenne*, n° 381 (2000-2001), 13 giugno 2001, 24 (*online* sul sito del Senato francese [traduzione nostra]).

159 *Ibidem* (traduzione nostra): «*Tout sépare les régions selon les États membres auxquels elles appartiennent, que ce soit la taille, que ce soient les compétences ou que ce soit l'influence ; certains Etats membres sont même dépourvus d'un échelon régional*».

160 Si veda, in particolare, la risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023, *Progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati*, 2022/2051(INL).

161 Cf. D. Triantafyllou, *Révision des traités : l'Europe est-elle prête à un saut qualitatif ?*, *Schuman Paper*, 275, 2023.

162 D. Sassoli (a cura di C. Sardo), *La saggezza e l'audacia*, *Discorsi per l'Italia e per l'Europa*, cit., 29.

163 *Ibidem*, 38.

investire sulle forze sociali, sulla loro autonomia, sul ruolo dei corpi intermedi. E al tempo stesso dobbiamo investire su persona e comunità, sulla libertà dell'individuo e dei corpi sociali»[164]. In altre parole, «costruire insieme una nuova personalità del nostro continente e farlo, come invitava Hermann Hesse, "spingendo più in fondo le radici senza scuotere i rami"»[165].

La strategia di adesione in atto apre quindi nuovi scenari in Europa, e richiede uno sforzo congiunto – e, per molti versi, pantagruelico – da parte dell'Unione e dei paesi candidati. Per questo, la tendenza è ormai quella di legare l'allargamento alle riforme strutturali interne, non soltanto sul piano concettuale, ma anche giuridico[166]. Il quadro regionale è però poco presente nel dibattito sulle riforme dell'Unione, in un duplice senso: in primo luogo, poiché gli organi – europei e nazionali – rappresentativi delle regioni intervengono poco dinanzi ai *policymakers* di Bruxelles, o comunque le loro proposte non sono sufficientemente riprese e sviluppate (eppure, come visto sopra, il CdR dovrebbe essere un organo rilevante nella struttura generale dei trattati, e non solo un'istanza consultiva «di facciata»); in secondo luogo, poiché (almeno per il momento) le preoccupazioni regionali «pesano meno» di fronte alle istituzioni politiche dell'Unione, che preferiscono concentrarsi sulle «grandi» decisioni di prospettiva strategica[167] e per il buon funzionamento del mercato interno[168], trincerandosi per il resto dietro al principio di sussidiarietà. E ciononostante, a livello istituzionale, gli enti locali restano il primo punto di riferimento per i cittadini, e degli attori essenziali alla corretta applicazione «sul campo» delle regolamentazioni europee[169]. Non è perciò secondario assicurare loro uno spazio di parola e di decisione nelle politiche future, a presidio dei cittadini stessi, soprattutto in un contesto di «multi-crisi» a cui fa fronte – ormai pressoché ciclicamente – l'Unione. D'altronde, come spesso ripetuto citando le *Memorie* di Jean Monnet, «l'Europa si farà nelle crisi e sarà la somma delle soluzioni che si daranno a queste crisi». Che le parole di un altro grande europeista siano allora fonte di ispirazione: dinanzi alle crisi che l'Europa attraversa, «non chiediamoci se l'Unione europea abbia un futuro, ma quale progetto di integrazione costituzionale con essa si intenda perseguire»[170]. Il progetto di

---

164 *Ibidem*, 40.

165 *Ibidem*, 89.

166 Si veda, a tal proposito, la comunicazione della Commissione del 20 marzo 2024 sulle riforme e sulle revisioni strategiche pre-allargamento, COM(2024) 146 final, nonché le conclusioni del Consiglio europeo del 21 e 22 marzo 2024, EUCO 7/24, spec. § 29. Si veda ugualmente U. von der Leyen, *La scelta dell'Europa*, *Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2024-2029*, 18 luglio 2024, spec. 38, laddove viene preannunciato «[u]n ambizioso programma di riforme per l'Europa».

167 Come in materia di sicurezza energetica, di migrazione e gestione delle frontiere, o di approvvigionamento in materie prime critiche, ad esempio.

168 Cfr. Parlamento europeo – *EPRS* (autore: G. Ragonnaud), *Deepening the single market in the light of the Letta and Draghi reports*, PE 762.469, 2024.

169 Per un richiamo al ruolo assunto da «città e regioni» in sede di applicazione della legislazione europea, si veda la sintesi del Parlamento europeo – *EPRS* (autore: V. Margaras), *Importanza delle città e delle regioni dell'UE per uno sviluppo locale verde, sociale e prospero*, PE 762.462, 2024. Si veda anche, per quanto concerne la politica di coesione europea, J. Bachtrögler-Unger, *The Role of Administrative Capacity for an Effective Implementation of EU Cohesion Policy*, *ZEW Discussion Paper*, 2024, n° 24-067 (*online* sul sito del *Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung*). E sull'importanza del coinvolgimento delle autorità regionali e locali in vista dell'allargamento, si veda la relazione al Comitato delle regioni (autrici: K. Sidło, A. Polak, O. Aleszko-Lessels, M. Zarychta, D. Agostinelli), *Preparing for the enlargement from a territorial perspective: governance, policies and investments to ensure the role and means of LRAs in an enlarged EU*, 2024 (*online* sul sito del *Center for Social and Economic Research*), la quale rileva tuttavia, come evidenziato *supra*, che: «*The role of local and regional authorities is to a large degree absent from the debate on the future of the EU*» (*ibidem*, 10).

170 F. Martucci, *Droit de l'Union européenne*, Parigi, 2019 (traduzione nostra). Cf. Parlamento europeo – *EPRS* (autore: W. Kaiser), *Federalism in the European Parliament: From Ventotene to the Spinelli Group*, PE 760.354, 2024.

un'Europa autonoma e sovrana o di un'Europa di Stati autonomi e sovrani? Forse, ancora una volta, *in medio stat virtus*.

Abstract. L'allargamento a Est dell'Unione europea spinge a una riflessione profonda sul funzionamento delle strutture istituzionali e territoriali dell'organizzazione. Il ruolo degli Stati membri è indiscusso e, per molti versi, preponderante nel percorso verso un'Europa resiliente e dinamica: dottrina dei «piccoli passi», cooperazioni rafforzate, creazione della Comunità politica europea… sono solo alcuni esempi della propensione o dell'interesse maturato in Europa per le «velocità» o «geometrie» variabili, le quali oggi sembrano essenzialmente poste al servizio di un'idea politica forte: assicurare la più ampia capacità di intervento dell'Unione europea, e garantire la sua autonomia di fronte alle «scosse» provenienti dalle altre regioni del mondo. Visto l'apporto incomprimibile degli Stati e dei governi centrali nel *federalizing process* europeo, e visti gli spazi di differenziazione delle politiche che i trattati consentono, quale margine di azione – e di risultato – è allora effettivamente lasciato alle autorità substatali nella costruzione europea? Quale ruolo è assegnato alle «regioni» nel progresso democratico dell'Unione? Se gli enti regionali e locali devono farsi ambiziosamente «portavoce» delle politiche europee, è anche vero che il successo del progetto di «autonomia strategica» o «sovranità» europea dipenderà dal modo in cui le regioni dell'Unione saranno efficacemente «oggetto» delle politiche di coesione future, dal modo in cui saranno sostenute (soprattutto finanziariamente) e messe in dialogo, quindi interconnesse, in un contesto in cui l'esigenza di cooperazioni transfrontaliere, nonché le preoccupazioni di sviluppo delle reti di trasporti e del digitale quali strumenti della «connettività» europea (*inter alia*) vengono riproposte e affrontate a livello europeo, *in primis* nei lavori del Parlamento e della Commissione.

Abstract. The eastward enlargement of the European Union prompts a profound reflection on the functioning of the organisation's institutional and territorial structures. The role of the Member States is undisputed and, in many ways, preponderant in the path towards a resilient and dynamic Europe: the doctrine of «small steps», enhanced cooperation, the creation of the European Political Community... are just a few examples of the propensity or interest developed in Europe for variable «velocities» or «geometries», which today seem to be essentially placed at the service of a strong political idea: to ensure the European Union's widest capacity for intervention, and to guarantee its autonomy in the face of 'shocks' from other regions of the world. Given the incompressible contribution of States and central governments in the European federalisation process, and given the spaces for policy differentiation that the treaties allow, what margin for action – and results – is then actually left to sub-state authorities in European construction? What role is assigned to the «regions» in the democratic progress of the Union? If regional and local authorities are to be ambitious spokesmen for European policies, it is also true that the success of the project of European «strategic autonomy» or «sovereignty» will depend on the way in which the Union's regions are effectively targeted by future cohesion policies, on the way in which they are supported (especially financially) and brought into dialogue, thus interconnected, in a context in which the need for cross-border cooperation, as well as the concerns for the development of transport and digital networks as instruments of European 'connectivity' (*inter alia*) are being re-proposed and addressed at European level, first and foremost in the work of the Parliament and the Commission.

Parole chiave. Unione europea – allargamento – autonomia strategica – differenziazione – Regioni.

Key words. European Union – Enlargement – Strategic autonomy – Differentiation – Regions.

Issn 2421-0528

IL FUTURO DELLA POLITICA DI COESIONE ALL'INDOMANI DEL DISPOSITIVO DI RIPRESA E RESILIENZA (RRF): VERSO UN'INESORABILE CENTRALIZZAZIONE?*

di Antonia Maria Acierno**

Sommario. 1. Le origini della politica di coesione e i suoi risvolti istituzionali. – 1.1. Il Comitato delle Regioni e la politica di coesione. – 2. La «crisi di identità» della politica di coesione. – 3. Un raffronto tra il *Recovery and Resilience Facility* e la politica di coesione: tra sfide e insegnamenti. – 4. Osservazioni conclusive guardando al prossimo futuro dalla prospettiva italiana.

1. Le origini della politica di coesione e i suoi risvolti istituzionali. Le politiche di coesione, per il tramite di misure redistributive, mirano a «porre rimedio agli squilibri che la stessa azione comunitaria per il mercato interno provoca ai danni delle regioni più deboli»[1]. Invero, il percorso[2] euro-unitario delle politiche di coesione ha origine antiche che affiorano, dapprima e *in nuce*, nel preambolo del Trattato di Roma del 1957, ove è esplicito il sollecito ai popoli europei «di rafforzare l'unità delle loro economie e di assicurarne lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite». Una formalizzazione espressa e sistematica di tale ambito di intervento giunge tuttavia soltanto nel 1986, con l'Atto unico europeo: l'art. 23 prevede l'inserimento nella parte terza del trattato CEE di un titolo V dal titolo «Coesione economica e sociale». Sebbene una prima riforma dei fondi strutturali sia stata introdotta con cinque regolamenti nel 1988, entrando in vigore l'anno successivo, è con il Trattato di Maastricht del 1993 che la coesione economica e sociale viene pienamente istituzionalizzata, assurgendo da «strumento economico per superare le diseguaglianze regionali» a «obiettivo dell'Unione, trasformando il mezzo in fine»[3], insieme al mercato unico e all'unione economica e monetaria[4].

---

* *Sottoposto a referaggio.*

** Dottoressa di ricerca in Diritto costituzionale – Università della Campania Luigi Vanvitelli.

[1] Così A. Predieri, *Europeità dei fondi strutturali: compendio e metafora*, in Id. (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea,* Milano, 1996, 29. Sul tema, cfr., *ex multis*, A. Claroni, *Le politiche di coesione*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Parte speciale,* IV, Milano, 2003; G.P. Manzella, *Europa e «sviluppo armonioso». La strada della coesione europea: dal Trattato di Roma al* Next Generation EU*,* Bologna, 2022.

[2] Le tappe salienti di tale emersione delle politiche di coesione nella disciplina euro-unitaria sono analizzate da F. Manganaro, *Politiche di coesione,* in *Enciclopedia del diritto. I tematici*, Milano, 2022, 842 ss.; G.P. Manzella, *The turning points of EU Cohesion policy,* Report Working Paper, Investment Bank. Luxembourg, 2009.

[3] Cfr. F. Manganaro, *Politiche di coesione (ad vocem), cit.*, *passim.*

[4] Cfr. Comunicazione della Commissione, Terza relazione sulla coesione economica e sociale: situazione socioeconomica dell'Unione e impatto delle politiche europee e nazionali, COM(2004) 107 final, 20 del

La positivizzazione del principio di coesione non si arresta, però, con il Trattato di Maastricht. Un ulteriore passo in tale direzione si compie con il Trattato di Amsterdam – firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999 – il cui art. 7D sancisce espressamente l'importanza della coesione sociale e territoriale nel contesto dei servizi di interesse economico generale. La disposizione recita: «Without prejudice to Articles 77, 90 and 92, and given the place occupied by services of general economic interest in the shared values of the Union as well as their role in promoting social and territorial cohesion, the Community and the Member States, each within their respective powers and within the scope of application of this Treaty, shall take care that such services operate on the basis of principles and conditions which enable them to fulfil their missions».
Ulteriori riferimenti[5] al principio di coesione emergono anche nel 2000 con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nella quale la promozione della coesione sociale e territoriale viene riaffermata con riguardo all'accesso ai servizi di interesse economico generale[6]. Analogo richiamo si ritrova nel Progetto di trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (poi non ratificato)[7], il quale, nell'elencazione degli «Obiettivi dell'Unione», prevede che essa deve «promuove[re] la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri».
Con il Trattato di Lisbona del 2007, la necessità di bilanciare le dinamiche del mercato interno con un modello di crescita sostenibile e inclusiva trova una estrinsecazione formale nel nuovo Titolo XVIII del Trattato (articoli 174-178). Significativamente, la rubrica del Titolo viene modificata: alla precedente denominazione riferita alla «coesione economica e sociale» subentra quella di «coesione economica, sociale e territoriale», segnando un ampliamento dell'ambito di intervento e una più esplicita attenzione alla dimensione territoriale dello sviluppo. Per ragioni di economia espositiva, si ometterà qui l'analisi delle numerose comunicazioni, linee guida, manuali e strumenti operativi elaborati dalla Commissione europea in materia di politica di coesione. Resta comunque evidente[8] che il progressivo consolidarsi del principio di coesione attraverso una pluralità di fonti normative, eterogenee per natura e contenuto, ha comportato, da un lato, una certa difficoltà nel definirne con precisione i contorni concettuali – trattandosi di un principio per sua natura sfuggente[9]– ma, al contempo, ha contribuito a delineare, seppur tra incertezze e ambiguità, il cammino dell'Europa sociale[10].

18 febbraio 2004. Sul tema, si vd. anche O. Chessa, *L' «Europa delle Regioni»: illusioni e disillusioni*, in *Federalismi.it*, 7, 2020.

[5] Li richiama anche L. Azzena, *Il principio di coesione come indicatore del quantum di statualità*, in G. Colombini, *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile,* Napoli, 2011, 110 ss.

[6] Article 36, Access to services of general economic interest, «The Union recognises and respects access to services of general economic interest as provided for in national laws and practices, in accordance with the Treaties, in order to promote the social and territorial cohesion of the Union».

[7] Come noto, il Trattato è stato approvato dal Consiglio europeo il 18 giugno 2004 e dal Parlamento europeo, ma successivamente è stato respinto dalla Francia (29 maggio 2005) e dai Paesi Bassi (1° giugno 2005) nell'ambito dei rispettivi referendum nazionali. Sul tema, si consideri A. Lucarelli, A. Patroni Griffi (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi,* Napoli, 2003.

[8] Concorda sul punto L. Azzena, *Il principio di coesione come indicatore del quantum di statualità, cit.*, p. 119.

[9] Come evidenziato da C. Cinnirella, *Solidarity and cohesion in EU law,* in I. Ottaviano (edited by), *Legal perspectives of the EU Cohesion Policy*, Torino, 2024, 71, «The concept of cohesion has never found an accurate definition in EU law. It has mostly been associated with the aspiration to address inequalities in income, living standards, employment, or environmental conditions, as well as in terms of opportunities and outcomes».

[10] Sul cammino dell'Europa sociale, si è espresso A. Patroni Griffi, R*agioni e radici dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione,* in *Federalismi.it,* 12 settembre 2018.

Il principio di coesione – ontologicamente correlato ai principi di sussidiarietà[11], di solidarietà[12] e di uguaglianza[13] – si configura, dunque, come lo strumento attraverso cui rendere effettiva e consolidare la dimensione statuale dell'ordinamento europeo[14]. Assunta tale funzione propulsiva nell'avanzamento del processo di integrazione europea, la coesione ha, notoriamente ed inevitabilmente, impattato anche sugli assetti politico-amministrativi degli Stati membri, favorendo l'emersione di una c.d. *multilevel* governance[15] da cui è conseguita «una trasformazione in senso eterarchico dei rapporti tra amministrazioni, sia sul piano nazionale – dove si è assistito alla disaggregazione dello Stato e alla riorganizzazione delle competenze spettanti alle regioni ed agli enti locali – che sul piano sovranazionale, dove – per effetto dell'europeizzazione della politica di sviluppo regionale – sono andate instaurandosi relazioni, anche dirette, tra la Commissione europea e le amministrazioni regionali»[16].

Non è un caso, d'altronde, che, proprio a partire dagli anni Settanta, specificamente dall'istituzione nel 1975 del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), sia stato possibile gradualmente fendere la «cecità federale» - la c.d. «*Landesblindheit*»[17] coniata da Ipsen - che, a partire dagli anni Cinquanta, aveva pressoché monopolizzato l'ordinamento europeo. Sino ad allora, difatti, nel solco della tradizionale matrice internazionalista che connotava di sé la comunità economica europea, era prevalsa la tesi per la quale soltanto i governi nazionali degli Stati membri potessero partecipare ai processi decisionali[18]. Una tesi, questa, che sostanzialmente avallò una ragguardevole marginalizzazione degli enti territoriali substatali nell'ordinamento comunitario[19] e che, in parte, fu anche suffragata da un assetto eminentemente centralizzato degli Stati membri, fatta eccezione per la Germania e - almeno in parte- per l'Italia, dove, com'è noto, il lungo *cammino attuativo*[20] delle Regione ordinarie italiane, in netto ritardo rispetto alle Regioni a statuto speciale già operative, mosse i suoi primi passi soltanto negli anni Settanta, inaugurando così quella che è stata definita la «perenne, confusa, transizione del regionalismo italiano»[21], sul delicato crinale di una ricorrente tensione tra autonomia e accentramento[22].

A livello europeo, una prima valorizzazione dei livelli di governo insfrastuali si registra,

---

[11] A. Di Stefano, L*e politiche strutturali dell'Unione europea e il principio di sussidiarietà*, in R. Sapienza (a cura di), *Politica comunitaria di coesione economica e sociale e programmazione economica regionale,* Milano, 2003.

[12] Sulle correlazioni tra il principio di sussidiarietà – sancito dall'art. 5 del Trattato – e quello di solidarietà – enunciato già nel Preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – si è espressa compiutamente L. Azzena, *Il principio di coesione come indicatore del quantum di statualità, cit.*, 104-105.

[13] Sui profili di continuità tra il principio di coesione sociale e quello di uguaglianza, si veda E. Balboni, *Il principio della coesione economica e sociale nell'ordinamento comunitario e nella recente esperienza dell'Unione,* in U. De Siervo (a cura di)*, La difficile Costituzione europea*, Bologna, 2001, spec. 26 ss.

[14] Questa è la tesi sostenuta da L. Azzena, *Il principio di coesione come indicatore del quantum di statualità, cit., passim.*

[15] L. Hooge, *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford, 1996.

[16] F. Spagnuolo, *La coamministrazione e l'integrazione procedimentale nell'Unione europea: il modello della coesione*, in G. Colombini (a cura di), *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile, cit.*, 136.

[17] H.P. Ipsen, *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, AAVV., *Problemedes europäischen Rechts*, Francoforte, 1966, 256.

[18] O. Chessa, *L' «Europa delle Regioni»: illusioni e disillusioni,* cit., passim.

[19] Ibidem

[20] Cfr. G. Berti, *Art. 5*, in *Comm. della Cost. Branca*, Roma-Bologna,1976; S. Staiano, *Costituzione italiana. Art. 5*, Roma, 2017; S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Milano, 2012.

[21] Così A. Patroni Griffi, (ad vocem) *Regionalismo differenziato,* in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, Milano, 2021, 319.

[22] Sul punto, cfr., *ex multis*, V. Tondi Della Mura, *L'«eccezionale provvisorietà» della regionalizzazione italiana,* in *Le Regioni,* 1-2, 2021.

formalmente, già nel 1985, con la disciplina dei Programmi integrati mediterranei (Regolamento CEE n. 2088/85 del Consiglio del 23 luglio 1985)[23], laddove si prevedeva che i Piani dovessero essere elaborati «all'opportuno livello geografico dalle autorità designate da ciascuno Stato membro interessato».
Tuttavia, è con la riforma dei fondi strutturali del 1988 che si delinea con maggiore chiarezza la progressiva emersione del ruolo dei livelli di governo locale, sia nei processi di programmazione che in quelli di attuazione degli interventi europei[24], attribuendo agli enti territoriali locali responsabilità condivise nell'ambito di tali procedimenti.
In tal senso, emblematico è l'art. 4 del Regolamento (CEE) n. 2052/88 del Consiglio, relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, secondo cui «L'azione comunitaria è complementare alle azioni nazionali corrispondenti o vi contribuisce. Ciò è il risultato della stretta concertazione tra la Commissione, lo Stato membro interessato e le competenti autorità designate da quest'ultimo a livello nazionale, regionale, locale, o altro, i quali agiscono in qualità di partner che perseguono un obiettivo comune. Tale concertazione sarà in appresso denominate 'partnership'. La partnership è operante in fatto di preparazione, finanziamento, misure di accompagnamento e valutazione delle azioni».
Si comincia così a delineare quella transizione, suggellata poi dal Trattato di Maastricht, dal c.d. *regionalismo funzionalista* della Comunità europea – in cui il coinvolgimento degli enti regionali e locali era circoscritto al perseguimento e all'attuazione di alcuni obiettivi della Politica di coesione economica e sociale, senza che tali livelli di governo partecipassero alla loro definizione – verso un c.d. *regionalismo istituzionalista*[25], in cui riecheggiava quell'Europa delle Regioni già evocata e preconizzata, nel 1970, da Denis de Rougemont nella sua *Lettre ouverte aux Européens*, in cui il filosofo svizzero ravvedeva nelle regioni delle entità emergenti concepite non soltanto come centri di influenza culturale, ma soprattutto quali spazi di partecipazione civica[26].
Come accennato, è, dunque, con il Trattato di Maastricht che le Regioni riescono finalmente a fuoriuscire dal «cono d'ombra» in cui erano rimaste confinate nell'ambito del processo di integrazione europea, in virtù di tre importanti innovazioni[27]. In primo luogo, la codificazione del principio di sussidiarietà[28], che, introducendo una maggiore flessibilità nel riparto di competenze tra enti diversi, consente alle Regioni di promuovere forme di partenariato nel procedimento di programmazione dei fondi. In secondo luogo, l'introduzione - su impulso dei Länder tedeschi - della possibilità per gli Stati membri di farsi rappresentare nelle sedute del Consiglio dei Ministri dai componenti dei governi regionali[29]. In terzo luogo, l'istituzione del Comitato delle Regioni, che ha costituito «il primo rilevante passo verso la realizzazione di una architettura europea di tipo multilivello»[30].

1.1. Il Comitato delle Regioni e la politica di coesione. In virtù del proprio ruolo

[23] Evidenzia tale profilo P. Caretti, *Le regioni tra programmazione statale e comunitaria: il caso dei Fondi strutturali,* in A. Predieri (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, Milano, 257.
[24] P. Caretti, *Le regioni tra programmazione statale e comunitaria: il caso dei Fondi strutturali, cit.,* 258.
[25]Evidenziano tale profilo P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale,* Torino, 2024, 401. Tale transizione è evidenziata anche da A. Patroni Griffi, *Regioni e integrazione europea: alcune considerazioni introduttive sulla dimensione territoriale nell'ordinamento multilivello,* in questo fascicolo.
[26] F. Saint-Ouen, «*Denis de Rougemont, penseur original de la Fédération européenne*», in Id. (éd.), *L'Europe de Denis de Rougemont*, Louvain-la-Neuve, 2014.
[27] A. D'Atena, *Diritto regionale, Quinta edizione,* Torino, 2022, 413.
[28] Sul punto, cfr. P. De Pasquale, Sharing is caring: *i primi trent'anni del principio di sussidiarietà nell'Unione europea,* in *Il diritto dell'Unione europea*, 3-4, 2021.
[29] Cfr. art. 16, paragrafo 2, TUE.
[30] Così D. Messina, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nella multilevel governance europea*, in A. Papa (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità,* Torino, 2016, 68.

Issn 2421-0528

consultivo, il Comitato delle regioni, ai sensi dell'art. 300 TFUE, assiste - unitamente al Comitato economico e sociale- il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione nei processi legislativi e decisionali. Esso, in particolare, è composto da rappresentanti delle autorità locali e regionali degli Stati membri[31]. Il Comitato, inizialmente, ha vantato prerogative molto deboli, tanto da delegittimarne finanche il riconoscimento da parte delle altre istituzioni europee. Soprattutto nel periodo pre-Lisbona, la marginalizzazione del Comitato è stata ricondotta a tre principali criticità di natura strutturale e funzionale: un *deficit* di legittimazione dell'organo, una debole capacità di incidere sul processo decisionale dell'Unione europea e un coinvolgimento limitato da parte delle Regioni, spesso segnato da scetticismo e disinteresse[32]. È nel periodo compreso tra il 1995 e il 2004 che si registra, però, un cambio di passo a tutto vantaggio di un corroboramento della sua posizione nell'architettura istituzionale europea, benché, però, non sia mai stato formalmente riconosciuto quale istituzione dell'Unione[33]. Invero, le origini di tale organo, la cui formalizzazione risale al 1994, sono piuttosto antiche. Difatti, già il 9 maggio 1960, l'Assemblea parlamentare europea, antesignana – come noto – del Parlamento europeo, aveva avanzato la proposta di istituire un comitato consultivo sulle economie regionali[34]. Determinazione, questa, che si sarebbe concretizzata dopo l'Atto Unico Europeo, con l'istituzione, nel 1988, del *Consiglio consultivo degli enti regionali e locali,* quale organo consultivo della Commissione[35].

La nascita del Comitato europeo delle Regioni va, però, sicuramente inscritta nel contesto storico e geopolitico conseguente alla caduta del muro di Berlino del 9 novembre 1989[36]. È, difatti, proprio in quel periodo che, su spinta dell'allora Presidente francese François Mitterand, si promuove un progetto di unione politica per la Comunità europea in cui collocare la nuova – la riunificazione tedesca era avvenuta il 3 ottobre del 1990– Repubblica Federale tedesca[37]. L'intento principale era, difatti, quello di coinvolgere maggiormente nel processo legislativo europeo i Länder tedeschi e le regioni belghe. Tuttavia, con l'adozione del Trattato di Maastricht, tale proposito fu ridimensionato e prevalse l'intenzione di istituire un mero organo consultivo. Si ritenne, infatti, che la partecipazione dei rappresentanti delle regioni con forti poteri legislativi al Consiglio dei Ministri dell'UE fosse un canale di accesso alla *governance* europea già sufficiente[38].

[31] La rappresentanza individuale garantita alle regioni si riscontra nei tre Stati federali dell'Unione e in due Stati con Regioni dotate di poteri legislativi, ossia la Spagna e il Portogallo. In aggiunta a questi due Stati, prima della Brexit, si considerava anche il Regno Unito. L'Italia è il solo Stato con regioni dotate di poteri legislativi in cui non è assicurata la rappresentanza individuale delle Regioni: infatti, a fronte di 20 Regioni, i membri titolari assicurati al livello regionale sono soltanto 14. Per ulteriori approfondimenti, si rimanda sul punto ad A. D'Atena, *Diritto regionale, cit.*, p. 420 ss. Evidenzia tale profilo A. Patroni Griffi, *Regioni e integrazione europea: alcune considerazioni introduttive sulla dimensione territoriale nell'ordinamento multilivello,* in questo fascicolo .

[32] Cfr. C. Napolitano, *La coesione territoriale e il Comitato delle Regioni dell'Unione europea,* in *federalismi.it*, 2, 2017, spec. 5 ss.

[33] Vd. infra nota 39.

[34] European Committee of the Regions and B. Wassenberg, *The History of the Committee of the Regions (1994-2019) – 25 years of cities and regions furthering European integration*, European Committee of the Regions, 2020, https://data.europa.eu/doi/10.2860/501, 195 ss.

[35] C. Aliberti, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nell'assetto istituzionale dell'Unione europea*, in *Diritti regionali*, Fascicolo n.1 del 2018.

[36] European Committee of the Regions and B. Wassenberg, *The History of the Committee of the Regions (1994-2019) – 25 years of cities and regions furthering European integration*, European Committee of the Regions, 2020, *cit.*, 195 ss.

[37] Ibidem

[38] R.E. McCarthy, *The Committee of the Regions: An advisory Body's Tortuous Path to Influence*, in *Journal of European Public Policy, 4*(3), 1997; European Committee of the Regions and B. Wassenberg, *The History of the*

Benché, come anticipato, l'art. 13 del Tue non annoveri il Comitato delle Regioni nel computo delle istituzioni dell'Unione europea[39], le riforme dei Trattati tra il 1997 e il 2004, avviate allo scopo di preparare l'allargamento dell'UE a 27 Stati membri (raggiunto nel 2007 con l'adesione di Romania e Bulgaria), hanno contribuito pervicacemente al rafforzamento del suo ruolo[40].
In specie, il Trattato di Amsterdam gli ha garantito l'acquisizione di una autonomia amministrativa e di bilancio, mentre quello di Lisbona ha esteso il raggio d'azione della sua funzione consultiva, ampliando il novero delle materie subordinate alla consultazione obbligatoria e consentendogli di adire – in qualità di ricorrente semi-privilegiato – la Corte di Giustizia dell'Unione europea nel caso in cui sia estromesso dal processo legislativo oppure nelle ipotesi di violazione del principio di sussidiarietà[41]. Possibilità, questa, non riconosciuta, ad esempio, al Comitato economico e sociale (*European Economic and Social Committee* - EESC)[42].
Con riguardo specifico alla politica di coesione, il Comitato delle Regioni svolge un ruolo nevralgico, teso, per il tramite della propria attività consultiva, a conformare le politiche europee, in particolare quelle relative allo sviluppo regionale e alla coesione territoriale, alle specifiche esigenze dei territori.
Suggestiva, in tal senso, è la previsione, in seno al Comitato delle Regioni, di un'apposita commissione competente in materia di Politica di coesione territoriale e bilancio dell'UE (COTER), che, come vedremo, nel dibattito pubblico odierno, si sta opponendo fermamente a qualsiasi forma di centralizzazione della politica di coesione dopo il 2027.
Il ruolo del Comitato delle regioni rispetto alla politica di coesione è, tra l'altro, dettagliato in varie disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'UE[43].
In particolare, l'art. 175 TFUE prevede che la Commissione europea, ogni tre anni, presenti al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni una relazione sui progressi compiuti nella realizzazione della coesione economica, sociale e territoriale. Contestualmente, si prevede un ruolo consultivo del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale nell'ambito della procedura legislativa ordinaria con cui Parlamento europeo e Consiglio adottano azioni specifiche che si rendano necessarie al di fuori dei Fondi.
L'art. 177 TFUE, invece, prevede altresì la consultazione del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale nell'ambito della procedura legislativa ordinaria con cui il Parlamento europeo e il Consiglio definiscono i compiti, gli obiettivi prioritari e l'organizzazione dei fondi a finalità strutturale. Sempre ai sensi dell'art. 177 TFUE, per il tramite della medesima procedura sono, poi, definite le norme generali applicabili ai fondi, insieme alle disposizioni necessarie per garantire l'efficacia e il coordinamento dei fondi tra loro e con gli altri strumenti finanziari esistenti. Inoltre, è istituito un Fondo di coesione per

Committee of the Regions (1994-2019) – 25 years of cities and regions furthering European integration, European Committee of the Regions, cit.

[39] L'art. 13 annovera tra le istituzioni dell'Unione europea soltanto il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Consiglio, la Commissione europea, la Corte di Giustizia dell'Unione europea, la Banca centrale europea e la Corte dei Conti. Profilo, questo, evidenziato da F. Decoster, V. Delhomme, J. Rousselle, *The Committee of the Regions and the European Parliament: An Evolving Relationship?,* in O. Costa (edited by), *The European Parliament in times of EU crisis. Dynamics and Transformations*, London, 2019.

[40] F. Decoster, V. Delhomme, J. Rousselle, *The Committee of the Regions and the European Parliament: An Evolving Relationship?,* cit., passim.

[41] Ibidem.

[42] Ibidem.

[43] A. Marchetti, *Il comitato delle regioni nella definizione delle politiche comunitarie di coesione,* in G. Colombini (a cura di), *Politiche di coesione e integrazione europea. Una riforma difficile ma possibile, cit.,* 165 ss.

l'erogazione di contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti. In conformità all'art. 178 TFUE, si prevede invece che i regolamenti di applicazione relativi al Fondo europeo di sviluppo regionale siano adottati dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria. Anche in questo caso, tale adozione avviene previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni.
A dispetto di tale quadro normativo, il rendimento effettivo dell'attività consultiva svolta dal Comitato delle regioni è stato spesso ritenuto alquanto deludente, soprattutto per quanto concerne la mancata ricezione delle raccomandazioni- che assumono frequentemente la forma di veri e propri emendamenti- che il Comitato indirizza al Consiglio sulle bozze di regolamento in materia di fondi strutturali[44]. A tale mancata responsività delle istituzioni europee nel recepire i pareri del Comitato delle regioni si accompagna, poi, la frammentarietà degli assetti istituzionali dei singoli Stati membri, i quali vantano spesso forme di decentramento fortemente eterogenee tali da indurre le Regioni e gli enti locali a privilegiare il confronto con i governi nazionali piuttosto che con le istituzioni europee[45].
Da ciò si evince che il processo di valorizzazione delle Regioni in Europa resti comunque fortemente ancorato ai modelli costituzionali dei singoli Stati membri rispetto ai quali le determinazioni assunte in sede europea possono incidere in maniera piuttosto marginale[46].
Per quanto concerne il Comitato delle Regioni, però, il consolidato orientamento dottrinale teso a rimarcane la scarsa incidenza sul processo decisionale europeo ascrivibile al suo ruolo meramente consultivo[47] risulta in parte smentito da quegli studi empirici che hanno dimostrato plasticamente quanto, invero, una non esigua percentuale di proposte legislative della Commissione europea in materia regionale abbiano tenuto in opportuna considerazione la posizione del Comitato delle Regioni[48]. Altresì interessante è il recente studio condotto in chiave evolutiva sulla relazione intercorrente tra il Parlamento europeo e il Comitato delle Regioni in cui si evidenzia come il rapporto tra i due organi, inizialmente connotato da un alto tasso di diffidenza, sia nel corso degli anni molto migliorato inverando una cooperazione fruttuosa avallata dapprima dalle modifiche introdotte dal Trattato di Amsterdam – che ha facoltizzato il Parlamento europeo a consultare direttamente il Comitato delle Regioni – e dal Trattato di Lisbona – che ha introdotto l'obbligo per il Parlamento europeo di consultare il Comitato delle Regioni sulle proposte legislative nelle materie di sua competenza – e poi dalla sottoscrizione di un accordo di cooperazione reciproca tra i due organi[49].
A conferma di un maggiore– benché ancora perfettibile– coinvolgimento del Comitato delle Regioni nel processo decisionale europeo, sarebbero, poi, vari gli esempi da addurre circa i pareri del Comitato delle Regioni che sono stati effettivamente recepiti dal Consiglio dell'UE (o durante i negoziati con Parlamento e Commissione).
Ad esempio, si consideri la Direttiva sulla qualità delle acque potabili, rispetto alla quale le

[44] Ibidem
[45] A. Marchetti, *Il comitato delle regioni nella definizione delle politiche comunitarie di coesione, cit.*, 176.
[46] O. Chessa, *L' «Europa delle Regioni»: illusioni e disillusioni, cit.,* 56.
[47] Cfr., *ex multis*, C. Hönnige, D. Panke, *Is Anybody Listening? The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee and Their Quest for Awareness,* in *Journal of European Public Policy, 23*(4), 2016; C. Hönnige et al., *Consultative Committees in the European Union. No Vote – No Influence?,* Colchester, 2015.
[48] Evidenzia tale profilo A. Patroni Griffi *Regioni e integrazione europea: alcune considerazioni introduttive sulla dimensione territoriale nell'ordinamento multilivello,* in questo fascicolo. Sul tema, in particolare, lo studio empirico di M. I. Neshkova, *The Impact of Subnational Interests on Supranational Regulation, in Journal of European Public Policy, 17*(8), 2010.
[49] Ci si riferisce all'analisi condotta da F. Decoster, V. Delhomme, J. Rousselle, *The Committee of the Regions and the European Parliament: An Evolving Relationship?, cit..*, passim. Sul tema si rimanda altresì ad A. Patroni Griffi *Regioni e integrazione europea: alcune considerazioni introduttive sulla dimensione territoriale nell'ordinamento multilivello,* in questo fascicolo.

modifiche proposte dal Comitato circa l'inserimento di una deroga flessibile per i piccoli fornitori d'acqua e una maggiore trasparenza verso i cittadini sono state poi recepite sia dal Parlamento che dal Consiglio[50].
Similmente, guardando a un caso più recente, il 14 marzo 2024, il Parlamento europeo e il Consiglio, nel raggiungere l'accordo di compromesso sul regolamento relativo a uno spazio europeo dei dati sanitari (EHDS), hanno recepito i vari emendamenti proposti dal Comitato delle Regioni aventi ad oggetto il maggior coinvolgimento delle regioni e degli enti locali e la necessità di sostenere nuove infrastrutture aggiuntive per il tramite di innovativi programmi di finanziamento[51].
Da ultimo, come si vedrà, il Comitato delle Regioni sta svolgendo un ruolo attivo nel ribadire la necessità di preservare il ruolo delle Regioni e degli enti locali in occasione del dibattito apertosi sul bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo successivo al 2027. D'altronde, fin dal 2017, il Comitato europeo delle regioni ha promosso la *Cohesion Alliance*[52] (la c.d. Alleanza per la Coesione), riconoscendo la coesione quale valore fondamentale dell'Unione europea. Tra l'altro, a partire dal 2022, essa ha inaugurato una nuova fase di mobilitazione per riportare al centro del dibattito pubblico la politica di coesione, in vista dei negoziati sul bilancio dell'Unione. In tale contesto, nel marzo 2024, in occasione del decimo vertice europeo delle regioni e delle città, la *Cohesion Alliance* ha lanciato un appello congiunto alle istituzioni europee e ai governi nazionali per ribadire il ruolo centrale della politica di coesione quale pilastro del modello di sviluppo dell'UE nei successivi dieci anni[53].

2. La «crisi di identità» della politica di coesione. La politica di coesione, benché costituisca – con un valore di circa 370 miliardi di euro di fondi dell'Unione europea – un terzo del bilancio dell'Unione europea, è avvinta da tempo da una sorta di «crisi di identità»[54], essendone gli obiettivi tanto cambiati da averne dissolto un chiaro perimetro di definizione[55].
In tal senso, la politica di coesione, in virtù di un processo evolutivo costante[56], ha assunto un carattere sempre più «proteiforme»[57].
Difatti, come opportunamente evidenziato dalla *Review* pubblicata nel giugno 2025 dalla Corte dei conti europea[58], la politica di coesione, a dispetto dell'art. 174 del TFUE, che ne circoscrive l'obiettivo – o meglio, la missione costitutiva – a quello di perseguire la riduzione delle disparità territoriali, ha annoverato al suo interno un sempre maggiore numero di priorità, tra cui si menzionano la transizione verde e digitale, la ricerca e l'innovazione, l'occupazione, l'istruzione, la cooperazione transfrontaliera, i trasporti sostenibili e l'inclusione sociale.
In particolare, la politica di coesione è tornata di stringente attualità, monopolizzando il dibattito pubblico odierno, contestualmente all'emersione di nuove priorità pubbliche, che, nel solco della recente esperienza attuativa del *Next Generation EU,* si dipanano nell'ambito

[50] Quality of water intended for human consumption | European Committee of the Regions
[51] Lo spazio europeo dei dati sanitari | Comitato europeo delle regioni
[52] Tale attività di promozione della coesione avallata dal Comitato delle Regioni è evidenziata anche da A. Lauro, *Le politiche di coesione fra livello europeo e piano costituzionale: appunti su una logica asimmetrica apparente*, in *queste istituzioni*, 2, 2023, 12 ss.
[53] https://cor.europa.eu/it/node/201
[54] A. Hunter, *Addressing Cohesion Policy's identity crisis in a changing European Union, Discussion paper Europe's political economy programme,* 15 february 2023.
[55] Y. Petit, *La cohésion économique et sociale: objectif ou politique de la Communauté et de l'Union européenne?, in* S. Leclerc (Ed.), *L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale,* Bruxelles, 2004.
[56] W. Defaa, *60 ans de politique régionale européenne*, in *Revue de droit de l'Union européenne*, 2018.
[57] V. le conclusioni dell'Avvocato generale Bot nella causa C-166/07, punto 82.
[58] European Court of Auditors, *The Future of EU Cohesion Policy: Drawing lessons from the past* (Review 04/2025), 14.

dei negoziati sul futuro del bilancio dell'UE e del nuovo ciclo legislativo dell'UE[59]. Da ultimo, nel mese di marzo 2025, a seguito della proposta della Presidente Von der Leyen relativa al c.d. *Piano Rearm Europe,* è stato pubblicato il *Joint White paper for European Defence Readiness 2030*. Il documento, invocando l'esigenza di incrementare la flessibilità degli strumenti dell'Unione europea, afferma esplicitamente l'obiettivo di orientare la politica di coesione verso investimenti in materia di difesa e sicurezza. In specie, vi si sostiene che il rafforzamento di un'industria europea della difesa solida e resiliente costituisce un volano per la competitività, lo sviluppo regionale e la crescita economica[60]. Su una linea pressoché coincidente, la risoluzione del Parlamento europeo del 12 marzo 2025 sul Libro bianco per il futuro della difesa europea non soltanto auspica apertamente che le linee di spesa per la difesa del prossimo quadro finanziario pluriennale siano rispondenti alla nuova priorità di contrastare prontamente le contingenze militare più estreme, ma soprattutto insiste reiteratamente sulla «necessità di esplorare senza indugio soluzioni innovative per reperire finanziamenti aggiuntivi, come investire nel settore della difesa, facilitare e accelerare la riassegnazione dei fondi tra diversi progetti e adattare i criteri di finanziamento dell'UE per dare nuovo rilievo ai criteri di sicurezza nell'assegnazione della spesa». Poco dopo, il 1° aprile 2025, le risultanze del libro bianco hanno trovato chiaro riscontro nella comunicazione *A modernised Cohesion policy: The mid-term review,* presentata il 1° aprile 2025 dalla Commissione Europea. In particolare, in tale comunicazione, «the Commission proposes to create two new specific objectives within the existing scope of the European Regional Development Fund (ERDF) and Cohesion Fund support». Specificamente, il primo nuovo obiettivo autorizza gli Stati membri a riprogrammare in maniera volontaria i fondi destinati al rafforzamento delle capacità produttive delle imprese del settore della difesa, eludendo le limitazioni relative all'ubicazione geografica o alle dimensioni dell'impresa, ma conformandosi alla disciplina in materia di aiuti di stato. Il secondo nuovo obiettivo specifico relativo alla difesa, invece, incentiva la costruzione di «resilient defence or dual use infrastructure to foster military mobility in the Union». D'altronde, sono cinque le priorità indicate da Raffaele Fitto, vicepresidente esecutivo della Commissione con delega alla Coesione e alle Riforme, per la revisione intermedia della politica di coesione dell'UE: la competitività, la difesa (soprattutto per quanto concerne le regioni lungo il confine orientale), gli alloggi, la resilienza idrica e la transizione energetica, a conferma dunque di quel carattere sempre più versatile e multiforme della politica di coesione. Un ampliamento, questo, che rischia di indebolire quell'approccio basato sul territorio che connota la politica di coesione, incrementando di contro quelle disparità territoriali che proprio tale politica, come noto, è deputata a mitigare e perequare[61]. Del resto, le tensioni tra gli obiettivi storici [*rectius*, identitari] della politica di coesione e i nuovi obiettivi dell'Unione sono destinate ad intensificarsi, in quanto il bilancio comunitario non potrà finanziare contestualmente un ventaglio così ampio e disomogeneo

[59] T. Schwab, *Quo Vadis, Cohesion Policy? European Regional Development at a Crossroads,* in *Intereconomics*, 59(5), 2024, 284-292.

[60] European Commission, Joint white paper for European Defence Readiness 2030, Brussels, 19.3.2025 JOIN(2025) 120 final, 17-18. Il virgolettato testuale è il seguente: «The development of a strong and resilient European defence industry will support European competitiveness and promote regional development and economic growth».

[61] Questi rischi sono paventati dalla European Court of Auditors nella *Opinion 2/2025 (pursuant to Article 322(1), TFEU) concerning the proposal 2025/0084 (COD) for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) 2021/1058 and (EU) 2021/1056 as regards specific measures to address strategic challenges in the context of the mid-term review and the proposal 2025/0085 (COD) for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2021/1057 establishing the European Social Fund + (ESF+) as regards specific measures to address strategic challenges.*

di priorità. Ne consegue un rischio concreto di compressione delle risorse destinate alla riduzione dei divari territoriali, a beneficio di politiche reputate più strategiche. D'altronde, ancor prima della *mid-term review* dell'aprile 2025, a tale crisi di identità della politica di coesione ha, però, contribuito in misura rilevante anche il *Recovery and Resilience Facility* che, come noto, pur condividendone gli obiettivi generali - la doppia transizione, la coesione e la resilienza dell'Unione europea- se ne discosta per impostazione e strumenti, come si preciserà oltre.

In tal senso, non sorprende, dunque, che l'ampia riflessione sul futuro della politica di coesione - che ha coinvolto, a vario titolo, gli organi consultivi dell'Unione europea, gli Stati membri, le autorità regionali e locali e gli *stakeholders*[62] - abbia preso le mosse proprio dall'influenza esercitata dal *Recovery and Resilience Facility* su tale politica. In questa cornice, si colloca l'iniziativa della Commissione europea, che ha istituito un gruppo di esperti di alto livello incaricato di individuare le sfide future della politica di coesione. I lavori, conclusi nel febbraio 2024, hanno prodotto una relazione[63] che è poi confluita nel nono rapporto sulla Coesione, in cui si enfatizza, per l'appunto, la necessità di introiettare, in maniera innovativa e non pedissequa, l'approccio *performance-based* del *Recovery and Resilience Facility*.

3. Un raffronto tra il Recovery and Resilience Facility e la politica di coesione: tra sfide e insegnamenti. Come accennato, il *Recovery and Resilience Facility*[64]- il principale programma di spesa del *Next Generation EU*[65]- e la politica di coesione sono accomunati dal perseguimento di alcuni medesimi obiettivi, a partire dalla doppia transizione e dalla coesione e resilienza dell'Unione europea, presentano una dotazione finanziaria simile (530 miliardi di euro per la Coesione e 723,8 miliardi di euro per il RRF) e sostengono le medesime tipologie di investimento.

Di ciò si trova riscontro, ad esempio, nelle basi giuridiche su cui è stato edificato il *Next Generation EU*: gli articoli 122 e 175 del TFUE.

In particolare, l'art. 175, paragrafo 3, del TFUE - la clausola di flessibilità[66] che consente in materia di coesione di adottare «azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei Fondi» - costituisce la base giuridica del c.d. Reg. RRF (Regolamento UE 2020/241)[67]. Come esplicitato dalla Commissione europea negli allegati alla Proposta di Regolamento del

---

[62] V. Margaras, E. Alvarez, *The future of cohesion policy. Current state of the debate*, EPRS | European Parliamentary Research Service, PE 767.217, January 2025.

[63] Forging a sustainable future together: cohesion for a competitive and inclusive Europe. Report of the high-level group on the future of cohesion policy, February 2024.

[64] Regolamento UE 241/2021.

[65] Istituito dal Regolamento (UE) 2020/2094 e integrante il Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027. See P. Dermine, *Le plan de relance «Next Generation EU» de l'Union européenne. Analyse constitutionnelle d'une initiative historique,* Bruxelles, 2023; M. Buti, S. Fabbrini, *Next Generation EU and the future of economic governance: towards a paradigm change or just a big one-off?,* in *Journal of European Public Policy*, 30:4, 2023; B. De Witte, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift,* in *Common Market Law Review*, 3, 2021; P. Leino-Sandberg, M. Ruffert, *Next Generation Eu and its Constitutional Ramifications: A Critical Assessment,* in *Common Market Law Review*, 2022, 433 ff..

[66] Per una rassegna analitica delle misure adottate, a partire dal 2002, sulla base dell'art. 175, paragrafo 3, TFUE (European Solidarity Fund, 2002; European Globalisation Adjustment Fund, 2006; Fund for European Aid to the Most Deprived, 2014; Structural Reform Support Programme, 2017; Reform Support Programme, 2020; Just Transition Fund, 2020), cfr. B. De Witte, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift,* cit., 655- 657.

[67] Sulle basi giuridiche del *Next Generation EU* e l'interpretazione evolutiva dei Trattati, cfr., *ex multis,* B. De Witte, *The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift, cit., passim;* N. Lupo, *I fondamenti europei del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza,* in D. De Lungo, F.S. Marini (a cura di), *Scritti costituzionali sul PNRR*, Torino, 2023.

Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce lo Strumento di Ripresa e Resilienza[68], tale Dispositivo «dovrebbe contribuire efficacemente a rafforzare il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza economica e sociale dello Stato membro, attenuare l'impatto economico e sociale della crisi e contribuire a rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale».
In tale preambolo, dunque, troverebbe solida giustificazione il ricorso all'art. 175, paragrafo 3, TFUE quale base giuridica del c.d. Regolamento RRF.
Una giustificazione che si esplicita nell'art. 4, paragrafo 1, del Regolamento RRF, il quale, per l'appunto, individua espressamente quale obiettivo generale del Dispositivo la promozione della coesione economica, sociale e territoriale, sebbene la affianchi a una dozzina di altri obiettivi molto vari[69].
Dal punto di vista operativo, però, i due strumenti presentano notevoli divergenze. Non è, difatti, casuale che siano state espletate numerose analisi aventi a oggetto il raffronto tra la politica di coesione e il RRF[70], di cui si darà di seguito sinteticamente conto. Per quanto pertiene i profili finanziari, la prima gravita sul bilancio dell'UE, che è finanziato da risorse proprie e da contributi degli Stati membri, mentre il RRF - essendo parte del NGEU - è finanziato da prestiti sui mercati dei capitali[71].
Alcune differenze si celano, poi, anche nella similitudine degli obiettivi di *policy* perseguiti dai due strumenti. Difatti, mentre la politica di coesione ontologicamente si attaglia a obiettivi di lungo termine tesi ad appianare i divari tra le Regioni, il RRF è uno strumento temporaneo, il cui principale scopo è quello di porre un argine alle conseguenze economico-sociali della pandemia da Covid-19.
Per quanto rileva ai fini del nostro esame, però, la principale differenza tra i due strumenti è quella che riguarda la *governance*.
Come ribadito dalla stessa Commissione, il RRF «is an innovative, performance-based instrument, where payments are made to Member States, as beneficiaries, upon delivering reforms and investments pre-agreed in national recovery and resilience plans […] Focused on the timely and efficient implementation of Member States' plans, the performance logic of the RRF makes payments conditional on concrete outcomes. Disbursements thus depend on the delivery of the pre-agreed investments and reforms rather than the final costs incurred»[72].

---

[68] Cfr. COM(2020) 408 final ANNEXES 1 to 3, p. 6.
[69] P. Dermine, *Le plan de relance «Next Generation EU» de l'Union européenne. Analyse constitutionnelle d'une initiative historique, cit.*, p68.
[70] European Court of Auditors, *EU financing through cohesion policy and the Recovery and Resilience Facility: A comparative analysis, Review*, 1, 2023; S. Adalid, *Interactions between Cohesion Policy and Next Generation EU. «Planned financing» and the transformation of European economy,* in I. Ottaviano (edited by), *Legal perspectives of the EU Cohesion Policy*, Torino, 2024; J. Zeitlin, D. Bokhorst, E. Eihmanis, F*inal report October 2023. Rethinking the Governance and Delivery of the Cohesion Policy Funds: Is the Recovery and Resilience Facility (RRF) a Model?, European Commission;* Z. Darvas, L. Weslau, *First lessons from the Recovery and Resilience Facility for the EU economic governance framework,* study for the European Parliament, Economic Governance and EMU Scrutiny Unit, IPOL IDA(2023)741748, March 2023; G. Centurelli, *Next Generation Eu e fondi strutturali. L'evoluzione dei sistemi di gestione e controllo ed elementi di semplificazione nel periodo 2021-2027,* in *Rivista giuridica del Mezzogiorno,* 1, 2022; F. Corti, M. Pedralli, C. Pancotti, *The recovery and resilience facility: Key innovations and the interplay with cohesion policy*, ZEW Discussion Papers, No. 24-040, ZEW - Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim, 2024; J. Bachtler, C. Mendez, R. Downes, *Charting a new course for cohesion policy after 2027*, EoRPA Report 24/3, European Regional Policy Research Consortium; F. Molica, A.M. Santos, A. Conte, *Measuring achievements: Can cohesion policy programmes effectively monitor their performance?*, in *Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research,* 62, 2024.
[71] Art. 5, paragrafo 1, della decisione (UE, Euratom) 2020/20253 del Consiglio.
[72] European Commission, *Recovery and Resilience Facility: Two years on. A unique instrument at the heart of the EU's green and digital transformation*, COM (2023) 99 final, Brussels 21 February 2023, 2.

In questa prospettiva, il NGEU ha consacrato un vero e proprio nuovo «metodo di governo». Tale «metodo di governo»[73] si sostanzia nel meccanismo condizionale del c.d. «*cash for reforms*»[74], il quale ha previsto che l'erogazione delle risorse europee fosse subordinata alla presentazione, da parte dei singoli Stati membri interessati, di Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza dalla natura schiettamente *performance-based*. Da ciò consegue che la ricezione dei fondi del *NGEU* non è più automatica conseguenza della rendicontazione dei costi sostenuti, così come tradizionalmente avviene con i fondi di coesione, ma fa seguito al *soddisfacente* conseguimento degli obiettivi e dei traguardi indicati dagli Stati membri nei propri Piani nazionali, il quale viene vagliato per il tramite di un dialogo bilaterale costante, e spesso informale, che intercorre tra la Commissione europea e i governi dei singoli Stati membri, sia in fase di definizione che di attuazione dei singoli Piani.
Inoltre, mentre il RRF è attuato in gestione diretta, i fondi della politica di coesione sono attuati in gestione condivisa. Da ciò ne deriva che, sul versante europeo, la Commissione europea – per il tramite del suo organigramma interno (Segretariato generale per la ripresa e la resilienza- RECOVER e la DG ECFIN) – gestisce direttamente il RRF, laddove invece nella politica di coesione condivide la responsabilità con gli Stati membri; sul versante nazionale, nel caso del RRF, ogni Stato membro ha designato un'amministrazione statale che funge da coordinatore del Piano, integrando il punto di contatto unico con la Commissione, mentre, invece, nella politica di coesione, sono innumerevoli le autorità nazionali e regionali degli Stati membri coinvolte nella programmazione e attuazione dei singoli programmi[75].
Del resto, la politica di coesione non soltanto si conforma alla territorialità, ma promuove un processo decisionale che muovendo dal basso si direziona verso l'alto, coinvolgendo così in maniera proattiva gli attori locali e la società civile[76].
Il RRF, invece, che non è soggetto al principio di partenariato, non prevede un ruolo propulsivo degli attori regionali in fase di definizione dei Piani nazionali. Di ciò si trova riscontro formale nell'Art. 18 (4)q del c.d. Regolamento RRF, il quale prevede che i Piani nazionali devono includere, benché non obbligatoriamente, soltanto «una sintesi del processo di consultazione» con le autorità regionali e locali e le società civili (come le parti sociali)[77].
Ne è derivata, nella prassi, una pressoché totale e generalizzata marginalizzazione degli enti regionali in fase di predisposizione dei Piani.
Tale criticità è stata segnalata, sin dall'inizio dell'implementazione dei Piani, dal Comitato

[73] C. Fasone, N. Lupo, *Learning from the Euro-crisis. A new method of government for the EU's economic policy coordination after the pandemic,* in *Sant'Anna Legal Studies (STALS) Research Paper,* 4, 2023.
[74] Si mutua questa espressione da P. Leino-Sandberg, *Recovery and Resilience Facility two years after- quo vadis EU money?,* in *Verfassungsblog,* 28 settembre 2023.
[75] European Commission, External supporting study – Case study on the functioning of the RRF and other EU funds, 10.
[76] T. Schwab, *Quo Vadis, Cohesion Policy? European Regional Development at a Crossroads*, in Intereconomics, 5, 2024, 5.
[77] S. Adalid, *Interactions between Cohesion Policy and Next Generation EU. «Planned financing» and the transformation of European economy, cit.,* 92.

delle Regioni[78], il quale, nel 2024, all'esito di un'ulteriore indagine[79], rileva la perdurante estromissione degli enti regionali anche nella fase di revisione dei Piani, connessa all'inserimento dei c.d. capitoli *RepowerEU*.
A risultanze simili si perviene anche nella interessante indagine condotta nell'ambito della iniziativa «Regioni per la ripresa dell'UE» (R4EUR), creata nel 2020, la quale annovera più di 30 Regioni europee di 9 Stati membri (Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Polonia, Slovacchia, Spagna). In particolare, tale report[80], benché confermi la sostanziale marginalizzazione delle Regioni in fase di attuazione del RRF, evidenzia una parziale versione di tendenza soltanto nelle isole Åland, nelle Fiandre e nella Bassa Austria, dove l'attuazione del RRF ha consentito di coinvolgere maggiormente le Regioni rispetto alla iniziale estromissione delle stesse in fase di definizione dei Piani.
In base alle testimonianze raccolte, il principale rischio percepito dai livelli di governo locali e regionali nell'attuazione del RRF concerne le sovrapposizioni e la carenza di coordinamento con i Fondi strutturali e d'investimento europei[81].
D'altronde, è la stessa Corte dei conti europea a rimarcare come la coesistenza del RRF e dei fondi di coesione comporti rischi aggiuntivi in termini di assorbimento, aggravati dalla limitata capacità amministrativa di apparati chiamati a gestire, in parallelo, politiche eterogenee.[82].
In questo quadro, pur essendo diffuso l'invito a valorizzare nella politica di coesione la logica *performance-based* del RRF, vanno evitati trapianti meccanici di tale modello. Difatti, sempre la Corte dei conti europei, spingendosi finanche a dubitare che la subalternità dei pagamenti RRF agli Stati membri al soddisfacente raggiungimento di traguardi e obiettivi concordati in precedenza renda il RRF uno strumento *performance-based*, evidenzia quanto persistano – in aggiunta alla totale marginalizzazione degli enti regionali – numerose criticità nel modello RRF, a partire dalla scarsa attenzione ai risultati effettivi[83] e dalla esigua trasparenza

[78] Comitato delle Regioni, Regional and local authorities and the National Recovery and Resilience Plans, Bruxelles, 2021; si veda, in particolare, quanto segnalato dal Comitato europeo delle Regioni sulla base di un'indagine compiuta su otto Stati – tra cui l'Italia – circa il livello di partecipazione degli enti regionali e locali ai fini della preparazione del rispettivo Piano nazionale per la ripresa e resilienza: «only a few Member States had fully complied with the requirement to detail the consultation process (Belgium, Germany and Poland), whereas the other five NRRPs showed suboptimal compliance». Si v. anche CoR-CEMR, *The involvement of municipalities, cities and regions in the preparation of the national Recovery and Resilience Plans: Results of the CoR-CEMR targeted consultation*. January 2021; CoR-CEMR, *Implementation of the Recovery and Resilience Facility: The perspective of Local and Regional Authorities. Results of the CoR-CEMR targeted consultation,* April 2022.
[79] European Committee of Regions, Implementation of the Recovery and Resilience Facility at Local and CoR-CEMR, *Implementation of the Recovery and Resilience Facility: The perspective of Local and Regional Authorities. Results of the CoR-CEMR targeted consultation,* 14 april 2024.
[80] Ministry for Foreign Action and Open Government of the Government of Catalonia, in collaboration with Regions for EU Recovery, REGIONS FOR EU RECOVERY. *Benchmark study on the implementation of the Recovery and Resilience Facility at the regional level,* June 2022, 17.
[81] [81] European Committee of Regions, Implementation of the Recovery and Resilience Facility at Local and CoR-CEMR, *Implementation of the Recovery and Resilience Facility: The perspective of Local and Regional Authorities. Results of the CoR-CEMR targeted consultation,* 14 april 2024.
[82] Sulla relazione tra la qualità del governo e le molteplici dimensioni della *performance* amministrativa della politica di coesione, see C. Mendeza, J. Bachtlera, *The quality of government and administrative performance: explaining Cohesion Policy compliance, absorption and achievements across EU regions*, in *Regional Studies*, 58, 2024; J. Barbero, M. Christensen, A. Conte, P. Lecca, A. Rodríguez-Pose, S. Salotti, *Improving Government Quality in the Regions of the EU and its System-Wide Benefits for Cohesion Policy,* in *Journal of Common Market Studies,* 61, 2023.
[83]Ad esempio, si evidenzia che il contributo finanziario del RRF agli obiettivi climatici dell'UE è probabilmente sopravvalutato, mentre la stima è corretta per gli obiettivi digitali. See European Court of Auditors, P*erformance-orientation, accountability and transparency – lessons to be learned from the weaknesses of the RRF*, Review 2/2024, 44 ff.

nell'utilizzo dei fondi[84]. La criticità maggiore riguarda, infatti, la circostanza per cui la valutazione *ex post* sia affidata solo alla Commissione e sia programmata con un anticipo troppo elevato per essere significativa[85]. Inoltre, a livello nazionale, le valutazioni sui Piani nazionali, che ogni Stato membro deve realizzare su base volontaria, presentano problematiche simili. In un contesto di crisi permanente, è, dunque, comprensibile dubitare che gli Stati membri effettueranno queste valutazioni. Ciò potrebbe determinare lacune significative nell'analisi dell'impatto effettivo del RRF, con particolare riguardo agli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale[86]. Per tale motivo, si incentiva il miglioramento degli strumenti che utilizzano il modello *financing not linked to costs,* generalizzato e consacrato dal *NGEU*, tenendo conto, per l'appunto, dei limiti e delle lezioni impartite dal RRF[87].

4. Osservazioni conclusive guardando al prossimo futuro dalla prospettiva italiana. Il lascito principale del modello RRF mutuato nella comunicazione della Commissione europea sulla revisione di metà termine della politica di coesione sembra, però, non tenere conto degli insegnamenti impartiti sinora dal RRF. Essa più che direzionare la politica di coesione verso un approccio – ancorché perfettibile – più orientato ai risultati, sembra attingere dal modello del RRF soltanto la deriva centripeta della sua *governance*[88]. Difatti, la *mid-term review* orienta chiaramente la politica di coesione post-2027 verso la centralizzazione. Emblematica, in tal senso, è la proposta avanzata dalla Commissione[89] di prevedere 27 Single National Plans (SNPs) di riforme e investimenti che per ogni Stato membro annoverino i diversi ambiti di intervento, tra cui la pesca, il Fondo di coesione, il Fondo sociale europeo, i Fondi della politica agricola comune, il Fondo europeo di sviluppo regionale, il Fondo per gli affari interni e altri (ad esempio il Fondo sociale per il clima)[90]. Tali orientamenti sono stati poi recepiti nella proposta di Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2028–2034, che la Commissione europea ha presentato il 16 luglio 2025, con l'obiettivo dichiarato di unificare le risorse in un unico piano per favorire maggiori sinergie tra le varie politiche e garantire una maggiore flessibilità operativa[91]. Tale centralizzazione, però, se, per un verso, può *forse* accelerare ed efficientare la spesa dei fondi europei, dall'altro, rischia evidentemente di marginalizzare ulteriormente il ruolo delle Regioni, snaturando l'ancoraggio al territorio della politica di coesione[92].

---

[84] European Court of Auditors, The Future of EU Cohesion Policy: Drawing lessons from the past, Review 4/2025, 40 ff.

[85] L. Polverari, *Coordinative Europeanization as a response to crisis: what lessons from the RRF for future EU cohesion policy?*, in *Comparative European Politics*, 23, 2025, 76–96.

[86] Ibidem

[87] Ibidem

[88] Sul moto centripeto indotto dalla *governance* del PNRR, cfr., *ex multis*, G. Menegus, *La riforma della governance del PNRR,* in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2023; L. Bartolucci, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea,* Torino, 2024. Se si vuole, sia consentito rinviare anche a A.M. Acierno, *La governance del piano nazionale di ripresa e resilienza nel prisma dei rapporti endogovernativi,* in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online,* 1, 2023.

[89] See European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.The road to the next multiannual financial framework, Strasbourg, 11.2.2025 COM(2025) 46 final.

[90] P. Mehlbye, K. Böhme, P. Schön, D. Martin, *27 national plans: include the territorial reality!,* in *Spatial Foresight*, January 2025.

[91] EPRS – European Parliamentary Research Service, *EU Budget 2028-2034: Overview of the Commission's proposal*, PE 775.885, luglio 2025.

[92] A. Hunter, *Cohesion policy's mid-term review: Stress-testing regional development in a new EU era*, in *European policy centre,* 23 april 2025.

In tal senso, tale proposta, sulla scia della scarsa attenzione riservata al territorio dal RRF[93], asseconda il paradigma della cosiddetta «iper-Lisbonizzazione» e «ri-nazionalizzazione», per cui la *governance* della Politica di coesione è sempre più centrata sullo Stato e i suoi obiettivi sono sempre più subalterni alle priorità settoriali a breve termine e in rapida evoluzione dell'agenda dell'UE[94], a tutto detrimento della riduzione dei divari territoriali che dovrebbe costituire, invece, la missione identitaria dei fondi di coesione.
I rischi della marginalizzazione delle Regioni, che emergono già dalla *mid-ter review*, sono stati subito ben chiari al Comitato delle Regioni che, come accennato, in molteplici occasioni, si sta - apertamente e fermamente- opponendo a qualsiasi forma di possibile centralizzazione, richiedendo il coinvolgimento attivo e pieno degli enti locali e regionali nella gestione delle decisioni sulla definizione delle priorità di investimento, anche in nuovi strumenti come il Fondo per la competitività[95]. Il Comitato delle regioni, difatti, ha ribadito la necessità di preservare i principi fondamentali della politica di coesione, quali l'approccio basato sul territorio, il principio di partenariato, il principio di sussidiarietà[96] e la *governance* multilivello, anche nel rinnovato assetto della politica di coesione post-2027[97].
Come valorizzare, allora, le Regioni in tali assetti sempre più centralizzati? Evidentemente, i rimedi istituzionali per arginare la marginalizzazione degli enti regionali e rilanciare le Autonomie vanno ricercati nei modelli costituzionali dei singoli Stati membri, i quali prevedono modelli di decentramento talvolta profondamente eterogenei.
Conclusivamente, è utile richiamare il caso italiano, dato che l'Italia risulta essere lo Stato con il più basso indice di coinvolgimento degli enti territoriali nella fase di programmazione del PNRR[98], avendo attuato quello che è stato definito un «federalismo di mera esecuzione

[93] G. Carrosio, G. Cicerone, A. Faggian, G. Urso, *How place-sensitive are the national recovery and resilience plans?*, in *Recovery Watch series,* 2022. Guardando all'attuazione italiana del Piano nazionale di ripresa e resilienza, si consideri quanto l'assegnazione delle risorse mediante bandi abbia fallito rispetto all'obiettivo di ridurre le disparità tra il Nord e il Sud del Paese. Sul tema, cfr. G. Ferraiuolo, *Correzione delle asimmetrie territoriali*, in *Rivista AIC*, 3, 2022; A. Patroni Griffi, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e il regionalismo differenziato nella dimensione della coesione territoriale,* in *Rassegna di diritto pubblico europeo,* 1, 2022

[94] F. Molica, A. de Renzis, S. Bourdin, *Between re-renationalisation and hyper-Lisbonisation: the long goodbye to the EU Cohesion Policy original goals,* GSSI Discussion Paper Series in Regional Science & Economic Geography, Discussion paper No.2024-10 , May 2024; F. Molica, A. de Renzis, S. Bourdin, *From Lisbonisation to Hyper-Lisbonisation: the long goodbye to EU Cohesion Policy's original goals,* in *Regional Studies,* settembre 2025 propongono una periodizzazione della politica di coesione, che si articola in tre fasi: lisbonizzazione (2000-2014), territorializzazione (2014-2020) e iper-lisbonizzazione. In particolare, nella prima fase, la politica di coesione si è orientata principalmente verso gli obiettivi di competitività dell'Unione europea. La fase di territorializzazione ha tentato, invece, di integrare questo approccio con una maggiore valorizzazione degli enti subnazionali. La fase di iperlisbonizzazione, innescata dalle crisi recenti, ha accentuato, poi, l'attenzione sulla competitività, promuovendo una *governance* più centralizzata a livello nazionale, ma anche più flessibile, al fine di rispondere alle priorità a breve termine. Ciò che rileva è che, in tutte queste fasi, la politica di coesione risulta essersi progressivamente discostata dai suoi obiettivi iniziali.

[95] Cor Press release, **Il futuro bilancio dell'UE deve essere ambizioso e stabilire regole chiare per consentire alle regioni di affrontare le sfide strutturali ed emergenti, affermano i leader locali a Brest | Comitato europeo delle regioni**

[96] In termini critici, su come l'interpretazione delle competenze dell'UE in materia di politica di coesione abbia impattato sul principio di sussidiarietà, vd. P. Leino-Sandberg, Päivi, *Cohesion policy and the principle of subsidiarity: A legal analysis, ZEW Discussion Papers*, No. 24-042, ZEW - Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, 2024, Mannheim.

[97] CoR Press release, 15 May 2025, **Cohesion Policy post 2027: linking investments and reforms must not lead to a more centralised governance | European Committee of the Regions**

[98] Sul punto, l'Italia si attesta alle spalle di Romania, Spagna, Francia e Croazia): «Italy is the worst performer as its NRRP does not include a section on any consultation process» (cfr. Comitato Europeo delle Regioni, 2021 EU Regional and Local Barometer, Bruxelles, 2021, pp. 34-35).

[…] 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»[99]. Un moto centripeto, questo, che sembra aver inciso, in Italia, anche sulle recenti riforme riguardanti la politica di coesione. Basti osservare che, nell'arco di dodici mesi (da aprile 2023 a maggio 2024), sono stati approvati e convertiti in legge ben tre decreti-legge finalizzati a rafforzare la centralizzazione di tali politiche[100], in coincidenza con l'accentramento in capo a un unico Ministro delle deleghe per Sud, coesione e PNRR. In particolare, il d.l. n. 13/2023 ha rappresentato un primo intervento in tale direzione: con l'obiettivo dichiarato di rafforzare il coordinamento tra i fondi della politica di coesione e quelli del PNRR, ha disposto la soppressione dell'Agenzia per la Coesione territoriale, trasferendone le attribuzioni al Dipartimento per le Politiche di Coesione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, già responsabile della programmazione dei fondi strutturali[101].

Successivamente, il decreto n. 124/2023 (il c.d. decreto Sud) ha riformato la gestione del Fondo Sviluppo e Coesione, introducendo gli «accordi per la coesione» in sostituzione del precedente Piano di sviluppo e coesione (PSC). Tali accordi, stipulati tra il governo centrale e ciascuna Regione o Provincia autonoma, sono definiti congiuntamente dal Ministro per la Coesione e dai Presidenti regionali, con il coinvolgimento delle amministrazioni centrali competenti. Com'è stato opportunamente evidenziato[102], tale riforma ha innescato una doppia dinamica di ricentralizzazione. A livello regionale, la soppressione dei comitati di monitoraggio ha comportato la redazione degli accordi di coesione sia ora rimessa esclusivamente ai governi regionali, senza alcun obbligo di coinvolgimento degli attori locali e della società civile, la cui partecipazione è demandata alla discrezionalità delle singole Regioni[103]. A livello centrale, invece, il nuovo organismo del Comitato tecnico di indirizzo e vigilanza- presieduto dal Dipartimento per le politiche di coesione e composto dal Ministero delle finanze, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e dai rappresentanti dei governi regionali- ha sostituito i vari comitati di monitoraggio ed è divenuto responsabile delle modifiche degli accordi[104].

Vi è, infine, il decreto n. 60/2024, il cui art. 3 istituisce la Cabina di regia per il fondo di Sviluppo e Coesione - la quale annovera al proprio interno il Ministro dell'economia e delle finanze, i Ministri competenti per i settori della riforma 1.9.1 del PNRR, i Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, il presidente dell'ANCI e il Presidente dell'UPI - come sede di confronto tra Stato, Regioni e Province autonome per l'attuazione della politica di coesione 2021-2027.

In reazione a tale moto centripeto, non sono mancate forme di resistenza da parte di alcune Regioni. Emblematico è il caso della Regione Campania, che ha impugnato dinanzi alla Corte costituzionale diverse disposizioni del d.l. n. 124/2023 (c.d. *decreto Sud*).

---

[99] Così M. Cecchetti, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi,* in *Rivista AIC*, 3, 2022, 303; Sul tema, cfr., *ex multis*, 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*, 4, 2021; 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. Opportunità e criticità,* Bologna, 2024.

[100] R. Coletti, A. Filippetti, *The recent reforms of cohesion policy in Italy, some considerations and implications*, in *Luiss Policy Brief*, 8, 2025.

[101] Ibidem

[102] Ibidem

[103] Ibidem

[104] Ibidem

In particolare, tra le questioni sollevate, quelle riguardanti le politiche di coesione hanno avuto ad oggetto l'art. 1, c. 1, e l'art. 2 c. 4, del d.l. n. 124/2023. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 175/2024, ha dapprima dichiarato non fondate, nei termini di cui in motivazione, le questioni sollevate dalla Regione *de qua* in riferimento agli articoli 3,5, 97, 117,118, 119 e 120 della Costituzione, avverso l'art. 1, comma 1, del decreto impugnato, con cui – come anticipato – si è previsto che l'Accordo per la coesione, in sostituzione dei precedenti Patti per lo sviluppo e la Coesione (PSC), sia sottoscritto dal Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e dal Presidente della Regione interessata, tenendo conto dei risultati dei cicli di programmazione precedenti. In particolare, la Corte ha ritenuto che gli interventi oggetto della disposizione impugnata rientrino nell'ambito applicativo dell'art. 119, quinto comma, Cost. e, per quanto riguarda la presunta violazione degli articoli, ha chiarito che il riferimento ai risultati dei precedenti cicli di programmazione non implica automatismi o vincoli rigidi che impediscono la definizione dei nuovi Accordi. Al contrario, tale verifica rientra tra gli adempimenti istruttori necessari per garantire una valutazione corretta dei progetti già in corso e per valutare la fattibilità degli interventi futuri, nel rispetto dei principi di buona amministrazione e di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

La Corte costituzionale ha, invece, dichiarato incostituzionale l'art. 2, comma 4, del decreto-legge impugnato, per violazione degli artt. 3,5, 97 Cost., nella parte in cui prevede il definanziamento automatico degli interventi che non rispettano il cronoprogramma annuale di spesa, senza coinvolgere l'amministrazione interessata prima del taglio dei fondi. Difatti, la Corte ritiene che tale disposizione limiti e comprima in modo irragionevole l'autonomia regionale, non considerando eventuali ritardi non imputabili alla Regione e negando la possibilità di un contraddittorio preventivo. Inoltre, essa introduce distinzioni ingiustificate tra le conseguenze del mancato utilizzo delle risorse e quelle derivanti da semplici ritardi nei pagamenti. Da ultimo, la Consulta evidenzia quanto il meccanismo di definanziamento, applicato anche a progetti in corso, potrebbe compromettere l'efficienza amministrativa e causare sprechi di risorse pubbliche. Per quanto qui rileva, tale declaratoria di illegittimità riveste una particolare rilevanza, atteso che, in occasione della stessa, la Corte ha espressamente sancito che «benché l'ambito nel quale rientra la materia in esame sia quello di cui agli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), e 119, quinto comma, Cost., e benché nella relativa competenza legislativa esclusiva dello Stato debba rientrare anche la scelta dello schema procedimentale maggiormente in grado di garantire l'ottimale impiego dei fondi in vista della realizzazione dei prescritti obiettivi, è pur vero che le regioni destinatarie delle risorse del FSC non possano essere collocate - tanto più nella fase di esecuzione dei progetti - in una posizione che ne sacrifichi eccessivamente l'autonomia e la capacità di programmazione ed esecuzione degli interventi, in spregio agli artt. 3, 5 e 97 Cost»[105]. In questo modo, il principio di leale collaborazione[106] si configura quale presidio

[105] Considerato 3.3.2 in diritto

[106] Sulla leale collaborazione intesa come principio fondamentale, cfr. Q. Camerlengo, *Leale collaborazione (ad vocem)*, in Digesto delle discipline pubblicistiche, Torino, 2015. Sul tema, cfr., *ex multis,* C. Bertolino, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Giappichelli, Torino,2007; A. Gratteri, *La faticosa emersione del principio di leale collaborazione*, in E. Bettinelli, F. Rigano (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale. Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Torino, 2004; G. Ferraiuolo, *La leale cooperazione tra Stato e Regioni. Modelli, strutture, procedimenti*, Napoli, 2006. Per una rassegna giurisprudenziale recente, cfr. M. A. Scurati Manzoni (a cura di) con la collaborazione di A. M. M. De Giorgio, *Il principio di leale collaborazione tra Stato ed enti territoriali nella giurisprudenza costituzionale*, Servizio Studi Corte costituzionale, Dicembre 2024.

dell'autonomia regionale[107], da preservare e tutelare anche qualora lo Stato opti per assetti più centralizzati nell'esercizio della propria competenza legislativa esclusiva.
Per «invertire la rotta» ed efficientare così il perseguimento degli obiettivi dei Piani nazionali di ripresa e resilienza e della politica di coesione, orientati alla riduzione dei divari territoriali, appare prioritario, allora, valorizzare il principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo[108] . Ciò può realizzarsi, ad esempio, per il tramite di ciò che la stessa Corte costituzionale italiana, in molteplici occasioni, ha definito «il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale»[109], ossia il «sistema delle Conferenze».
In tale prospettiva, l'auspicata costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze – inteso, conformemente a un consolidato orientamento della Corte costituzionale, quale tipica sede per l'attuazione del principio di leale collaborazione[110] – potrebbe rappresentare uno strumento idoneo a rafforzare il regionalismo cooperativo, il quale, come si desume dalla sentenza n. 192/2024[111], va sempre più declinato in una dimensione euro-nazionale[112]. La promozione della mediazione politica nelle sedi di raccordo istituzionale diventa, allora, la sfida da vincere per consentire una più pervasiva partecipazione delle regioni ai processi decisionali europei[113], contribuendo così ad accrescere la legittimazione e l'efficacia delle politiche pubbliche.
Ciò è particolarmente vero in un sistema ordinamentale come quello italiano, che soffre

[107] La garanzia dell'autonomia regionale in materia di fondi coesione è stata ribadita dalla Corte costituzionale in molteplici altre pronunce. In particolare, A. Milone, *I limiti dell'autonomia regionale sui Fondi di Coesione e Zes Unica*, in *Giurisprudenza costituzionale,* n. 6/2024 p. 2057 specifica che «[…] già in passato la Corte era intervenuta sulla garanzia dell'autonomia regionale con le pronunce n. 13 del 2017 e n. 57 del 2019, ove sanzionava, con la prima, l'irragionevolezza di scelte legislative che impedivano alla Regione di programmare la spesa sui fondi derivanti da investimenti UE (FESR), perché rendevano impossibile l'utilizzo dei fondi a causa della tempistica prevista dalla disciplina statale, e censurava, con la seconda, la condotta omissiva dell'amministrazione statale rispetto al giudicato costituzionale. Inoltre, la Corte costituzionale, in questi anni, in numerose sentenze (nn. 143 del 2017, 190 e 197 del 2019, 5 e 62 del 2020), ha sempre affermato la primazia dell'interesse ad assicurare l'effettiva utilizzazione da parte della Regione, nell'arco temporale previsto dal regolamento, delle descritte fonti di finanziamento, che costituiscono i principali strumenti finanziari della politica regionale dell'Unione europea».
[108] A. Dirri, *La leale cooperazione nell'assestamento del PNRR: un regionalismo «esecutivo» per il superamento dei divari territoriali,* in *Osservatorio costituzionale*, 1, 2024, 168.
[109] Sent. n. 33/2011 (Punto 5.5. del Considerato in diritto)
[110] Corte costituzionale, Sentt. nn. 192/2024; 106/2020; 195/2019; 36/2018; 308/2011; 33/2011; 31/2006; 62/2005; 116/1994.
[111] A. Manzella, *Una Costituzione euro-nazionale. Questioni aperte*, in G. Amato, A. Barbera, E. Cheli, A. Manzella, *Non solo sulla Carta. Quattro lezioni necessarie sulla Costituzione*, Bologna, 2025, 100 ritiene che la sent. n. 192/2024 abbia rafforzato «il rigoroso allineamento del nostro regionalismo alle regole dell'integrazione europea». In particolare, ci si riferisce al Considerato 4.4. in diritto della pronuncia *de qua*, in cui la Corte ha individuato alcune materie euro-unitarie che ritiene non possano dissolversi negli interstizi inevitabilmente frammentari dell'organizzazione regionale, soprattutto a fronte dell'avanzamento del processo di integrazione europea. Sul punto, cfr. A. Patroni Griffi, *I diritti sociali tra condizionamento finanziario e coesione territoriale,* in *Gruppo di Pisa*, 11, 2025, in corso di pubblicazione, spec. 14-15; A. Spadaro, *La «quadratura del cerchio»… o della sent. cost. n. 192/2024*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 2025.
[112] Da ultimo, tra gli altri, propone la tesi della costituzionalizzazione del sistema delle Conferenze, A. Dirri, *La leale cooperazione nell'assestamento del PNRR: un regionalismo «esecutivo» per il superamento dei divari territoriale, cit.,* 168-169.
[113] Cfr. R. Caridà, *Leale collaborazione e sistema delle conferenze*, Cedam, 2018. In generale, sul ruolo delle Regioni in Europa, cfr., *ex multis,* G. Di Cosimo, *Le Regioni e il diritto europeo dopo la legge 234 del 2012*, in E. Moavero Milanesi, G. Piccirilli (a cura di), *Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia. Un bilancio a cinque anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012,* Bari, 2018.

dell'assenza di una camera che rappresenti le regioni in un sistema bicamerale che ha conservato la sua struttura paritaria[114].
D'altronde, com'è stato opportunamente posto in enfasi, l'esigenza di collaborazione tra i diversi livelli di governo è comune a pressoché tutti gli Stati composti[115], e assume oggi una rilevanza ancora maggiore nell'ottica di garantire un delicato bilanciamento, quanto mai necessario, tra l'efficienza operativa perseguita dallo Stato a livello centrale e il rispetto dell'autonomia regionale.
Un equilibrio, questo, evocato magistralmente dalla sentenza n. 175/2024, la quale dovrebbe fungere da *bussola* non soltanto nei confronti del moto centripeto che ha connotato la politica di coesione a livello nazionale, ma anche in relazione alla centralizzazione che sta ispirando a livello europeo il modello delle politiche di coesione, con il rischio di annichilire la matrice solidaristica e perequativa delle stesse.

Abstract. Il contributo, a partire da un'analisi delle analogie e delle differenze che sussistono tra la politica di coesione e il Dispositivo di Ripresa e Resilienza (c.d. RRF), si propone di mettere in luce l'influenza esercitata dal modello del Next Generation EU sulla revisione intermedia (c.d. mid-term review) – presentata dalla Commissione europea il 1° Aprile 2025 – che indirizza in modo evidente la politica di coesione post-2027 verso una maggiore centralizzazione. In particolare, l'attenzione si concentra sui potenziali rischi di tale processo: se, da un lato, la centralizzazione potrebbe contribuire ad accelerare e rendere più efficiente l'utilizzo dei fondi europei, dall'altro, potrebbe compromettere il ruolo delle Regioni, minando e snaturando il radicamento territoriale, che costituisce un pilastro essenziale della politica di coesione.

Abstract. The contribution, starting from an analysis of the analogies and differences between cohesion policy and the Recovery and Resilience Facility (RRF), aims to highlight the influence exerted by the Next Generation EU model on the mid-term review – presented by the European Commission on 1 April 2025 – which clearly directs post-2027 cohesion policy towards greater centralization. Particular attention is devoted to the potential risks of this process: while, on the one hand, centralization could help accelerate and enhance the efficiency of the use of European funds, on the other, it may undermine the role of the Regions, thereby weakening and distorting the territorial embeddedness that constitutes a fundamental pillar of cohesion policy.

Parole chiave. Politiche di coesione – Dispositivo di ripresa e Resilienza – Leale cooperazione.

Key words. Cohesion Policy – Recovery and Resilience Facility – loyal cooperation.

[114] Cfr. A. Patroni Griffi, *Per il superamento del bicameralismo paritario e il Senato delle autonomie: lineamenti di una proposta,* in *Federalismi.it,* 17, 2018.
[115] A. Dirri, *La leale cooperazione nell'assestamento del PNRR: un regionalismo «esecutivo» per il superamento dei divari territoriale, cit.,* 168; F. Palermo, *Beyond Second Chambers: Alternative Representation of Territorial Interests and Their Reasons, in Perspectives on Federalism*, Vol. 10, issue 2, 2018, 51 ss.

«OVERKILLING» ISTITUZIONALE: DIRITTO ALLA SALUTE ALLA PROVA DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO E DELLE CRESCENTI DISUGUAGLIANZE NEL SISTEMA SANITARIO ITALIANO*

di Stella Nacca**

Sommario. 1. Cenni introduttivi. – 2. (Ri)cucire l'Italia? Un percorso complesso ma necessario per la coesione territoriale. – 3. Una breve riflessione sul ruolo dell'autonomia (ovviamente) differenziata: la L. n. 86/2024 alla luce della Sent. 192/2024 della Corte costituzionale. – 4. Diritti sociali e risorse economiche: un vincolo indissolubile? – 5. Il contributo dell'Unione Europea alla tutela e alla promozione della salute pubblica. – 6. Considerazioni conclusive.

1. Cenni introduttivi. «La salute non è tutto, ma senza salute tutto è niente». Questa celebre massima di Arthur Schopenhauer sembra adattarsi perfettamente alla realtà italiana, dove il diritto alla salute, sancito e tutelato dall'articolo 32 della Costituzione[1], è spesso messo alla prova dalle disparità territoriali che ne minano l'universalità. Un diritto che si declina in una duplice dimensione: quella positiva, che assicura l'accesso a prestazioni e servizi sanitari, e quella negativa, che tutela l'individuo da ingerenze non desiderate. I Livelli essenziali di assistenza (LEA), disciplinati dal d.P.C.M. del 12 gennaio 2017 [2] e successivamente aggiornati[3], rappresentano il nucleo centrale di questa tutela. L'Italia, unita sulla carta, è ancora oggi profondamente divisa tra Nord e Sud, e il sistema sanitario[4] rappresenta una delle manifestazioni più evidenti e critiche di questa frattura storica. Com'è noto, le radicate differenze territoriali rendono la qualità e l'accesso ai servizi sanitari fortemente variabili. Al Nord, la sanità gode di risorse e infrastrutture mediamente più solide, mentre al Sud, il

* *Sottoposto a referaggio.*

** Dottoranda di ricerca in Sanità Pubblica – Università della Campania Luigi Vanvitelli.

[1] Sul tema del diritto alla salute, si rinvia a R. Manfrellotti, *Diritto pubblico*, Torino, 2023, 144-148; M. Luciani, *Il diritto alla salute: una prospettiva di diritto comparato*, Bruxelles, Parlamento europeo, 2022; L. Chieffi, *Salute, regioni e questione meridionale*, Torino, 2022; G. Morana, *La salute come diritto costituzionale*, Torino, 2020; L. Chieffi, *Il diritto all'autodeterminazione terapeutica: origine ed evoluzione di un valore costituzionale*, Torino, 2019; C. Casonato, *La salute e i suoi confini. Una prospettiva comparata*, in G. Cerrina Feroni, M. Livi Bacci, A. Petretto (a cura di), Pubblico e privato nel sistema di welfare, Firenze, 2017, 1-15; L. Chieffi, *Il diritto alla salute alle soglie del terzo millennio. Profili di ordine etico, giuridico ed economico*, 2003; M. Luciani, *Il diritto costituzionale alla salute*, in *Diritto e società*, 1980. Per un'analisi sulle garanzie costituzionali del diritto alla salute si veda P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, 2021.

[2] Sul percorso storico e normativo dei LEA si rinvia a F.S. Florio, *L'evoluzione dei LEA tra i recenti interventi normativi e le prospettive di riforma*, in C. Bottari (a cura di), *I livelli essenziali delle prestazioni sociali e sanitarie*, Santarcangelo di Romagna, 2014, 53 ss. Si veda anche M. Atripaldi, *Diritto alla salute e livelli essenziali di assistenza*, in C. Colapietro, M. Atripaldi, G. M. O. Fares, A. Iannuzzi (a cura di), *I modelli di welfare sanitario tra qualità e sostenibilità. Esperienze a confronto*, Roma, 2018, 267-286. Si veda anche 7° *Rapporto GIMBE sul Servizio Sanitario Nazionale*, Roma, 8 ottobre 2024, 65-94.

[3] A tal proposito, si veda, Ministero della Salute, *LEA, Ministero Salute: nuovo decreto tariffe dopo oltre 20 anni aggiorna i nomenclatori per la specialistica ambulatoriale e la protesica*, Comunicato n. 30, 14 novembre 2024.

[4] Il Sistema sanitario nazionale (SSN) è da intendersi come il sistema di sicurezza sociale posto in essere dallo Stato, dalle Regioni e da altri soggetti istituzionali atto a garantire un complesso di funzioni e di attività assistenziali a tutela della salute individuale e collettiva nel rispetto dei principi di universalità, eguaglianza ed equità. In forza dell'art. 32 della Cost., il SSN è stato, infatti, istituito con la l. n. 833/1978 al fine di superare il preesistente sistema mutualistico che forniva assistenza limitatamente agli iscritti a specifici regimi assicurativi. Con l'istituzione del SSN l'erogazione delle cure mediche è stata prevista per l'intera popolazione in funzione del bisogno sanitario, senza distinzioni (sociali, economiche, di condizione di salute, ecc.) e in modo uniforme (art. 1, cc. 1 e 2, d.lgs. n. 502/1992).

sottofinanziamento e le difficoltà gestionali penalizzano milioni di cittadini, accentuando ingiustizie e disparità. Queste fratture territoriali non sono solo una questione di efficienza amministrativa, ma toccano il cuore stesso della coesione sociale e dell'uguaglianza, principi fondamentali su cui si fonda la nostra Carta costituzionale. Le evidenze più recenti mostrano come la sanità, nonostante sia una delle principali voci di spesa pubblica, rappresenta un terreno particolarmente delicato. I dati del 2023[5], ad esempio, posizionano l'Italia al sedicesimo posto tra i ventisette Paesi OCSE in termini di spesa sanitaria pubblica pro capite, fanalino di coda tra i Paesi del G7. Un risultato che segnala le difficoltà del nostro sistema sanitario nel rispondere alle crescenti esigenze della popolazione, soprattutto in alcune aree del Paese, anche a causa del fatto che[6] «le risorse sanitarie assegnate alle Regioni non compensano l'aumento dei prezzi, riducendo la quota di spesa sanitaria rispetto al PIL»[7]. In questo scenario, la recente legge n. 86/2024 (c.d. legge Calderoli) sull'autonomia differenziata ha acceso ulteriori preoccupazioni[8]. Permettere – nelle modalità descritte dal testo normativo – alle Regioni a statuto ordinario di negoziare maggiore autonomia in ambiti come la sanità, senza prima affrontare le disuguaglianze esistenti, rischia di amplificare questa frammentazione sfociando in una sorta di *Overkilling*[9] istituzionale. Il termine, preso in prestito dal lessico medico-legale, descrive un intervento sproporzionato e potenzialmente controproducente, che può essere metaforicamente applicato a politiche e riforme che, invece di risolvere problemi preesistenti, finiscono per aggravarli, complicando ulteriormente il quadro normativo e amministrativo, ed incrementando di fatto, nel caso in esame, le disparità territoriali. Il rischio di un aumento delle disuguaglianze è concreto, specialmente se si considera il criterio della spesa storica[10], che penalizza le aree più svantaggiate. Per buona sorte, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 192/2024 – che sarà affrontata nel corso del contributo – è intervenuta ponendo importanti limiti a questa riforma, riaffermando i principi di uniformità e solidarietà[11] che dovrebbero guidare le scelte della politica. Tuttavia, l'autonomia differenziata rappresenta solo uno dei tanti aspetti di una questione ben più ampia della storica disuguaglianza tra il Nord e il Sud del Paese. Questa disparità non si limita al settore sanitario, ma si estende all'istruzione, ai trasporti, alle

[5] OECD, *Health at a Glance OECD Indicators*, *2023*.

[6] Corte Conti, *Deliberazione n. 4/SezAut/2024/FRG*.

[7] Corte Conti, *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni/Province autonome per gli esercizi 2020-2023*, Roma, 1° agosto 2024.

[8] Si veda R. Balduzzi, D. Servetti, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista AIC*, 2, 17 aprile 2019.

[9] Il termine descrive una situazione in cui l'assassino continua a infliggere violenza sul corpo della vittima anche dopo la sua morte, spinto da un impulso di furia cieca e incontrollata. È comunemente utilizzato anche per indicare terapie o interventi medici esagerati, evidenziando l'eccessività di tali approcci. Non si tratta, chiaramente, di una definizione universale, e la sua interpretazione varia tra i professionisti. Esempi storici di omicidi che potrebbero essere classificati come *Overkilling* includono l'assassinio di Giulio Cesare e i crimini attribuiti a Jack lo Squartatore.

[10] Sul punto si rinvia a L. Chieffi, *La tutela del diritto alla salute tra prospettive di regionalismo differenziato e persistenti divari territoriali*, in *Nomos*, 1, 2020, 27 ss.

[11] Si richiamano in particolare, per quanto concerne l'ambito costituzionalistico e pubblicistico: L. Carlassare, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2016, 45 ss.; S. Rodotà, *Solidarietà, un'utopia necessaria* , Roma-Bari, 2016; A. Morelli, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà* , in *Forum di Quaderni costituzionali* , 2015, 1 ss.; D. Florenzano, D. Borgonovo Re, F. Cortese, *Diritti inviolabili, doveri di solidarietà e principio di eguaglianza. Un'introduzione*, Torino, 2012; A. Apostoli, *La valutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Milano, 2012; F. Giuffrè, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002; S. Galeotti, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. socc.*, 1996, 1 ss.; G. Lombardi, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967. Nuovi apporti derivano inoltre dagli approfondimenti sul criterio di unione rappresentato dalla fratellanza, su cui v. F. Pizzolato, P. Costa, *Principio di fraternità e modernità giuridica*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2013; F. Pizzolato, *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Roma, 2012; I. Massa Pinto, *Costituzione e Fraternità. Una teoria della fraternità conflittuale: "come se" fossimo fratelli*, Napoli, 2011; A. Marzanati, A. Mattioni (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, 2007.

opportunità economiche e sociali, delineando un quadro di profonda iniquità. La sanità rappresenta forse il campo in cui queste disuguaglianze si manifestano in modo più drammatico, incidendo direttamente sul benessere e sulla qualità della vita delle persone. In tal contesto, l'Unione Europea (UE) rappresenta una bussola preziosa per orientare le politiche nazionali verso maggiore equità[12]. Iniziative – come il programma *EU4Health* – offrono strumenti e valori utili per affrontare queste sfide. La promozione dell'accesso universale a cure tempestive, di alta qualità e sostenibili rappresenta un obiettivo che il nostro Paese dovrebbe avviare con determinazione, prendendo esempio dalle migliori pratiche europee. Il cuore di questo contributo è dunque la riflessione su come bilanciare l'autonomia regionale con la necessità di garantire equità e uniformità nell'erogazione dei servizi sanitari. In che modo il principio di differenziazione può convivere con l'imperativo costituzionale di ridurre le disuguaglianze? Questa domanda non riguarda solo il diritto, ma anche l'etica della politica: la capacità di costruire un sistema che sia davvero al servizio di tutti, senza lasciare indietro nessuno.

2. (Ri)cucire l'Italia? Un percorso complesso ma necessario per la coesione territoriale. I divari territoriali rappresentano una sfida cruciale per il futuro dell'Italia, un nodo che affonda le sue radici nel passato – su cui è utile una seppur breve riflessione storica – e che si è progressivamente intrecciato con le dinamiche economiche, sociali e demografiche del Paese.

Negli anni del *boom* economico, tra il 1950 e il 1973, il Meridione beneficiò di politiche straordinarie come la Cassa per il Mezzogiorno, che permisero una significativa riduzione delle disparità con il Centro - Nord. Questi interventi si tradussero in una partecipazione attiva del Sud al cosiddetto «miracolo economico»[13], grazie a strategie di industrializzazione e riforme agrarie mirate. Successivamente, con la crisi energetica degli anni Settanta e la fine della stabilità valutaria, il progresso si arrestò. Dal 1993, l'abolizione dell'intervento straordinario segnò l'inizio di una nuova fase: il divario tornò a crescere, riportando il Mezzogiorno a una condizione simile a quella degli anni Cinquanta. Politiche basate su trasferimenti correnti anziché su investimenti produttivi contribuirono a consolidare una dipendenza economica che penalizzò ulteriormente il Sud. Tale variazione di orientamento si rispecchiò anche nelle decisioni politiche a livello nazionale, segnando un crescente disinteresse per una concreta integrazione economica del territorio e un progressivo disimpegno dello Stato nell'attuazione di politiche volte a stimolare la crescita del Mezzogiorno. Una crescita che, se adeguatamente sostenuta, potrebbe apportare benefici significativi all'intera nazione[14].

---

[12] G. Costa, *L'equità nella salute in Italia: secondo rapporto sulle disuguaglianze sociali in sanità*, in *Saluteinternazionale.info*, 2014.

[13] A. Cardini (a cura di), *Il miracolo economico italiano (1958-1963)*, Bologna, 2006.

[14] Secondo il Presidente della Svimez A. Giannola, *«Un "Progetto di Sistema" - immediatamente avviabile e concretamente realizzabile entro il 2026 - rivolto al Mezzogiorno d'Italia continentale e insulare, mira a promuovere una sinergia virtuosa con il Centro-Nord, al fine di raggiungere un riequilibrio effettivo orientato al "Benessere" dell'intera Comunità italiana, rafforzando così le fondamenta della sua "Unità" e contribuendo in modo determinante al riposizionamento autorevole dell'Italia nel contesto dell'Unione Europea»,* in *Quaderni SVIMEZ – Numero speciale (65), Dialogo progettuale: Un "Progetto di sistema" per il Sud in Italia e per l'Italia in Europa,* a cura di A. Giannola e D. Miotti, Roma, aprile 2021, *passim*. In tal senso, per C. Triglia, *Non c'è Nord senza Sud. Perché la crescita dell'Italia si decide nel Mezzogiorno*, Bologna, 2012, 128, «il Sud costituisce, più che nel passato, una grande occasione di crescita, anche per il Nord, legata alle possibilità che si aprono oggi nel mercato internazionale per la valorizzazione di risorse locali che sono presenti nelle Regioni meridionali». Analogamente, G. Viesti, *Centri e periferie. Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, cit., XXXVIII. Si veda anche Istat, *I divari territoriali nel PNRR: dieci obiettivi per il Mezzogiorno*, 2023.

In questo quadro si inserisce l'*Overkilling* istituzionale: un eccesso di interventi frammentari, scoordinati e spesso emergenziali, incapaci di produrre un riequilibrio strutturale, e che hanno finito per indebolire l'efficacia stessa dell'azione pubblica, soprattutto nel settore sanitario.
Nel presente contesto, la situazione del Sud Italia – dove poco è cambiato – risulta ulteriormente complicata dalle dinamiche demografiche. L'emigrazione giovanile e il calo della natalità stanno accelerando l'invecchiamento della popolazione, con previsioni Istat che indicano una possibile riduzione di oltre cinque milioni di abitanti entro il 2070[15]. Questo declino demografico minaccia la sostenibilità economica e sociale, creando gravi disuguaglianze che si riflettono anche sul sistema sanitario, mettendo in discussione il diritto alla salute sancito dall'articolo 32 della Costituzione, che sembra spesso vacillare di fronte alle marcate differenze nell'erogazione e nella qualità delle prestazioni sanitarie. Nonostante la garanzia di un sistema sanitario universalistico, che si pone come obiettivo quello di assicurare a tutti i cittadini l'accesso a cure di qualità indipendentemente dal reddito o dal luogo di residenza, persistono significative differenze nella qualità e nell'efficienza delle prestazioni offerte. Le Regioni del Nord, grazie a una gestione finanziaria più solida e a infrastrutture meglio sviluppate, riescono a garantire standard elevati, mentre al Sud le difficoltà economiche e amministrative limitano gravemente la capacità di rispondere ai bisogni della popolazione. Tali carenze sono particolarmente evidenti nella presa in carico di anziani e persone con disabilità, dove i servizi residenziali e l'assistenza domiciliare risultano inadeguati. Nel Mezzogiorno, inoltre, le performance insufficienti nel campo della medicina preventiva amplificano i problemi esistenti[16]. Un ulteriore fattore critico è la fuga di personale medico e sanitario qualificato verso il Nord o l'estero, che aggrava la carenza di risorse umane[17]. Questo fenomeno, unito alla debolezza amministrativa e alla diffusione della criminalità organizzata, contribuisce a un contesto di corruzione più accentuato rispetto al resto del Paese[18]. Inoltre, la distribuzione delle strutture sanitarie e delle tecnologie avanzate[19] è profondamente disomogenea sul territorio nazionale, con una maggiore concentrazione nei centri urbani del Nord. Questa disparità si riflette non solo nella qualità dei servizi di base, ma anche nella gestione delle emergenze e delle patologie croniche. Al Nord, i cittadini beneficiano di una rete di assistenza più diffusa e di programmi di prevenzione efficaci, mentre nel Sud gli interventi risultano spesso frammentari e inadeguati. Le conseguenze di queste carenze emergono chiaramente in indicatori chiave come l'aspettativa di vita e la mortalità evitabile, che mostrano differenze significative tra le aree del Paese. Nel 2023, dalle stime prodotte dall'Istat, la durata media della vita alla nascita è stata calcolata in 81,1 anni per gli uomini e 85,2 anni per le donne. Tra le varie aree, la Provincia Autonoma di Trento si distingue per i valori più elevati: gli uomini raggiungono in media 82,4 anni e le donne 86,9 anni. Al contrario, la Campania registra i valori più bassi, con una vita media stimata di 79,4 anni per gli uomini e 83,6 anni per le donne. Durante la pandemia, il divario tra i generi nella speranza di vita si era ampliato a causa del maggiore impatto della malattia sugli uomini, ma ora appare ridimensionato rispetto ai dati del 2019, quando la differenza era di 4,3 anni. Tuttavia, il 2020 ha segnato un calo generalizzato della durata media della vita rispetto al 2019, con le Regioni settentrionali che hanno perso almeno un anno. Le

[15] Istat, *Previsioni della popolazione residente e delle famiglie*, 2021.
[16] Al riguardo si rinvia a L. Chieffi, *La tutela del diritto alla salute tra prospettive di regionalismo differenziato e persistenti divari territoriali*, cit., 14.
[17] Si veda C. Triglia, *Non c'è Nord senza Sud. Perché la crescita dell'Italia si decide nel Mezzogiorno*, cit., 98, lo sviluppo «perché influisce sulla efficienza della pubblica amministrazione, sulla capacità di produrre beni collettivi e servizi, e quindi sulle economie esterne per le imprese locali e sulla qualità della vita per i cittadini».
[18] C. Cottarelli, *I sette peccati dell'economia italiana*, Milano, 2019, 47, in cui l'A. afferma che «Correggere i nostri errori e smettere di peccare è ancora possibile».
[19] P. Lombardi, *Divario territoriale, governo del territorio e innovazione: un approfondimento*, in *federalismi.it*, 2024.

perdite sono risultate più contenute nel Centro e nel Sud, pari rispettivamente a 0,7 e 0,8 anni. Considerando l'aspettativa di vita a 65 anni, nel 2023 un uomo può prevedere di vivere ancora 19,5 anni, mentre una donna 22,4 anni. Anche in questo caso, Trento è al primo posto con una speranza di vita di 20,5 anni per gli uomini e 23,9 anni per le donne. La Campania, invece, è fanalino di coda, con 18,4 anni per gli uomini e 21,1 per le donne. A livello nazionale, gli uomini di 65 anni hanno recuperato i livelli del 2019, grazie a un incremento di 0,2 anni nelle Regioni del Nord, mentre il Centro è rimasto stabile e il Sud ha registrato un lieve calo di 0,1 anni. Per le donne, invece, il confronto con il 2019 evidenzia un arretramento di 0,2 anni, con riduzioni in tutte le aree: 0,1 anni in meno al Nord e al Centro, e 0,3 anni in meno nel Mezzogiorno. Nonostante alcuni miglioramenti, le differenze territoriali si sono ampliate, con un netto divario tra il Centro - Nord e il Mezzogiorno.[20]

Un ulteriore problema particolarmente critico riguarda le liste d'attesa[21], che nel Sud sono sensibilmente più lunghe rispetto al Nord. Questo costringe molti cittadini a rivolgersi a strutture private o a spostarsi in altre Regioni per ricevere cure adeguate, alimentando il fenomeno della «migrazione sanitaria», che non solo grava economicamente sulle famiglie, ma amplifica ulteriormente le disuguaglianze territoriali, creando un divario che indebolisce il tessuto sociale. Le conseguenze vanno oltre i costi finanziari, includendo disagi psicologici, perdita di tempo e un peggioramento della qualità della vita per chi è costretto a fronteggiare queste difficoltà.

In questo scenario, la recente legge n. 107/2024[22], rappresenta un tentativo di intervenire su queste problematiche croniche, ma lascia aperti molti interrogativi. La normativa introduce una serie di misure che, almeno sulla carta, sembrano ambiziose. Tra queste spicca la creazione della Piattaforma Nazionale delle liste d'attesa, gestita dall'Agenas, che dovrebbe favorire l'interoperabilità con i sistemi regionali. Tuttavia, questa centralizzazione rischia di scontrarsi con l'autonomia gestionale delle Regioni, un tema sempre delicato e fonte di attriti istituzionali.

Un altro intervento significativo riguarda il potenziamento dell'offerta assistenziale attraverso l'estensione degli orari delle visite mediche anche ai fine settimana. Questo punto, sebbene apprezzabile per l'intento di migliorare l'accesso alle cure, non considera adeguatamente il già critico sovraccarico a cui è sottoposto il personale sanitario. Il previsto superamento del tetto di spesa per le assunzioni, con l'autorizzazione di incrementare fino al 15% il fondo sanitario regionale, potrebbe essere una soluzione, ma appare insufficiente se non accompagnato da una riforma strutturale che renda il sistema più attrattivo per i professionisti, soprattutto nelle aree periferiche e del Sud. Un aspetto cruciale è poi l'obbligo per gli erogatori pubblici e privati accreditati di aderire al Centro Unico di Prenotazione regionale. Sebbene questa misura sembri mirata a garantire maggiore trasparenza e a razionalizzare le risorse, rimane il dubbio che una gestione centralizzata possa realmente ridurre le disuguaglianze territoriali senza un parallelo investimento in infrastrutture e risorse umane. In definitiva, la legge n. 107/2024 appare come un passo nella giusta direzione, ma forse troppo timido e frammentario rispetto all'enormità del problema. L'assenza di un approccio più organico e di una visione a lungo termine lascia

[20] Dati Istat disponibili sul sito *www.demo.istat.it*, 2024. Per un'analisi si veda, *Rapporto Osservasalute 2023. Stato di salute e qualità dell'assistenza nelle Regioni italiane*, 2024, 125 ss.

[21] Sul punto si rinvia a Commissione Affari Sociali – Senato della Repubblica, *Audizione di rappresentanti della Fondazione GIMBE su DdL 1161 (d.l. 73/2024 - Liste d'attesa)*, Roma, 25 giugno 2024.

[22] Legge n. 107/2024, conversione in legge, con modificazioni, del d.l. n. 73/2024, recante *Misure urgenti per la riduzione dei tempi delle liste di attesa delle prestazioni sanitarie*. Sul punto si veda, *Legge 29 luglio 2024, n. 107 – Misure urgenti per la riduzione dei tempi delle liste di attesa delle prestazioni sanitarie*, in *Biolaw Journal*, 29 luglio 2024. In particolare, occorre segnalare come i cittadini non siano adeguatamente informati circa la possibilità, prevista dall'art. 3, d.l. n. 124/1998, di richiedere all'ASL l'erogazione della prestazione in regime di attività libero-professionale intramuraria, a carico del servizio sanitario regionale, in caso di mancato rispetto dei tempi massimi di attesa.

spazio a dubbi sulla sua reale efficacia. È lecito chiedersi se le misure introdotte siano davvero in grado di superare il dualismo tra Nord e Sud o se, al contrario, rappresenteranno l'ennesimo esempio di *Overkilling* istituzionale.

Provando a trarre alcune considerazioni da un dilemma storico, le disparità territoriali nell'accesso alla sanità continuano a rappresentare un nodo irrisolto che grava sul sistema sanitario italiano sin dalle sue origini. Paradossalmente, queste disuguaglianze vengono ancora affrontate con una sorprendente indifferenza, quasi fossero un problema marginale o privo di reale urgenza. È come progettare la costruzione di una casa senza preoccuparsi della solidità delle fondamenta: un'impresa inevitabilmente destinata al fallimento. Questi divari, che danno vita a una sanità – oserei dire – a «venti velocità», tante quante sono le Regioni, riflettono *de facto* una realtà difficilmente occultabile: «Non si può sottacere che la grave crisi di sostenibilità del SSN non garantisce più alla popolazione un'effettiva equità di accesso alle prestazioni sanitarie, con intuibili conseguenze sulla salute delle persone e pesante aumento della spesa privata. La tendenza, ormai già da diversi anni, appare lenta ma costante: da un SSN incentrato sulla tutela del diritto costituzionalmente garantito, a tanti diversi sistemi sanitari regionali, sempre più basati sulle regole del libero mercato»[23]– richiedono invece interventi strutturali e politiche audaci, capaci di rompere con le logiche di breve termine e di affrontare con serietà una questione che incide profondamente sulla coesione sociale e sui diritti dei cittadini. L'attuale spinta verso l'autonomia differenziata[24] appare non solo miope, ma potenzialmente deleteria: sebbene concepita come uno strumento per migliorare l'efficienza amministrativa, l'autonomia rischia di cristallizzare le disparità, privando le Regioni più deboli delle risorse necessarie per colmare gli storici *gap*, trasformandoli in un problema permanente[25]. In assenza di una visione condivisa che affronti il problema delle disuguaglianze territoriali come una priorità nazionale, il sistema sanitario rischia di diventare il simbolo di un Paese diviso, incapace di garantire diritti equi e universali ai propri cittadini.

3. Una breve riflessione sul ruolo dell'autonomia (ovviamente) differenziata: la L. n. 86/2024 alla luce della Sent. 192/2024 della Corte costituzionale.

La recente legge sull'autonomia differenziata può essere letta, come un possibile esempio di *Overkilling* istituzionale: un intervento normativo che, pur orientato alla riorganizzazione delle competenze, potrebbe finire per accrescere le complessità del sistema e amplificare le disuguaglianze esistenti. Per meglio valutarne la portata, è opportuno ripercorrerne sinteticamente l'evoluzione e il dialogo con la giurisprudenza costituzionale.

Nel 2001, al termine della legislatura, il Parlamento ha proceduto all'approvazione della legge n. 3[26], che ha introdotto significative modifiche alla Costituzione italiana. Tale intervento, confermato successivamente tramite referendum popolare, ha comportato una revisione sostanziale del Titolo

[23] Si veda Procura generale - Corte Conti, *Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2024*, Roma, 13 febbraio 2024.

[24] A. Morrone, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione,* in *Fed. Fisc.*, 1, 2007, 168. Si veda A. Patroni Griffi, (voce) *Regionalismo differenziato,* 2021. Sempre si rinvia a L. Chieffi, *Salute, Regioni e questione meridionale,* 4 ss.

[25] E. Felice, *Perché il Sud è rimasto indietro*, cit., 63. Analogamente, F. Cassano, *Tre modi di vedere il Sud*, cit., 17, sottolinea come l'«eclissi della questione meridionale», che obbliga questa area del Paese a «contare sulle proprie forze», costituisca un significativo ostacolo sia nel colmare il divario tra le Regioni sia nel garantire l'equità nell'accesso ai diritti di cittadinanza su scala nazionale.

[26] L. cost. n. 3/2001, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione* (G.U. n. 248 del 24-10-2001). Per la dottrina si rinvia a M. Luciani, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3/2001*, in *Il nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., spec. 17 ss.

V della Carta costituzionale[27], ridefinendo la distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni e apportando innovazioni di rilievo anche sul piano fiscale. La riforma ha interessato complessivamente quindici articoli della Costituzione, di cui cinque sono stati abrogati. In particolare, l'articolo 116, nel nuovo comma terzo, ha stabilito la possibilità per le Regioni a statuto ordinario di accedere a «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», ampliando il quadro delle competenze regionali già delineato[28]. A distanza di ventitré anni da tale intervento[29], nel giugno del 2024, il Parlamento ha approvato la legge n. 86 (c.d. legge Calderoli), recante *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*. L'articolo 1 stabilisce le finalità generali della legge, sottolineando che l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia deve avvenire nel rispetto del principio di sussidiarietà e di adeguatezza, assicurando l'equità nell'erogazione dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale. Questi diritti sono garantiti dai c.d. LEP (Livelli Essenziali delle Prestazioni), che rappresentano «la soglia costituzionalmente necessaria» per l'effettiva tutela dei diritti in questione. Il testo normativo consente alle Regioni ordinarie, nel rispetto dei princìpi generali sanciti dalla normativa statale, di acquisire competenze aggiuntive di natura legislativa e amministrativa in ben ventitré ambiti. Tra questi, si annoverano settori di cruciale importanza per la vita quotidiana dei cittadini, quali istruzione, sanità, trasporti e ambiente (art. 3).

La sanità pubblica, quindi, rientra tra le materie specificamente indicate per la determinazione dei LEP. La legge prevede che, affinché una Regione possa ottenere ulteriori forme di autonomia – come ad esempio – in tale ambito, siano prima definiti i LEP relativi, garantendo che le risorse finanziarie, umane e strumentali siano sufficienti per mantenere un livello uniforme di servizi sanitari essenziali su tutto il territorio nazionale. In particolare, si evidenzia come i LEP siano «il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti» e per evitare divari territoriali nell'accesso alle cure. Nonostante gli obiettivi dichiarati di equità e uniformità, l'applicazione della legge solleva alcune problematiche potenziali che richiedono particolare attenzione. In primo luogo – come precedentemente sottolineato – esistono significative disparità regionali nella capacità di gestione; le Regioni con minore capacità amministrativa e finanziaria potrebbero incontrare difficoltà nel garantire LEP. Questo scenario evidenzia la necessità di un monitoraggio stringente nella distribuzione delle risorse e nella gestione delle competenze sanitarie, per evitare che alcune aree del Paese rimangano indietro, compromettendo così il diritto all'accesso equo ai servizi essenziali. Un altro aspetto cruciale è l'allocazione delle risorse. La legge stabilisce che «il trasferimento delle funzioni concernenti i LEP può avvenire solo dopo la determinazione dei relativi costi e fabbisogni standard» (art. 4). Tuttavia, il rischio di una sottostima delle risorse necessarie o di un'allocazione inefficiente rappresenta una minaccia concreta per la qualità dei servizi sanitari in alcune Regioni, ampliando ulteriormente il divario territoriale. L'attribuzione di autonomia differenziata potrebbe inoltre generare conflitti istituzionali tra Stato e Regioni. Da un lato, le Regioni potrebbero lamentare un insufficiente trasferimento di risorse per adempiere ai propri compiti; dall'altro, lo Stato potrebbe trovarsi costretto ad esercitare il «potere sostitutivo» previsto dall'articolo 120 della Costituzione qualora i LEP non fossero garantiti, alimentando tensioni politiche e amministrative. Infine, la legge introduce meccanismi di monitoraggio attraverso commissioni paritetiche, ma

[27] L. Chieffi, *Salute, Regioni e questione meridionale*, 32 ss.; R. Balduzzi, *Titolo V e tutela della salute*, in R. Balduzzi, G. Di Gaspare (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, Milano, 2002, 14.

[28] Per approfondimenti si veda il dossier a cura dei Servizi studi di Camera e Senato, *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, atto Camera 1665, S. 615.

[29] Audizione informale del Presidente della Svimez Adriano Giannola dinanzi alla I Commissione (Affari Costituzionali) della Camera dei deputati, nell'ambito dell'esame, in sede referente, del disegno di legge C. 1665 Governo, approvato dal Senato, recante *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, 28 marzo 2024.

l'efficacia di tali controlli dipende dalla capacità di individuare tempestivamente eventuali criticità e adottare le necessarie misure correttive. In questo contesto, la trasparenza nei rapporti finanziari tra Stato e Regioni si configura come un elemento essenziale per mantenere la fiducia pubblica e assicurare l'effettivo perseguimento degli obiettivi di coesione e solidarietà sociale. Tale configurazione normativa potrebbe portare, qualora tutte le Regioni decidessero di esercitare tale facoltà, a una frammentazione regolativa e organizzativa dei servizi sul territorio nazionale. Ogni Regione, infatti, avrebbe la facoltà di scegliere ambiti specifici per l'ampliamento della propria autonomia, determinando così una governance territoriale differenziata. Questa prospettiva solleva interrogativi non trascurabili, in particolare in relazione alle disuguaglianze esistenti tra i territori. Poiché le capacità gestionali e le risorse economiche variano notevolmente tra le diverse aree del Paese, vi è il concreto rischio che l'autonomia differenziata – articolata con queste modalità– contribuisca ad ampliare il divario già esistente, con ricadute dirette sui diritti e le opportunità dei cittadini. Per l'appunto, la legge n. 86 sta effettivamente generando un acceso dibattito, e le perplessità menzionate trovano riscontro in diverse posizioni critiche in ambito accademico, politico e sociale. Al centro della discussione si trovano due questioni fondamentali: il rischio di aggravare le disuguaglianze territoriali e la possibilità che l'autonomia differenziata comprometta l'universalità dei diritti fondamentali, come la tutela della salute. Da un lato, i sostenitori della legge ritengono che essa rappresenti un passo avanti verso un maggiore riconoscimento delle specificità regionali e una gestione più efficiente delle risorse locali. La possibilità per le Regioni di adattare i servizi alle proprie esigenze territoriali viene vista come un'occasione per migliorare la qualità dell'amministrazione e della spesa pubblica. Dall'altro lato, i detrattori sollevano preoccupazioni circa la capacità delle Regioni di garantire livelli essenziali di prestazioni omogenei, soprattutto in un settore critico come la sanità. In Italia – come esaminato in precedenza – esistono già significative disparità tra le Regioni in termini di accesso e qualità dei servizi sanitari, dovute a differenze di risorse finanziarie, capacità amministrativa e infrastrutture. Il timore è che una maggiore autonomia, senza adeguati meccanismi di controllo e perequazione, possa ampliare queste disuguaglianze, lasciando alcune aree del Paese – soprattutto quelle meno sviluppate – in una condizione di cronica difficoltà. Il dibattito, pertanto, non è solo tecnico, ma profondamente politico e sociale, poiché investe il significato stesso di un diritto universale come quello alla salute in un contesto di crescente diversificazione amministrativa. Coinvolge visioni diverse di cosa significhi essere una Repubblica indivisibile, capace di coniugare autonomia regionale e solidarietà nazionale. Le preoccupazioni trovano radici in questa tensione irrisolta e pongono interrogativi cruciali: fino a che punto l'autonomia può spingersi senza compromettere l'uguaglianza dei diritti? E quali garanzie effettive possiamo adottare per assicurare che questa riforma non ampli ulteriormente i divari esistenti? Sono domande complesse e meritevoli di un confronto approfondito.

La sentenza n. 192/2024[30] della Corte costituzionale costituisce un passaggio cruciale per l'interpretazione del regionalismo differenziato in Italia, imponendo una rilettura profonda della legge n. 86/2024 e del suo inquadramento costituzionale[31]. Risulta davvero proficuo esaminare, seppur brevemente, tutti i passaggi di questa sentenza[32], che appaiono per lo più perfettamente in linea con le questioni critiche evidenziate precedentemente. Innanzitutto, la Corte chiarisce nitidamente che l'autonomia differenziata, sia che venga accolta con entusiasmo o con timore, non è in contrasto con la Costituzione, poiché non minaccia l'unità della Repubblica, ma potrà concretizzarsi esclusivamente in armonia con valori essenziali quali coesione, inclusione, diversità e

[30] Corte cost., sent. n. 192/2024.
[31] R. Manfrellotti, *La sent. n. 192 del 2024 della Corte costituzionale e gli atti amministrativi generali a contenuto normativo*, per g.c. di *lecostituzionaliste.it*, 2024.
[32] Camera dei deputati, Servizio studi, XIX legislatura, *Le Regioni e l'autonomia differenziata*, 15 novembre 2024.

Issn 2421-0528

pari opportunità. In merito, la Consulta sottolinea che «il regionalismo corrisponde a un'esigenza insopprimibile della nostra società, come si è gradualmente strutturata anche grazie alla Costituzione». Il giudice delle leggi, con rigore metodologico, ha affrontato il ricorso – promosso dalle Regioni Toscana, Campania, Puglia e la Regione autonoma Sardegna che hanno contestato sia diverse disposizioni specifiche sia l'intero impianto della legge n. 86/2024 – suddividendo l'analisi in cinque ambiti distinti: l'interpretazione generale dell'articolo 116, co. 3, Cost.; le fonti del diritto[33]; i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP); il principio di leale collaborazione; le questioni finanziarie e altre tematiche residuali[34]. La Corte ha avviato il suo ragionamento con una riflessione sull'articolo 116, terzo comma[35], reinterpretandolo alla luce del quadro costituzionale complessivo e del mutato contesto economico e istituzionale, anche in relazione al ruolo dell'Unione Europea. Tre criteri chiave sono stati indicati come necessari per l'attribuzione di funzioni alle Regioni: l'efficienza nell'allocazione delle risorse, l'equità nell'accesso ai diritti e la responsabilità delle autorità pubbliche nei confronti dei cittadini. Partendo da questi principi, la Corte ha assunto un atteggiamento restrittivo verso la devoluzione di materie particolarmente sensibili, quali la tutela ambientale, l'energia, i trasporti e l'istruzione, sottolineando il rischio di frammentazione delle politiche pubbliche e la necessità di salvaguardare l'interesse nazionale. La Corte ha posto come elemento fondante del sistema di distribuzione delle competenze il principio di sussidiarietà[36], che può essere applicato solo a «specifiche e ben determinate funzioni», e non a intere materie, ritenendo irragionevole un'estensione generalizzata – come sancito dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, che dispone la possibilità di introdurre «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie». Un passaggio cruciale dell'argomentazione della Corte risiede nella distinzione tra funzioni e materie. Per esplicitare questa distinzione, si afferma che «la funzione è un insieme circoscritto di compiti omogenei affidati dalla norma giuridica ad un potere pubblico e definiti in relazione all'oggetto e/o alla finalità», mentre la materia include una pluralità di funzioni eterogenee, ciascuna delle quali può richiedere livelli di governo differenti per garantire un'efficace applicazione del principio di sussidiarietà. Da ciò deriva che il trasferimento di competenze non può riguardare ambiti interi, bensì deve limitarsi a specifiche funzioni puntualmente individuate. La Corte, inoltre, stabilisce che l'assegnazione delle competenze deve rispettare criteri di adeguatezza, efficacia, equità e responsabilità, considerando non solo l'«economicità» ma anche la sostenibilità dei bilanci pubblici. È essenziale evitare che la distribuzione delle competenze amplifichi disuguaglianze territoriali o comprometta la tutela uniforme dei diritti. La vicinanza ai cittadini favorisce il controllo democratico e una maggiore «responsività» delle autorità, ma richiede un equilibrio tra «potere di spesa» e «potere fiscale». Inoltre, ogni trasferimento deve basarsi su un'istruttoria rigorosa e trasparente, poiché «l'iniziativa della Regione e l'intesa devono essere precedute da un'istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico». Infine, la Corte individua ambiti in cui il trasferimento di funzioni è «precluso», salvo eccezioni motivate, tra cui commercio estero, tutela ambientale, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e norme generali sull'istruzione.

Al centro della riflessione costituzionale, l'interrogativo attinente alla distinzione tra materie LEP e no - LEP. La Corte ha rigettato l'idea di una delega legislativa generica per la definizione dei LEP[37];essi costituiscono una «rete di protezione» indispensabile, il cui rispetto è obbligatorio anche nelle cosiddette materie «no - LEP» qualora siano coinvolti diritti fondamentali. In questi casi, ogni trasferimento di funzioni richiede la previa determinazione del LEP e del relativo costo standard,

[33] Corte cost., sent. n. 192/2024, punti 9 -13 del «Considerato in diritto».
[34] *Ivi*, punti 30 - 31.
[35] *Ivi*, punti 7 - 8.
[36] C. Buzzacchi, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»*, 2024.
[37] Corte cost., sent. n. 192/2024, punti 14-16 del «Considerato in diritto».

poiché «i relativi trasferimenti non potranno riguardare funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». La Corte critica l'attuale sistema di definizione dei LEP introdotto dalla legge di bilancio 2023, considerandolo «inidoneo a guidare il potere legislativo delegato» e intrinsecamente viziato da meccanismi amministrativi come il d.P.C.M., ritenuti «contraddittori e dissonanti rispetto al sistema costituzionale delle fonti». La competenza primaria per la determinazione dei LEP spetta esclusivamente al Parlamento, che deve bilanciare uguaglianza e autonomia nel rispetto dell'art. 3, co. 2, Cost. In questo contesto, il principio di leale collaborazione[38] emerge come imprescindibile per garantire un equilibrio tra i diversi livelli di governo. La Corte chiarisce che «il semplice parere delle Conferenze non è sufficiente», sottolineando la necessità di «un'intesa vincolante che assicuri una piena partecipazione di tutte le parti interessate». Questo approccio rafforza la centralità dei LEP nei processi di autonomia regionale, affinché non siano compromessi da meccanismi non coordinati o unilateralmente imposti.

Rispetto alle questioni finanziarie[39] la Corte respinge l'utilizzo del criterio della spesa storica definendolo «irragionevole» e contrario all'art. 97, in quanto «può cristallizzare anche la spesa derivante dall'eventuale inefficienza insita nella funzione». Si sottolinea, invece, la necessità di basare il finanziamento su «costi e fabbisogni standard» per garantire efficienza e equità, richiedendo «un meccanismo di perequazione interregionale che redistribuisca continuamente le risorse», evitando che le Regioni con ridotta capacità fiscale siano penalizzate. Inoltre, tutte le Regioni, comprese quelle con maggiore autonomia, devono contribuire agli obiettivi di finanza pubblica, come sancito dalla clausola di garanzia.

Gli effetti della sentenza sono rilevanti: diversi articoli della legge, inclusi quelli relativi ai LEP, alla gestione finanziaria e all'applicazione dell'autonomia alle Regioni a Statuto Speciale, sono stati dichiarati incostituzionali. Di conseguenza, la legge presenta ampie lacune normative, che ne compromettono l'applicabilità senza ulteriori interventi legislativi.

La pronuncia segna un punto di svolta nell'attuale dibattito; la Corte invita a una riflessione più profonda e strutturata sulle implicazioni di lungo termine: l'autonomia, difatti, non può essere un fattore di divisione, ma deve contribuire a rafforzare l'unità nazionale e a garantire l'universalità dei diritti. Questo intervento non solo ha ridisegnato i contorni normativi dell'autonomia differenziata, ma ha anche limitato il campo di azione del referendum, rendendolo inapplicabile alle norme già caducate[40]. Di conseguenza, il quesito referendario è stato riformulato per riguardare solo le disposizioni ancora vigenti, creando interrogativi sulla chiarezza e sulla coerenza dell'iniziativa rispetto all'intento originario dei promotori. Inizialmente concepito come un referendum «totale»[41], volto a eliminare l'intero impianto normativo della legge, il quesito è stato trasformato in «parziale» a seguito delle pronunce congiunte della Corte costituzionale e dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Cassazione[42]. Questa trasformazione non è stata un semplice adeguamento tecnico, ma il risultato di un complesso processo interpretativo che ha ribilanciato le disposizioni legislative in gioco. La riformulazione del quesito ha posto in luce questioni fondamentali sulla natura e sugli effetti degli strumenti di democrazia diretta. In particolare, ha evidenziato la sovrapposizione tra gli effetti dell'abrogazione legislativa tramite referendum e quelli

[38] *Ivi*, punti 17-21.
[39] *Ivi*, punti 22-29.
[40] A. Poggi, *Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l'attuazione, le Corti e la sovranità popolare*, in *Federalismi.it*, 1, 2025.
[41] A. Ruggeri, *Dopo la pronuncia della Cassazione, il referendum "totale" sulla legge 86 del 2024 cambia pelle, convertendosi in… parziale*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 3, 2024.
[42] Ord. n. 13/2024 dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione, che ha dichiarato legittima la richiesta di referendum abrogativo sulla l. n. 86/2024, come risultante a seguito della sentenza n. 192/2024 della Corte cost.

dell'annullamento costituzionale operato dalla Consulta. Sebbene distinti in teoria, nella pratica giuridica questi due strumenti sembrano talvolta sovrapporsi, generando ambiguità interpretative e operative.

Questa vicenda evidenzia come le decisioni giurisdizionali possano influenzare profondamente gli strumenti di democrazia diretta, creando un intreccio complesso tra diritto costituzionale, dinamiche legislative e volontà popolare. Sebbene la Corte di Cassazione avesse confermato la validità della richiesta di referendum per l'abrogazione totale della legge n. 86/2024, mentre respingeva la richiesta di abrogazione parziale, la definitiva pronuncia della Corte costituzionale ha stabilito l'inammissibilità del quesito referendario[43], escludendo così la possibilità di una consultazione popolare sull'autonomia differenziata. La Corte, *in primis*, ha rilevato che «l'oggetto e la finalità del quesito non risultano chiari», pregiudicando «la possibilità di una scelta consapevole da parte dell'elettore»[44]. Nel caso di specie, il referendum avrebbe avuto una portata talmente ampia da incidere non solo sulla legge ordinaria, ma si sarebbe tradotto «in una scelta sull'autonomia differenziata, come tale, e in definitiva sull'art. 116, terzo comma, della Costituzione», determinando un effetto eccedente i confini del referendum abrogativo e richiedente «una revisione costituzionale»[45]. *De facto*, la funzione del referendum abrogativo, così come delineata dall'articolo 75 della Costituzione, è quella di consentire ai cittadini di abrogare norme di rango legislativo, escludendo la possibilità che tale «diritto di impulso»[46] venga utilizzato per determinare modifiche implicite della Carta fondamentale.

L'inammissibilità dichiarata dalla Corte si inscrive dunque nel solco di un'interpretazione rigorosa delle prerogative costituzionali, che riserva eventuali modifiche all'autonomia differenziata al solo procedimento di revisione costituzionale, garantendo così la coerenza dell'ordinamento giuridico e la tutela del principio di certezza del diritto. Questa decisione ribadisce la necessità di un equilibrio tra l'esercizio della sovranità popolare e i limiti imposti dalla Costituzione, impedendo l'uso improprio dello strumento referendario per finalità che eccedono l'ambito della semplice abrogazione legislativa. In tal modo, la Corte riafferma il proprio ruolo di custode della gerarchia delle fonti e della stabilità dell'ordinamento costituzionale.

4. Diritti sociali e risorse economiche: un vincolo indissolubile? L'analisi delle tematiche fondamentali inerenti al diritto alla salute rivela come tale diritto venga generalmente ascritto, nella tradizione giuridica e dottrinale, alla categoria dei diritti sociali[47]. Tale qualificazione comporta due implicazioni rilevanti: in primo luogo, il diritto alla salute viene configurato come un diritto che esige una prestazione positiva da parte dello Stato; in secondo luogo, la realizzazione effettiva di tale diritto risulta subordinata alla disponibilità di risorse economiche di matrice pubblica. Questa impostazione, tuttavia, ha suscitato riserve critiche da parte di un'autorevole dottrina[48], che evidenzia come il diritto alla salute venga percepito come diritto sociale prevalentemente per il fatto che la sua espressione più evidente si identifica nel

[43] Ufficio comunicazione e stampa della Corte Cost., *Inammissibile il referendum sull'autonomia differenziata*, Comunicato del 20 gennaio 2025.
[44] *Ibidem*.
[45] *Ibidem*.
[46] R. Manfrellotti, *Diritto pubblico,* cit., 180-181.
[47] Sul diritto alla salute come diritto sociale si rinvia, fra gli altri, a C. Mortati, *La tutela della salute nella Costituzione italiana*, ora in *Raccolta di scritti*, III, Milano, 1972, 433 ss.; D. Vincenzi Amato, *Art. 32, 2° comma*, in *Comm. Cost. Branca*, Zanichelli, Roma-Bologna, 1976; B. Caravita, *La disciplina costituzionale della salute*, in *Diritto e società*, 1984, 31 ss.; R. Romboli, *Art. 5*, in *Comm. Scialoja-Branca*, Zanichelli, Roma-Bologna, 1988, 225; M. Luciani, *Diritto alla salute (dir. cost.)*, in *Enc. Giur.*, XXVII, Roma, 1991, 2 ss.; C. Bottari, *Il diritto alla tutela della salute*, in P. Ridola, R. Nania (a cura di), *I diritti costituzionali*, II, Torino, 2001, 1101 ss.; C. Colapietro, *I diritti sociali*, in C. Colapietro, M. Ruotolo (a cura di), *Diritti e libertà*, Torino, 2014, 93 ss.
[48] M. Luciani, *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, stampa, 2011, 9-33.

diritto alla cura, specialmente quando quest'ultima è erogata a titolo gratuito. In realtà, tale diritto è inquadrabile anche tra diritti di libertà, laddove venga concepito nella sua dimensione negativa, ossia come diritto a rifiutare trattamenti sanitari, o nella sua dimensione positiva, come libertà di autodeterminarsi[49] nella scelta del medico e delle terapie[50]. In questo contesto, assume particolare rilievo la distinzione tra diritti definiti come negativi e quelli identificati come positivi: i primi si caratterizzano per essere esercitati in modo autonomo dai cittadini, senza necessità di intervento pubblico, mentre i secondi richiedono necessariamente il coinvolgimento dello Stato. Una prospettiva di notevole interesse è offerta dall'analisi di Cass Sunstein e Stephen Holmes sul «costo dei diritti»[51], la quale mette in discussione l'idea secondo cui – data una presunta «caratteristica deferenziale» tra diritti di libertà «negative» e diritti «positivi» – i diritti negativi sarebbero sostanzialmente privi di costi, mentre i diritti positivi sarebbero onerosi. Nella visione tradizionale, i diritti negativi risulterebbero poco costosi poiché implicano esclusivamente un obbligo di non intervento da parte dello Stato e delle istituzioni pubbliche. Al contrario, i diritti positivi comportano un impegno di risorse pubbliche e, di conseguenza, risultano sempre più onerosi. In ogni circostanza, è opportuno sottolineare come il diritto alla salute, anche qualora non venga collocato tra i diritti sociali ma tra quelli di libertà, risulta «irrimediabilmente condizionato alla disponibilità di risorse finanziarie pubbliche»[52]. Tale considerazione solleva interrogativi cruciali sul rapporto tra la sostenibilità economica e la piena garanzia dei diritti fondamentali nella contemporaneità, evidenziando come l'economia giochi un ruolo determinante nella possibilità di assicurare tali diritti, specialmente quelli di natura sociale. Numerose analisi e studi evidenziano criticità significative nel sistema sanitario italiano, attribuibili non solo al persistente divario tra le Regioni del nord e del sud del Paese, ma anche al confronto con gli standard europei. Il documento *State of Health in the EU: Italy 2023* elaborato dalla Commissione europea, analizza il sistema sanitario italiano mettendo in luce punti di forza e criticità. Tra i temi centrali emergono – ancora – le profonde disuguaglianze territoriali, con un Nord più efficiente e un Sud penalizzato da carenze strutturali, finanziarie e organizzative, che incidono negativamente su mortalità evitabile e aspettativa di vita. La spesa sanitaria pubblica, pari al 9,4% del PIL, è inferiore alla media europea e accentua le disparità, aggravate dalla significativa quota di spesa privata. Nonostante questi limiti, l'Italia registra buoni risultati nella mortalità prevenibile grazie alla qualità delle cure in alcune Regioni. Tuttavia, il sistema soffre di fragilità emerse durante la pandemia[53], che ha evidenziato l'urgenza di rafforzare la medicina territoriale, la prevenzione e la capacità di risposta alle emergenze. L'invecchiamento della popolazione e fattori di rischio come tabagismo e inattività fisica aumentano ulteriormente la pressione sul sistema. Per garantire equità e sostenibilità, il documento sottolinea la necessità di superare il criterio della spesa storica nella ripartizione delle risorse, promuovendo un approccio basato sui bisogni reali e su investimenti mirati per colmare i divari regionali. Ancora sul punto, il rapporto pubblicato dalla

[49] Sul punto, in particolare, L. Chieffi, *Salute, Regioni e questione meridionale*, 2, dove emerge che «La consacrazione nell'art. 32 Cost. di una situazione giuridica complessa, in considerazione di una duplice declinazione degli ambiti di tutela, di natura positiva (libertà di) e negativa (libertà da), induce l'interprete a valorizzare lo stretto collegamento tra dimensione pretensiva del diritto in esame e quella più strettamente soggettiva, che attiene, in particolare, alla libertà per l'individuo di disporre autonomamente del proprio corpo».

[50] G.U. Rescigno, *Dal diritto di rifiutare un determinato trattamento sanitario secondo l'art. 32, co. 2, Cost. al principio di autodeterminazione intorno alla propria vita*, in *Dir. pubb.*, 2008, 85 ss.

[51] C. Sunstein, S. Holmes, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, 2000 (ed. or. 1999), passim.

[52] M. Luciani, *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, cit., 14.

[53] M. P. Iadicicco, *Pandemia e rapporti tra Stato e Regioni in sanità. Riflessioni su di un antico lavoro, limiti e criticità di alcune proposte di riforma. "Tutto cambia affinché tutto rimanga com'è"?* , in *Diritti regionali* , 3, 2021.

Svimez il 1° febbraio 2024 con il titolo «Un Paese diviso: la sanità tra Nord e Sud Italia»[54], esamina in dettaglio le significative disparità regionali che caratterizzano l'accesso e la qualità delle cure sanitarie nel Paese. Il rapporto evidenzia nella parte introduttiva, come nel periodo post–pandemico, il sistema sanitario italiano abbia visto una riduzione degli investimenti, amplificando i divari già esistenti. L'analisi si apre sottolineando le disparità tra Nord e Sud, con condizioni di salute peggiori, minori aspettative di vita e ostacoli più marcati nell'accesso ai servizi nel Meridione. Tra le raccomandazioni principali figura una revisione dei criteri di distribuzione del Fondo Sanitario Nazionale, privilegiando indicatori socioeconomici rispetto a quelli esclusivamente demografici. In un confronto con altri paesi europei, emerge che fino al 2019 la spesa sanitaria pubblica, in termini di PIL, era sostanzialmente uniforme. Durante la pandemia si è registrato ovunque un aumento delle risorse destinate alla sanità. Nel 2022, l'Italia ha destinato il 76% della spesa sanitaria totale al settore pubblico, un dato inferiore rispetto all'82% del Regno Unito, all'85% della Francia e all'87% della Germania. Parallelamente, la quota di spesa sanitaria privata è salita al 24% nello stesso periodo, un aumento rispetto al 22% del 2010, mentre in Germania e Francia si osserva una contrazione rispettivamente al 15% e al 13%. Il capitolo centrale del rapporto in esame riguarda la distribuzione delle risorse tra le Regioni italiane. Il finanziamento annuo dei Servizi Sanitari Regionali (SSR) è determinato dai vincoli di bilancio pubblico, spesso insufficiente a coprire i costi dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA). La ripartizione, basata prevalentemente sulla popolazione residente, favorisce le Regioni settentrionali, amplificando nel tempo le disuguaglianze. Dal punto di vista qualitativo, il Sud mostra un'offerta sanitaria meno efficiente, con cinque Regioni non conformi agli standard minimi dei LEA. Il divario si amplifica nel settore della prevenzione oncologica, dove le prestazioni nel Meridione sono significativamente inferiori rispetto al Nord. La mobilità sanitaria interregionale[55] rappresenta un altro indicatore delle disparità. Secondo i dati Agenas (Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali)[56], report pubblicato il 5 dicembre 2023, molti cittadini del Sud si rivolgono a strutture del Centro–Nord per ricevere cure di qualità. Le Regioni settentrionali, dotate di centri di eccellenza, attraggono pazienti da tutto il Paese, mentre quelle meridionali soffrono di carenze strutturali che alimentano un flusso migratorio sanitario. Questo fenomeno si riflette anche nelle compensazioni finanziarie tra Regioni debitrici e creditrici[57]. A livello geografico, Lombardia, Emilia–Romagna e Veneto sono considerate Regioni attrattive, mentre Campania, Calabria e Sicilia si confermano Regioni di «fuga». Tuttavia, anche nel Centro–Nord si riscontra una mobilità di prossimità significativa.

[54] Svimez, Rapporto *«Un Paese due cure. I divari Nord-Sud nel diritto alla Salute»*, L. Bianchi, S. Caravella, C. Petraglia, febbraio 2024. Si veda anche Svimez, Rapporto *«Dove vanno le Regioni italiane»* (previsioni 2023-2025), M. Barbini, L. Cappellani, F. De Novellis, L. Di Matteo, F.S. Lucidi, S. Prezioso, 2023.

[55] Fondazione Gimbe, *Report Osservatorio Gimbe n. 1/2024 – La mobilità sanitaria interregionale nel 2021*, G. Cartabellotta (a cura di), Bologna, gennaio 2024.

[56] Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali (AGENAS), *Rapporto sulla mobilità sanitaria interregionale relativa al 2022*, 2022.

[57] Tale studio distingue tra mobilità apparente, casuale, effettiva e di prossimità. La mobilità apparente include i ricoveri avvenuti nella regione di domicilio, diversa da quella di residenza del paziente. La mobilità casuale si riferisce ai ricoveri d'urgenza, indipendenti dalla volontà del paziente. La mobilità effettiva, invece, deriva da una scelta consapevole del paziente, mentre quella di prossimità riguarda spostamenti limitati a un raggio di 100 km o 60 minuti di percorrenza. I dati indicano una stabilità nella mobilità casuale e apparente, mentre gli spostamenti per ricoveri di media e bassa complessità sono diminuiti del 18%. Per interventi complessi, invece, la mobilità rimane costante. In particolare, per patologie oncologiche gravi come tumori di esofago e pancreas, il Veneto emerge come una delle regioni più attrattive. Nella specialistica ambulatoriale, il flusso rispecchia quello della mobilità ospedaliera, con una domanda costante per diagnostica strumentale e terapie, pari al 65% del totale. La mobilità di prossimità, però, è prevalente rispetto a quella ospedaliera.

Analizzando la mobilità per scelta, Piemonte e Provincia Autonoma di Trento risultano tra le più attrattive.[58]

L'analisi dei dati e delle dinamiche illustrate conferma un principio fondamentale della riflessione giuridica e politico–economica contemporanea: i diritti sociali, e in particolare il diritto alla salute, costituiscono un banco di prova cruciale per la tenuta del sistema democratico e per la sostenibilità dello Stato sociale. A tutti i livelli di osservazione, emerge chiaramente che il riconoscimento e la garanzia dei diritti sociali sono strettamente connessi alla disponibilità e alla gestione delle risorse economiche pubbliche. Questo legame indissolubile non rappresenta una mera questione tecnica, ma pone interrogativi di natura costituzionale e valoriale sul rapporto tra uguaglianza, giustizia sociale e sviluppo economico. La relazione tra diritto ed economia assume, quindi, una dimensione dialettica: se il diritto, nella sua funzione garantista, impone allo Stato di predisporre strumenti efficaci per tutelare i diritti sociali, l'economia definisce i limiti entro cui tali strumenti possono operare. Tuttavia, non si tratta di una contrapposizione, bensì di una interdipendenza: l'economia non può essere neutrale rispetto ai diritti fondamentali, così come il diritto non può ignorare i vincoli posti dalla realtà economica. De facto, diritto alla salute si configura come paradigma dell'inscindibile relazione tra diritti sociali e risorse economiche. Garantire tale diritto equivale a riconoscerne la natura universale e indivisibile, orientando l'allocazione delle risorse pubbliche non solo secondo criteri di efficienza economica, ma soprattutto di equità sociale. La sua tutela non può limitarsi al mero riconoscimento formale nelle costituzioni o nelle normative ordinarie; richiede, invece, una concreta attuazione mediante politiche pubbliche efficaci e servizi sanitari accessibili a tutti i cittadini. Ciò implica un impegno costante dello Stato nel garantire che il diritto alla salute venga effettivamente esercitato da ogni individuo, contribuendo al benessere collettivo e rafforzando la coesione sociale. Come sottolineato da autorevoli riflessioni, «la questione, allora, non è se vi siano o meno le risorse per soddisfare adeguatamente il diritto alla salute, ma se vi sia o meno la volontà politica di destinare a questo impiego le somme necessarie, distogliendole da altre utilizzazioni»[59]. In altre parole, l'effettiva realizzazione di questo diritto dipende non solo dalla disponibilità delle risorse fiscali dello Stato, ma anche dalla priorità politica attribuita alla salute rispetto ad altre destinazioni di spesa.

L'attuazione dei diritti sociali, incluso il diritto alla salute, risulta pertanto strettamente connessa alle peculiarità del contesto storico e geografico di riferimento[60]. Le politiche e le misure adottate per darvi concretezza derivano da decisioni strategiche e circoscritte, che tengono conto delle specifiche esigenze della popolazione e delle condizioni economiche del momento.[61]

5. Il contributo dell'Unione Europea alla tutela e alla promozione della salute pubblica. L'Unione Europea (UE) si configura come un protagonista di rilievo nella promozione

[58] L'Agenas ha introdotto l'Indice di Soddisfazione della Domanda Interna (ISDI), un nuovo parametro per valutare l'efficienza delle strutture sanitarie nel rispondere ai bisogni della popolazione locale. Questo indicatore fornisce una chiave di lettura innovativa sull'impatto della mobilità sanitaria interregionale, ed è accessibile pubblicamente sul portale statistico dell'ente.

[59] M. Luciani, *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, cit., 9-33.

[60] M.C. Cavallaro, *I diritti sociali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Ragion pratica*, 14, 2000, 27-41.

[61] Come osservato da Zolo «dalla circostanza che i contenuti dei diritti sociali non sono mai delle prestazioni proceduralmente definite, stabili, uniformi per tutti i cittadini, cioè il loro contenuto è molto impreciso; dalla dipendenza dalla disponibilità delle risorse del mercato, da decisioni discrezionali dell'amministrazione pubblica e dal gioco degli equilibri di forza e delle rivendicazioni politico-sociali; dal fatto che i diritti civili e politici si concretano in prestazioni burocratiche standardizzate, fondamentalmente attraverso le corti giudiziarie» (D. Zolo, *La strategia della cittadinanza*, in Id. (a cura di), *Cittadinanza*, cit., 30).

e salvaguardia della salute dei propri cittadini[62]. Sebbene la responsabilità principale in materia sanitaria e nell'organizzazione dei sistemi di salute ricada prevalentemente sugli Stati membri, l'Unione svolge un ruolo sussidiario, orientato al coordinamento e al supporto delle politiche nazionali[63]. Tale approccio integra le competenze nazionali attraverso iniziative, regolamenti e programmi finalizzati a consolidare una protezione sanitaria transnazionale.
Il diritto alla salute è saldamente radicato nei trattati fondativi dell'Unione Europea, con particolare riferimento all'articolo 35 della Carta dei Diritti Fondamentali, che ha acquisito piena efficacia giuridica con il Trattato di Lisbona del 2009. Questo articolo collega indissolubilmente la tutela della salute alla salvaguardia della vita umana, elevandola a principio cardine delle politiche comunitarie[64]. Analogamente, l'articolo 168 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) sottolinea la necessità di perseguire un livello elevato di protezione della salute umana in tutte le azioni e strategie dell'Unione, adottando un approccio trasversale e multidimensionale. Le politiche sanitarie dell'UE sono informate da principi guida che puntano al potenziamento della prevenzione, al miglioramento della cooperazione tra i sistemi sanitari nazionali e alla garanzia di un accesso equo alle cure per tutti i cittadini. In tale ambito, le istituzioni e le agenzie specializzate rivestono un ruolo strategico[65]. Il Centro Europeo per la Prevenzione e il Controllo delle Malattie (ECDC) si occupa di monitorare e valutare le minacce sanitarie emergenti[66], mentre l'Agenzia Europea per i Medicinali (EMA) è preposta a garantire la sicurezza e l'efficacia dei farmaci immessi sul mercato europeo[67]. A queste si affianca l'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare (EFSA), che promuove la prevenzione delle malattie di origine alimentare, sottolineando l'interrelazione tra salute pubblica e sicurezza alimentare[68]. La pandemia di COVID–19 ha rappresentato un banco di prova per la capacità dell'UE di rispondere alle emergenze sanitarie globali. L'implementazione di strategie coordinate, quali l'acquisto congiunto di vaccini e l'attivazione del meccanismo di protezione civile, ha permesso di assicurare una distribuzione equa delle risorse fra gli Stati membri. La creazione dell'Autorità per la Preparazione e la Risposta alle Emergenze Sanitarie (HERA) segna un passo decisivo verso un'Europa più resiliente e preparata a fronteggiare crisi future[69]. Gli strumenti finanziari dell'UE, quali il programma EU4Health[70] e Orizzonte Europa[71], rivestono un ruolo centrale nel sostenere la ricerca, l'innovazione e la prevenzione. Questi fondi, integrati dai Fondi strutturali e di investimento europei, contribuiscono al miglioramento delle infrastrutture sanitarie e alla riduzione delle disuguaglianze regionali. In Italia, tali risorse hanno agevolato il potenziamento degli ospedali e la digitalizzazione dei servizi sanitari, con particolare attenzione alle Regioni meridionali, storicamente caratterizzate da una minore accessibilità ai servizi di qualità. In questo contesto, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) Missione 6 – Salute si inserisce come un elemento chiave, mirato a potenziare

62 P. Graziano, *La tutela della salute nell'Unione europea: l'assistenza sanitaria transfrontaliera*, 2011.
63 Art. 6, lett. a), TFUE.
64 R. Balduzzi, G. Carpani, *Manuale di diritto sanitario*, *La garanzia costituzionale del diritto alla salute e la sua attuazione nel Servizio Sanitario Nazionale*, 23.
65 Sul tema, G. Di Federico, S. Negri, *Unione europea e salute. Principi, azioni, diritti e sicurezza*, Wolters Kluwer-CEDAM, Milano, 2020.
66 *European Centre for Disease Prevention and Control* (ECDC), *«Mission and activities»*, consultabile su *ecdc.europa.eu*.
67 *European Medicines Agency* (EMA), *«About us»*, consultabile su *ema.europa.eu*.
68 Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA), *«Our work»*, consultabile su *efsa.europa.eu*.
69 *Health Emergency Preparedness and Response Authority* (HERA), *«Building Europe's resilience to health crises»*, consultabile su *ec.europa.eu/health*.
70 *EU4Health Programme*, *«Overview»*, consultabile su *ec.europa.eu/health*.
71 Orizzonte Europa è il programma quadro dell'UE per la ricerca e l'innovazione per il periodo 2021-2027, con una dotazione finanziaria di circa 95,5 miliardi di euro. Esso si propone di affrontare le sfide globali e di sostenere le politiche dell'UE, promuovendo l'eccellenza scientifica, la competitività industriale e la transizione verde e digitale. Per un inquadramento generale si veda Commissione Europea, *Orizzonte Europa – Programma quadro di ricerca e innovazione*, consultabile su *ec.europa.eu*.

l'assistenza territoriale, modernizzare le strutture sanitarie e favorire l'equità nell'accesso ai servizi. La prevenzione e la promozione della salute rappresentano priorità essenziali delle politiche europee. L'impegno dell'UE è testimoniato da iniziative volte a ridurre il tabagismo, incentivare un'alimentazione equilibrata e contrastare l'incidenza delle patologie oncologiche. In Italia, queste strategie si integrano con la valorizzazione della dieta mediterranea e con programmi di screening oncologico, dimostrando come le direttive europee possano adattarsi alle peculiarità locali. Inoltre, l'avvio dello Spazio Europeo dei Dati Sanitari e gli investimenti in telemedicina e intelligenza artificiale accelerano la digitalizzazione della sanità, apportando benefici significativi alle aree più isolate. A livello internazionale, l'UE collabora con organizzazioni come l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) e sostiene i Paesi a basso e medio reddito attraverso programmi di assistenza allo sviluppo. Il rapporto «Profilo della Sanità 2023», redatto dall'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) in collaborazione con l'UE, evidenzia un quadro ambivalente per il sistema sanitario italiano. Sebbene l'Italia possa vantare una delle speranze di vita più elevate in Europa, ciò non maschera le profonde criticità che caratterizzano il Servizio Sanitario Nazionale (SSN). Con una spesa sanitaria pubblica pari al 6,3% del PIL, nettamente inferiore alla media di Paesi come Francia, Germania e Regno Unito (9%, 11%), l'Italia fatica a sostenere un sistema sanitario universalistico e accessibile. Questa cronica sotto-finanziarizzazione – che trova conferma «nel Documento di Economia e Finanza (DEF), approvato dal Consiglio dei ministri il 9 aprile 2024, dove il rapporto spesa sanitaria/PIL si riduce dal 6,4% del 2024 al 6,3% nel 2025-2026 e al 6,2% nel 2027»[72] – si traduce in effetti tangibili e gravi: liste d'attesa interminabili, carenza di personale sanitario e un'accessibilità disomogenea ai servizi, con un divario sempre più marcato tra Nord e Sud del Paese. Le Regioni meridionali, in particolare, si trovano a fronteggiare difficoltà strutturali che rendono l'accesso alle cure di qualità un obiettivo spesso irraggiungibile, perpetuando un'inaccettabile disuguaglianza territoriale. Questi problemi si sommano all'inadeguatezza delle infrastrutture sanitarie e alla lentezza nell'adozione di innovazioni tecnologiche, penalizzando ulteriormente le aree più svantaggiate.

A complicare ulteriormente il quadro vi è il progressivo invecchiamento della popolazione, che accresce la domanda di servizi sanitari e aggrava il peso delle malattie croniche sul sistema. In un contesto già precario, questa pressione aggiuntiva rischia di mettere in crisi la sostenibilità stessa del SSN. Il Rapporto Oasi 2024[73] stima che per allinearsi agli standard europei sarebbero necessari investimenti aggiuntivi di almeno 40 miliardi di euro, una cifra che evidenzia quanto l'Italia sia lontana da un finanziamento adeguato alle esigenze reali del sistema. L'assenza di una visione strategica a lungo termine e la dipendenza da misure emergenziali piuttosto che strutturali compromettono ulteriormente la capacità del Paese di rispondere alle sfide sanitarie attuali e future. Nonostante l'enfasi retorica sul valore della sanità pubblica, le azioni concrete restano insufficienti, segnalando una disconnessione tra il livello politico e le necessità operative del sistema sanitario. Alla luce di tali problematiche, l'Italia sembra mancare di una chiara volontà politica per affrontare le riforme necessarie e per investire in modo adeguato nella salute dei propri cittadini. Senza interventi strutturali e mirati, il SSN rischia di scivolare verso un modello sempre più frammentato e incapace di garantire l'equità e l'efficienza che rappresentano i pilastri fondamentali di un sistema sanitario moderno[74].

[72] Si rinvia a Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Documento di Economia e Finanza 2024, Sezione II, Analisi e tendenze della finanza pubblica*, Roma, 9 aprile 2024. Si veda anche 7° Rapporto GIMBE sul Servizio Sanitario Nazionale, Roma, 8 ottobre 2024, 21.

[73] Rapporto OASI 2024, *Osservatorio sulle Aziende e sul Sistema sanitario italiano*, Collana CERGAS, Centro di Ricerche sulla Gestione dell'Assistenza Sanitaria e Sociale della SDA Bocconi School of Management.

[74] A. Giannola, *Dualismo Nord-Sud e Unione Europea. Dove va il Sistema Italia?* in *QA*, 1, 2009, 49-64.

5. Considerazioni conclusive. Massimo Severo Giannini[75] osservava come la classe politica, sia a livello statale che regionale, tendesse a operare seguendo dinamiche che inevitabilmente implicavano posizioni di potere. Secondo Giannini, era naturale che il potere, in ambito sia orizzontale che verticale, rappresentasse l'essenza stessa delle istituzioni pubbliche. Tuttavia, ciò che egli considerava anormale era l'incapacità di apprendere dalle esperienze passate. Tale mancanza di apprendimento generava la ripetizione di pratiche nocive del regionalismo, che si riproponevano ogniqualvolta si cercava di migliorare o rafforzare il decentramento politico. Questa riflessione si rispecchia chiaramente nell'approccio storico alle politiche sanitarie italiane, segnato da interventi frammentari e discontinui. L'incapacità di affrontare in modo strutturale le cause profonde delle disuguaglianze, soprattutto nell'accesso ai servizi sanitari, ha perpetuato disparità significative tra le diverse aree del Paese. Tali politiche, spesso dettate più da logiche di potere che da una visione strategica, non sono riuscite a sanare le criticità di un sistema che continua a risentire delle carenze del passato.

Siffatte disuguaglianze rappresentano una delle sfide più complesse e radicate che l'Italia si trova ad affrontare nel contesto della modernità. Esse non sono semplicemente il risultato di squilibri economici, ma riflettono un fallimento sistemico nel garantire i diritti in modo equo e uniforme su tutto il territorio nazionale. La frattura tra Nord e Sud, spesso affrontata in termini quantitativi, richiede un'analisi che tenga conto delle dimensioni qualitative: l'inefficienza di gestione, la debolezza infrastrutturale e l'assenza di un modello integrato e coeso di governance sanitaria. Nel contesto dell'autonomia differenziata, tali disparità rischiano di accentuarsi, trasformando il principio stesso di autonomia, se mal gestito, in un meccanismo di squilibrio sistemico. Questo processo potrebbe favorire le Regioni più forti, che accumulano risorse e competenze, mentre le Regioni più fragili subiscono un'ulteriore marginalizzazione. Analogamente al concetto di *Overkilling*, in cui vengono colpiti i soggetti più vulnerabili, si rischia di aggravare la condizione delle realtà già svantaggiate, enfatizzando le disuguaglianze preesistenti. Sebbene la recente legge n. 107 del 2024 rappresenti un passo nella giusta direzione, essa rimane insufficiente per colmare divari radicati nel tempo e nelle istituzioni. Pertanto, emerge la necessità di una visione strategica, coraggiosa e sistemica che trasformi la sanità in un volano di sviluppo sostenibile ed equo. Uno dei primi interventi indispensabili riguarda il ripensamento dei criteri di allocazione del Fondo Sanitario Nazionale: superare il rigido parametro della popolazione residente e privilegiare indicatori legati al bisogno reale e alle condizioni socioeconomiche appare un passaggio cruciale. Un modello di distribuzione delle risorse basato su tali principi potrebbe garantire maggiore equità e una base finanziaria adeguata a soddisfare i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) su tutto il territorio. Parallelamente, il capitale umano rappresenta una risorsa imprescindibile per il rilancio del sistema sanitario meridionale. Incentivare la formazione e il reclutamento di professionisti sanitari qualificati, attraverso politiche attrattive, è fondamentale per contrastare il fenomeno della migrazione sanitaria e per potenziare l'efficienza operativa delle strutture locali. In questo contesto, l'integrazione di tecnologie avanzate e l'espansione della telemedicina[76] offrono opportunità straordinarie per superare le barriere geografiche e garantire l'accesso a cure di qualità anche nelle aree più remote. La trasparenza e l'efficienza amministrativa costituiscono altri pilastri fondamentali per un sistema sanitario riformato: la lotta alla corruzione, spesso dilagante nelle Regioni più svantaggiate, e l'introduzione di meccanismi rigorosi di *accountability* devono diventare priorità centrali. Questo richiede non solo un maggiore coordinamento tra istituzioni centrali e locali, ma

[75] M.S. Giannini, *Regioni e Stato moderno in Italia*, relazione generale al convegno su «*Regioni e Stato moderno in Italia*», Roma, 3-4 ottobre 1967, in *Atti del Convegno organizzato da Cesi*, 1968, ora in *M.S. Giannini, Scritti. Volume quinto. 1963-1969*, Milano, 2004, 909.

[76] L. Ferraro, *La telemedicina quale nuova (e problematica) frontiera del diritto alla salute, in Il diritto dell'informazione e dell'informativa*, 2022, 4-5.

anche un coinvolgimento più diretto della società civile, attraverso forme di monitoraggio partecipativo. Un altro aspetto cruciale è rappresentato dalla prevenzione e dal rafforzamento della medicina territoriale. La pandemia di Covid-19 ha messo in evidenza i limiti di un sistema ospedalocentrico, sottolineando l'urgenza di sviluppare una rete capillare di servizi territoriali in grado di rispondere in modo tempestivo ed efficace ai bisogni della popolazione. La creazione di un piano nazionale per la salute pubblica, mirato a ridurre le disuguaglianze e a rafforzare le infrastrutture locali, dovrebbe essere una priorità assoluta.

A livello europeo, l'Italia deve cogliere pienamente le opportunità offerte dall'UE – come, ad esempio, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)[77] e il programma EU4Health. Questi strumenti, se utilizzati con competenza e lungimiranza, possono rappresentare leve importanti per modernizzare le infrastrutture sanitarie, promuovere la digitalizzazione e ridurre i divari territoriali. Tuttavia, l'efficacia di tali interventi dipenderà dalla capacità del Paese di superare le inefficienze strutturali e di adottare un modello di governance integrato e inclusivo.

Di recente, il completamento delle Centrali Operative Territoriali (COT)[78] – uno degli obiettivi previsti dal PNRR – è stato formalmente raggiunto entro la scadenza stabilita, garantendo così l'accesso ai finanziamenti europei. Ciò nonostante, la loro effettiva operatività risulta compromessa dall'assenza di personale infermieristico adeguato, generando dubbi sulla loro capacità di assolvere alle funzioni previste. Queste strutture sono concepite come nodi centrali per l'integrazione dei servizi sanitari territoriali, con l'obiettivo di ottimizzare la gestione dell'assistenza tra ospedali, medicina di base, cure domiciliari e servizi sociali. Tale modello organizzativo si inserisce nel più ampio quadro della riforma dell'assistenza sanitaria territoriale, mirata a rispondere all'incremento della popolazione anziana e alla crescente diffusione delle patologie croniche. Sebbene l'importanza strategica delle COT, la loro implementazione risente di criticità operative. Il numero di strutture pienamente funzionanti resta inferiore alle previsioni iniziali, con il rischio di sovraccarico per quelle già attive e possibili ripercussioni sulla qualità dell'assistenza erogata. Ulteriormente, la trasparenza sui dati relativi alla loro attivazione a livello regionale appare limitata, sollevando dubbi sull'effettiva efficacia del processo di riforma in corso[79].

Le criticità evidenziate rendono imprescindibile un ripensamento strutturale che riconosce la salute quale elemento cardine delle politiche pubbliche e del sistema di *welfare*. Risulta, pertanto, necessario avviare una riflessione approfondita e consapevole sul valore della salute, non solo in quanto diritto fondamentale e irrinunciabile, ma anche quale motore essenziale dello sviluppo comunitario, dell'equilibrio sociale e del miglioramento della qualità della vita. In tale prospettiva, la salute deve assumere un ruolo preminente rispetto a qualsiasi altra priorità, costituendo il presupposto imprescindibile per la realizzazione del benessere collettivo. In questa prospettiva la sentenza n. 195/2024[80] della Corte costituzionale, pronunciata a seguito del ricorso della Regione Campania contro la legge di bilancio 2024[81], rappresenta un momento significativo nella storia istituzionale del Paese. Essa afferma con chiarezza il principio secondo cui il diritto alla salute, sancito dall'articolo 32 Cost., prevale, almeno in parte, sul principio del pareggio di bilancio stabilito

[77] S. Danesi, *Pubblica amministrazione, fondi europei e PNRR: il sistema e la gestione degli incentivi pubblici per lo sviluppo territoriale*, in *Valori e Valutazioni*, 31, 2023, 115-125.

[78] Si veda Ministero della Salute, *Centrali operative territoriali (COT)*, 29 febbraio 2024.

[79] Sul punto di rinvia a Gimbe, *Create 480 Centrali operative ma rischio scatole vuote*, in *Ansa.it*, 24 gennaio 2025.

[80] Corte cost., sent. 195/2024.

[81] Nel 7° *Rapporto GIMBE sul Servizio Sanitario Nazionale* viene affermato che «La Legge di Bilancio 2024 ha previsto un aumento del FSN di € 3 miliardi per il 2024, di € 4 miliardi per il 2025 e di € 4,2 miliardi per il 2026. Tuttavia, oltre € 2.400 milioni saranno destinati al doveroso rinnovo contrattuale del personale sanitario dipendente e convenzionato, e gli incrementi previsti nel 2025 (+1%) e nel 2026 (+0,15%) sono talmente esigui che non riusciranno nemmeno a compensare l'inflazione, né l'aumento dei prezzi di beni e servizi», Roma, 8 ottobre 2024, 20.

dall'articolo 81: qualora si renda necessaria una riduzione della spesa pubblica, essa non può essere operata a discapito del diritto dei cittadini ad accedere a cure e prestazioni essenziali. Come sottolineato nella sentenza, «in un contesto di risorse scarse, per fare fronte a esigenze di contenimento della spesa pubblica dettate anche da vincoli euro unitari, devono essere prioritariamente ridotte le altre spese indistinte, rispetto a quella che si connota come funzionale a garantire il «fondamentale» diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost., che chiama in causa imprescindibili esigenze di tutela anche delle fasce più deboli della popolazione, non in grado di accedere alla spesa sostenuta direttamente dal cittadino, cosiddetta *out of pocket*»[82]. Prima di intervenire sulla sanità, è dunque imperativo individuare altre aree del bilancio statale su cui agire, salvaguardando così il rispetto dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e il diritto universale alla cura e alla diagnostica. Tale decisione della Consulta, pur non specificando vincoli percentuali di spesa, conferma la nozione di «spesa costituzionalmente necessaria»[83], evidenziando che «le spese destinate a fornire prestazioni inerenti ai diritti sociali, alle politiche sociali e alla famiglia, nonché alla tutela della salute, vengono riconosciute come prioritarie rispetto ad altre». La sentenza, dunque, non solo riafferma il ruolo centrale del diritto alla salute, ma invita implicitamente le istituzioni a una gestione responsabile e orientata alla tutela dei diritti fondamentali, evitando «pesanti tagli lineari anche sulla sanità», come già rilevato in altre pronunce della Corte[84].

In *extremis ratione*, il superamento delle disparità territoriali nel sistema sanitario italiano richiede un impegno collettivo e una visione strategica a lungo termine. Non è sufficiente intervenire sui «sintomi»: è necessario affrontare le cause profonde delle disuguaglianze con coraggio, innovazione e determinazione. La sanità deve diventare un esempio virtuoso di coesione territoriale, capace di coniugare efficienza, equità e solidarietà. A tal fine, occorre superare definitivamente quella logica di *Overkilling* istituzionale che, con il suo susseguirsi di interventi frammentari, scoordinati ed emergenziali, ha spesso aggravato le patologie strutturali del sistema anziché «curarle». Solo così sarà possibile costruire un futuro in cui il diritto alla salute sia davvero universale, garantendo pari opportunità di cura a tutti i cittadini e promuovendo una società più giusta e inclusiva. L' Italia ha di fronte a sé una sfida storica, ma anche un'opportunità unica per ridefinire il proprio modello sanitario e rafforzare i valori fondanti della Repubblica.

Abstract. La crescente polarizzazione tra le Regioni italiane in materia di diritto alla salute ha sollevato interrogativi sulla capacità del sistema sanitario nazionale di garantire l'universalità e l'equità sancite dall'articolo 32 della Costituzione. L'introduzione dell'autonomia differenziata, sancita dalla legge n. 86/2024 e la recente sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale, si collocano in questo contesto critico. Se da un lato tale riforma intende rafforzare l'efficienza amministrativa attraverso una maggiore regionalizzazione delle competenze, dall'altro rischia di amplificare le disuguaglianze preesistenti. Nonostante l'intento dichiarato di promuovere una sanità più vicina ai cittadini, l'autonomia differenziata potrebbe consolidare una frammentazione istituzionale e gestionale che penalizza le Regioni più deboli. Questo studio analizza il delicato equilibrio tra autonomia e coesione territoriale, evidenziando il ruolo della giurisprudenza costituzionale e degli strumenti europei nel mitigare le disuguaglianze e nel promuovere un sistema sanitario sostenibile e inclusivo.

[82] Corte cost., sent. 195/2024, 4.1 del «Considerato in diritto».
[83] La Corte ha introdotto la nozione di «spesa costituzionalmente necessaria» a partire dalla sent. n. 169/2017, ripresa poi nelle sentt. nn. 220/2021, 197/2019 e 87/2018.
[84] La Consulta ha reiteratamente affermato la centralità del diritto alla salute, censurando l'adozione di tagli lineari alla spesa sanitaria. In particolare, le sentt. nn. 169/2017, 220/2021, e più recentemente la sent. n. 63/2024.

Abstract. The growing polarization among Italian regions in the area of healthcare rights has raised questions about the ability of the national health system to ensure the universality and equity enshrined in Article 32 of the Constitution. The introduction of differentiated autonomy, established by Law No. 86/2024, and the recent Constitutional Court ruling No. 192/2024, must be viewed within this critical context. While the reform aims to enhance administrative efficiency through greater regionalization of responsibilities, it risks exacerbating pre–existing inequalities. Despite the stated intent of fostering healthcare closer to citizens, differentiated autonomy could solidify institutional and managerial fragmentation, disadvantaging weaker regions. This study examines the delicate balance between autonomy and territorial cohesion, highlighting the role of constitutional jurisprudence and European instruments in mitigating inequalities and promoting a sustainable and inclusive healthcare system.

Parole chiave. diritto alla salute – disuguaglianze – equità sanitaria – autonomia differenziata – coesione.

Key words. right to health – inequalities – health equity – differentiated autonomy – cohesion.

TUTELA DELLA SALUTE E SANITÀ DIGITALE. NUOVE SFIDE E OPPORTUNITÀ PER IL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE REGIONALIZZATO*

di Sena Santini**

Sommario. 1. *Digital health* un'ampia categoria al centro della transizione digitale nella politica di coesione europea. – 2. L'impatto della *Digital health* sulla tutela del diritto alla salute. – 3. Potenziali vantaggi dell'uso delle *ICT* e delle *AI based technologies* in ambito sanitario. – 4. PNRR e digitalizzazione della sanità: gli effetti sul SSN regionalizzato. – 5. Riflessioni conclusive.

1. Digital health *un'ampia categoria al centro della transizione digitale nella politica di coesione europea.*

La progressiva e crescente applicazione di *Information and communication technologies* (*ICT*) al settore della sanità ha dato vita al concetto di sanità e assistenza digitali[1], *i.e.* una vasta gamma di strumenti e servizi progettati per potenziare la prevenzione, la diagnosi e il trattamento, nonché il monitoraggio e la gestione della salute. Le *ICT* trovano attualmente ampia applicazione nel settore della tutela della salute[2] e sembrano destinate a rivoluzionare profondamente le modalità di attuazione del diritto costituzionale *ex* art. 32 Cost.[3], riverberandosi ad esempio sull'effettivo godimento di tale diritto, sulla configurazione del rapporto medico-paziente, sulla protezione dei dati sanitari, nonché sui caratteri dei servizi e delle prestazioni offerte dal sistema sanitario nazionale[4].

A conferma del rilievo che la digitalizzazione della sanità ha ormai assunto a livello europeo – di certo anche in conseguenza dell'evento pandemico – si noti che quello sanitario si configura come uno dei settori chiave nel processo di transizione digitale[5] orientato alla finalità di un mercato unico europeo digitale di cui all'obiettivo strategico 1 «per un'Europa più intelligente trasformazione ecologica innovativa e intelligente», dell'attuale ciclo di

---

* *Sottoposto a referaggio.*

** Dottoranda di ricerca in Diritto Costituzionale – Università di Parma.

[1] L'OMS definisce la sanità digitale come un termine ombrello che comprende sia l'*e-health* (l'uso di *ICT* per la salute) sia l'uso di tecnologie avanzate in campi come *big data*, genomica e IA. Per una prima definizione *di e-health* si rimanda alla risoluzione WHA58.28 del 2005, dell'Assemblea mondiale della sanità dell'OMS.

[2] Per una panoramica sul tema si rimanda, senza pretesa di esaustività, a R. Miccù, M. Ferrara, C. Ingenito, *La digitalizzazione dei servizi sanitari, il diritto alla salute e la tutela dei dati personali. Una Premessa*, in *Federalismi.it*, 5, 2021.

[3] Per un inquadramento completo della «identità costituzionale» del diritto alla salute nell'ordinamento italiano *cfr.* D. Morana, *La salute come diritto costituzionale*, Torino, 2021.

[4] D. Morana, T. Balduzzi, F. Morganti, *La salute "intelligente": eHealth, consenso informato e principio di non-discriminazione,* in *Federalismi.it*, 34, 2022, 127-151, 128.

[5] Sul punto fra i tanti cfr. G. Cerrina Feroni, *PNRR, digitale: gli impatti su diritti e ordinamento costituzionale*, in *Agenda Digitale*, 2022.

programmazione delle politiche di coesione 2021-2027, come definito con il reg. UE n. 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021. La sanità digitale, infatti, come si illustrerà più analiticamente *infra,* è diventata centrale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)[6], predisposto dal Governo, nell'ambito della c.d. Missione 6 dedicata alla salute[7]. Oltre al PNRR, quale effetto del *Next Generation EU*, sempre dall'Europa provengono ulteriori sollecitazioni attraverso il *Programma EU4Health,* disciplinato dal reg. UE 2021/522. È significativo come in questo atto normativo, per istituire un programma d'azione dell'UE in materia di salute per il ciclo 2021-2027, venga sottolineata la necessità di «rafforzare l'uso e il riutilizzo dei dati sanitari per la prestazione di assistenza sanitaria e per la ricerca e l'innovazione, [di] promuovere la diffusione di strumenti e servizi digitali, nonché la trasformazione digitale dei sistemi sanitari, anche sostenendo la creazione di uno spazio europeo dei dati sanitari». A tal proposito, infatti, merita menzione la proposta della Commissione Europea di uno Spazio europeo dei dati sanitari (EHDS) – su cui Parlamento e Consiglio, nella primavera 2024, hanno raggiunto un accordo politico a seguito di trilogo – volta a migliorare la gestione dei dati sanitari, promuovendo privacy, sicurezza e interoperabilità dei dati. Tale proposta pone, infatti, il *focus* sulla necessità di un superamento del *digital gap*[8] fra Stati nonché del *digital divide* fra cittadini europei[9].
Ai fini del presente contributo, è opportuno prendere le mosse da una premessa sulla portata definitoria del concetto di *e-health,* operando un *discrimen* fra *e-health stricto sensu,* che ricomprende le macroaree del Fascicolo sanitario elettronico (FSE)[10] – introdotto in Italia con il d.l. n. 179/2012 convertito in legge con l.n. 221/2012 – e della telemedicina, ed *e-health lato sensu,* per cui si intende una categoria più ampia ed eterogenea, una sorta di *umbrella term,* che nell'uso è andata a coincidere con l'ampia portata del concetto stesso di *digital health.* Nel novero di quest'ultima è infatti possibile sussumere quell'insieme di strumenti e servizi volti a potenziare l'ambito sanitario e la gestione della salute implementando ICT o *AI based technologies*, si pensi pertanto a fattispecie fra loro eterogenee, *i.e., care robots*, *brain computer interfaces*, *chatbot* sanitari, app di diagnostica per immagini, robot chirurgici, IOT per il monitoraggio…).
La telemedicina[11] è una modalità di erogazione delle prestazioni sanitarie che utilizza tecnologie innovative per consentire la relazione tra medico e paziente senza necessità di presenza fisica, fornendo così una soluzione a uno dei problemi derivanti dalla carenza organizzativa dei servizi sanitari locali, *i.e.* la scarsa implementazione della medicina di prossimità, e rafforzando l'assistenza territoriale e domiciliare che risulta particolarmente vantaggiosa per pazienti fragili o con limitata mobilità. Il FSE[12] rappresenta, invece, una

[6] Nell'aprile 2021, il Governo ha sottoposto l'elaborazione del PNRR prima alla Commissione Europea e successivamente al Parlamento italiano. Il PNRR, come è noto, descrive come l'Italia intende utilizzare i fondi previsti dal programma Next Generation EU, il cui dispositivo è normato dal Reg. UE 2021/241, organizzando i progetti di investimento in 16 componenti, suddivise in 6 missioni complessive, con l'ultima missione specificamente dedicata al tema della salute.
[7] Sulle tracce di un embrionale ripensamento del SSN nel PNRR si veda A. Pioggia, *La sanità nel piano nazionale di ripresa e resilienza,* in *Giornale di diritto amministrativo*, 2, 2022.
[8] Una panoramica aggiornata sulla portata del *digital divide* fra gruppi di Paesi europei è reperibile in A. Gomes, *Digital Divide in the European Union: A Typology of EU Citizens*, in *Social Indicators Research, 2024*.
[9] Sul diritto all'alfabetizzazione digitale, quale complemento del diritto all'istruzione (di cui all'art. 34 c. 1 e 2 Cost.) cfr. F. Cerquozzi, *"Diritto di accesso ad Internet" e Costituzione*, in *Ius in itinere*, 2020.
[10] Per una definizione e inquadramento normativo del FSE si veda anche E. Catelani, *Nuove tecnologie e tutela del diritto della salute: potenzialità e limiti dell'uso della Blockchain,* in *Federalismi.it,* 4, 2022, 211-225.
[11] M. D. Bellentani, *Le priorità delle cure domiciliari alla luce del decreto rilancio*, in M. A. Sandulli (a cura di), *L'assistenza domiciliare integrata*, Napoli, 2022.
[12] Per un'analisi del fascicolo sanitario come spia di *implicit bias* nel contesto della sanità americana si rimanda a D. Morana, T. Balduzzi, F. Morganti, *La salute "intelligente": eHealth, consenso informato e principio di non-*

modalità di conservazione, accessibilità e circolazione dei dati sanitari, che da semplice «deposito» dei contatti che un soggetto ha col SSR di riferimento, è stato ridefinito, soprattutto a seguito della pandemia, come strumento nel quale confluisce la globalità dei dati e documenti digitali per ricostruire tutta la storia sanitaria dell'individuo assistito[13]. In questo ambito assumono, inoltre, un ruolo preminente le tecnologie della robotica e dell'IA che possono essere impiegate, senza pretesa di esaustività, per le diagnosi (in particolare diagnostica per immagini e diagnostica personalizzata anche attraverso assistenti virtuali e *chatbot* sanitari), per l'analisi predittiva, la gestione delle cartelle e dei dati clinici, l'anamnesi dei pazienti, l'elaborazione delle terapie e il monitoraggio periodico, nonché per la chirurgia robotica, la riabilitazione, l'assistenza domiciliare, anche attraverso l'applicazione di *social robots*[14] — *rectius* nello specifico *carebots* o *care robots*[15] —, gli interventi riparativi e migliorativi del corpo umano e la ricerca medica, biologica[16] e farmacologica[17]. A titolo esemplificativo dei più recenti approdi basti pensare, in particolare in ambito *BCI*, a un caso che, pur potendo sembrare appartenere al mondo della *science fiction,* è avvenuto alcuni mesi fa e ha avuto notevole impatto mediatico. La società *Neuralink*, infatti, nel gennaio 2024, una prima volta, e in seguito anche nell'agosto dello stesso anno ha impiantato il *chip wireless* c.d. *Telepathy* nel cervello di due pazienti paralizzati. Tale *chip*, dal nome eloquente, è infatti in grado di trasmettere *input* neuronali a un'applicazione mediante cui i soggetti controllano dispositivi e sono in grado di giocare a *videogames online* muovendo «col pensiero» il cursore[18]. Un altro caso emblematico, più lontano dai riflettori mediatici ma di medesima portata scientifica, è, poi, l'impianto nel cervello e nella colonna vertebrale, da parte di scienziati dell'*École Polytechnique Fédérale* di Losanna, di congegni elettronici capaci di comunicare gli stimoli di un paziente paralizzato in modalità *wireless* agli arti inferiori consentendogli di camminare solo «pensando» ai movimenti coinvolti[19].

2. L'impatto della* Digital health *sulla tutela del diritto alla salute. La presente indagine non può prescindere da un *excursus* sulla disciplina italiana in tema di transizione digitale nel settore sanitario. Va chiarito, invero, che nell'ordinamento italiano, il processo di digitalizzazione del Sistema Sanitario Nazionale si innesta nel solco di un percorso che si è

discriminazione, cit., 146 ss.; M. Sun *et al., Negative patient descriptors: Documenting racial bias in the Electonic Health Record*, in *Health Affairs*, 2, 2022, 203 ss.

[13] F. Covino, *Uso della tecnologia e protezione dei dati personali sulla salute tra pandemia e normalità*, in *Federalismi.it*, 5, 2021, 42-70.

[14] Per una disamina sulla questione della crescente interazione tra artefatti tecnologici ed esseri umani e sulle implicazioni relazionali ed emotive, in ambiti come quello della salute e dell'assistenza alle persone vulnerabili, come anziani e disabili, si veda A. D'Aloia, *Intelligenza artificiale, società algoritmica, dimensione giuridica. Lavori in corso,* in *Quaderni Costituzionli*, 3, 2022, 651-683.

[15] Per il concetto di *care robots* si rimanda a E. Ferioli, *Digitalizzazione, Intelligenza Artificiale e Robot nella tutela della salute*, in A. D'Aloia (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto. Come regolare un mondo nuovo*, Milano, 2020, 423 – 450, 426. Per un esempio di *robot* già applicato in Italia in ambito sanitario si veda S. Cosimi, *Robotica cognitiva per la neuroriabilitazione, RoBee al Santa Lucia di Roma*, in *Repubblica.it,* 2022.

[16] M. Castigli, *AlphaFold, Come l'intelligenza artificiale rivoluziona la biologia*, in *Agenda Digitale*, 2022.

[17] Per ulteriori esempi di applicazioni di IA in sanità cfr. G. Fares, *Artificial intelligence in social and health services: A new challenge for public authorities in ensuring constitutional rights*, in M. Belov (a cura di), *The IT revolution and its impact on State, constitutionalism and public law*, Oxford, Hart Publishing, 2021, 269 ss.; P. Guarda, L. Petrucci., *Quando l'intelligenza artificiale parla: assistenti vocali e sanità digitale alla luce del nuovo regolamento generale in materia di protezione dei dati*, in *BioLaw Journal*, 2, 2020, 425-446.

[18] Per un approfondimento sulla tecnologia cfr. T. Garbe, *The Presentation of Brain-computer Interfaces As Autonomy-enhancing Therapy Products,* in *NanoEthics,* 13, 2024; M. Shaima *et al., Elon Musk's Neuralink Brain Chip: A Review on 'Brain-Reading' Device,* in *Journal of Computer Science and Technology Studies,* 6, 2024.

[19] H. Lorach *et. al.*, *Walking naturally after spinal cord injury using a brain–spine interface,* in *Nature*, 6, 2023, 126-133.

iniziato a perseguire da qualche anno, come dimostra, a titolo esemplificativo, il d.l. n. 179/2012, la cui Sezione IV è rubricata proprio *Sanità digitale*[20]. L'*iter* normativo ha, infatti, i suoi prodromi nella riforma digitale della PA delineata dal Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82/2005) che ha stabilito il diritto alla fruizione di servizi pubblici *online*. In ambito di *e-health*, il profilo dei processi organizzativi dei sistemi sanitari è stato ulteriormente normato dal c.d. Decreto Semplificazione (d.l. n. 5/2012) rubricato *Agenda digitale italiana*, che dispone sulla semplificazione in materia di sanità elettronica[21]. In seguito alla pandemia, ha trovato poi il suo apice nel PNRR e nella relativa disciplina d'attuazione, in quanto, in una sfida che ha coinvolto tutti i livelli di governo della sanità, è stato predisposto un investimento di 7,36 miliardi di euro per la transizione tecnologica e digitale, di cui 1 miliardo destinato alla telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale e la digitalizzazione del SSN. In quest'ottica, la digitalizzazione assurge al ruolo di vettore di maggiore efficienza, qualità delle cure e di un approccio omogeneo su tutto il territorio nazionale volto, come si chiarirà più diffusamente *infra,* a colmare il *gap* fra Regioni grazie all'armonizzazione degli standard di cura garantiti dalla tecnologia[22].

Senza dubbio l'impatto del processo di digitalizzazione ha portata dirompente e si riverbera sul raggio di tutela del diritto alla salute come definito dall'art. 32 Cost., nonché a livello comunitario dagli artt. 3 e 35 della Carta di Nizza, sui suoi confini, sull'attuazione dello stesso, e impone la necessità di ripensare alcuni concetti e categorie di rilievo giuridico incidendo, ad esempio, nello specifico, sul ruolo del paziente e sull'alleanza medico-paziente. In particolare, tale trasformazione si innesta, infatti, nel solco di quel processo definito di «metamorfosi del diritto di salute» verso un'idea dell'individuo che trascende la mera psiche e il dato biologico, ma tiene insieme le due componenti e perciò è strettamente connessa alla dimensione interiore e morale[23]. Si tratta dunque di un passo avanti in quel percorso graduale che nell'alveo del diritto costituzionale alla salute è andato ad accentuare la componente della libertà di cura, ponendo sempre più il *focus* sull'autodeterminazione del paziente, sul *do it yourself* e sulla collaborazione attiva con gli operatori sanitari. Come si vedrà più analiticamente *infra*, la crescita progressiva e capillare di iniziative di salute digitale che incorporano le *AI based technologies* plasma, inoltre, inevitabilmente il ruolo del soggetto assistito rendendolo più autonomo, informato e partecipe attivamente nella tutela della propria salute[24]. L'esito è il potenziamento del profilo di collaborazione, della dimensione di libertà del diritto alla salute (c.d. libertà di salute[25]), del principio di autodeterminazione, valorizzando la centralità della persona nel percorso terapeutico e all'interno del SSN, sempre più verso l'ottica di un diritto alla salute che ricomprende anche la psiche, l'interiorità e la sfera morale dell'individuo. Si sottolinea, inoltre, che la *digital health* si configura in questo senso come veicolo cruciale, sia per garantire una tutela più efficace del diritto alla salute sia per potenziare la libertà di autodeterminazione informativa della persona, anche nella

[20] L. Ferraro, *Il Regolamento UE 2016/679 tra Fascicolo Sanitario Elettronico e Cartella Clinica Elettronica: il trattamento dei dati di salute e l'autodeterminazione informativa della persona*, in *BioLaw Journal*, 4, 2021, 91-114, 91.
[21] G. Lofaro, *La sicurezza dei dati sanitari nelle smart technologies quale strumento di realizzazione del diritto alla salute tra telemedicina ed intelligenza artificiale*, in *Diritti fondamentali*, 2, 2022, 120-141, 124.
[22] E. Ferioli, *Il diritto alla salute alla prova della Digital Health*, in *Politiche Sociali*, 2, 2023, 207-226, 211.
[23] A. D'Aloia, in *Oltre la malattia: metamorfosi del diritto alla salute*, in *Biolaw Journal*, 1, 2014, 87-101, 91.
[24] In questa direzione si pongono ad esempio recenti stime sul telemonitoraggio domestico dei pazienti cardiaci che rivelano una maggior responsabilizzazione dell'assistito ma anche una notevole riduzione del numero di giorni di degenza, *cfr.* R. Pisano, *Quando il telemonitoraggio riduce i ricoveri: il caso dell'ASL di Nuoro*, in *TrendSanità*, 2024.
[25] D. Morana, *La salute come diritto costituzionale*, cit.

prospettiva della sua identità digitale[26].

3. Potenziali vantaggi dell'uso delle ICT e delle* AI based technologies *in ambito sanitario. Nel presente paragrafo si intende enumerare i principali aspetti su cui il processo di digitalizzazione in ambito sanitario schiude nuovi vantaggi e opportunità. Si porrà, poi, particolare attenzione ai benefici che possono incidere su debolezze strutturali inerenti all'aspetto della territorialità e del decentramento del SSN nonché al *digital gap* interregionale. Un primo ambito di particolare rilievo è senza dubbio l'aspetto economico. Le ricerche sull'impatto potenziale dell'impiego delle ICT nei servizi offerti dai sistemi sanitari nazionali sottolineano non solo il miglioramento della qualità delle cure, ma anche i significativi risparmi di spesa che ne derivano. Secondo i dati raccolti, già nel 2018, dall'Osservatorio sanità digitale del Politecnico di Milano, l'impiego di pratiche digitali comporterebbe un risparmio di oltre 5 miliardi di euro annui sulla spesa pubblica relativa al SSN. Stime e indagini più recenti su Sistemi sanitari di altri Paesi, seppur sottolineando la sussistenza delle opportune difformità di contesto, confermano ingenti risparmi, nell'ordine del 5/10% della spesa pubblica destinata al settore sanitario[27].

Ulteriori benefici ineriscono, poi, a una maggiore velocità dei processi decisionali[28], in grado di riflettersi positivamente sull'attuazione del diritto alla salute stesso. I vantaggi che le *ICT* possono determinare in termini di riduzione dei tempi di erogazione dei servizi, accesso alle prestazioni più tempestivo ed efficiente, miglioramento della qualità e appropriatezza delle cure si traducono, in effetti, sul piano della risposta ai bisogni di salute dei cittadini e sull'attuazione del corrispondente diritto.

A beneficiare di tale trasformazione è, inoltre, come si ha avuto modo di accennare *supra,* il ruolo del paziente, più partecipe, attivo e improntato a una maggior autonomia e autodeterminazione. Ci si riferisce, a tal fine, in particolare, a strumenti relativi alla c.d. *e-health stricto sensu*[29]. Si pensi, ad esempio, alla sezione il «mio taccuino» presente nel Fascicolo Sanitario Elettronico 2.0., come innovato dal d.m. 7 settembre 2023, in cui l'assistito, in un'ottica di sempre maggiore centralità, può inserire a sua discrezione dati e documenti inerenti alla sua salute che ritiene rilevanti, anche qualora si tratti di contatti esterni al SSN. Strumenti e apparati tecnologici come la telemedicina permettono, inoltre, un potenziamento di servizi in ottica di un'assistenza di prossimità più efficiente e ciò soprattutto a favore delle categorie più vulnerabili (soggetti anziani, pazienti cronici e a rischio, soggetti con scarsa mobilità…)[30]. Oltre a una riduzione dei costi, a un potenziale miglioramento dell'accessibilità e della qualità delle cure, all'ottimizzazione dell'efficienza globale del sistema sanitario (*e.g. l'e-Care*, *Internet of things* per l'attività fisica e la domotica per categorie deboli), come si vedrà più

[26] L. Ferraro, *Il Regolamento UE 2016/679 tra Fascicolo Sanitario Elettronico e Cartella Clinica Elettronica: il trattamento dei dati di salute e l'autodeterminazione informativa della persona*, cit., 98.

[27] Si menziona in tal senso il rapporto *Lord Darzi Review of Health and Care* del 2018 per cui l'utilizzo della robotica e dell'IA nella sanità e nell'assistenza in vasta scala potrebbe comportare notevoli risparmi economici per il *National Health Service* inglese. Si rimanda, inoltre, a N. Sahni *et al., The potential impact of Artificial Intelligence on healthcare spending,* in *National Bureau of Economic Research*, 2023, 30857, indagine che ha stimato che l'uso dei sistemi di IA avrà un impatto significativo non solo sui costi di diagnosi e trattamento, con risparmi pari a circa il 5-10% della spesa pubblica degli USA, ma anche sulla scoperta e sintesi di nuovi farmaci, i cui costi di ricerca potrebbero essere ridotti addirittura del 70% secondo un'ulteriore analisi svolta nel 2020 da *Insider Intelligence*.

[28] Per un approfondimento su processi decisionali adottati da sistemi che incorporano nuove tecnologie *cfr.* C. Casonato, *Per una intelligenza artificiale costituzionalmente orientata*, in A. D'Aloia (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto. Come regolare un mondo nuovo*, Rimini, 157-180.

[29] D. Morana, T. Balduzzi, F. Morganti, *La salute "intelligente": eHealth, consenso informato e principio di non-discriminazione,* cit., 128.

[30] Sul tema si rimanda a M. A. Sandulli (a cura di), *L'assistenza domiciliare integrata*, cit.

analiticamente nel paragrafo successivo, si ritiene che la digitalizzazione dell'*healthcare* possa soddisfare nuove esigenze di uniformità all'interno di un sistema sanitario, come quello italiano, marcatamente decentrato, nella direzione di un SSN i cui principi guida, individuati ai sensi del d.m. n. 77/2022, sono universalità, eguaglianza, equità. Si segnala, infatti, che il Decreto in parola, in attuazione della Missione 6, Componente 1 del PNRR, sottolinea che il SSN «si basa su tre principi fondamentali: universalità, uguaglianza ed equità»; proprio in forza del perseguimento di questi, si rende altresì necessario un potenziamento della sua capacità di operare come sistema vicino alla comunità e di rinforzare l'assistenza socio-sanitaria territoriale, valorizzando l'innovazione e la digitalizzazione dei servizi in un'ottica di prossimità.[31] L'Allegato 1, paragrafo 15, del decreto specifica, infatti, in tal senso, che «lo sviluppo della telemedicina va considerato come un elemento abilitante per l'attuazione della riorganizzazione dell'assistenza territoriale», indicando un approccio di potenziamento e integrazione, piuttosto che di sostituzione.

Nonostante le enormi potenzialità del processo di digitalizzazione, illustrate senza pretesa di esaustività, è d'uopo ricordare che permangono alcune preoccupazioni in tema di potenziali *vulnus* a diritti fondamentali a cui si accennerà nella parte conclusiva del contributo.

4. PNRR e digitalizzazione della sanità: gli effetti sul SSN regionalizzato. Un aspetto cruciale che si può ravvisare nel processo di digitalizzazione e su cui si intende porre il *focus* è rappresentato dall'opportunità di superare le debolezze strutturali del SSN in ambito territoriale, rispondendo alla richiesta di uniformità in un sistema caratterizzato da un forte decentramento[32]. L'urgenza di una digitalizzazione uniforme è sottolineata anche della Commissione Europea nella Comunicazione sulla trasformazione digitale della sanità e dell'assistenza (2018) e nella proposta dell'EHDS (2022), finalizzata a porre al centro il cittadino e a facilitare lo scambio e la condivisione sicura dei dati. In termini di *Digital health*, infatti, non ci si può esimere dal menzionare che l'Italia si configura come uno dei Paesi c.d. architetti[33], caratterizzati cioè da iniziative regolatrici e *policy* avanzate, ma anche da una significativa discrepanza tra la pianificazione e la realizzazione di infrastrutture e progetti. Come enucleato dal *Digital Economy and Society Index* (DESI) dell'Osservatorio Agenda Digitale del Politecnico di Milano, l'Italia è ancora un Paese arretrato relativamente a livelli di competenze digitali avanzate e di base sia dei cittadini[34] sia dei pubblici dipendenti e continua a esserci un *gap* significativo a sfavore delle regioni del Mezzogiorno. Questo fenomeno è dovuto a un'attuazione irregolare e disomogenea a livello regionale di iniziative di *digital health* implementate ancora a macchia di leopardo[35].

---

[31] Cfr. A. Pioggia, *La sanità nel piano nazionale di ripresa e resilienza,* cit., 2022; C. Bottari. *L'assistenza territoriale: nuova centralità dei sistemi sanitari*, Rimini, 2022.

[32] Per una disamina del tema si rimanda a C. Silvano, *La digitalizzazione dei servizi sanitari alla luce del riparto di competenze tra Stato e Regioni. Il caso del Fascicolo Sanitario Elettronico,* in *Federalismi.it*, 26, 2023, 228 ss.

[33] Così è definita l'Italia nell'analisi comparativa *Switching on the Lights - Benchmarking digital health systems across EMEA*, condotta da *IQVIA Europe* nel 2022. In particolare, nel gruppo degli «architetti» si colloca al penultimo posto per maturità digitale nel settore sanitario, superando soltanto l'Irlanda. Nel gruppo dei Paesi ingegneri figurano Francia e Germania, che hanno implementato normative solide e costruito infrastrutture adeguate a raccogliere, organizzare e gestire i dati sanitari, ma restano privi di iniziative strutturate a livello nazionale che consentano un uso sistematico dei dati per ottimizzare la sanità e supportare decisioni terapeutiche basate su evidenze *data-driven*. Nel gruppo dei Paesi operativi sono poi annoverate nazioni con sistemi sanitari altamente centralizzati, come il Regno Unito, o con una cultura favorevole alla condivisione delle informazioni per il bene comune, *e.g.* tipica dei Paesi nordici.

[34] La promozione dell'alfabetizzazione informatica nell'ordinamento italiano si impernia nell'art. 8 Codice dell'amministrazione digitale, rubricato *Alfabetizzazione informatica dei cittadini*.

[35] L. Gatti, *Sanità, ecco le tante velocità dell'Europa digitale*, in *AboutPharma*, 199, 2022.

Com'è noto, infatti, la l.n. 833/1978 ha istituito il servizio sanitario nazionale (SSN) in attuazione dell'art. 32 Cost. per tutelare la salute come diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività. Soprattutto a partire dal 1992, il SSN ha registrato una significativa accelerazione del processo di decentralizzazione[36], mediante il trasferimento di molte funzioni alle regioni – come il potere amministrativo di organizzare ed erogare i servizi sanitari[37] – che hanno così acquisito autonomia nella definizione di strategie sanitarie differenti, tracciando sempre più i confini di un sistema sanitario sì nazionale, ma al contempo regionalizzato[38]. Ciò, al punto da arrivare a parlare a più riprese in dottrina e ormai comunemente anche nella pubblica informazione di una conformazione a «venti diversi sistemi sanitari[39]» o di servizio sanitario nazionale come «sommatoria dalla pluralità dei singoli servizi sanitari regionali[40]». In questo sistema, inoltre, si è notato che le Regioni, soprattutto quelle economicamente più avvantaggiate, hanno mostrato una propensione a utilizzare il sistema sanitario come mezzo fra i principali per marcare e manifestare la propria identità[41]. Riforme come la l.n. 421/1992 e il d.lgs. n. 229/1999 hanno, infatti, ulteriormente accentuato un processo di decentramento e regionalizzazione del servizio sanitario nazionale, responsabilizzando finanziariamente le regioni e conferendo loro maggiori poteri sia nella programmazione sia nella gestione dei servizi, aprendo così la via allo sviluppo di sistemi sanitari regionali differenziati. In particolare, alle Regioni vengono assegnate funzioni di regolamentazione riguardanti la distribuzione delle aziende sanitarie sul territorio, la definizione dei principi e dei criteri per l'adozione di atti aziendali di diritto privato, il finanziamento delle aziende sanitarie, nonché le modalità di vigilanza, controllo, valutazione dei risultati e l'organizzazione delle attività legate all'accreditamento[42]. Il d.lgs. n. 229/1999 definendo all'art. 1 c. 1 il SSN come «l'insieme delle funzioni e delle attività assistenziali dei Servizi sanitari regionali» stabilisce in seno al SSN la coesistenza fra il suo carattere di sistema nazionale e di sistema regionalizzato. La fase delle grandi riforme strutturali della sanità ha visto il suo culmine con l'approdo della riforma costituzionale del 2001 che ha attribuito alle Regioni una competenza legislativa concorrente nell'organizzazione degli interventi per la

[36] Si evidenzia che il processo di regionalizzazione del SSN trova le sue radici già negli anni Settanta, quando, a seguito dell'istituzione delle Regioni, con il d.P.R. n. 4/1972, le funzioni relative all'assistenza sanitaria e ospedaliera sono state trasferite alle Regioni a statuto ordinario. Sono stati attribuiti loro anche i compiti e i servizi che, fino a quel momento, erano svolti dallo Stato nell'ambito dell'assistenza sanitaria pubblica, con eccezione del settore dell'assistenza mutualistica. Per una trattazione più ampia cfr. V. Antonelli, *Breve storia del Servizio sanitario nazionale*, in *Amministrazione in cammino*, 2008, 1-7.

[37] M. D'Angelosante, *I sistemi sanitari regionali alla prova del regionalismo differenziato*, cit., 135.

[38] Per una ricostruzione sulla regionalizzazione della materia sanitaria si veda R. Balduzzi, *Devolution e riforma della sanità*, in *Coscienza*, 1, 2004.

[39] Così ad esempio D. Conte, *Dal federalismo al regionalismo*, Torino, 2020, 61; S. Landi, *L'amministrazione dell'azienda sanitaria*, Torino, 2022, 132.

[40] R. Ferrara, *Rapporti Stato-Regioni in materia di sanità*, in *Libro dell'anno del Diritto 2012*, Roma, 2012.

[41] C. Desideri, *Federalism, Regionalism and Territory,* in S. Mangiameli (a cura di), *Federalism, Regionalism and Territory,* Milano, 2013, 149 -196, 194.

[42] Per una disamina completa si rimanda a Vincenzo Antonelli, *Breve storia del Servizio sanitario nazionale*, cit.; M. D'Angelosante, *I sistemi sanitari regionali alla prova del regionalismo differenziato*, cit.

«tutela della salute[43]», pur nel rispetto dei principi fondamentali del SSN definiti dallo Stato[44], ampliando la più angusta competenza concorrente dell'originario art. 117 che prevedeva la mera «assistenza sanitaria e ospedaliera»[45].

Da tale conformazione del SSN consegue inevitabilmente che il *digital gap* di cui si è fatto cenno si riscontra non solo tra il livello nazionale e gli standard europei, ma soprattutto tra i livelli dei diversi sistemi regionali. A prescindere dalle eccellenze presenti in alcune regioni[46], si osserva una disomogeneità generale, con una carenza diffusa di servizi e assistenza sanitaria, soprattutto nel Sud, dove persistono situazioni di emergenza e i c.d. deserti sanitari[47]. I dati che emergono dalle indagini e mappature più recenti sono tutti conformi fra loro nel riflettere la presenza di standard estremamente difformi a livello regionale e nel delineare un quadro di attuazione sporadica. Si pensi al recente report, pubblicato nel gennaio 2025, dal *The Lancet, Regional Health Europe*[48], che, nell'individuare una rottura del sistema sanitario italiano, denuncia in prima battuta proprio l'eccessiva frammentazione delle infrastrutture relative ai dati. Il report sottolinea, infatti, che, nonostante un'ingente spesa nel 2022 nella *digital health,* questa non risulta operativa, soprattutto a causa dell'assenza di un sistema centralizzato per la documentazione e la condivisione dei dati clinici e dell'uso di sistemi vetusti che rendono impossibile l'interoperabilità dei dati, acuendo ulteriormente la notevole disparità riscontrata fra sistemi del Nord e del Sud Italia. Si fa, inoltre, riferimento ai dati relativi all'utilizzo del FSE da parte di operatori e pazienti nel corso del 2023 forniti dall'Osservatorio Sanità Digitale del Politecnico di Milano, da cui emerge, ad esempio, come dato allarmante l'utilizzo del FSE da parte di circa un medico su 5 in Abruzzo e da parte di più del 50% dei pazienti solo in Emilia-Romagna. Ci si riferisce anche alla mappatura 2021

[43] Sui confini della competenza legislativa regionale, a seguito della riforma del Titolo V, si chiarisce che il concetto di «tutela della salute» ha dato luogo a due indirizzi interpretativi da parte della Corte costituzionale. Il primo, di natura più restrittiva, attribuiva alle Regioni competenza esclusiva sull'organizzazione del servizio sanitario, anche in sostituzione di quella statale, considerando la tutela della salute da un punto di vista sostanziale ed escludendo, quindi, la competenza concorrente in questa materia. (Cfr. Corte cost. sentt. nn. 510/2002, 328/2006). Successivamente, la giurisprudenza costituzionale ha consolidato l'orientamento secondo cui l'organizzazione sanitaria non è una materia autonoma, ma una componente integrata della tutela della salute. Pertanto, anche le norme che disciplinano l'organizzazione del servizio sanitario rientrano nella tutela della salute, poiché influenzano direttamente la salute dei cittadini, rappresentando la struttura portante per l'erogazione dei servizi sanitari (*Cfr.* Corte cost. sentt. nn. 371/2008, 207/2010). Con sent. n. 271/2008 la Corte sottolinea, inoltre, che il limite della competenza esclusiva statale sui livelli essenziali «rispetto alla competenza legislativa concorrente in tema di tutela della salute può essere relativamente mobile e dipendere concretamente dalle scelte legislative operate» è necessaria, pertanto, un'adeguata forma di coinvolgimento delle Regioni e l'adozione di un modulo collaborativo proprio al fine di evitare una compressione eccessiva della competenza regionale. Si rimanda più diffusamente a D. Morana, *La tutela della salute fra competenze statali e regionali: indirizzi della giurisprudenza costituzionale e nuovi sviluppi normativi,* in *Osservatorio Costituzionale,* 1, 2018; L. Bertorello, *Il riparto delle competenze in materia sanitaria e la centralità della funzione programmatoria*, in *Cammino Diritto*, 1, 2023.

[44] Sulla portata della nuova formulazione dell'art. 117 c. 3 Cost. in relazione alla distinzione fra competenza regionale a legiferare e competenza statale sui principi fondamentali in materia di tutela della salute si richiama Corte cost. sentt. nn. 282/2002, 438/2008, su quest'ultima si veda anche il commento a sentenza: C. Casonato, *Il principio della volontarietà dei trattamenti sanitari fra livello statale e livello regionale,* in *Le Regioni*, 3-4, 2009.

[45] F. Taroni, *Salute, sanità e regioni in un Servizio sanitario nazionale*, in *L'Italia e le sue Regioni*, Roma, 2015.

[46] A mero titolo esemplificativo, come caso particolarmente virtuoso in tema di applicazione di *BCI* si menziona il SSR dell'Emilia-Romagna. Nello specifico l'Azienda Ospedaliero Universitaria di Ferrara ha scelto la *start-up* italiana *Vibre*, azienda che sviluppa interfacce neurali, per eseguire il monitoraggio di cardiologi interventisti che eseguono interventi per diversi turni e dunque per stabilire una soglia sul limite di interventi da svolgere quotidianamente in maniera sicura.

[47] V. P. Grossi, M. Tuozzo, *L'attuazione della Missione 6 – Salute del PNRR in Campania: un'occasione di rilancio o la premessa per una nuova crisi?,* in *Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale*, 5, 2022, 999-1029.

[48] *The Italian health data system is broken*, in *The Lancet Regional Health Europe*, 48, 2025.

relativa al triennio 2019-2021 delle esperienze di telemedicina da cui risulta evidente, in base al numero di esperienze attive riscontrate – che si attestano attorno ai 60 casi in Regioni come Lombardia e Lazio, ma non superano i 20 nel caso della Sicilia e i 3 nel caso della Toscana – un *gap* nell'attuazione di tali servizi; altrettanto disomogenei risultano i dati sulla disponibilità della piattaforma chirurgica robotica Da Vinci. Tutte analisi, queste, che illustrano chiaramente i summenzionati squilibri regionali. Nonostante la spinta che la pandemia ha fornito nel senso di una maturazione digitale del cittadino nell'ecosistema sanitario, v'è altresì da specificare che i primi dati del periodo post-emergenziale hanno evidenziato un immediato drastico calo delle prestazioni di telemedicina erogate da professionisti sanitari. I dati relativi al 2023 riportati dall'Osservatorio Sanità Digitale del Politecnico di Milano evidenziano che solo il 35% degli specialisti e il 43% dei medici di medicina generale ha utilizzato servizi di tele-visita[49]. Da quanto esposto, emerge chiaramente che la tutela della salute, nell'ambito del SSN regionalizzato, impone la necessità di strumenti che garantiscano una coesione unitaria del sistema. Questo requisito costituisce una chiave interpretativa essenziale, benché non scontata, della regionalizzazione della sanità italiana. Tale assetto, presente già nel testo originario della Costituzione repubblicana e confermato dalla revisione costituzionale del 2001, evidenzia due dinamiche principali. Da un lato, la differenziazione tra i territori, intrinseca al sistema, tende a intensificarsi se non adeguatamente regolata, con il rischio di compromettere l'uguaglianza nell'accesso al diritto alla salute. Dall'altro, però, ogni Regione può modellare un sistema di protezione del diritto calibrato sulle proprie scelte organizzative, rimanendo comunque integrato nel quadro complessivo del SSN[50]. Anche al fine di colmare il *digital gap* sia interregionale, sia fra Regioni più avanzate e dimensione europea, si pone la Missione 6 PNRR dedicata alla salute, che individua obiettivi sul fronte tecnologico e socioeconomico puntando a rafforzare il SSN, con la concertazione da parte della Conferenza Stato-Regioni di azione statale e regionale, e a mitigare le significative disparità regionali col monitoraggio dell'Agenzia nazionale per la Sanità Digitale identificata con *Agenas* con l.n. 25/2022. In questo scenario, l'elaborazione del PNRR e la sua attuazione sembrano rispondere a una logica centripeta, con un indirizzo politico-amministrativo orientato all'uniformità. L'aspetto tecnico tende a supportare questa logica, promuovendo l'adozione di modelli digitali uniformi per servizi, piattaforme e infrastrutture tecnologiche su tutto il territorio nazionale, riducendo gli spazi per scelte o iniziative autonome da parte delle singole Regioni[51]. La necessaria interoperabilità dei dati[52] richiesta dagli strumenti di sanità digitale, infatti, promuove la scelta di interfaccia e modelli digitali di servizi uniformi sul territorio nazionale, mitigando e assottigliando, pertanto, gli spazi di autonomia o iniziativa in capo ai vari SSR[53]. In questo contesto, la tecnologia, dunque, funge da strumento per veicolare standard uniformi, sospingendo verso l'obiettivo di garantire universalità ed

[49] D. Bianco *et al.*, *Digital Health 2030. Verso una trasformazione Data-driven della sanità,* presentato in occasione del *forum The European House – Ambrosetti La trasformazione digitale della sanità per una crescita e uno sviluppo sostenibile*, 2022, 86 ss.

[50] Così R. Balduzzi, D. Servetti, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista Aic*, 2, 2019.

[51] Come precisa E. Ferioli, *Il diritto alla salute alla prova della Digital Health,* cit., nelle nuove linee guida nazionali sul FSE del 27 marzo 2022, sulla scia della suddetta tendenza centralizzatrice, si evidenzia la necessità di un'implementazione uniforme dei servizi digitali nei SSR. Si specifica, infatti, che: «L'interazione utente-FSE per l'accesso ai suoi servizi avviene sulla base di un modello di interfaccia utente e di un processo di erogazione del servizio unico e omogeneo a livello nazionale».

[52] A tal fine si specifica, altresì, che il PNRR – nella Missione 1 con la Componente relativa alla Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella P.A. – prevede un investimento teso a favorire proprio l'interoperabilità dei dati e la nascita della Piattaforma Nazionale Dati.

[53] N. Posteraro, N., *La digitalizzazione della sanità in Italia: uno sguardo al Fascicolo Sanitario Elettronico (anche alla luce del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza)*, in *Federalismi.it*, 26, 2021, 209.

equità nell'accesso alle prestazioni[54].

Si ritiene, inoltre, che questa azione «uniformante» dello Stato può trovare fondamento normativo nel titolo competenziale del «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» come previsto dall'art. 117, c. 2, lett. *r)*, Cost. Questo titolo, oltre a non violare la potestà concorrente in materia di tutela della salute (art. 117, co. 3), è supportato dalla giurisprudenza costituzionale – si vedano in tal senso le sentenze n. 17/2004 e 240/2007 – che attribuisce al coordinamento informatico un'interpretazione estesa, includendo anche istanze di razionalizzazione e qualità dei servizi informatici pubblici[55].

5. Riflessioni conclusive. In conclusione, mi limito a proporre alcune suggestioni che pongono l'accento anche sui potenziali rischi e zone d'ombra correlate allo sviluppo della *digital health*. Non ci si può, infatti, esimere dal menzionare che, oltre ai suddetti benefici della digitalizzazione, si prospettano nuove sfide e potenziali rischi. Si pensi alla capacità delle tecnologie digitali di incidere su concetti sociali e giuridici quali l'identità personale, la *privacy,* la libertà personale, ma anche di tracciare nuovamente i confini del concetto di persona quale accumulo di dati e informazioni riorganizzabili secondo finalità eterogenee, con le connesse conseguenze nella sfera di diritti e libertà costituzionali.[56] Nell'alveo del diritto alla salute emergono preoccupazioni circa il principio di autodeterminazione, la tutela della *privacy*[57], il principio di eguaglianza nell'accesso alle tecnologie[58], il divieto di discriminazione messo a repentaglio dai numerosi *bias*[59]– che possono intaccare *dataset* o gli algoritmi stessi – e dal noto problema dell'opacità di alcuni sistemi di IA[60]. Per un esempio di *bias,* legato proprio ai temi di *digital health,* si menziona uno studio del Policlinico di Chicago del 2022[61] che nell'analizzare l'*Electronic Health Record*, *i.e.* un documento analogo al profilo sanitario sintetico in seno al nostro Fascicolo sanitario, ravvisava, a parità di condizioni sociali e di stato di salute del paziente, una più massiccia insorgenza di descrittori negativi in caso di pazienti afro-americani[62]. Si fa riferimento poi, a titolo meramente esemplificativo, a un caso rilevato nella provincia di Salta, in Argentina, pur ricordando le opportune differenze di contesto. Un algoritmo predittivo messo appunto da *Microsoft* mirava a stimare la probabilità di gravidanze tra adolescenti per ridurre l'incidenza del fenomeno, usando modelli matematici per analizzare caratteristiche socio-economiche, cercando di identificare i fattori associati a un rischio maggiore di gravidanze precoci. Il sistema è stato ampiamente criticato e ha sollevato

---

[54] E. Ferioli, *Il diritto alla salute alla prova della Digital Health,* cit., 220.

[55] N. Maccabiani, *Tra coordinamento informativo e livelli essenziali delle prestazioni: il caso del Fascicolo Sanitario Elettronico,* in *Federalismi*, 12, 2023, 250-269.

[56] Così E. Carpegna Brivio, *Pari dignità sociale e Reputation Scoring. Per una lettura costituzionale della società digitale*, Torino, 2024, 7.

[57] Per quanto concerne la tutela dei dati sanitari, il fondamento normativo è rappresentato dall'art. 9 del GDPR che ne autorizza il trattamento a scopo di cura, di interesse pubblico, o per finalità di ricerca scientifica.

[58] Sul fondamento costituzionale del diritto all'accesso a internet e sulla sua configurazione quale diritto sociale cfr. S. Scagliarini, *I diritti costituzionali nell'era di internet: cittadinanza digitale, accesso alla rete e net neutrality,* in T. Casadai, S. Pietropaoli (a cura di), *Diritto e tecnologie informatiche,* Milano, 2024, quale diritto fondamentale cfr. M. Olivetti, *Diritti fondamentali e nuove tecnologie: una mappa del dibattito italiano,* in *Journal of institutional studies*, 2, 2020, 408 ss.

[59] Per altri esempi di *bias* di sistemi di IA applicati in ambito sanitario cfr. WHO, *Ethics and Governance of Artificial Intelligence for Health*, 2021.

[60] Sul punto si veda Garante per la Protezione dei Dati Personali, *Decalogo per la realizzazione di servizi sanitari nazionali attraverso sistemi di Intelligenza Artificiale*, 2023.

[61] M. Sun *et al., Negative patient descriptors: Documenting racial bias in the Electonic Health Record*, cit.

[62] D. Morana, T. Balduzzi, F. Morganti, *La salute "intelligente": eHealth, consenso informato e principio di non-discriminazione,* cit. 147.

seri dubbi etici e giuridici, in quanto, l'algoritmo operava, dapprima senza ottenere il consenso informato degli adolescenti coinvolti, inoltre tendeva a stigmatizzare i giovani appartenenti a contesti vulnerabili, contribuendo a perpetuare pregiudizi e disuguaglianze sociali e a fornire esiti confermativi, anziché soluzioni preventive ed inclusive, col correlato rischio di *nudging* e di riduzione della sfera di autonomia degli utenti stessi[63].

Sul solco delle considerazioni sinora fatte, si pone anche il reg. UE 2024/1689 c.d. *AI ACT*, che all'art. 1 pone come obiettivo un alto livello di protezione della salute. Il Regolamento si basa, infatti, sull'assunto che determinati sistemi di IA, come dispositivi medici, sistemi che influenzano la salute e sistemi di *emotional AI*[64] – non vietati in campo sanitario – siano, in via generale, ad alto rischio per il potenziale impatto negativo sulla sicurezza e sui diritti fondamentali. Accanto ai summenzionati rischi e conseguenti potenziali *vulnus* a diritti fondamentali, si aggiunge, inoltre, la necessità, enucleata anche dalla *soft law* comunitaria sul tema[65], di applicare un approccio etico e antropocentrico nel processo di digitalizzazione della salute, al fine di evitare la c.d. disumanizzazione delle pratiche sanitarie e che nel delinearsi dei nuovi confini del rapporto medico-paziente[66] – quale inevitabile effetto dell'impatto tecnologico – risulti svilita e svuotata l'alleanza terapeutica, importante corollario della libertà di cura[67]. Pertanto si pone la necessità di adottare un approccio c.d. *Human Centred Design* (HCD) in cui, per tutto il percorso di cura del paziente, la progettazione tecnologica sia orientata ai bisogni dello stesso[68].

L'implementazione delle tecnologie ICT, senza un'adeguata formazione del personale sanitario e senza una maturazione digitale complessiva, potrebbe paradossalmente esacerbare il divario digitale esistente, configurandosi come un moltiplicatore di disuguaglianza, idoneo a inasprire, anziché a livellare, il *digital gap* che sussiste tra i vari SSR e il *digital divide* anche tra i singoli pazienti, in base al loro grado di alfabetizzazione digitale[69].

È preminente a tal fine, inoltre, che l'aggiornamento dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), di esclusiva competenza statale, sia adeguato ai rapidi sviluppi tecnologici per evitare che i divari territoriali nell'accesso alle cure siano aggravati da un uso diseguale delle tecnologie nei diversi SSR. Un passo avanti significativo in tal senso è stato compiuto nell'aprile 2023 con l'intesa in Conferenza Stato-Regioni sul decreto tariffario dei nuovi LEA, la cui entrata in vigore è avvenuta il 30 dicembre 2024[70]. Il decreto in parola ha, infatti, aggiornato i nomenclatori della specialistica ambulatoriale e dell'assistenza protesica, rimasti fermi rispettivamente al 1996 e al 1999, introducendo prestazioni tecnologicamente avanzate, come strumenti di alta precisione diagnostica per immagini, domotica, enteroscopia con microcamera ingeribile, radioterapia con braccio robotico, apparecchi acustici digitali e arti

[63] WHO, *Ethics and Governance of Artificial Intelligence for Health*, cit., 53.

[64] Sul tema si veda D. Ruggiu, *L'emozione, nuovo territorio di conquista dell'intelligenza artificiale: applicazioni e rischi*, in *Agenda Digitale*, 2021.

[65] Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti norme di diritto civile sulla robotica, P8_TA (2017)0051; Risoluzione del Parlamento europeo del 12 febbraio 2019 su una politica industriale europea globale in materia di robotica e intelligenza artificiale, P8_TA(2019)0081; Comunicazione del 8 aprile 2019 della Commissione Europea, *Creare fiducia nell'intelligenza artificiale antropocentrica*, COM (2019), 168.

[66] Ministero Della Salute, *I sistemi di intelligenza artificiale come strumento di supporto alla diagnostica,* 2021.

[67] E. Ferioli, *Il diritto alla salute alla prova della Digital Health*, cit., 215.

[68] Per un'ampia trattazione del concetto nell'ambito delle tecnologie sanitarie cfr. F. Tosi, A. Rinaldi, *Il Design per l'Home Care L'approccio Human-Centred Design nel progetto dei dispositivi medici*, 2015.

[69] La rilevanza dell'alfabetizzazione informatica, *rectius* «diffusione *della cultura informatica»,* in quanto corrispondente a finalità di interesse generale, viene espressa dalla Corte costituzionale con sent. n. 307/2004 specificando che la sua tutela si estrinseca nell'ampio raggio dell'ombrello protettivo *ex* art. 9 Cost.

[70] *Cfr.* d.m. 25 novembre 2024.

artificiali a tecnologia avanzata…
Si ritiene, in conclusione, che per garantire una tutela effettiva, è necessario che le ICT incidano sul diritto alla salute in maniera onnicomprensiva, tenendo conto della sua natura bifronte: sia potenziando la sua dimensione di diritto fondamentale di libertà, sia nella sua dimensione di diritto sociale, promuovendo un sistema sanitario regionalizzato tecnologicamente avanzato ma anche equo. In quanto non bisogna dimenticare che la *ratio* di qualsiasi diritto fondamentale è rinvenibile nella funzione sociale dello stesso e, dunque, in una dimensione che si estrinseca necessariamente nel binomio libertà-eguaglianza non potendo mai prescindere dalla seconda componente[71].

Abstract. Il contributo esamina l'impatto delle *ICT* e della transizione digitale nella sanità, quale settore chiave della politica di coesione dall'Unione europea. Passando in rassegna i possibili benefici per il Sistema Sanitario Nazionale, un *focus* particolare viene posto sulla sanità digitale quale strumento potenzialmente uniformante per affrontare le debolezze strutturali insite nel SSN regionalizzato. L'analisi considera inoltre i rischi di acutizzazione dei divari digitali preesistenti in assenza di adeguati interventi coordinati.

Abstract. The paper examines the impact of ICT and the digital transition in healthcare, a key sector of the European union's cohesion policy. By reviewing the potential benefits for the National Health System, particular attention is given to digital health as a potentially unifying tool to address the structural weaknesses inherent in Italy's regionalized healthcare system. The analysis also considers the risks of exacerbating pre-existing digital divides in the absence of adequate and coordinated actions.

Parole chiave. Diritto alla salute – TIC – Sanità Digitale – Divario Digitale – Sistema Sanitario Regionalizzato.

Key words. Right to health – ICT – Digital health – Digital Divide – Regional Health Care System.

[71] Sull'evoluzione e sulla pluridimensionalità del diritto alla salute cfr. G. M. Palamoni, *L'evoluzione del diritto alla salute: riflessi giurisprudenziali ed organizzativi,* in *Il diritto amministrativo*, 1, 2014; L. Busatta, *La salute sostenibile. La complessa determinazione del diritto ad accedere alle prestazioni sanitarie*, Torino, 2018.

IL «GOVERNO DEL TERRITORIO» TRA ESIGENZE DI UNITARIETÀ E RICHIESTE DI REGIONALISMO DIFFERENZIATO [*]

di Leandra Abbruzzo[**]

Sommario. 1. Cenni introduttivi. – 2. Il rapporto tra «governo del territorio» e «urbanistica». – 3. La posizione della Corte costituzionale. – 4. L'assenza di una legge statale. – 5. Le richieste di regionalismo differenziato in materia di governo del territorio. – 6. Una materia a competenza concorrente e gestione integrata.

1. Cenni introduttivi. L'espressione «governo del territorio» compare in Costituzione nel 2001 tra le materie di competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni[1], le cui funzioni amministrative sono allocate sulla base dei principi di adeguatezza, differenziazione e sussidiarietà. Tale scelta suscitò perplessità in dottrina poiché il settore del governo del territorio, come si vedrà *infra*, rappresentando un fulcro di attrazione per numerosi interessi e funzioni incidenti sul territorio, individua un ambito «rappresentativo o evocativo di esigenze da soddisfare e finalità da perseguire, ovvero di obiettivi cui ispirare un'attività di programmazione e pianificazione»[2].

Una legge recante i principi fondamentali della materia del governo del territorio non è stata ancora approvata e, in assenza di una disciplina unitaria di riferimento, le Regioni nel corso del tempo hanno adottato leggi specificamente dedicate alla disciplina della materia. Pur in presenza di aspetti comuni, quali i modelli di pianificazione urbanistica e il tema del contenimento del consumo di suolo[3], tali leggi regionali si caratterizzano per il marcato livello di eterogeneità, conseguenza anche dell'assenza di una legge a livello statale.

Ultimamente si è anche riacceso il dibattito inerente all'autonomia differenziata[4] in seguito

[*] *Sottoposto a referaggio.*

[**] Dottore di ricerca in Il diritto dei servizi nell'ordinamento italiano ed europeo - Università di Napoli Parthenope.

[1] Per un'analisi approfondita del ruolo delle Regioni nell'ambito del sistema multilivello si veda, tra i tanti, P. Bilancia, *Regioni, enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, in *Rivista AIC*, 4, 2014 e A. Papa, *Le Regioni nella* multilevel governance *europea*, in A. Papa (a cura di), *Le Regioni nella* multilevel governance *europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Torino, 2017.

[2] T. Bonetti, A. Sau, *Regioni e politiche di governo del territorio*, in *Le Regioni*, 4, 2014, 599. R. Bin, *Materie e interessi. Tecniche di individuazione delle competenze dopo la riforma del Titolo V*, in *Astrid.it*, 4, spiega che in alcune materie, come il «governo del territorio», «non emergono oggetti, beni, strutture, personale, dotazioni finanziarie, organizzazioni centrali e periferiche: esse indicano piuttosto situazioni, obiettivi, valori, esigenze tutte cose che non hanno "materialità"».

[3] E. Boscolo, *Oltre il territorio, il suolo quale matrice ambientale e bene comune*, in *Urb. app.*, 2014, 135; M. Dugato, *L'uso accettabile del territorio*, in *Ist. fed.*, 2017, 597 ss.

[4] AA.VV., in P. Bilancia (a cura di), *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*. Atti del convegno UniMi-CSF – Milano, 8 ottobre 2019, Torino, 2019 e A. Lucarelli, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, numero speciale 2, 2019.

Issn 2421-0528

alla richiesta iniziale da parte di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto di avvalersi di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, cui è seguita l'approvazione della legge n. 86/2024, la quale prevede la possibilità di richiedere maggiore autonomia in diverse materie, tra cui rientra anche il governo del territorio. Tale ambito si configura difficilmente come materia esclusiva dello Stato e, per motivazioni opposte, quali la frammentazione legislativa e l'assenza di fondamentali principi unitari, sembra discutibile anche una sua devoluzione alle Regioni.

Alla luce di suddette premesse, il presente lavoro, muovendo dall'analisi della normativa e della giurisprudenza costituzionale, si prefigge l'obiettivo di indagare se il ricorso all'attuazione dell'art. 116 Cost.[5] possa essere interpretata come un'occasione, a 24 anni di distanza dalla riforma del Titolo V, per un ripensamento di un elenco di materie di competenza concorrente troppo ampio e, in particolare, per la parte che qui rileva, se le istanze di regionalismo differenziato in materia di governo del territorio possano offrire strumenti utili per migliorare l'azione regionale nella prospettiva dell'efficienza e dell'efficacia oppure sia preferibile volgere l'attenzione all'adozione di una legge statale di riferimento in cui siano sanciti espressamente i principi fondamentali idonei ad evitare frequenti contenziosi e nuove frammentazioni.

2. Il rapporto tra «governo del territorio» e «urbanistica». In Assemblea costituente tra le materie di competenza concorrente viene inserita l'«urbanistica», la cui nozione si ricava dalla legge n. 1150/1942[6], la quale non solo rimane in vigore con l'avvento della Costituzione, ma costituisce un punto di riferimento per la Corte costituzionale, che ad esempio, ne desume le definizioni di urbanistica e di edilizia[7].

Con il tempo la nozione di urbanistica muta: ad esempio, viene superata la netta separazione tra la pianificazione urbanistica, la tutela paesistica-ambientale e la salvaguardia del suolo e si riconosce la presenza sul territorio di una pluralità di interessi che rientrano nell'ambito degli strumenti urbanistici, pur nel rispetto delle competenze statali. Nell'art. 80, d.P.R. n. 616/1977 viene sancito, infatti, che «le funzioni amministrative relative alla materia "urbanistica" concernono la disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di

[5] L. Antonini, *Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta*, Venezia, 2013, 21, ritiene che nell'art. 116, comma 3, Cost. andrebbe ravvisata «la parte più interessante della riforma del Titolo V».

[6] Una prima disciplina del territorio si rinveniva già nella l.n. 2359/1865. Sul punto G.L. Conti, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Milano, 2007, 24 ss.; G. D'Angelo, *Cento anni di legislazione urbanistica*, in A.M. Sandulli (a cura di), *I lavori pubblici*, Milano, 1967, 453 ss. N. Assini, *Pianificazione urbanistica e governo del territorio*, in G. Santaniello (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2000, 10, osserva come la l.n. 11150/1942 rappresenti la necessità di un rilevante intervento dei poteri pubblici sull'uso del territorio. La legge del 1942 viene successivamente modificata dalla l.n. 765/1967 in cui il principio della pianificazione viene esteso espressamente a tutto il territorio, anche quello non urbano.

[7] La Corte costituzionale, nella sent. n. 50/1958, ha definito l'urbanistica come «quel complesso di norme che regola "l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati e lo sviluppo urbanistico in genere" (legge 17 agosto 1942, n. 1150, art. 1), e che, snodandosi attraverso i piani territoriali di coordinamento (art. 5 e segg.), i piani regolatori generali (art. 7 e segg.), i piani regolatori particolareggiati (art. 13 e segg.) giunge, come a punto terminale, a disciplinare l'attività edilizia vera e propria (art. 31 e segg.), dettando anche le direttive alle quali si deve ispirare, nel campo della edilizia, la potestà regolamentare dei comuni (art. 33)». Nella stessa decisione la Consulta ritiene che «l'edilizia, nel suo significato tradizionale di disciplina della costruzione e manutenzione degli edifici, al fine di tutelare l'incolumità, l'igiene e la sanità pubblica, la viabilità e il decoro cittadino, s'inserisce in massima parte nella materia dell'urbanistica e con questa, comunque, è strettamente legata». Si parla di «cerchi concentrici»: cfr. N. Maccabiani, *La Corte «compone» e «riparte» la competenza relativa al «governo del territorio»*, in *Riv. giur. edil.*, 2005, 121.

trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente»[8].
Si afferma dunque un significato più ampio dell'urbanistica, che, intersecandosi con competenze spettanti allo Stato, tra cui la tutela dell'ambiente, del suolo e del paesaggio, diviene «governo del territorio»[9] e, infatti, tale espressione subentra alla prima nel testo novellato dell'art. 117 dalla riforma del Titolo V del 2001[10], con cui vengono introdotte nel testo costituzionale venti materie di competenza concorrente (art. 117, co. 3, Cost.). Questa riforma si basa sulla considerazione che la nuova allocazione delle funzioni legislative e amministrative debba rispondere ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione al fine di migliorare l'efficienza di governo e la gestione delle risorse. Il principio di sussidiarietà, in particolare, si configura «come intelaiatura sostenibile sulla quale poggiare un assetto istituzionale più democratico e rispondente alla plurale realtà dei sistemi economico-sociali e territoriali soprattutto, con riferimento al governo del territorio, in quelli più complessi e che esprimono una più forte domanda di innovazione delle forme di governo e di pianificazione»[11].
Quando la riforma del 2001 entrò in vigore, la Corte costituzionale rivestì un ruolo indispensabile per «far vivere» il nuovo Titolo V[12], soprattutto l'art. 117, che veniva considerato una «pagina bianca»[13].
Tra le materie ricomprese nella disposizione *de qua* che potevano già essere lette alla luce di

[8] G.L. Conti, *Alla ricerca del significato della espressione «governo del territorio» nella riforma del Titolo V della Costituzione e dei principi fondamentali «impliciti» di questa materia*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2002, 374, ritiene che in questa disposizione «la definizione di urbanistica è espressa in termini talmente ampi da poter essere ritagliata così da separare una, se così si può dire, urbanistica in senso stretto, che ha per oggetto le trasformazioni fisiche del territorio come specificate, ad esempio, dall'art. 1 della l. n. 1150/1942, da una urbanistica in senso ampio, che riguarda anche le bellezze naturali, il paesaggio e la tutela dell'ambiente, come tipicamente avviene negli artt. 80 ss. del d.p.r. n. 616/1977 e, in misura minore, negli artt. 51 ss. del d.lgs. n. 112/1998, dove territorio, ambiente ed infrastrutture sono un unico ambito di regolamentazione, ovvero nell'art. 34 del d.lgs. n. 80/1998, dove la materia di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo denominata urbanistica vede riuniti tutti i provvedimenti che hanno come oggetto l'uso del suolo, ivi compresi i provvedimenti abilitativi in materia edilizia e gli atti preordinati all'esproprio».
[9] G. Morbidelli, *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, in *Enc. Giur.*, XXIII, Roma, 1990.
[10] A. Uricchio, *Sviluppo e federalismo gentile*, in G. Arfaras (a cura di), *L'Italia delle autonomie alla prova del Covid 19*, Milano, 2020, 1, sostiene che «la riforma costituzionale del 2001 ha promosso il modello dell'autonomia regionale differenziata sulla base dell'idea della non omogeneità degli interessi e delle preferenze delle comunità locali […], ovvero della convinzione che la differenziazione possa stimolare la competizione verso l'alto, migliorando l'efficienza complessiva nella gestione degli enti regionali».
[11] C.A. Barbieri, *L' «autonomia differenziata» delle Regioni nella materia governo del territorio*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 2019.
[12] A. D'Atena, *La Consulta parla… e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giur. Cost.*, 2002, 2028.
[13] Cfr. F.S. Marini, *I criteri di interpretazione delle materie*, in G. Corso, V. Lopilato (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, pt. gen., Milano, 2006, 85. Il riferimento alla «pagina bianca» si deve a L. Paladin, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, 1971, II, 3 ss.

una determinata configurazione normativa[14], rientra il governo del territorio[15], la cui nozione era utilizzata già negli anni Settanta al fine di individuare il significato più ampio dell'urbanistica dai giuristi[16] nonché a livello legislativo (art. 80, d.P.R. n. 616/1977). Prima della riforma del Titolo V tale locuzione era presente anche in alcune leggi regionali per evidenziare il distacco dal modello di pianificazione e programmazione urbanistica sviluppatosi a partire dalla legge. n. 1150/1942, in cui il cardine di ogni attività inerente al territorio era costituito dal piano regolatore generale[17]. Come sottolineato dalla dottrina, infatti, il «governo del territorio» «non nasce dal nulla», ma «si afferma all'interno delle vicende dell'urbanistica», rispecchiando l'evoluzione dall'«urbanistica-centro abitato» all'«urbanistica-uso territorio», fino all'«urbanistica-ambiente»[18].

Relativamente al rapporto tra urbanistica e governo del territorio sono state fornite tre diverse interpretazioni dottrinali: una prima tesi (c.d. sinonimico-evoluzionista) identifica il governo del territorio con l'urbanistica nella sua accezione più ampia[19]; una seconda corrente (c.d. separazionista) rimette all'urbanistica la disciplina dell'uso del territorio urbano e al governo del territorio quella dello spazio circostante[20]; una terza lettura, (c.d. incorporazionista), in questa sede condivisa, il governo del territorio, pur ricomprendendo

---

[14] Sul criterio storico-normativo per l'interpretazione dell'art. 117 Cost., F.S. Marini, I *criteri di interpretazione delle materie*, cit., 88 ss.; A. D'Atena, *Materie legislative e tipologia delle competenze,* in *Quad. Cost.*, 2003 15 ss.; S. Mangiameli, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, 337 ss.; B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, 89 ss. Cfr. anche R. Bin, *La legge regionale, tra «rimaterializzazione» delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Ist. fed.*, 2009, 439 ss. Sull'origine del governo del territorio e sul rapporto con l'urbanistica e l'edilizia si rinvia a S. Civitarese Matteucci, E. Ferrari, P. Urbani (a cura di), *Il governo del territorio*, Milano, 2003; G.L. Conti, *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, cit., 1 ss.; M. Luciani, *L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia urbanistica e edilizia*, in *Riv. giur. ed.*, 1, 2009, 15 ss.; N. Pignatelli, *Il «governo del territorio» nella giurisprudenza costituzionale: la recessività della materia*, Torino, 2012, spec. 75 ss.; G. Pagliari, *La materia «governo del territorio» nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. giur. urb.*, 3-4, 2014, 315 ss.

[15] Sul diritto del governo del territorio si rinvia, *ex plurimis*, A. Bartolini, *Urbanistica,* in *Enc. Dir.*, *I Tematici, III, Funzioni amministrative*, Milano, 2022, 1260 ss.; R. Bin, *Territorio, risorsa limitata*, in *Le Regioni*, 5, 2023; G. Piperata, *Territori da tutelare e transazioni ecologiche da promuovere: armonizzazione degli interessi e ruolo dei poteri regionali e locali*, in *Le Regioni*, 5, 2023; D. Donati, *La forma e la sostanza, o dell'incerta affermazione della pianificazione strategica nell'ordinamento italiano*, in *Le Regioni*, 5, 2023; A. Sau, *Le politiche di governo del territorio nel quadro dell'autonomia differenziata*, in *Le Regioni*, 5, 2023; M. De Donno, *Il governo del territorio europeo: Stato legislatore o Stato pianificatore?*, in *Le Regioni*, 5, 2023; B. Celati, *La localizzazione degli impianti energetici da fonti rinnovabili nel difficile bilanciamento tra interessi locali e finalità di tipo sistemico*, in *Le Regioni*, 5, 2023; G. Santangelo, *Gli strumenti normativi per promuovere la rigenerazione urbana in Emilia-Romagna: una nuova disciplina urbanistica, edilizia e del contributo di costruzione – I parte*, in *Le Regioni*, 5, 2023. Per il passaggio da diritto urbanistico a quello del governo del territorio, cfr. Aa.Vv., *Dall'urbanistica al governo del territorio. Valori culturali, crescita economica, infrastrutture pubbliche e tutela del citta dino.* Atti del LXV Convegno di scienza dell'amministrazione, Milano, 2020.

[16] G. Morbidelli, *La disciplina del territorio tra Stato e Regioni*, Milano, 1974.

[17] Legge reg. Toscana, n. 5/1995, *Norme per il governo del territorio*; legge reg. Basilicata n. 23/1999, *Tutela, governo ed uso del territorio*; legge reg. Lazio n. 38/1999, *Norme sul governo del territorio*; legge reg. Calabria n. 19/2002, *Norme per la tutela, governo ed uso del territorio – Legge urbanistica della Calabria*.

[18] E. Ferrari, *I Comuni e l'Urbanistica*, in. S. Civitarese Matteucci, E. Ferrari, P. Urbani (a cura di), *Il governo del territorio*, cit., 129.

[19] P. Stella Richter, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2006, 6; P. Urbani, *Il governo del territorio e luoghi di vita e di lavoro*, in S. Civitarese Matteucci, E. Ferrari, P. Urbani (a cura di), *Il governo del territorio*, cit., 183 ss., spec. 187-189

[20] V. Cerulli Irelli, *Il «governo del territorio» nel nuovo assetto costituzionale*, in S. Civitarese Matteucci, E. Ferrari, P. Urbani (a cura di), *Il governo del territorio*, cit., 499 ss., secondo cui «l'urbanistica, nel nuovo contesto, è fondamentalmente la disciplina dell'assetto e dello sviluppo delle città, cioè dei centri abitati (si torna così alla nozione originaria, molto restrittiva). Il governo del territorio attiene invece alla gestione di una serie di interessi che in parte limitano l'urbanistica, in parte se ne differenziano; interessi che riguardano la politica delle grandi infrastrutture, la politica dello sviluppo economico (es. gli insediamenti industriali), la politica agricola» (504).

l'urbanistica, concernerebbe altresì la disciplina degli strumenti di pianificazione e programmazione del territorio[21]. La materia *de qua*, infatti, rappresenta «un'attività complessa, che fa riferimento al governo dei processi, della convivenza, delle evoluzioni [... che] prevede la predeterminazione di fini lontani, di mete a lunga scadenza»[22], ricomprendendo interessi «che in parte ineriscono alla materia dell'urbanistica e in parte se ne differenziano, in quanto riguardano la politica delle grandi infrastrutture, lo sviluppo economico e la politica agricola»[23], beni culturali, paesaggio[24] e servizi pubblici locali[25].

3. La posizione della Corte costituzionale. Secondo la Corte costituzionale il territorio deve essere considerato una risorsa complessa che incorpora una pluralità di vocazioni (ambientali, culturali, produttive, storiche) e che, pertanto impone una pianificazione urbanistica diretta «allo sviluppo complessivo e armonico del territorio, nonché a realizzare finalità economico-sociali della comunità locale, in attuazione di valori costituzionalmente tutelati»[26].

Sulla base di questa concezione, anche la giurisprudenza costituzionale, aderendo alla lettura incorporazionista, ha ritenuto che l'urbanistica e l'edilizia siano parte del governo del territorio[27] e ne costituiscono il «nucleo duro»[28]. Il governo del territorio è, infatti, una materia «che comprende, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività»[29]: è una «funzione» comprendente «l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio»[30]. La Corte, per limitarne il perimetro, interpreta la materia

---

[21] P.L. Portaluri, *La civiltà della conversazione nel governo del territorio*, in S. Civitarese Matteucci, E. Ferrari, P. Urbani (a cura di), *Il governo del territorio*, cit., 397 ss.; S. Amorosino, *Il governo dei sistemi territoriali. Il nuovo diritto urbanistico*, Padova, 2008, 10, per cui «il carattere dinamico, aggregativo, aperto del governo del territorio gli consente di assorbire molto meglio dei tradizionali modelli gerarchici e per separazione delle competenze, un elemento strutturale essenziale: la ineliminabile compresenza di interessi di tipo e di livello diverso, riferibili a molteplici centri di imputazione territoriale che "insistono" su un medesimo ambito o sistema territoriale» (13).

[22] M. Dugato, *Gli strumenti territoriali come strumenti di programmazione economica*, in *Ist. fed.*, 2, 2009, 261 ss.

[23] Così V. Cerulli Irelli, *Il «governo del territorio» nel nuovo assetto costituzionale*, cit., 508. Sul rapporto tra «governo del territorio» e «sviluppo economico» T. Bonetti, *Il diritto del «governo del territorio» in trasformazione. Assetti territoriali e sviluppo economico*, Napoli, 2011.

[24] Cons. St., sez. IV, 12 marzo 2010, n. 1461; Cons. St., sez. IV, 12 giugno 2009, n. 3770.

[25] M. Dugato, *Gli strumenti territoriali come strumenti di programmazione economica*, cit., non ha dubbi sul fatto che l'organizzazione territoriale dei servizi pubblici, specialmente locale, rientri nella nozione di governo del territorio (261).

[26] Così Corte cost., sent. n. 179/2019. Cfr. N. Pignatelli, *Il «governo del territorio» nella giurisprudenza costituzionale: la recessività della materia*, cit., 206-207.

[27] Cfr. Corte Cost., sentt. nn. 303/03 e 362/03. Sulla prima decisione si vedano S. Agosta, *Dall'intesa in senso debole alla leale collaborazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte conferme e (qualche) novità*, in *Federalismi.it*, 6, 2004; A. Anzon, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 2003; S. Bartole, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2-3, 2004; F. Bassanini, *La localizzazione delle grandi infrastrutture dopo la sentenza n. 303 del 2003: una questione ancora irrisolta*, in *Astrid.it*, 2003; Q. Camerlengo, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale,* in *Forum di quaderni costituzionali*, 2003. Sulla sentenza 362/2003 si rinvia a S. Foà, *La materia «edilizia» rientra nel «governo del territorio». Legge statale e limiti al potere sanzionatorio regionale per omesso/ritardo versamento del contributo di costruzione*, in *Il Foro amministrativo* (C.d.S.), 12, 2003.

[28] N. Pignatelli, *Il «governo del territorio» nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 75.

[29] Corte cost., sent. n. 307/2003. E. Carloni, *Le tre trasfigurazioni delle competenze concorrenti delle Regioni, tra esigenze di uniformità e interesse nazionale. Brevi note a margine delle sentenze n. 303, 307 e 308 del 2003 della Corte costituzionale*, in *Astrid.it*, 2003.

[30] Cfr. Corte cost., sent. nn. 362/2003 cit.; 331/2003; 196/2004. Sulla sentenza n. 331/2003 si rimanda a M.A. Mazzola, *Ambiente, salute, urbanistica e poi ... l'elettrosmog: quale potestà legislativa tra Stato e Regioni dopo il nuovo Titolo*

in senso funzionale ovvero individuando gli «interessi pubblici sottesi allo svolgimento di quelle attività, rispetto ai quali l'interesse riferibile al "governo del territorio" e le connesse competenze non possono assumere carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di tali interessi differenziati»[31].

La Consulta, tuttavia, pur riconoscendo alla competenza legislativa regionale «un ambito oggettivo assai esteso»[32], ne delimita l'estensione attraverso un criterio finalistico che impone la necessaria composizione e il coordinamento con altre competenze in presenza di interessi pubblici differenziati. Ne consegue che, laddove l'intervento regolatorio incida su settori di competenza concorrente (quali energia, tutela della salute o valorizzazione dei beni culturali e ambientali[33]) oppure di competenza esclusiva statale (in particolare la tutela dell'ambiente[34], ordinamento civile e la tutela dei beni culturali), la disciplina regionale non può operare disgiuntamente o contraddittoriamente rispetto alla normativa statale[35].

A titolo esemplificativo, relativamente alla tutela dei beni culturali[36], è stato chiarito che la programmazione urbanistica non può prescindere dalla salvaguardia dei valori artistici,

V della Costituzione?, in *Riv. giur. amb.*, 2, 2004; F. Orlini, *Tutela dell'ambiente e riforma del titolo V Cost.: spunti di riflessione in tema di competenze dello Stato e delle Regioni*, in *Riv. giur. edil.*, 2, 2004, parte 1. Sulla sentenza n. 196/2004, M. Barbero, *Brevi riflessioni a margine della sentenza della Consulta sul condono edilizio: profili di rilevanza in materia di federalismo fiscale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2004; A. Calegari, *Il condono edilizio tra legislazione statale e regionale: a margine della sentenza della Corte costituzionale 28 giugno 2004, n. 196*, in *Riv. giur. urb.*, 1, 2005; B. Caravita di Toritto, *Del condono e altro ancora: solo la Corte è in grado di esprimere saggezza istituzionale?*, in *Federalismi.it*, 14, 2004; C. Ruga Riva, *Il condono edilizio dopo la sentenza della Corte costituzionale: più potere alle Regioni in materia penale?*, in *Diritto penale e processo*, 9, 2004.

[31] Corte cost., sent. n. 383/2005.

[32] Corte cost., sent. n. 383/2005. Sulla pronuncia si veda, *ex plurimis*, Q. Camerlengo, *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti,* in *Le Regioni*, 2006.

[33] In merito si registra una copiosa giurisprudenza: nella localizzazione di infrastrutture e impianti energetici (Corte cost., sent. nn. 303/2003 cit., 407/2002; 278/2010); nell'edilizia sanitaria (Corte cost., sent. nn. 45/2008 e 99/2009) e scolastica (Corte cost., sent. nn. 62/2013 e 71/2018), nella valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare di Regioni ed enti locali (Corte cost., sent. nn. 340/2009 e 284/2012) e nella disciplina del condono edilizio (Corte cost., sent. nn. 196/2004, 49/2006 e 233/2015).

[34] In questa materia rientra la disciplina dei parchi e aree naturali protette (Corte cost., sentt. nn. 422/2002; 14/2012; 212/2014; 74/2017), i rifiuti (Corte cost., sentt. nn. 62/2008; 127/2010; 278/2010 cit.; 331/2010; 269/2014; 191/2022) e la bonifica dei siti inquinati (Corte cost., sentt. nn. 214/2008; 251/2021; 50/2023). Per una ricognizione della giurisprudenza v. N. Pignatelli, *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato-Regioni: profili sostanziali e processuali*, in *Federalismi.it*, 13, 2023; C. Sartoretti, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale: un problema concettuale non risolto?,* in L. Cuocolo, E. Mostacci (a cura di), *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni. Vent'anni di giurisprudenza costituzionale sul Titolo V*, Pisa, 175 ss. e M. Mengozzi, *Il «governo del territorio» e la sua intersezione strutturale con la «tutela dell'ambiente»: linee di continuità e di evoluzione*, in *Federalismi.it*, 15, 2017.

[35] Un orientamento analogo si registra anche nella giurisprudenza amministrativa: il Consiglio di Stato ha ritenuto che l'espressione «governo del territorio» debba intendersi come «intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico dello stesso» (Cons. Stato, sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710).

[36] A. Papa, *La problematica gestione di un bene culturale di proprietà di enti territoriali diversi: il caso della Villa Reale di Monza*, in P. Bilancia (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato*, Milano, 2005; Id., *Valorizzazione e gestione del patrimonio culturale nel Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in P. Bilancia (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali. Modelli giuridici di gestione integrata*, Milano, 2006; Id., *Valorizzazione e gestione del patrimonio culturale nel Codice dei beni culturali e del paesaggio tra propensione all'esternalizzazione e tentazione di ritorno al passato*, in *Economia e diritto del terziario*, 2, 2007; Id., *Le influenze del diritto internazionale sulla tutela dei beni culturali nell'ordinamento italiano*, in *Alberico Gentili: la salvaguardia dei beni culturali nel diritto internazionale*, Milano, 2008; Id., *La legislazione di tutela dei beni culturali nel Regno delle Due Sicilie: prodomi della vigente legislazione italiana*, in C. Diglio, G. Dotoli (a cura di), *Napoli culla delle culture*, Napoli, 2009; Id., *La dismissione di beni culturali pubblici. Note a margine della vendita a privati di un immobile di interesse storico divenuto pubblico in seguito all'esercizio del diritto di prelazione da parte dello Stato*, in *Studi in onore di Giuseppe Palma*, vol. II, Torino, 2012.

documentari e culturali in senso ampio[37], ragion per cui le Regioni non possono esercitare la competenza concorrente nel governo del territorio per derogare alle prescrizioni paesaggistiche[38] o per contestare la disciplina statale[39]. Parimenti, operando un riferimento all'ordinamento civile, eventuali deroghe regionali ai parametri statali sulle distanze tra edifici possono ritenersi legittime solo se riconducibili a scelte urbanistiche effettivamente motivate e coerenti con la finalità di governo del territorio, restando altrimenti precluse per violazione della competenza statale esclusiva[40].

Un'ulteriore intersezione strutturale si riscontra tra «governo del territorio» e «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema» (art. 117, co. 2, lett. *s)*)[41]. La Corte, anche prima del 2001, aveva chiarito che il «bene ambiente» attiene ad un interesse pubblico di valore costituzionale «primario» ed «assoluto»[42], cui bisogna assicurare un elevato livello di tutela attraverso una disciplina unitaria. Successivamente alla riforma del Titolo V l'ambiente si configura come una materia trasversale[43], su cui insistono interessi diversi[44], motivo per cui viene supposto l'intervento del legislatore regionale che, esercitando la propria competenza legislativa, può prefiggersi la cura «di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali»[45]. Essendo la tutela dell'ambiente un valore, infatti, sussiste «titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo» nel rispetto degli standard di tutela uniformi stabiliti dallo Stato[46]. Tale apertura, tuttavia, non comporta un'autonomia assoluta

[37] Corte cost., sent. n. 232/2005. R. Agnoletto, *Le finalità di tutela dei beni culturali nell'ambito della legislazione regionale*, in *Riv. giur. edil.*, 5, 2005; G. Cocco, *Le relazioni tra ambiti materiali differenziati e livelli di governo diversi. La Corte «si complica la vita»*, in *Riv. giur. amb.*, 1, 2006; A. Roccella, *Governo del territorio: rapporti con la tutela dei beni culturali e l'ordinamento civile*, in *Le Regioni*, 6, 2005.

[38] Così Corte cost., sent. nn. 11/2016 e 197/2014.

[39] *Ex multis*, Corte cost., sent. n. 257/2021. Sul punto A. Sau, *Le politiche di governo del territorio nel quadro dell'autonomia differenziata*, cit., 966.

[40] Corte cost., sent. n. 232/2005 cit. Ciò è stato ulteriormente confermato nella sentenza n. 120/2022, con cui la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, c. 2, della legge della Regione Puglia n. 3/2005, che assegnava indistintamente edificabilità legale in modo generalizzato, derogando alle norme statali in materia di indennizzo che legano tale requisito alla conformazione urbanistica.

[41] Sul tema, cfr. B. Caravita, A. Morrone, *Ambiente e Costituzione*, in B. Caravita, L. Cassetti, A. Morrone (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna 2016, 17 ss.; M. Cecchetti, *La disciplina giuridica della tutela ambientale come 'diritto dell'ambiente'*, in *Federalismi.it*, 2006; F. Fonderico, *Ambiente (tutela dell')*, in *Enc. Giur.*, 2007, 3 ss.

[42] Corte cost., sentt. nn. 151/1986; 153/1986, 617/1987; 641/1987.

[43] Corte cost., sent. n. 407/2002, cit. Su tale sentenza F.S. Marini, *La Corte costituzionale nel labirinto delle «materie trasversali»: dalla sentenza n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. cost.*, 2002, 2951 ss. e M. Cecchetti, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V ?,* in *Le Regioni*, 2003, 318 ss.

[44] Corte cost., sent. n. 378/2007.

[45] Corte cost., sentt. nn. 407/2002 cit. e 378/2007, cit. Cfr. anche F. Benelli, *L'Ambiente tra «smaterializzazione» della materia e sussidiarietà legislativa*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2003; S. Calzolaio, *L'ambiente e la riforma del titolo V (nota breve a due sentenze contrastanti)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2002; V. Vattani, *La riaffermazione dell'ambiente come «valore» costituzionalmente protetto ed una precisazione sugli standard di tutela nazionale: riflessioni sulla definizione delle «materie» e sulla funzione della «leale collaborazione»*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2005.

[46] Corte cost., sent. n. 407/2002 cit. In proposito si veda C. Bevilacqua, *La trasversalità della tutela ambientale ridimensiona «l'esclusività» della competenza statale*, in *Nuove autonomie*, 4, 2003; M. Cecchetti, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, cit.; R. Ferrara, *La tutela dell'ambiente fra Stato e Regioni: una storia infinita*, in *Il Foro italiano*, 3, 2003; G. Grasso, *La tutela dell'ambiente si «smaterializza» e le regioni recuperano una competenza (apparentemente) perduta. Osservazioni a prima lettura a Corte costituzionale 10-26 luglio 2002, n. 407*, in *Amministrazioneincammino.it*, 2002; F.S. Marini, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie «trasversali»,* cit.; C. Sartoretti, *La tutela dell'ambiente dopo la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione: valore costituzionalmente protetto o materia in senso tecnico?*, in *Giurisprudenza italiana*, 3, 2003.

come si può evincere da settori quali la bonifica dei siti contaminati[47] e gli interventi legati al dissesto idrogeologico[48].
In altri casi, tuttavia, la Corte ha riconosciuto la prevalenza della disciplina statale, ma, ad esempio, pur riconducendo lo smaltimento di rifiuti alla competenza statale in materia di ambiente[49], ha ammesso un ruolo attivo delle Regioni nei profili di pianificazione territoriale funzionali alla localizzazione degli impianti di trattamento poiché riconducibili al governo del territorio e dunque soggetti a forme di collaborazione istituzionale[50].
Un altro collegamento si riscontra tra governo del territorio e iniziativa economica privata *ex* art. 41 Cost.: pronunciandosi sull'art. 5, legge reg. Marche n. 19/2002, che condiziona l'apertura di grandi strutture di vendita all'approvazione di appositi piani di coordinamento territoriale, la Corte costituzionale ha chiarito che il rilascio di tale autorizzazione introduce «un limite non irragionevole all'iniziativa economica privata per la salvaguardia di un bene di rilievo costituzionale, qual è il governo del territorio»[51].
Ne consegue che, sebbene il governo del territorio non possa qualificarsi una materia trasversale, esso si caratterizza per una costante permeabilità rispetto ad ambiti funzionalmente contigui, così che la sua disciplina risulta improntata, come si evince dalle decisioni richiamate, alla ricerca di equilibri compositivi tra le esigenze unitarie e la tutela di ambiti di competenza regionale[52].

4. L'assenza di una legge statale. Trattandosi di una materia di competenza concorrente, il Parlamento avrebbe dovuto adottare una legge al fine di stabilire chiaramente i principi fondamentali del governo del territorio; tuttavia, gli unici interventi legislativi sono rappresentati dalla legge n. 765/1967 (c.d. *Legge Ponte*), e dalla legge n. 10/1977 (cd. *Legge Bucalossi*), ambedue censurate dalla Corte costituzionale[53].
Lo stesso Istituto nazionale di urbanistica (INU) ha più volte proposto e sollecitato lo Stato ad adottare una legge, in assenza della quale vi sono pregiudizi per l'attività legislativa regionali e per la pianificazione delle città e dei territori. Nonostante alcuni tentativi, non solo non sono state accolte tali istanze, ma il Governo non ha nemmeno esercitato la delega prevista dall'art. 1, co. 4, legge n. 131/2003 (c.d. *La Loggia*), che avrebbe consentito di

[47] Corte cost., sent. n. 247/2009.
[48] Corte cost., sentt. nn. 232/09 e 254/2010.
[49] Cfr., Corte cost., sentt. nn. 10/2009; 378/2007 cit. e 62/2005.
[50] Corte cost., sentt. nn. 62/2005; 249/2009; 278/2010 cit.; 33/2011; 244/2016. Sulla sentenza n. 62/2005, cfr. N. Maccabiani, *L'*acquis *della sentenza n. 62/2005: l'interesse nazionale (?)*, in *www.forumcostituzionale.it,* 2005; M. Sciarra, *La «trasversalità» della tutela dell'ambiente: un confine «mobile» delle competenze legislative tra Stato e Regioni*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 2005 e M. Betzu, *L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005: le pressioni del caso e le torsioni del diritto*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2005.Sulla decisione n. 33/2011, cfr. A. Danesi, *La Corte alle prese con nuova declinazione del principio di leale collaborazione: la collaborazione 'irrituale'*, in *Federalismi.it*, 2011 e A. Sterpa, *Un parere «artificiale»: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale 26 gennaio 2011 n. 33*, in *Federalismi.it*, 2011. Sulla sentenza n. 278/2010, M. Cecchetti, *La Corte «in cattedra»! Una emblematica «sentenza-trattato» che si proietta ben oltre le contingenti vicende della disciplina legislativa presa in esame*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2010 e L. Vespignani, *Supplenza della Corte i Justice à la carte?,* in *Federalismi.it*, 2010.
[51] Corte cost., sent. n. 176/2004. Per un commento critico si rimanda a L. Cassetti, *La ragionevolezza della legislazione regionale in materia di grande distribuzione commerciale tra tutela della concorrenza e libertà di iniziativa economica privata*, in *Giur. cost.*, 3, 2004; G. Fares, *Programmazione urbanistica ed insediamenti commerciali in una recente pronuncia della Corte costituzionale*, in *Riv. giur. edil.*, 1, 2005; N. Maccabiani, *L'importanza - non meramente formale - del termine del procedimento*, in *Riv. giur. edil.*, 2004.
[52] G. Martini, *Analisi della giurisprudenza costituzionale in materia di «Governo del territorio»,* in *Amministrazione in cammino*, 2005.
[53] Per un'analisi relativa alla determinazione dei principi fondamentali delle materie concorrenti cfr. a F. Corvaja, *La potestà concorrente tra conferme e novità*, in *Le Regioni*, 2-3, 2011, 287 ss.; M. Carrer, *Il legislatore competente. Statica e dinamica della potestà legislativa nel modello regionale italiano*, Milano, 2012, 153 ss.

realizzare una ricognizione dei principi ricavabili dalla legislazione vigente in attesa della sua adozione. Sul punto si segnala che nel settembre 2024 la Commissione Ambiente ha provveduto a unificare gli otto disegni in discussione inerenti alla rigenerazione urbana adottando un testo base, composto da 27 articoli che si concentrano su alcuni aspetti particolarmente rilevanti come la salvaguardia del paesaggio, la tutela del territorio e la riqualificazione degli spazi urbani[54].

La necessità di una legge quadro che definisca i principi fondamentali della materia deriva dall'esigenza di determinare un quadro di principi che guidino la legislazione regionale[55]. La riforma del Titolo V ha conferito alle Regioni un ruolo di «vero e proprio ente di governo del territorio», con «ampi poteri legislativi e amministrativi di pianificazione territoriale e paesaggistica e di controllo sulla pianificazione sott'ordinata degli enti locali territoriali»[56]. Molte Regioni sono dunque intervenute in materia talvolta conformando la normativa urbanistica previgente al nuovo quadro costituzionale, talvolta dettando una disciplina organica nel settore[57].

Tranne nella legge reg. Umbria n. 13/2009[58], nelle leggi regionali che rimandano espressamente al «governo del territorio»[59] è assente un'indicazione del relativo ambito

[54] DDL S. 1113 - Senato della Repubblica XIX Legislatura, recante «Disposizioni in materia di rigenerazione urbana e delega al Governo per la semplificazione delle disposizioni legislative in materia urbanistica». Vi sono in corso, altresì, diversi atti legislativi settoriali. Tra i tanti, ad esempio, la legge n. 55/2019, di conversione in legge, con modificazioni, del d.l.l 18 aprile 2019, n. 32, «Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi in frastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici»; il d.d.l. n. 2383 «Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato»; la proposta di legge AC 113/2019 «Princìpi generali in materia di rigenerazione urbana nonché di perequazione, compensazione e incentivazioni urbanistiche» nonché il d.d.l. AS 131 «Misure per la rigenerazione urbana», esaminato congiuntamente con altri d.d.l.

[55] Per G. Sciullo, *Per una nuova legge urbanistica nazionale: spunti di riflessione*, in *Riv. giur. urb.*, 2, 2013, 381 ss., pur potendo desumersi i principi fondamentali «dal complesso della legislazione vigente», un'indicazione del legislatore sarebbe opportuna sia «per esigenze di certezza del diritto» che «in un'ottica di semplificazione normativa». Analogamente anche S. Amorosino, *Alla ricerca dei «principi fondamentali» della materia urbanistica tra potestà normative statali e regionali*, in *Riv. giur. ed.*, 1, 2009, 3 ss., spec. 9; A. Colavecchio, *La potestà legislativa in materia urbanistica, oggi (ad oltre dieci anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione)*, in *Scritti in onore di Paolo Stella Richter,* vol. III, Napoli, 2013, 1341 ss.

[56] P. Urbani, *Urbanistica*, in *Enc. giur.*, Roma, 2008, 4.

[57] E. Ferrari, P.L. Portaluri, E. Sticchi Damiani (a cura di), *Poteri regionali ed urbanistica comunale*, Milano, 2005; D. De Pretis, *La legislazione regionale in materia di governo del territorio dopo la riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 5, 2005, 811 ss.

[58] Ai sensi dell'art. 2, l.r. n. 13/2009 «il governo del territorio consiste nel complesso coordinato, organico e sinergico, delle attività conoscitive, regolative, valutative, attuative, di vigilanza e controllo, nonché di programmazione, anche della spesa, riguardanti gli interventi di tutela, valorizzazione ed uso del territorio ai fini dello sviluppo sostenibile».

[59] Considerata l'assenza di una legge statale, infatti, tutte le Regioni hanno adottato a partire dagli anni '90 leggi di «prima generazione», di «seconda generazione» e di «terza generazione» sulla pianificazione per il governo del territorio, che si propongono il decongestionamento del centro urbano, la tutela degli equilibri dell'assetto territoriale ed il contrasto alla dispersione abitativa. Circa le leggi urbanistiche degli anni '70 e '80, S. Bellomia, *Brevi riflessioni sulla crisi attuale della pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. edil.*, 2, 2013, pt. II, 87 ss.; Id, *Evoluzione e tendenze della normativa statale e regionale in materia di pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. ed.*, 4, 2003, pt. II, 125 ss.; A. Contieri, *Le società di trasformazione urbana come strumento di attuazione del principio di concorrenza*, in *Riv. giur. edil.*, 5, 2004, 187 ss.; E. Follieri, *Rigidità e elasticità degli strumenti di pianificazione generale*, in *Urb. e app.*, 1, 1999, 20 ss.; G. Pagliari, *Pianificazione urbanistica e proprietà edilizia: il problema dei vincoli urbanistici*, in *Riv. giur. urb.*, 4, 2009, 579 ss.; B. Graziosi, *Principio di salvaguardia e tipicità delle misure interdittive di fronte ai nuovi confini del potere di pianificazione urbanistica*, in *Urb. e app.*, 10, 2013, 997 ss.; A. Police, *Gli strumenti di perequazione urbanistica: magia evocativa dei nomi, legalità ed effettività*, in *Riv. giur. edil.*, 1, 2004, pt. II, 3 ss.; A. Simonati, *La partecipazione dei privati alla pianificazione urbanistica: il modello dell'inchiesta e le suggestioni provenienti dai sistemi europei*, in *Riv. giur. urb.*, 1-2, 2012, 321 ss.; P. Urbani, *Il tema del contenuto minimo del diritto di proprietà nella pianificazione urbanistica*, in *Giust. Amm.*, 3, 2008, 335

materiale, che risulta circoscritto dal rinvio ai «criteri generali» (quali, ad esempio, sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione) e ai diversi «obiettivi» (ovvero risparmio del suolo; potenziamento dello sviluppo economico regionale e locale e tutela del patrimonio culturale e ambientale) cui devono ispirarsi la pianificazione territoriale e urbanistica[60].

Tutte le Regioni hanno adottato una propria legge urbanistica avente ad oggetto gli standard urbanistici, i relativi piani e la disciplina degli strumenti della pianificazione territoriale, all'interno dei margini lasciati dalla normativa statale di principio, ricostruita dal Giudice costituzionale. Un esempio può essere rappresentato dalla legge regionale del Molise n. 18/2012, recante *Disposizioni in merito all'approvazione dei piani attuativi conformi alle norme degli strumenti urbanistici generali vigenti*, su cui si espressa la Corte costituzionale con la sentenza n. 272/2013, dichiarando l'illegittimità costituzionale della parte in cui non prevede che copia dei piani attuativi conformi allo strumento urbanistico generale, per i quali non è prevista l'approvazione regionale, sia trasmessa dai Comuni alla Regione, ledendo i principi fondamentali della legge statale[61].

Come accennato *supra*, la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto attualmente desumibili i principi fondamentali della materia dalla legislazione vigente a partire dalla legge fondamentale dell'urbanistica n. 1150/1942[62] e «i controlimiti al pericolo di un'espansione della competenza regionale in materia»[63]. In particolare, la legislazione statale ha tratteggiato una serie di strumenti di pianificazione che gravitano intorno al piano territoriale di coordinamento, al piano regolatore generale e agli strumenti attuativi di carattere generale o particolare e, proprio tra questi strumenti, si rinvengono alcuni principi fondamentali della materia.

Ai sensi dell'art. 57, d.lgs. n. 112/1998, ad esempio, il piano territoriale di coordinamento «assume il valore e gli effetti dei piani di tutela nei settori della protezione della natura, della tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo e della tutela delle bellezze naturali, sempreché la definizione delle relative disposizioni avvenga nella forma di intese fra la Provincia e le amministrazioni anche statali competenti». Esso rappresenta un principio fondamentale perché attrae la valorizzazione di tutti gli interessi legati al governo del territorio in un solo strumento di programmazione ed indirizzo; si tratta dunque di un atto di pianificazione in cui l'intesa tra le diverse amministrazioni competenti alle varie tutele di settore dovrebbe garantire una serie di regole di diversa consistenza, poiché sono molteplici gli interessi da valorizzare, che diventano compatibili in seguito alla sintesi realizzata dall'amministrazione provinciale e che, attraverso il suddetto questo strumento urbanistico, sono conoscibili dai privati.

---

ss. Circa le leggi urbanistiche degli anni '90, senza pretese di completezza, F. Bassi, *Lo* «jus aedificandi» *dopo la pianificazione urbanistica*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 11, 1989, 1665 ss.; V. Cerulli Irelli, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1985, 386 ss.; R. Chieppa, *Gli strumenti di pianificazione urbanistica nella disciplina vigente*, in *Nuova rass.*, 9, 1991, 949 ss.; G. Mengoli, *Sul limite del potere di pianificazione urbanistica*, *in Riv. giur. edil.*, 4, 1984, 313 ss. Si veda in merito alle «generazioni urbanistiche» G. Gardini, *Alla ricerca della «città giusta». La rigenerazione come metodo di pianificazione urbana*, in *Federalismi.it*, 24, 2020, 80 ss.

[60] T. Bonetti, A. Sau, *Regioni e politiche di governo del territorio*, cit., 620.

[61] Su questi punti M. Mengozzi, *Il «governo del territorio» e la sua intersezione strutturale con la «tutela dell'ambiente»*, cit., 22 – 23.

[62] Corte cost., nn. 282/2002; 359/2003; 319/2005. Per una ricognizione dei principi fondamentali individuati dalla giurisprudenza costituzionale A. Iacovello, *La competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio tra esigenze unitarie e istanze di differenziazione*, in *Rivista AIC*, 2, 2019, 360 ss., spec. 372 ss.
Facendo seguito alle preoccupazioni espresse dalla Corte costituzionale sulle possibili «fughe in avanti» delle Regioni nella sent. n. 383/2005.

[63] A. Sau, *Le politiche di governo del territorio nel quadro dell'autonomia differenziata*, cit., 978. Cfr. F. Benelli, R. Bin, *Prevalenza e «rimaterializzazione delle materie»: scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, 6, 2009, 1185 ss.

Considerato come un principio fondamentale, il piano territoriale di coordinamento dimostra la necessità che le scelte determinanti per il territorio devono essere assunte a un livello sovralocale che deve valutare primariamente tutti «gli interessi oggetto di tutela differenziata, di talché la strategia di governo del territorio che dovrà essere fatta propria dalle amministrazioni locali deve fondarsi, prima di ogni altra cosa, sui bisogni dell'ambiente e della natura». Conseguentemente per realizzare il piano territoriale risulta indispensabile la concertazione con le amministrazioni locali e con le amministrazioni competenti alla tutela dei diversi interessi ambientali[64].
È opportuno in merito sottolineare alcuni aspetti delicati. Per quanto la legge statale possa individuare un «principio fondamentale», tale identificazione, tuttavia, non è vincolante per la Corte costituzionale[65] che, essendo un «arbitro dei principi delle materie», può definire cosa sia un principio[66] e il rapporto tra norma di principio statale e norma regionale di dettaglio[67]. Sussiste altresì il rischio di applicare principi statali obsoleti, come il principio perequativo, non presente nella legge n. 1150/1942, ma richiamato in numerose leggi regionali. La dottrina, in merito, ha considerato che solo «la tolleranza istituzionale mostrata dallo Stato nei confronti delle sperimentazioni regionali»[68] ha impedito un intervento della Corte poiché se ciò avvenisse, verrebbero adottate sentenze di illegittimità costituzionale delle leggi regionali perequative, considerato che la legislazione regionale non può sancire principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente e dunque possono esservi «solo principi regionali incostituzionali»[69].

5. Le richieste di regionalismo differenziato in materia di governo del territorio. Nel luglio del 2024 è entrata in vigore la legge n. 86/2024 recante *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*[70] che prevede la possibilità di richiedere maggiore autonomia in ventitré materie, di cui venti sono quelle riportate nell'art. 117, co. 3, Cost., tra cui rientra anche il governo del territorio, subordinatamente alla pregiudiziale e preventiva determinazione dei livelli

---

64 G.L. Conti, *Alla ricerca del significato della espressione «governo del territorio» nella riforma del Titolo V della Costituzione e dei principi fondamentali «impliciti» di questa materia*, cit., 387 e ss.
65 In C. cost., sent. n. 50/2005, nonostante sia il legislatore ad effettuare «le scelte che ritiene opportune, regolando ciascuna materia sulla base di criteri normativi essenziali» è l'interprete che «deve valutare nella loro obiettività, senza essere condizionato in modo decisivo da eventuali autoqualificazioni». Cfr. F. Corvaja, *La potestà concorrente tra conferme e novità,* cit., 291 ss. secondo cui la qualificazione espressa può «avere valore sintomatico della qualità della norma, e quindi concorrere a costruirla in termini di "principio"».
66 M. Carrer, *Il legislatore competente*, cit., 186.
67 La norma di principio ha «la funzione di costituire un punto di riferimento in grado di orientare l'esercizio del potere legislativo regionale», per cui deve limitarsi a «prescrivere criteri e obiettivi», invece spetta alla norma di dettaglio «l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi», così *ex multis* Corte cost., sentt. nn. 362/2003 cit.; 181/2006; 430/2007; 200/2009; 340/2009 cit.; 102/2013.
68 A. Guazzarotti, *Potestà concorrente e principi innovativi regionali: il caso dell'urbanistica perequativa*, in *Le Regioni*, 4, 2011, 659 ss., spec. 669.
69 Per M. Carrer, *Il legislatore competente*, cit., 162-164, se il legislatore regionale, nell'ambito di una materia concorrente, inserisce in una legge un principio regionale non conforme a quelli statali, «esso sarà forzatamente un principio in contrasto con quelli statali, di cui dichiararne l'incostituzionalità»; se è uguale a quelli statali si tratterà di «una norma riproduttiva di principi statali già esistenti non è una norma regionale, o meglio può esserlo nella forma, restando nella sostanza una norma statale riprodotta da una fonte regionale»; se è un principio nuovo, sono impossibili perché se «alla Regione fosse concesso fissare dei principi diversi da quelli statali, verrebbe disattesa la norma costituzionale che riserva i principi alla legislazione statale».
70 Sull'autonomia differenziata si veda G. Piperata, *Regioni, poteri legislativi e amministrativi nella prospettiva dell'autonomia e della differenziazione*, in *Un nuovo regionalismo per l'Italia di domani. Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, a cura del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma 2022, 469 ss.

essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.
Più recentemente, i negoziati per l'autonomia differenziata sono stati promossi nell'ottobre 2024 da Lombardia, Veneto, Piemonte e Liguria, che hanno richiesto formalmente l'apertura delle trattative con il Governo, come previsto dall'art. 116, co. 3, Cost. e disciplinato dalla legge n. 86/2024. Considerato che l'art. 11, legge n. 86/2024[71] prevede la possibilità di proseguire il confronto tra Governo e Regioni sulla base delle bozze di intesa già stipulate, giova ricordare le richieste di differenziazione per quanto concerne il governo del territorio[72]. Vi sono richieste di carattere procedimentale e alcune derogatorie connesse a scopi quali rigenerazione urbana, riduzione del consumo di suolo e contrasto alla dispersione abitativa e, nel caso dell'Emilia-Romagna, riduzione della vulnerabilità sismica di edifici pubblici e privati. In particolare, Veneto e Lombardia, rispettivamente negli art. 34 e 31 delle bozze di intesa sottoscritte, richiedono ulteriori competenze volte a consolidare il proprio sistema di governo del territorio in ordine alla incentivazione della rigenerazione urbana (fatta salva la competenza statale per la definizione degli interventi edilizi) anche mediante la semplificazione dei procedimenti amministrativi relativi ai titoli abilitativi e la facoltà di ampliare o ridurre l'ambito di applicazione della scia in alternativa al permesso di costruire; la definizione dei casi e delle modalità di corresponsione del contributo di costruzione, la disciplina dei limiti di densità edilizia, del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici, dell'approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, nonché degli strumenti di programmazione negoziata e del consumo del suolo. Entrambe, altresì, richiedono di poter disapplicare le disposizioni di principio delle leggi dello Stato aventi incidenza sulla disciplina regionale relativa al contenimento del consumo di suolo e alla rigenerazione urbana nonché alla approvazione degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica e degli strumenti di programmazione negoziata[73].
La legge *de qua*, com'è noto, è stata valutata negativamente sotto più profili (anche procedurali[74]), tra cui l'adozione dei livelli essenziali delle prestazioni, l'attuazione dell'art. 119 Cost.[75] e le finalità che si propone di realizzare[76] e tali critiche hanno trovato un primo

[71] Tale articolo stabilisce che «gli atti di iniziativa delle Regioni già presentati al Governo, di cui sia stato avviato il confronto congiunto tra il Governo e la Regione interessata prima della data di entrata in vigore della presente legge, sono esaminati secondo quanto previsto dalle pertinenti disposizioni della presente legge».
[72] Per un'analisi delle richieste nella materia «governo del territorio» si rinvia a F. Pallante, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato, e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, in *Federalismi.it*, 20, 2019, 11-14; D. Girotto, *La configurazione della potestà legislativa regionale «differenziata» e la «tenuta» dei principi di unità ed eguaglianza*, in C. Bertolino, A. Morelli, G. Sobrino (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale*, Torino, 2019, 515 ss.
[73] Nella parte generale delle intese si legge infatti che la legge regionale adottata nelle materie oggetto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia legislativa individua «espressamente le disposizioni statali delle quali cessa l'efficacia a seguito dell'entrata in vigore della normativa regionale, stabilendone altresì la decorrenza». In merito R. Bin, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia «differenziata»: allegramente verso l'eversione*, in *Forum Quaderni Costituzionali,* 2019, 3, e G. Tarli Barbieri, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost*., in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019, 1 ss., 28-29 ritengono si introduca una specie di «cedevolezza rovesciata».
[74] Relative al ruolo del Parlamento nell'approvazione delle intese, alla revoca delle competenze legislative e al coinvolgimento degli enti locali nella decisione del contenuto delle intese.
[75] Si rimanda a S. Staiano, *Anti-mitopoiesi. Breve guida pratica al regionalismo differenziato con alcune premesse*, in *Federalismi.it*, 29, 2022; G.M. Salerno, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in *Federalismi.it*, 1, 2023, IV ss.
[76] Cfr. S. Staiano, *Anti-mitopoiesi. Breve guida pratica al regionalismo differenziato con alcune premesse*, cit., 184 ss.; G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma, 2019, 32-34; A. Giovanardi, *Dalla timida e incompleta attuazione del federalismo fiscale ai non riusciti tentativi di differenziazione: riflessioni in merito agli effetti dell'attuale situazione di stallo sulla sostenibilità economica degli odierni flussi di prelievo e spesa nei diversi territori*, in *Riv. trim. dir. trib.*, 1, 2022, 111 ss., 125-127.

riscontro nella sentenza 192/2024[77] con cui la Corte costituzionale si è espressa sulla legge n. 86/2024. Tale decisione, che ha avuto un impatto significativo sul quadro dell'autonomia differenziata attraverso l'accoglimento di alcune censure prospettate dalle Regioni Puglia, Toscana, Sardegna e Campania[78] non si è limitata ad annullare singole disposizioni della legge, ma ne ha ribaltato l'intero impianto, ridefinendo i limiti entro i quali il regionalismo differenziato potrà essere attuato.

La sentenza in questione si distingue per la sua articolata struttura argomentativa e per l'ampiezza delle questioni esaminate e, proprio in considerazione della complessità della pronuncia, per la parte che in questa sede rileva, ci si soffermerà esclusivamente sugli aspetti di maggiore rilevanza in relazione al governo del territorio[79].

La legge del 2024, secondo la Corte, ha piegato la differenziazione a dinamiche che alterano in modo significativo i valori costituzionali di solidarietà, buon andamento dell'amministrazione, unità nazionale, sussidiarietà ed equilibrio di bilancio. Per questo motivo, la Corte ha esercitato un ruolo correttivo e integrativo, orientando il legislatore verso

[77] Più volte richiamata anche dalla sentenza della n. 10/2025 della Corte costituzionale. Si vedano, *ex plurimis*, E. Balboni, *Un esigente ed ambizioso manuale per l'uso della autonomia differenziata: una traccia culturale*, in *Astrid online*, 18, 2024; C. Buzzacchi, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»*, in *Astrid online*, 18, 2024 e consultabile al link *https://giurcost.org/contents/giurcost//studi/astrid/buzzacchi.pdf*, 2024; P. Caretti, *La Corte costituzionale mette un po' d'ordine nel confuso dibattito sull'autonomia differenziata*, in *Astrid online*, 18, 2024; V. Cerulli Irelli, *Osservazioni "a prima lettura" sulla sentenza della Corte costituzionale in tema di autonomia differenziata*, in *Astrid online*, 18, 2024; E. Cheli, *La forma dello Stato regionale in una storica sentenza della Corte costituzionale*, in *Astrid online*, 18, 2024; G. De Minico, *Il* fil rouge*: dalla legittimità costituzionale all'ammissibilità referendaria della l. n. 86/2024*, in *Osservatorio sulle fonti,* 3, 2024; V. Manzetti, *La storia infinita dei LEP e dell'autonomia differenziata tra "non c'è tre senza due" e "non c'è due senza tre"*, in *Diritto e conti*, 2, 2024, 224 ss.; C. Pinelli, *Sulla premessa alla motivazione della decisione della Corte costituzionale sull'autonomia differenziata (sent. n. 192 del 2024)*, in *Astrid online*, 18, 2024; A. Poggi, *Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l'attuazione, le Corti e la sovranità popolare*, in *Federalismi.it*, 1, 2025; A. Ruggeri, *Dopo la pronuncia della Cassazione, il referendum "totale" sulla legge 86 del 2024 cambia pelle, convertendosi in… parziale*, in *Diritti regionali*, 3, 2024; Id., *Teoria della Costituzione e riorganizzazione del potere, tra regole istituzionali e regolarità della politica*, in *Giur. cost.*, 3, 2024; Id, *Il regionalismo differenziato fa tappa presso la Consulta prima di riprendere il suo viaggio verso… l'ignoto*, in *Diritti regionali*, 3, 2024.

[78] Si tratta dei ricorsi nn. 28, 29, 30 e 31, pubblicati in Gazzetta Ufficiale, 1ª serie speciale, rispettivamente nei numeri 37 e 38 dell'11 settembre 2024 e del 18 settembre 2024.

[79] La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge 26 giugno 2024, n. 86, nella parte in cui prevede «[l]'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia […]», anziché «[l]'attribuzione di specifiche funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia […]»; dell'art. 2, comma 1, terzo periodo, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui stabilisce che il negoziato, «con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia», anziché stabilire che il negoziato, «con riguardo a specifiche funzioni riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto con riferimento a ciascuna funzione o gruppo di funzioni»; dell'art. 2, comma 2, della legge n. 86 del 2024; dell'art. 3, comma 3, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui prevede che «i LEP sono determinati nelle materie o negli ambiti di materie seguenti», anziché «i LEP sono determinati per le specifiche funzioni concernenti le materie seguenti»; dell'art. 4, comma 1, primo periodo, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui menziona «materie o ambiti di materie riferibili ai LEP», anziché «specifiche funzioni riferibili ai LEP»; dell'art. 2, comma 1, primo periodo, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui non prescrive che l'iniziativa regionale sia giustificata alla luce del principio di sussidiarietà; dell'art. 3, comma 1, della legge n. 86 del 2024; dell'art. 3, comma 7, della legge n. 86 del 2024; dell'art. 3, comma 9, della legge n. 86 del 2024; dell'art. 8, comma 2, della legge n. 86 del 2024; dell'art. 9, comma 4, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui prevede la facoltatività del concorso delle regioni differenziate agli obiettivi di finanza pubblica, anziché la doverosità su un piano di parità rispetto alle altre regioni; dell'art. 11, comma 2, della legge n. 86 del 2024; dell'art. 3, commi 2, 4, 5, 6, 8 e 10 della legge n. 86 del 2024; dell'art. 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025).

un'interpretazione costituzionalmente conforme, volta a colmare le lacune prodotte dalla declaratoria di illegittimità costituzionale di più disposizioni, attraverso l'introduzione di criteri vincolanti per la futura attività normativa.

Nell'impianto argomentativo della sentenza, l'art. 116, co. 3, Cost. viene collocato in un quadro assiologico coerente con l'intera architettura costituzionale, che consente forme di differenziazione e competizione tra territori, ma solo nella misura in cui tali assetti incentivino l'innalzamento dei livelli delle prestazioni pubbliche, senza tradursi in rotture del vincolo solidaristico tra Stato e Regioni. Particolarmente significativo è il richiamo al principio di sussidiarietà, che, afferma la Corte, deve riferirsi all'esercizio concreto di funzioni amministrative di ambiti specifici[80] e non all'attribuzione indistinta di intere materie[81], richiedendo, per la legittimità del trasferimento, una valutazione analitica e motivata della capacità amministrativa regionale, supportata da un'istruttoria tecnica rigorosa[82].

Con riguardo alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), la Corte costituzionale riafferma il ruolo centrale del Parlamento, attribuendo a esso la competenza esclusiva di individuare i diritti civili e sociali suscettibili di tutela uniforme, anche in ambiti non immediatamente riconducibili a situazioni soggettive garantite. Senza ricorrere a una dichiarazione di incostituzionalità, la Corte restituisce pienamente alle Camere le loro prerogative attraverso una interpretazione costituzionalmente orientata: considerato che tale legge è abilitata a derogare al riparto costituzionale delle competenze e che disciplina il finanziamento delle funzioni trasferite, incidendo così sulla gestione delle risorse pubbliche, l'intervento del Parlamento non può ridursi, come si legge nella sentenza, a «una legge di mera approvazione dell'intesa»[83]. Qualora le Camere intendano introdurre modifiche sostanziali all'accordo siglato, sarà necessario riaprire il negoziato tra il Governo e la Regione richiedente.

Sempre con riferimento ai LEP, l'illegittimità dell'art. 3, co. 1, è stata invece dichiarata per violazione dell'art. 76 Cost.[84], a causa dell'eccessivo margine di discrezionalità lasciato al Governo nella definizione di tali livelli, senza la previsione di una cornice normativa vincolante e sufficientemente determinata. Secondo la Consulta, la legge impugnata ha correttamente subordinato l'attribuzione di autonomia alla preventiva determinazione dei LEP, ritenuti essenziali per garantire uniformità delle condizioni di cittadinanza su tutto il territorio nazionale[85], ma, a tal proposito, ha chiarito che neppure nelle c.d. materie no-LEP[86],

[80] Corte cost., sent. n. 192/2024, Considerato in diritto, punto 4.1.

[81] Corte cost., sent. n. 192/2024, Considerato in diritto, punto 8.4. Sul punto già autorevole dottrina (S. Staiano, *Note per l'audizione innanzi al Gruppo di lavoro sul regionalismo differenziato*, 4 giugno 2021) aveva ritenuto che, non essendo trasferibili le «materie», sono trasferibili le funzioni a esse riconducibili. Si veda in proposito la sentenza della Corte costituzionale n. 303/2003.

[82] Corte cost., sent. n. 192/2024, Considerato in diritto, punto, 4.3. Al punto successivo la Consulta ha individuato alcune funzioni (il «commercio con l'estero», la «tutela dell'ambiente», i «porti e gli aeroporti civili», le «grandi reti di trasporto e navigazione», l'«ordinamento della comunicazione» e le «norme generali sull'istruzione») che non si prestano al trasferimento nell'ambito dell'autonomia differenziata, ritenendo che il loro decentramento sarebbe difficilmente giustificabile secondo il criterio di sussidiarietà. Di conseguenza, qualsiasi legge di differenziazione che includa funzioni relative a queste materie sarà sottoposta a un controllo particolarmente rigoroso di legittimità costituzionale.

[83] Corte cost., sent. n. 192/2024, Considerato in diritto, punto 11.2.

[84] Corte cost., sent. n. 192/2024, Considerato in diritto, punto 9.2 e 13.2.

[85] Corte cost., sent. n. 192/2024, Considerato in diritto, punto 14.1.

[86] Ovvero la «previdenza complementare e integrativa», le «professioni», l'«organizzazione della giustizia di pace», i «rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni», il «commercio con l'estero», la «protezione civile», il «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», le «casse di risparmio, casse rurali e aziende di credito a carattere regionale» e gli «enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale».

è possibile prescindere dalla loro definizione qualora l'esercizio della funzione devoluta incida, anche indirettamente, sui diritti civili e sociali, ragion per cui il trasferimento di competenze sarà legittimo solo a seguito della fissazione del LEP corrispondente, da parametrarsi al costo standard della prestazione.
In merito alla priorità tra il trasferimento di competenze alle Regioni e la definizione dei LEP, nella sentenza in commento, attraverso un'interpretazione adeguatrice della legge n. 86/2024, viene stabilita una chiara progressione temporale: prima lo Stato deve garantire il finanziamento e l'effettiva attuazione dei LEP e solo successivamente potrà procedere alla devoluzione di funzioni alle Regioni che dimostrino di avere le capacità necessarie per gestirle in modo più efficiente.
Dall'impianto ermeneutico della sentenza in esame, brevemente ricostruito, il modello di regionalismo differenziato risulta compatibile con l'assetto pluralistico dell'ordinamento se inteso come strumento di razionalizzazione funzionale dell'azione pubblica, fondato su un equilibrio dinamico tra autonomia e unità e condizionato al rispetto rigoroso di parametri oggettivi (quali determinazione e finanziamento dei LEP, la dimostrata capacità amministrativa regionale e il contributo paritario agli obiettivi di finanza pubblica) così da escludere che la differenziazione si traduca in una frammentazione asimmetrica del sistema repubblicano, lesiva dei principi di eguaglianza sostanziale, solidarietà e coesione nazionale, che costituiscono clausole di resistenza invalicabili nell'assetto costituzionale vigente.

6. Una materia a competenza concorrente e gestione integrata. Come sottolineato nel corso del lavoro, mediante l'espressione «governo del territorio» si è operata una transizione dall'urbanistica ad un ambito di normazione avente ad oggetto «la allocazione dei poteri di regolamentazione, uso e gestione del territorio secondo una gerarchia fra gli interessi coinvolti, a partire dalla pariordinazione di Comuni, Città metropolitane, Province e Regioni, che rende inevitabile la distribuzione del potere di controllare e indirizzare le trasformazioni del territorio»[87]. Quest'ultimo è, infatti, l'elemento unificante degli enti costitutivi della Repubblica *ex* art. 114 Cost. e, in virtù della equiordinazione di questi enti[88], è necessaria l'allocazione centrale del potere di controllare e indirizzare le trasformazioni del territorio che li congiunge, potendo poi i legislatori regionali esercitare le proprie funzioni osservando i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Dal canto loro, i Comuni, danno attuazione, anche attraverso i piani urbanistici, a quanto disposto nei livelli immediatamente superiori. Il governo del territorio, dunque, diviene uno spazio di «ricerca di relazioni interistituzionali modellate sulla reciproca autonomia degli enti costituiti dal territorio che sono chiamati a regolare, secondo uno schema improntato al *multivel constitutionalism*»[89].
Autorevole dottrina ha sottolineato che il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica «richiede una compattezza della cittadinanza unitaria»[90] e nelle materie di competenza concorrente, e soprattutto nella materia *de qua*, i principi fondamentali, identificando gli elementi unificanti sia per ciò che riguarda la partecipazione degli enti alla pianificazione sia

[87] G.L. Conti, *Alla ricerca del significato della espressione «governo del territorio» nella riforma del Titolo V della Costituzione e dei principi fondamentali «impliciti» di questa materia*, cit., 404.
[88] F. Pizzetti, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico esploso*, in *Le Regioni*, 2001.
[89] G. Rolla, *L'autonomia dei comuni e delle province*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, spec. 157 ss. Cfr. anche A. Papa, *Il modello europeo di integrazione e la* multilevel governance *europea*, in F. Lanchester (a cura di*), Parlamenti nazionali e Unione europea nella* governance *multilivello*, Milano, 2016; P. Bilancia, *Cooperazione e convergenza in un sistema di multilevel governance*, in L. Ammannati, P. Bilancia (a cura di), Governance *dell'economia e integrazione europea.* Governance *multilivello regolazione e reti*, Milano, 2009, 3-15; Id, *Il modello europeo di* multilevel governance, in A. Papa (a cura di), *Le Regioni nella* multilevel governance *europea*, *Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Torino, 2017, 1-12.
[90] A. D'Atena, *Malgrado i difetti si va nella giusta direzione*, in *Guida al diritto*, 33, 2001, spec. VIII.

l'idoneità delle norme del governo del territorio di condizionare i diritti e le aspettative dei cittadini, rafforzano il senso della cittadinanza unitaria.

Per quanto concerne il governo del territorio, assume rilievo la qualificazione di tale materia come ambito oggettivamente concorrente per numerose motivazioni, tra cui il carattere multilivello, un'applicazione omogenea dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione alla pianificazione e formazione di approvazione dei piani e delle loro integrate valutazioni ambientali. Il governo del territorio non può configurarsi come un settore circoscritto, bensì come un ambito di normazione avente ad oggetto «la conservazione, l'uso, la gestione e la trasformazione del territorio»[91] il cui presupposto risiede nella «funzionalizzazione della proprietà in relazione ai fini di mutamento […] oppure di conservazione dello stato esistente per ragioni paesistiche od urbanistiche»[92].

Sulla base delle considerazioni già esposte, un'altra motivazione circa il carattere necessariamente concorrente del governo del territorio è rappresentata dalla connessione, come indicato *supra*, con le materie «ordinamento civile», «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» e «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» affidate alla competenza esclusiva statale. L'intreccio si evince anche dalle c.d. riforme Bassanini: in particolare gli artt. 51 e 52, d.lgs. n. 112/1998 evidenziano l'esistenza di una trama normativa già strutturata secondo logiche di distribuzione funzionale, che, pur prevedendo forme di decentramento in capo alle Regioni e agli enti locali, presuppone l'esercizio da parte dello Stato di compiti di indirizzo e coordinamento[93] in ordine alla definizione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale, con specifico riferimento alla salvaguardia dei valori ambientali, alla difesa del suolo, alla pianificazione delle infrastrutture strategiche e allo sviluppo delle aree marginali.

---

[91] G.L. Conti, *Alla ricerca del significato della espressione «governo del territorio» nella riforma del Titolo V della Costituzione e dei principi fondamentali «impliciti» di questa materia*, cit., 379.

[92] A. Predieri, *Riserva della facoltà di edificare e proprietà funzionalizzata delle aree fabbricabili*, in A. Predieri, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazioni*, Milano, 1969, 63 ss., spec. 104.

[93] La Corte costituzionale con l'emblematica sent. n. 39/1971, rigettando ogni questione di legittimità inerente all'art. 17, lett. *a)*, l.n. 281/1970 (rubricata «Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario»), chiarì che la funzione di indirizzo riservata allo Stato costituisse «il risvolto positivo di quel limite generale del rispetto dell'"interesse nazionale e di quello di altre Regioni", che l'art. 117 espressamente prescrive alla legislazione regionale e cui è preordinato il controllo successivo detto comunemente "di merito", spettante al Parlamento dietro ricorso dello Stato (art. 127 Costituzione)». La letteratura sulla funzione di indirizzo e coordinamento è davvero ampia. Si vedano, senza pretesa di esaustività, G. Amato, S. Bartole, F. Bassanini, S. Cassese, L. Elia, *Dibattito sul trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni di diritto comune*, in *Giur. cost.*, 1, 1971, 456-498; A. D'Atena, *Osservazioni sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni: e sul collaudo dell'autonomia ordinaria*, in *Giur. cost.*, 3-4, 1972, 2011-2030; E. Casetta, *Le Regioni alla soglia degli anni '80*, in *Le Regioni*, 3-4, 1981, 569-580; M. Pedetta, *Sul rapporto tra interesse nazionale e potestà legislativa delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1-2, 1982, 78-99; Id., *Funzione di indirizzo e coordinamento esercitata in via amministrativa e sistema delle fonti*, in *Giur. cost.*, 2-4, 1983, 672-683; A. Costanzo, *In tema di indirizzo e coordinamento delle attività regionali*, in *Giur. cost.*, 2-4, 1983, 666-671; L. Carlassare, *I problemi dell'indirizzo e coordinamento: le soluzioni giurisprudenziali*, in *Le Regioni*, 1, 1985, 29-40; S. Bartole , C. Bottari, M. Carli, G. Falcon, M. Marpillero, D. Sorace, L. Vandelli, *Spunti per una ricerca sull'indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, 1, 1985, 57-93; R. Prosperi, *Interesse nazionale e funzione di indirizzo e coordinamento*, in *Il Foro Amministrativo*, 4, 1985, 4-7; F. Trimarchi Banfi, *Identità e variabilità dell'interesse nazionale*, in *Le Regioni*, 3, 1986, 631-641; E. Gizzi, A. Orsi Battaglini, *La funzione di indirizzo e coordinamento*, Milano, 1988; V. Angiolini, *Sulla poca coordinazione della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, 4, 1991, 1265-1275; R. Bin, *L'atto di indirizzo e coordinamento può trovare nella giurisprudenza costituzionale il fondamento della sua legalità?*, in *Le Regioni*, 2, 1996, 315-322; S. Mangiameli, *L'indirizzo e il coordinamento: una funzione legislativa costituzionalizzata dalla Corte*, in *Giur. cost.*, 1, 1997, 1131- 1139; L. Califano, *L'irriducibile ascesa dell'indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, 1, 1999, 49-66; P. Caretti, *Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, in *Le Regioni*, 6, 2002, 1325-1336.

Proprio perché i principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente hanno portata generale, non risulta auspicabile una totale devoluzione della materia alle Regioni anche in considerazione del fatto che essi si configurano come «sentinelle» del principio di eguaglianza e quindi non possono essere sottoposti a procedimenti di regionalizzazione[94].
Per quanto riguarda il contenuto delle bozze di intesa, come è stato osservato[95], la maggiore autonomia richiesta sarebbe esercitabile «con un maggiore *self—restraint* da parte dello Stato centrale nel definire il perimetro dei principi fondamentali delle materie di potestà concorrente e, conseguentemente, dello spazio legislativo regionale»[96]. Le competenze richieste quindi già potrebbero essere comprese nelle attribuzioni regionali, ma non sono esercitate dalle Regioni, come viene sottolineato, a causa di fattori quali l'assenza, talvolta, della legislazione ordinaria e la scarsa collaborazione a livello ministeriale[97]. Il riconoscimento di competenze ulteriori ad alcune Regioni deve essere gestito prudentemente perché tale attribuzione sarebbe suscettibile di pregiudicare il principio di eguaglianza: le rivendicazioni di maggiore autonomia dovrebbero basarsi su specifici «fatti differenziali»[98] che spiegano l'opportunità del riconoscimento di un «di più» di competenze per ragioni di efficienza e di specificità territoriali[99].
Le richieste inerenti alle «politiche territoriali», tra cui governo del territorio, spingono palesemente verso un'accentuata autonomia che bisognerebbe valutare considerando che l'attuazione del regionalismo differenziato dovrebbe arrecare benefici a tutto il Paese e non solo alle Regioni differenziate[100].
La soluzione, dunque, non sembra essere (o meglio non è questa la strada obbligata) l'attribuzione di maggiore autonomia, ma un intervento legislativo a livello statale, ormai non più procrastinabile, dal momento che l'assenza di una presa di posizione chiara di politica legislativa su snodi concettuali e operativi fondamentali del governo del territorio determina

[94] Cfr. R. Bin, *Le materie nel dettato dell'art. 116 Cost.,* in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2019 secondo cui «è piuttosto difficile immaginare che cosa significhi estendere la competenza di una Regione nelle materie concorrenti, nelle quali l'unico vincolo che limita l'autonomia regionale è quello dei principi dello Stato – i quali, per essere davvero dei "principi fondamentali", devono avere necessariamente la caratteristica della generalità e della stretta attinenza ad esigenze unitarie. I "principi" però – come si sa - non sono indicati espressamente dalle leggi, ma sono tratti in via d'interpretazione: siccome è il Governo a farli valere davanti alla Corte costituzionale impugnando le leggi regionali, e siccome il Governo è libero di ritenere che una certa norma sia o meno "principio", è davvero difficile capire in che cosa potrebbe consistere il riconoscimento di "maggiore autonomia" di una regione se non nella contestuale, esplicita indicazione dei principi che si devono applicare a tutte le altre regioni. È questo, del resto, che intende esprimere l'art. 2.5 del ddl di attuazione dell'art. 116, approvato dal Consiglio dei ministri il 21 dicembre 2007, laddove dice che "La legge indica le norme contrastanti con l'intesa che cessano di essere applicabili, nei confronti della Regione interessata". Il che significa che la regione che chiede per sé le speciali competenze, indirettamente concorre a delimitare le competenze delle altre regioni». Si veda anche M. Gorlani, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie*, in *Italian papers on federalism*, 1, 2023, 54 – 55.
[95] F. Pallante, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna?,* in *Federalismi.it*, 2019.
[96] M. Gorlani, *Regionalismo differenziato e materie oggetto di trasferimento: valutazioni politiche e criticità tecniche, organizzative e finanziarie*, cit., 55.
[97] R. Bin, *«Regionalismo differenziato» e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito,* in *Ist. fed.*, 2008, 9.
[98] L. Antonini, *Il regionalismo differenziato. La politica delle differenze.* Welfare Society *e le prospettive del regionalismo italiano anche nel confronto con la riforma del regime speciale del T.A.A.*, Milano, 2000, 195.
[99] A. Poggi, *Art. 116, comma 3: norma di sistema o norma di razionalizzazione del regionalismo ordinario*, in P. Bilancia (a cura di), *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, cit., 28-29.
[100] Massimo Luciani osserva che i disegni di legge presentati in materia considerino questi benefici «per scontati», invece dovrebbero essere dimostrati «apprestando idonee simulazioni degli scenari di medio -lungo periodo, sulla base di affidabili dati economico-finanziari e sociali». Cfr. Dossier Servizio Studi del Senato, *Verso un regionalismo differenziato: le regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo*, luglio 2018, 18 ss.

il rischio, già sottolineato in dottrina, di un intervento privo di efficacia prescrittiva sostanziale, in cui il ricorso a principi deboli e genericamente formulati si traduce in una sostanziale elusione delle responsabilità di indirizzo e coordinamento, lasciando irrisolti i nodi strutturali della materia e demandando le soluzioni applicative a una legislazione regionale disomogenea, incapace di assicurare uniformità dei livelli minimi di tutela[101]. Allo stesso tempo, però, la disciplina legislativa statale non dovrebbe avere una pretesa di uniformazione integrale o di regolazione di dettaglio, ma farsi invece promotrice di un assetto normativo ispirato a una differenziazione razionale e governata, che, pur incentivando l'elaborazione di soluzioni regolatorie innovative, fondate su una più diretta e puntuale conoscenza delle specificità territoriali da parte degli enti sub-statali, garantisca contestualmente il rispetto di standard minimi inderogabili in termini di sostenibilità ambientale, inclusione economico-sociale e coerenza con gli obiettivi europei e costituzionali. Si impone pertanto la necessità di delineare una struttura normativa che configuri la legge statale di principio come strumento di alta legislazione, avente funzione direttiva e cornice, capace di stabilire i parametri generali entro i quali si possa legittimamente innestare la progettualità legislativa e amministrativa degli enti territoriali. Tale impostazione, coerente con un'idea di policentrismo cooperativo, valorizza le Regioni non solo come enti attuatori, ma come co-legislatori e co-amministratori[102], legittimati a declinare in chiave operativa i principi fondamentali fissati a livello statale, secondo logiche adattive e differenziate che preservino l'unità dell'ordinamento senza rinunciare alla valorizzazione del pluralismo istituzionale[103].

Proprio nel governo del territorio, materia per sua natura intersettoriale, si coglie con maggiore evidenza l'opportunità di sperimentare un modello di normazione a geometria variabile, in cui il legislatore statale, attraverso principi direttivi precostituiti[104], consenta l'intervento di autonome dinamiche legislative e amministrative regionali, purché funzionali alla realizzazione coordinata e convergente di un disegno unitario di politica territoriale nazionale, aperto, flessibile e solidale[105].

La soluzione opposta ovvero l'allocazione di competenze in capo ad alcune Regioni in un ambito che, per sua natura, come si è mostrato *supra*, implica necessariamente un coordinamento interterritoriale, una pianificazione integrata e una visione unitaria dello sviluppo sostenibile e della tutela ambientale, rischia di tradursi in una proliferazione di modelli regolatori disomogenei, suscettibili di generare conflitti e disfunzioni, con ricadute negative tanto sull'efficienza dell'azione amministrativa quanto sulla certezza del diritto per cittadini e operatori economici. Il mantenimento di un sostrato di regolamentazione uniforme, dunque, pur nel rispetto dell'autonomia regionale, appare non solo più coerente con il principio di leale collaborazione, ma anche funzionale alla salvaguardia di una

---

[101] P. Mantini, *Contributo allo studio del governo liberale e nazionale del territorio*, in P. Stella Richter (a cura di), *La sicurezza del territorio pianificazione e depianificazione. Quaderni della Riv. Giur. Ed.*, Milano, 2014, 193-194.

[102] F. Cortese, *Le regioni co-legislatori e co-amministratori: ambizioni originarie, oscillazioni attuative, potenziali traguardi,* in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1, 2023, *passim*.

[103] Ivi, p. 259.

[104] Ivi, 360. Si veda anche R. Bifulco, *Le regioni e la sfida della sostenibilità*, in *Un nuovo regionalismo per l'Italia di domani. Le regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2022, 59; B.L. Boschetti, *La de-strutturazione del procedimento amministrativo: nuove forme adattative tra settori e sistemi*, Pisa, 2018, 17 ss.; G. Amato, *Il modello della Costituzione. Unità, diversità, eguaglianza*, in *Scritti in onore di Fulco Lanchester*, vol. I, Napoli, 2022, 13.

[105] P. Stella Richter, *I principi del diritto urbanistico*, Milano, 2018, 17, il governo del territorio deve avere «principi e in parte regole procedurali uniche, ma regole sostanziali, attuative dei principi stessi, necessariamente articolate e differenziate».

«coesione» nazionale che, nella materia urbanistico-territoriale, assume rilievo strategico[106]. Attraverso un simile assetto, fondato su una regia statale decisa, ma non invasiva, appare possibile coniugare unità e differenziazione, garantendo uno sviluppo territoriale ordinato e rispettoso dei diritti costituzionalmente garantiti.

Abstract. La materia «governo del territorio» è sempre stata di difficile definizione ponendo dubbi circa il riparto di competenze Stato – Regioni, anche dovuti all'assenza di una legge statale che definisse i principi fondamentali e alle sovrapposizioni con altre competenze, oggetto di una copiosa giurisprudenza costituzionale. Dopo averne ripercorso le origini e il rapporto con materie di competenze esclusive statale, il lavoro si propone di riflettere circa gli spazi di «maggiore autonomia» che potrebbero essere attribuiti alle Regioni nel governo del territorio in attuazione della clausola di asimmetria *ex* art. 116, co. 3, Cost.

Abstract. The subject of «government of the territory» has always been difficult to define, raising doubts about the division of State-Regional competences, also due to the absence of a State law defining the fundamental principles and overlaps with other competences, which are the subject of copious constitutional case-law. After retracing its origins and the relationship with matters of exclusive state competences, the work aims to reflect on the spaces of «greater autonomy» that could be attributed to the Regions in the government of the territory in implementation of the asymmetry clause pursuant to Article 116, paragraph 3, of the Constitution.

Parole chiave. Governo del territorio – urbanistica - regionalismo differenziato - principi fondamentali – autonomia.

Key words. Territorial governance – urban planning – differentiated regionalism – fundamental principles – autonomy.

[106] Come sottolineato anche nella già commentata sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale: «il regionalismo italiano, nel cui ambito deve inserirsi la differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., non è un "regionalismo duale" in cui tra una regione e l'altra esistono delle paratie stagne a dividerle. Piuttosto, è un regionalismo cooperativo (sentenza n. 121 del 2010, punto 18.2. del *Considerato in diritto*), che dà ampio risalto al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni (*ex multis*, sentenze n. 87 del 2024 e n. 40 del 2022) e 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» (Considerato in diritto, punto 4).

REGIONI E BENI CULTURALI. IL CONTESTO ATTUALE E LA PROSPETTIVA DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO*

di Valentina Gastaldo**

Sommario. 1. Premessa. – 2. La distribuzione delle competenze in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali tra Stato e Regioni. – 3. Il caso Lombardia. – 4. Il caso Emilia-Romagna. – 5. Il caso Veneto. – 6. Esperienze a confronto. – 7. Conclusioni.

1. Premessa. Il modello del regionalismo differenziato (o, come altrimenti definito, la «speciale specialità»[1]) si inserisce a pieno titolo nella riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, in occasione della quale, anche in risposta alle spinte autonomistiche di alcune Regioni settentrionali, viene prevista, all'art. 116, co. 3 Cost., la possibilità di riconoscere quote aggiuntive di autonomia[2] ad una singola Regione[3], differenziandola così dalle altre, sempre però nel rispetto dell'unità[4] e indivisibilità della Repubblica e dei principi della finanza pubblica.

I primi tentativi di attuazione di questo nuovo assetto di competenze risalgono ormai al 2003, quando la Toscana ha presentato la propria richiesta, sia pure limitata ad ottenere competenze nell'ambito dei beni culturali. Hanno poi fatto seguito, negli anni 2006-2007[5], le procedure

* *Sottoposto a referaggio.*

** Professore aggregato di Diritto amministrativo – Università di Parma.

* *Sottoposto a referaggio*

[1] G. Falcon, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 6, 2001, 1247 ss. Per un commento sullo strumento introdotto dalla riforma all'art. 116, c. 3, si rinvia a F. Palermo, *Il regionalismo differenziato*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, 51 ss.

[2] Questo ampliamento delle competenze potrebbe portare ad un avvicinamento delle Regioni ordinarie al sistema di quelle a statuto speciale. Si veda in particolare, A. D'Atena, *Passato, presente...e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, 4, 2014.

[3] È interessante ricordare come secondo alcuni Autori il regionalismo asimmetrico rappresenti la possibilità che si affermi una nuova particolare categoria di Regioni, arrivando addirittura in alcuni casi a parlare di *tertium genus*. Cfr. in particolare, R. Cristiano, *Il processo di regionalismo differenziato come rafforzamento delle identità territoriali o rischio di disgregazione? L' iniziativa della Regione della Campania*, in *Annali – Università degli studi Suor Orsola Benincasa*, 2019, 89–100; V. Nastasi, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 31 maggio 2018; F. Gallo, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *Federalismi.it*, 10, 2018.

[4] In tale ottica, è previsto che l'approvazione della legge di autonomia differenziata sia rimessa soltanto alla deliberazione finale del Parlamento (a maggioranza assoluta dei componenti), il quale valuterà la compatibilità dei contenuti dell'intesa con i principi costituzionali, così da evitare che si producano eccessivi divari territoriali o eccessivi limiti all'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali.

[5] Per meglio approfondire si rimanda a A. Poggi, *La problematica attuazione del regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it*, 1, 2008, spec. 2 ss. In chiave critica cfr. P. Ciarlo, M. Betzu, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1, 2008, 68 ss.

avviate dalla Lombardia e dal Veneto per raggiungere l'intesa con lo Stato, e lo stesso ha fatto subito dopo, nel 2008, il Piemonte.

Dopo uno stato di quiescenza il procedimento di differenziazione regionale[6] ha ripreso slancio nel 2017 con i referendum consultivi di Lombardia e Veneto[7], cui si è aggiunta[8] la regione Emilia-Romagna, rappresentando nuovamente uno dei temi più caldi del dibattito istituzionale e politico del Paese.

A tutt'oggi però, nonostante il 23 gennaio 2024 il Senato abbia approvato la travagliata legge Calderoli, non è ancora possibile immaginare il reale punto di ricaduta, e ciò almeno per due ordini di ragioni.

Anzitutto sul piano delle implicazioni finanziarie del federalismo fiscale anche nella materia del patrimonio culturale che, come noto, impone la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni[9]. Del resto, in questo settore, più che in altri, si rende indispensabile garantire la fruizione dei diritti culturali, il cui accesso deve essere assicurato all'intera collettività, a prescindere dalle condizioni economiche e sociali della persona.

E poi in considerazione della notevole quantità di principi enunciati e di raccomandazioni e indirizzi espressi dalla Corte costituzionale con la recente pronuncia n. 192/2024[10], che ha

---

[6] Sul tema, in generale, si veda: R. Bin, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Forumcostituzionale.it*, 20 aprile 2017; G. Falcon, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 4, 2017, 629; R. Toniatti, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 4, 2017, 635; F. Cortese, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 4, 2017, 689; P. Giangaspero, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazioni dell'art. 116, comma 3, Cost., tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 2, 2018, 165; A. Napolitano, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata,* in *Federalismi.it*, 21, 2018; F. Furlan, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in *Forumcostituzionale.it*, 6 novembre 2018; C. Tubertini, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 18, 2018; R. Dickmann, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Federalismi.it*, 6 marzo 2019.

[7] Cfr. A. Morelli, *Ascese e declini del regionalismo italiano. Quali prospettive dopo il referendum di Lombardia e Veneto?,* in *Le Regioni*, 1, 2017, 321; A. Bonomi, R. G. Rodio, *Verso un regionalismo differenziato? Osservazioni a margine di alcune iniziative referendarie*, in *dirittifondamentali.it*, 2, 2017. Come è stato opportunamente esplicitato da R. Cristiano, *Il processo di regionalismo differenziato come rafforzamento delle identità territoriali o rischio di disgregazione? L' iniziativa della Regione della Campania*, in *Annali – Università degli studi Suor Orsola Benincasa*, 2019, 89–100, «*Le motivazioni alla base della richiesta di riconoscimento di poteri più ampi delle due Regioni sono diverse essendo, quella del Veneto, maggiormente riconducibile ad un istanza culturalmente secessionista e di vera e propria specialità rispetto alla situazione della Lombardia che rivendica soprattutto una posizione di rilievo nel sistema economico*». In tal senso, L. Violini, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, 4, 2018, 321 ss.

[8] Probabilmente con atteggiamento più imitativo che propositivo, anche i Consigli di altre Regioni ordinarie (Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria), hanno dichiarato di volere anch'essi intraprendere questa strada. Altre (Basilicata, Calabria e Puglia) hanno adottato, almeno per il momento, solo documenti di indirizzo informali. Soltanto l'Abruzzo e il Molise non hanno avviato iniziative formali per la procedura di revisione della loro condizione di autonomia. Un quadro più completo è contenuto nel dossier del Servizio Studi del Senato del luglio 2018, *Verso un regionalismo differenziato: le Regioni che non hanno sottoscritto accordi preliminari con il Governo* e *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato, XVIII legislatura*, 565, novembre 2017.

[9] Come precisato dalla Corte cost. sent. n. 192/24, in *www.cortecostituzionale.it*, i LEP rappresentano «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» (n. 14 del cons. in dir.), in modo da determinare previamente «uno standard uniforme di godimento del relativo diritto in tutto il territorio nazionale» (n. 14.1 del cons. in dir.).

[10] Per un primo commento alla sentenza della Corte costituzionale si rinvia a A. Spadaro, *La «quadratura del cerchio» … o della sent. cost. n. 192/2024*, in *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie locali*, 1, 2025.

radicalmente stravolto[11] in diversi e significativi punti la l.n. 86/2024. In particolare, i giudici, pur riconoscendo rilevanza al pluralismo in genere e alle autonomie regionali in particolare, ritengono che il nuovo art. 116, co. 3, Cost. «Non può essere considerato come una monade isolata». E «L'ineliminabile concorrenza e differenza tra regioni e territori, che può anche giovare a innalzare la qualità delle prestazioni pubbliche, non potrà spingersi fino a minare la solidarietà tra lo Stato e le regioni e tra regioni, l'unità giuridica ed economica della Repubblica, l'eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti, l'effettiva garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali e quindi la coesione sociale e l'unità nazionale».

Con il presente contributo si vuole, quindi, provare ad indagare il nuovo assetto costituzionale del riparto delle competenze in materia di patrimonio culturale, esaminando quali sono le possibili opportunità che il regionalismo differenziato può offrire e le eventuali criticità, tenendo conto delle considerazioni formulate dalla Corte costituzionale che «smontano» la l.n. 86/2024, ma non negano l'avvento del regionalismo differenziato, sia pure ponendo numerosi paletti e condizioni nel rispetto di quei tratti caratterizzanti lo Stato italiano, quali l'unità giuridica ed economica della Repubblica (art. 120 Cost.), l'eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti (art. 3 Cost.), l'effettiva garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, co. 2, lett. *m)*, Cost.) e quindi la coesione sociale e l'unità nazionale.

2. La distribuzione delle competenze in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali tra Stato e Regioni. L'attuale[12] assetto competenziale nel settore del patrimonio e dei beni culturali, frutto della riforma del Titolo V della Parte II Cost., è definito dall'art. 117, cc. 2 e 3, Cost. che scorpora la materia in una serie di attività, riservando allo Stato (art. 117, co. 2) la competenza legislativa in ordine alla tutela e alle Regioni[13] - in concorso con lo Stato per i principi fondamentali - quella in tema di valorizzazione (art. 117, co. 3).

È indubbio che il legislatore, attraverso la riforma del Titolo V, abbia provato a delineare con maggior precisione la distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela e valorizzazione; tuttavia, tale tentativo non ha consentito di dirimere le difficoltà interpretative, stante il naturale intreccio tra le materie e, dunque, le continue possibili sovrapposizioni[14]. In questo quadro, anche il Codice dei beni culturali e del paesaggio ha tentato di coordinare le due funzioni: l'art. 6, co. 2, afferma infatti che la valorizzazione: «è attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze». L'art. 1, co. 6, precisa che: «Le attività concernenti la conservazione, la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale indicate ai cc. 3, 4 e 5 sono svolte in conformità alla normativa di tutela». Ma il confine tra tutela e valorizzazione dei beni culturali è troppo labile, come del resto è dimostrato dai conflitti e dai contenziosi amministrativi sorti in seguito al nuovo riparto, e la

[11] Il dispositivo prevede 52 dichiarazioni: 25 di «non fondatezza» (nn. 28-52), 13 di «inammissibilità» (nn. 15-27), 6 di «fondatezza» o mera illegittimità (nn. 3, 7, 8, 9, 10, 12), 5 di tipo «sostitutivo» (nella parte in cui prevede, stabilisce, menziona…anziché) (nn. 1, 2, 4, 5, 11), 2 di illegittimità «in via consequenziale» (nn. 13 e 14) e 1 di tipo «additivo» (nella parte in cui non prescrive…) (n. 6).

[12] Per un approfondimento sul tema della distribuzione delle competenze fino al 2001 si rimanda a A.G. Arabia, *Valorizzazione dei beni culturali e promozione e organizzazione di attività culturali*, in *Rivista giuridica on-line – ISSiRFA – CNR*, 3, 2020.

[13] Per ogni altra materia che non rientra tra quella della valorizzazione o della tutela, la potestà legislativa residuale è riconosciuta alle Regioni, in base all'art. 117, co. 4, Cost, che prevede la clausola di residualità.

[14] Corte cost., sent. n. 140/15, in *www.cortecostituzionale.it*, in materia di individuazione dei locali oggetto di attività artigianali che fossero tradizionalmente espressione dell'identità culturale collettiva. In particolare, la Corte ha espressamente rilevato come la finalità della tutela si sia intrecciata con la materia concorrente di valorizzazione e promozione nonché con alcune materie di competenza residuale regionale.

questione rimane densa di complessità anche perché la Corte costituzionale, in varie occasioni ha assunto posizioni contrastanti e compromissorie nella reciproca delimitazione dei compiti dello Stato e delle Regioni.

Un ruolo importante può essere riconosciuto alla giurisprudenza costituzionale che ha cercato di circoscrivere con maggior precisione i confini e i caratteri delle materie di tutela e di valorizzazione, nonché di definire l'ambito di intervento delle due funzioni.

Il percorso, innovativo, utilizzato dalla Consulta riguarda l'impiego della definizione di «materia-attività» assegnata alla tutela dei beni culturali[15].

La Corte ha, in particolare, evidenziato come «la tutela dei beni culturali, inclusa nel secondo comma dell'art. 117 Cost. sotto la lettera *s)* tra quelle di competenze legislativa esclusiva dello Stato, è materia che condivide con altre alcune peculiarità. Essa ha un proprio ambito materiale, ma nel contempo contiene l'indicazione di una finalità da perseguire in ogni campo in cui possano venire in rilievo beni culturali. Essa costituisce anche una materia-attività, come questa Corte l'ha già definita (v. sent. n. 26/2004), condividendo alcune caratteristiche con la tutela dell'ambiente non a caso ricompresa sotto la stessa lettera s) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione».

A questa stregua la tutela finisce dunque per essere configurata come competenza trasversale, il cui obiettivo è quello di garantire livelli di tutela uniforme su tutto il territorio nazionale in materia di riconoscimento, protezione e conservazione dei beni culturali. Mentre, la valorizzazione ha la finalità di favorire una migliore conoscenza, conoscibilità e fruizione dei beni culturali.

Nondimeno, il tema del riparto di competenze nel settore dei beni culturali rimane aperto e, per tale ragione, si è affermato un assetto imperniato sulla leale collaborazione[16] tra i diversi livelli di Governo[17], quale sistema[18] più plausibile per cercare di risolvere la dialettica tra Stato

---

[15] Nella sent. n. 407/02 la Corte cost. (3.2. cons. in dirit.) fornisce, ai sensi dell'art. 117, c. 2, una chiara descrizione di «materia-attività», sia con riguardo ai beni culturali che all'ambiente. In particolare, viene precisato che: «non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie». La sentenza è consultabile sul sito *www.cortecostituzionale.it*. Cfr. anche Corte costituzionale sent. n. 282/02, in *www.cortecostituzionale.it*.

[16] La Corte cost. sent. n. 50/05, al punto 5 del considerato in diritto ha precisato che la nostra Carta costituzionale non prevede un criterio per fronteggiare le interferenze di competenze ed «è quindi necessaria l'adozione di principi diversi: quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alla peculiarità delle singole situazioni, ma anche quello della prevalenza, cui pure questa Corte ha fatto ricorso, qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre». È da tempo però che la giurisprudenza costituzionale ritiene che il principio di leale collaborazione «deve governare i rapporti tra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attivi tà in cui le rispettive competenze concorrono o si intersechino imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi». La sentenza è consultabile sul sito *www.cortecostituzionale.it. Cfr.* anche Corte costituzionale, con la sent. n. 242/97, in *www.cortecostituzionale.it*. Peraltro, norme sulla cooperazione si ritrovavano già nell'art. 2 del Regolamento di organizzazione del Ministero per i beni culturali assunto con il d.P.R. n. 805/1975, laddove prevede: «I beni culturali sono patrimonio nazionale. Le Regioni, oltre ad esercitare le competenze stabilite dal d.P.R. n. 3/1972 e quelle eventualmente da trasferire o delegate ai sensi dei decreti da emanarsi per l'attuazione della l. n. 382/75, collaborano con l'amministrazione statale, nell'attività di tutela secondo modi e forme che potranno essere stabiliti di comune accordo. Le Regioni concorrono all'attività di valorizzazione secondo programmi concordati con lo Stato».

[17] Corte cost. sent. n. 31/06, in *www.cortecostituzionale.it*, secondo cui ogni Ente è tenuto a collaborare, secondo una visione tra i diversi livelli di governo che «obbedisce ad una concezione orizzontale-collegiale […] più che a una visione verticale-gerarchica degli stessi».

[18] Il principio di leale collaborazione rispecchia altresì quella soluzione di compromesso assunta dall'Assemblea costituente in sede di scrittura dell'art. 9 Cost. Come ben chiarito dalla Corte costituzionale sent. n. 921/88, in *www.cortecostituzionale.it*, «L'iniziale formulazione di tale articolo era la seguente: il patrimonio artistico e storico della Nazione è sotto la tutela dello Stato. La norma era, così, intesa ad escludere in materia attribuzioni regionali

e autonomie.
A questo quadro si aggiunge l'art. 116, c. 3, Cost. che prevede per le Regioni ulteriori forme di autonomia per la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.
Il punto rilevante è quindi provare a capire quale sia il ruolo dell'art. 116, co. 3 e quali sono state le scelte delle Regioni che hanno deciso di avvalersene: dunque Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.
Le proposte come vedremo hanno dimensioni sostanzialmente diverse e per tale ragione verranno trattate singolarmente.

3. Il caso Lombardia. La Regione Lombardia ha richiesto la competenza legislativa e amministrativa nella materia «tutela dei beni culturali» presenti sul territorio regionale, inclusi i beni culturali statali dei quali sono contestualmente attribuite alla Regione stessa la titolarità e la gestione (art. 49 della bozza di Intesa). Detta richiesta, però, non è stata ancora accolta o non ancora definita.
Quanto al Patrimonio librario ha avanzato domanda per ottenere attribuzioni legislative e amministrative nell'ambito della tutela e della valorizzazione che abbiano ad oggetto manoscritti, autografi, carteggi, incunaboli, raccolte librarie, nonché libri, stampe e incisioni, non appartenenti allo Stato (art. 53).
Non è stata, invece, accettata la funzione di valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali, la richiesta di potestà legislativa e le funzioni amministrative in materia di valorizzazione di istituti e luoghi della cultura appartenenti allo Stato e dei beni culturali ivi presenti con l'attribuzione delle relative risorse umane, finanziarie e strumentali.
Si proponeva, infine, il trasferimento alla Regione Lombardia delle funzioni esercitate dalle Soprintendenze archeologiche, belle arti e paesaggio e la Soprintendenza archivistica e bibliografica, presenti sul territorio regionale, con l'attribuzione delle relative risorse umane, finanziarie e strumentali.

4. Il caso Emilia-Romagna. Le finalità perseguite dalla Regione, attraverso le richieste formulate nella bozza di Intesa tra Stato e Regioni, sono volte a ricomporre il sistema delle competenze in materia di tutela e valorizzazione dei beni librai, anche mediante un'azione di supporto agli enti locali ed ai titolari dei medesimi beni; costituire un sistema museale regionale integrato, finalizzato a rendere maggiormente efficaci ed efficienti gli interventi di valorizzazione dei musei presenti sul territorio regionale, ivi compresi quelli di proprietà statale, allo scopo di potenziare le condizioni di conservazione integrata, conoscenza e fruizione delle collezioni museali emiliano-romagnole; garantire un governo unitario e coordinato delle risorse nazionali, regionali e comunali in materia di spettacolo dal vivo e

---

e di altri Enti locali territoriali. Su proposta dell'on. Lussu, il termine Stato fu sostituito con l'altro Repubblica, per lasciare impregiudicata la questione della autonomia regionale (Atti Assemblea costituente, Discussioni, p. 3422). Tale modifica è stata esattamente interpretata come diretta a sostituire allo Stato-persona lo Stato-ordinamento, con conseguente possibilità di aperture legislative, intese a svolgere il principio risultante dalla modifica, chiamando all'azione per la tutela e l'incremento dei valori culturali tutti i soggetti, provvisti di autonomia (dallo Stato, alle Regioni, ai Comuni, alle Università ecc.). La formulazione attuale dell'art. 9 Cost. traduce tale finalità: la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica; tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione». In definitiva, «questa norma non postula una riserva statale, ma è intesa a promuovere il concorso o la collaborazione, nella sfera di rispettiva competenza, delle strutture centrali e locali per il migliore perseguimento di un grande obiettivo di civiltà».
Cfr. inoltre F. Merusi, *Articolo 9*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 1-12. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, 455-456. Secondo l'Autore il termine Repubblica ricomprende sia lo Stato-persona, inteso quale Stato apparato centrale, che Stato-ordinamento con le sue articolazioni territoriali.

cinema, attraverso maggiori competenze di tipo programmatorio e gestionale concernenti il Fondo Unico per lo Spettacolo e il Fondo per lo sviluppo e gli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo.
In particolare, ha chiesto (art. 61) ulteriori competenze legislative ed amministrative nella materia della tutela dei beni culturali, della valorizzazione dei beni culturali nonché della promozione e organizzazione di attività culturali, di cui all'articolo 117, c. 2, lett. *s)*, e c. 3 Cost. ma, anche in questo caso, ancora non è stata accolta o non definita. Così come il trasferimento della tutela e valorizzazione dei beni librari non appartenenti allo Stato.
L'Emilia-Romagna chiedeva le attribuzioni delle funzioni amministrative di tutela e valorizzazione disciplinate dal d.lgs. n. 42/04 che abbiano ad oggetto manoscritti, autografi, carteggi, incunaboli, raccolte librarie, nonché libri, stampe e incisioni, non appartenenti allo Stato.

È stata invece accolta la richiesta di funzione in tema di valorizzazione del patrimonio museale presente nel territorio regionale. In particolare, si prevede che nel rispetto dei principi fondamentali fissati dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché dei livelli minimi uniformi di qualità delle attività di valorizzazione su beni di appartenenza pubblica, adottati ai sensi dell'art. 114 del medesimo d.lgs., alla Regione siano attribuite la potestà legislativa e le funzioni amministrative in materia di valorizzazione degli istituti e luoghi di cultura appartenenti allo Stato e dei beni culturali ivi presenti sul territorio regionale.
Alla Regione sono altresì attribuite le funzioni amministrative, da esercitare in maniera congiunta con lo Stato, in materia di valorizzazione degli istituti e luoghi di cultura appartenenti allo Stato e dei beni culturali ivi presenti.
La Regione Emilia-Romagna e il Ministero hanno definito con appositi accordi le modalità della gestione congiunta concernente la valorizzazione dei beni culturali di cui al co. 2; la tutela dei beni culturali e delle collezioni museali presenti negli istituti e luoghi della cultura di cui ai cc. 1 e 2; e le determinazioni afferenti al prestito delle opere d'arte e la concessione in uso, continuano a essere esercitate dal Ministero.
Con riferimento agli istituti e luoghi della cultura di cui al co. 1, la Regione assicura il rispetto dei livelli minimi uniformi di qualità adottati ai sensi dell'art. 114, d.lgs. n. 42/04.
Al fine di assicurare l'esercizio delle funzioni previste, sono trasferite alla Regione Emilia-Romagna le funzioni esercitate dalle Soprintendenze archeologiche belle arti e paesaggio e la Soprintendenza archivistica e bibliografica, presenti sul territorio regionale, con l'attribuzione delle relative risorse umane, finanziarie e strumentali.

5. Il caso Veneto. La Regione Veneto ha chiesto l'attribuzione della competenza legislativa nella materia «Tutela dei beni culturali», ai sensi dell'art. 117 Cost., con riferimento ai beni culturali, immobili e mobili, presenti sul territorio regionale, nonché la relativa competenza amministrativa.
Per ciò che riguarda, invece, la funzione di valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici e promozione e organizzazione di attività culturali di cui all'art. 46 della bozza la richiesta non è stata accolta.
La competenza legislativa di cui al co. 1 ha ad oggetto la valorizzazione di tutti i beni presenti sul territorio regionale e l'organizzazione di attività culturali e di spettacolo, nonché la disciplina degli interventi a favore del patrimonio culturale di origine veneta che si trova all'estero.
Alla Regione Veneto è attribuita la competenza amministrativa di valorizzazione in relazione a tutti i beni, anche paesaggistici, presenti sul territorio regionale, oltre che la competenza amministrativa in relazione alla promozione e organizzazione di attività culturali e di spettacolo, inclusa la gestione del Fondo Unico per lo Spettacolo.

Al fine di assicurare l'esercizio delle funzioni sono trasferite alla Regione Veneto le funzioni alla stessa assegnate dalle Soprintendenze archeologiche belle arti e paesaggio e la Soprintendenza archivistica e bibliografica con le attribuzioni delle relative risorse.

6. Esperienze a confronto. Dall'analisi delle proposte avanzate in materia di beni culturali dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto si percepisce la ben diversa interpretazione che le stesse hanno dato alle possibilità aperte dall'art. 116, co. 3, Cost. Da un lato, Lombardia e Veneto, le cui richieste si configurano come un nuovo centralismo[19]; mentre quella della Regione Emilia-Romagna appare perseguire una più equilibrata collaborazione tra Stato-Regione.

Veneto e Lombardia, richiedendo il trasferimento delle funzioni e degli apparati statali operanti sul proprio territorio finiscono per incidere radicalmente non solo sull'assetto istituzionale ma sullo stesso modello di politica pubblica. Ebbene, in tal modo si passerebbe ad un sistema, possiamo dire, integrato nel quale per molti aspetti lo Stato finisce dove comincia la Regione.

E questo approccio pare porsi in contrasto con quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 192/2024 secondo cui la devoluzione di poteri alle Regioni deve riguardare «specifiche funzioni legislative e amministrative» e non intere materie, o ambiti di materie, coerentemente con il principio di sussidiarietà[20] che opera attraverso un giudizio di adeguatezza. D'altra parte, come ricorda sempre la Corte, l'art. 116, co. 3, Cost. «fa riferimento alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia «concernenti le materie», lasciando intendere che il trasferimento non riguarda le materie ma le singole funzioni concernenti le materie. Poiché tale disposizione 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».

Ci troviamo, dunque, di fronte ad una norma che, pur contenendo una clausola generale di flessibilità che consente a ciascuna Regione di chiedere di derogare all'ordine di ripartizione delle funzioni fissato dalla Costituzione, rappresenta comunque una deroga alla ordinaria suddivisione delle funzioni stesse.

Per tale ragione va giustificata e motivata con specifico riferimento alle caratteristiche della funzione e al contesto (sociale, amministrativo, geografico, economico, demografico, finanziario, geopolitico) in cui avviene la devoluzione, in modo da evidenziare i vantaggi – in termini di efficacia e di efficienza, di equità e di responsabilità dell'autorità pubblica – della soluzione prescelta.

La proposta della Regione Emilia-Romagna si muove in tutt'altra logica, non solo perché non si prevedono apparati da trasferire, a cominciare dalle soprintendenze, ma perché i compiti e le funzioni richieste sono pensati non per modificare il modello di politica pubblica

[19] In tal senso si veda F. Pallante, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna?*, in *Federalismi.it*, 6, 2019.

[20] Tale principio ha un riconoscimento testuale negli artt. 118, co. 1, e 120, co. 2, Cost., con riferimento, rispettivamente, alle funzioni amministrative ed al potere sostitutivo, ed esclude un modello astratto di attribuzione delle funzioni, ma richiede invece che sia scelto, per ogni specifica funzione, 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. La preferenza va al livello più prossimo ai cittadini e alle loro formazioni sociali, ma il principio può spingere anche verso il livello più alto di governo. Ai fini dell'attribuzione della funzione, contano le sue caratteristiche e il contesto in cui la stessa si svolge. La sussidiarietà funziona, per così dire, come un ascensore, perché può portare ad allocare la funzione, a seconda delle specifiche circostanze, ora verso il basso ora verso l'alto.

perseguito ma per un'azione di ricucitura che mira con specifiche aggiunte di compiti ad assicurare l'esercizio unitario di funzioni attualmente ripartite tra Stato e Regione, recuperandone in questo modo un maggiore (e spesso mancante) coordinamento.
Le proposte di particolari forme di autonomia formulate in merito alla tutela e alla valorizzazione dei beni culturali possono provare a ricondursi nell'ambito della competenza legislativa concorrente, ovvero, primaria, integrativa, istituzionalizzata, oppure di tipo «tendenzialmente esclusivo»[21].
Una prima soluzione può essere quella di assegnare la tutela dei beni culturali alla competenza concorrente[22]. Ciò perché la materia rientra nell'elenco di cui all'art. 117, co. 2, Cost. In tal caso il legislatore nazionale fisserebbe dei principi, lasciando alla Regione l'adozione delle norme di dettaglio.

Ulteriore possibilità potrebbe essere, analogamente a quanto previsto per le Regioni a statuto speciale, quella di valutare una competenza legislativa di tipo primario che prevede una piena adesione ai principi generali dell'ordinamento e non dei principi fondamentali da cui è limitata la concorrenza concorrente[23].
Parte della dottrina ha poi ritenuto di poter ricondurre la competenza a quella integrativa istituzionalizzata. Trattandosi di materia prevista dalla normativa statutaria il legislatore regionale «sarebbe sottoposto al rispetto degli atti legislativi statali incidenti sulla materia, ma resterebbe affrancato da qualsiasi intervento statale specifico ed operante sul solo territorio regionale»[24].
Vi è infine un'ultima ricostruzione che assegna le proposte formulate alla competenza di tipo «tendenzialmente esclusivo». In questo caso, il potere legislativo delle Regioni sarebbe sottoposto ai limiti imposti dal co. 1 dell'art. 117 Cost.
Per individuare la soluzione più opportuna può essere utile partire dall'esame della giurisprudenza costituzionale[25] che ha richiamato il principio secondo il quale «ognuno di questi enti è competente ad espletare tale funzione nei riguardi di quei beni culturali di cui è titolare». Quindi, secondo la Corte anche se lo Stato in materia di valorizzazione è tenuto esclusivamente a dettare i principi fondamentali, può imporre una normativa di dettaglio, nonché svolgere le relative funzioni amministrative[26] fino a quando il bene culturale rimane nelle sue disponibilità.
Quindi, andando ad applicare il principio dominicale sopra richiamato, con riguardo alla proposta della Regione Lombardia questa mira a circoscrivere l'ambito di intervento statale in materia di valorizzazione e, dunque, è possibile configurarla in termini di competenza legislativa integrativa istituzionalizzata[27], ovvero primaria, in considerazione del fatto che gli

[21] A. D'Atena, *Diritto regionale*, Torino, 2017, 149-199.
[22] Invero, questa tesi non convince completamente alcuni Autori. È stato infatti rilevato che se si considera che le Regioni, in aggiunta alla richiesta di competenze legislative e amministrative, vorrebbero vedersi attribuita una forma di autonomia maggiore in tema di valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali. Ma, come noto, questa materia rientra già nella competenza legislativa concorrente. Pertanto, l'esclusività in materia di valorizzazione non può coesistere con una competenza concorrente in materia di tutela e questo sembra porsi in contraddizione con la volontà delle Regioni di ottenere maggiori spazi di autonomia. Cfr. L. De Poli, *Il regionalismo differenziato dei beni culturali*, in *Pausania*, 2019, 21.
[23] A. D'Atena, *Diritto regionale*, cit., 146.
[24] L. De Poli, *Il regionalismo differenziato dei beni culturali*, cit., 21.
[25] Corte Cost. n. 26/04, in *www.cortecostituzionale.it*.
[26] Si ricorda che il c. 3 dell'art. 118 della Cost. sancisce che la legge statale disciplina forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.
[27] E del resto, la richiesta avanzata dalla Regione prevede che: «Nel rispetto dei principi fondamentali fissati dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dei livelli minimi uniformi di qualità delle attività di valorizzazione su beni di appartenenza pubblica, adottati ai sensi dell'articolo 114 del medesimo decreto legislativo».

Enti regionali sono già competenti in via concorrente in materia di valorizzazione.
Dall'esame della richiesta formulata dalla Regione Veneto, invece, emerge una configurazione in termini di autonomia legislativa piena (art. 46) non essendo l'Ente vincolato al rispetto dei principi fondamentali della materia.
In ogni caso, seppur in parte differenti, le proposte formulate dalla Lombardia e dal Veneto, avanzando richieste ad amplissimo spettro, sono accomunate dal fatto di andare verso un centralismo[28], ottenendo in tal modo una soggettività da contrapporre a quella dello Stato.
Differente è l'approccio dell'Emilia-Romagna che prevede all'art. 63, co. 2, che le funzioni amministrative affidate alla Regione devono essere svolte «in maniera congiunta con lo Stato» ed ancora, al co. 3 la stipula di «appositi accordi» al fine di definire le modalità della gestione congiunta concernente la valorizzazione dei beni culturali.
Tale formulazione richiama una più equilibrata dialettica con lo Stato, finalizzata a predisporre forme di decisione partecipate, che riconoscano alla Regione la possibilità di intervenire con il meccanismo dell'intesa, più che con quello de*lla* «autonomia differenziata ovvero della legislazione concorrente, nelle decisioni inerenti il patrimonio culturale presente sul proprio territorio»[29].
Tale scelta rispecchia, a mio avviso, quello che è stato definito dalla Corte costituzionale[30] un regionalismo cooperativo, che dà ampio risalto al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni[31] e 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, co. 3, 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.

7. Conclusioni. Resta aperta, ad avviso di chi scrive, la questione se le richieste avanzate dalle tre Regioni possano essere regolate da meccanismi già fissati nella disciplina dei beni culturali o risulti davvero necessario il ricorso all'art. 116, co. 3, Cost. In altre parole, se il problema di oggi è solo quello di allocare nuove funzioni in sede regionale c'è davvero bisogno di ricorrere al complesso procedimento dettato per il regionalismo differenziato?
Invero, il Codice dei beni culturali e del paesaggio fornisce già degli strumenti che consentono alle Regioni di avere maggiore autonomia. Si pensi, in particolare, all'art. 5 e all'art. 112 che prevedono la possibilità per le Regioni, tramite intese e accordi, di esercitare tanto funzioni di tutela quanto funzioni di valorizzazione.
Credo quindi che la Lombardia e il Veneto abbiano scelto la strada più tortuosa, quando invece avrebbero potuto provare ad implementare maggiormente il ricorso a strumenti presenti già nella normativa di settore.
Peraltro, è previsto all'art. 102, co. 5, d.lgs. n. 42/2004 che l'amministrazione centrale, ancora tramite accordi, può trasferire agli enti territoriali «la disponibilità di istituti e luoghi di cultura, al fine di assicurare un'adeguata fruizione e valorizzazione dei beni ivi presenti».
Oltre a queste disposizioni di portata generale si rinvengono altre disposizioni di carattere più puntuale che hanno disciplinato accordi o intese tra Stato e Regioni sia su aspetti specifici (artt. 103, co. 1, 118, co. 2, e 19, co. 1, d.lgs. n. 42/2004) che nelle attività di tutela (artt. 17, co. 4, 18, co. 2 e 29, co. 5, d.lgs. n. 42/2004).
Da queste disposizioni, che danno attuazione a quanto previsto dall'art. 118, co. 3, Cost.

[28] F. Pallante, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna?*, cit., 8.
[29] L. De Poli, *Il regionalismo differenziato dei beni culturali*, cit., 35.
[30] Corte cost. sent. n. 12/10, punto 18.2. del considerato in diritto, in *www.cortecostituzionale.it*.
[31] E*x multis*, Corte cost. sentt. nn. 87/24 e 40/22, in *www.cortecostituzionale.it*.

Issn 2421-0528

emerge come il principio cardine della disciplina dei beni culturali sia quello dell'accordo fra Stato-Regioni, che risulta investire i profili tanto della tutela, quanto della valorizzazione. La via dell'accordo può consentire alle Regioni interessate l'acquisizione di spazi in termini di nuove funzioni e di nuovi beni, oppure di «condizionamento» dell'esercizio delle funzioni statali tali da ottenere risultati di minore frammentazione della politica di settore.
Alla luce di quanto finora analizzato si può dedurre che, pur essendo presenti nel nostro ordinamento puntuali riferimenti in merito alla tutela e alla valorizzazione dei Beni culturali, le potenzialità offerte dall'attuale contesto normativo non risultano essere state utilizzate dalle tre Regioni.
Che la negoziazione con il Ministero della cultura presenti difficoltà pare fuor di dubbio, ma è anche vero che queste complessità non vengono meno con l'utilizzo del meccanismo dell'art. 116, co. 3. Piuttosto per un verso risultano accresciute (dal passaggio parlamentare e dalle logiche interpretative fornite dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 192/2024), per altro verso procrastinate (la legge presumibilmente rinvierebbe per la sua attuazione ad accordi fra il Ministero e la Regione).
Per concludere, allora, non si vuole mettere in discussione la possibilità delle Regioni di rivedere l'assetto delle relazioni con lo Stato nella direzione di una maggiore autonomia. Tuttavia, la perplessità che nutro è che questo obiettivo possa essere raggiunto proprio attraverso l'art. 116, co. 3, Cost., anche perché va ricordato che una modifica che incide sull'intero sistema, va a toccare, per definizione, anche tutte le altre articolazioni dell'ordinamento. Inoltre, non va dimenticato il rischio che attraverso il decentramento si attenti alla pari dignità delle Regioni creando pericolose disuguaglianze territoriali in materia di diritti fondamentali e Livelli Essenziali delle Prestazioni.
Pertanto, l'apertura di un tavolo di confronto politico/amministrativo con il Governo su ambiti mirati resta il prioritario tentativo per una Regione che ad un'astratta richiesta di ulteriore autonomia voglia anteporre la ricerca di concreti risultati sulla strada delle politiche che intende perseguire.

Abstract. Lo scritto si pone l'obiettivo di analizzare le proposte avanzate dalle Regioni Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto per l'attuazione del «regionalismo asimmetrico» legato al patrimonio culturale. Dopo aver dato conto del regime attuale della materia, si passerà ad esaminare l'assetto costituzionale di riparto delle competenze così come avanzato dalle Regioni richiedenti, secondo quanto previsto dall'art. 116, co. 3 Cost., tenendo però conto che, all'esito della recente pronuncia della Corte costituzionale n. 192/2024, ci troviamo di fronte ad un quadro profondamente modificato rispetto al progetto di differenziazione contenuto nella l.n. 86/2024. Verranno quindi evidenziati, alla luce delle logiche interpretative fornite dalla Corte, gli aspetti di criticità e i fattori di forza che potrebbero derivare dall'autonomia differenziata in ordine ad una migliore tutela e valorizzazione delle identità regionali, laddove però tale meccanismo sia esercitato in modo da non minare la solidarietà tra lo Stato e le Regioni e tra Regioni. Infine, verranno fornite brevi osservazioni finali.

Abstract. The paper aims to analyze the proposals put forward by the Regions of Lombardy, Emilia-Romagna, and Veneto for the implementation of «asymmetric regionalism» related to cultural heritage. After outlining the current regulatory framework of the matter, the analysis will move on to examine the constitutional distribution of powers as proposed by the requesting Regions, according to Article 116, paragraph 3 of the Constitution, taking into account that, following the recent ruling of the Constitutional Court no. 192/2024, we are now facing a landscape that has been profoundly altered compared to the differentiation project contained in law no. 86/2024. The paper will then highlight, in light of the

interpretative logic provided by the Court, the critical aspects and the strengths that could arise from differentiated autonomy regarding a better protection and enhancement of regional identities, provided that this mechanism is implemented in a way that does not undermine solidarity between the State and the Regions, and among the Regions. Finally, brief concluding remarks will be provided.

Parole chiave. regionalismo differenziato – regioni – beni culturali – competenze – valorizzazione e tutela.

Key words. differentiated regionalism – regions - cultural heritage – competences – enhancement and protection.

Issn 2421-0528

REGIONALISMO DIFFERENZIATO E CIRCOLAZIONE EUROPEA DEI BENI CULTURALI*

di Caterina Vosa**

Sommario. 1. Introduzione. – 2. La tutela italiana dei beni culturali quale testimonianza dell'identità del Paese. – 3. La circolazione dei beni culturali. – 4. La circolazione dei beni culturali nella dimensione Europea: quale tutela. – 5. Le prospettive dell'attribuzione alle regioni della competenza in materia di circolazione dei beni cultuali, conclusioni.

1. Introduzione. La regolazione della circolazione dei beni culturali rientra nel più ampio ambito della tutela dei beni culturali che, com'è noto, ha trovato una propria regolamentazione a livello europeo[1] e nazionale.

Con riguardo alla dimensione nazionale, la tutela del patrimonio culturale, ad oggi, trova il proprio fondamento nella Costituzione ed è disciplinata dal Codice Urbani.

La Costituzione del 1948, con una previsione facente parte dei principi fondamentali, ha riconosciuto allo Stato, nella sua interezza, un compito di primaria importanza nell'attuazione della tutela del patrimonio culturale ed invero, all'articolo 9 della Costituzione ha stabilito il principio secondo cui la Repubblica[2] «Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione»[3]. Si tratta di una previsione che ha contribuito alla qualificazione dello Stato

---

* *Sottoposto a referaggio.*

** Dottoressa di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico – Università di Napoli Parthenope.

[1] Per maggiori approfondimenti si veda A. Papa, *Le prospettive di un cambio di paradigma nella definizione del patrimonio culturale "europeo"*, in *Federalismi.it*, 2022.

[2] Secondo A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio, in Urbanistica – tutela del paesaggio – espropriazione*, in Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente, vol. II, Le libertà civili e politiche, Firenze, 1969 «L'art. 9 2° comma prende in considerazione la Repubblica e quindi l'intero apparato dello Stato, che tutto è tenuto a conformarsi ai doveri imposti dalla norma. Pur tuttavia, la competenza a determinare i modi di godimento della proprietà resta riservata al legislatore, che non potrà discostarsi dalla norma costituzionale».

[3] Con riferimento al dettato di cui all'articolo 9 della Costituzione, si Legge in U. Iaccarino, *Relazioni (Urbanistica – ambiente – Espropriazione)*, Napoli, 1988, che: «La nozione dell'oggetto e dell'attività di cui la norma citata appare finalizzata, però, non vi è nulla chiara, ed il valore giuridico della norma stessa fa (come ancora oggi lo è) largamente discusso, soprattutto in funzione della individuazione concreta, non tanto della «cultura e la ricerca scientifica e tecnica» quanto del «paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione», la cui riunione in un unico concetto normativo sembrava contenere in embrione un'idea di omogeneità delle sue componenti abbastanza lontane dalle concezioni giuridiche dell'epoca. Il dettato costituzionale citato si inseriva storicamente in un complesso di norme con le quali si era data, fino ad allora, una disciplina «settoriale» alla materia, distinguendo tra le varie categorie di beni soggetti a tutela, in funzione di partizioni peraltro largamente discutibili».

italiano, da parte della dottrina italiana, quale «Stato di cultura»[4] e che ha consentito l'introduzione di una tutela nazionale, unitaria, del patrimonio culturale.
L'attribuzione allo Stato del compito di garantire la tutela del patrimonio culturale ha trovato poi una conferma, con la riforma del titolo V della Costituzione, nella previsione di cui all'art. 117 secondo comma lett. s), con il quale è stata conferita la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del patrimonio culturale idonea a garantire la predisposizione di una normativa unitaria nazionale.
L'esigenza di unitarietà del patrimonio culturale è evidente se si considera che quest'ultimo, al fine di rappresentare al meglio i valori identitari, culturali, nazionali dell'intera nazione, necessita di essere considerato nel suo insieme, come un *unicum* di beni attribuibili allo Stato e non a popolazioni di determinati territori delle singole Regioni.
Sempre nell'ottica di garantire l'integrità del patrimonio lo Stato ha vietato, fatti salvi casi eccezionali, il transporto beni di interesse culturale al di fuori dei confini nazionali. Si tratta di un'ulteriore garanzia della conservazione di questi ultimi nei luoghi in cui si sono consolidati storicamente, idonea a consentire l'unione dei beni facenti parte della medesima *specie* in collezioni che possano rendere, alle generazioni presenti e future, una visione completa della cultura dell'intera nazione.
Nonostante l'evidente esigenza di unitarietà della tutela dei beni culturali, con le prime istanze autonomiste presentate dalla Lombardia, dal Veneto e dall'Emilia Romagna, tendenti all'attuazione del regionalismo differenziato, quest'ultime hanno insistito affinchè la tutela del patrimonio culturale adivenisse ad essere una materia di competenza regionale. Consentendo così ad ogni Regione di regolare, in base alle proprie esigenze, la gestione del patrimonio culturale.
Le predette istanze autonomiste, alla quale si aggiunge ora quella della Liguria, hanno fondato la propria legittimazione sull'art. 116, co. 3, articolo che consentirebbe il trasferimento dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario di tutte le materie[5] di legislazione concorrente, nonché l'attribuzione dei poteri normativi in materia di istruzione, di tutela dell'ambiente ed infine dei beni culturali.
L'obiettivo del regionalismo differenziato[6] sarebbe, in linea teorica, quello di esaltare le

[4] Sul punto E. Spagna Musso, *Lo Stato di culturale nella Costituzione italiana,* Napoli 1961 nonché A.M. Sandulli, *La tutela del paesaggio nella Costituzione,* in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1967.
[5] In particolare, la Corte Costituzionale con la sentenza n. 192 del 2024, dichiando incostituzionale l'articolo 1, co. 2, della legge n. 86/2024 che attribuiva intere funzioni reltive alle ulteriorio forme e condizioni particolari di autonomia ha chiarito che si tratta di una disposizione illegittima e ciò in quanto consentirebbe il trasferimento di tutte le funzioni e non si specifiche funzioni. Al punto 8.4 considerato in diritto si legge che: «l'art. 116, terzo comma, Cost., richiede che il trasferimento riguardi specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa, e sia basato su una ragionevole giustificazione, espressione di un'idonea istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà. La ripartizione delle funzioni deve corrispondere al modo migliore per realizzare i principi costituzionali. L'adeguatezza dell'attribuzione della funzione ad un determinato livello territoriale di governo va valutata con riguardo ai criteri di efficacia ed efficienza, di equità e di responsabilità dell'autorità pubblica». La Consulta ha quindi dichiarato incostituzionale l'articolo 1, comma 2, della legge n. 86/2024 nella parte in cui prevede «[l]'attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...]», anziché «l'attribuzione di specifiche funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...]».
[6] La dottrina si è divisa tra chi ha ritenuto che il regionalismo differenziato potesse essere una vera e propria minaccia all'unità nazionale a causa di una disarticolazione del territorio, tra i tanti si vedano A. Lucarelli, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna on line*, 2, 2019, 30; A. Patroni Griffi, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna on line*, 2, 2019; G.T. Barbieri, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, cost.*, Osservatorio sulle fonti, 2024, L. D'Andrea. *Brevi notazioni critiche sull'autonomia differenziata. Diritti regionali, Rivista delle autonomie territoriali*, 1, 2025. Nello stesso senso sul d.d.l. Calderoli si era espresso R. Di Maria, *La procedura per la attuazione del c.d. regionalismo differenziato: dalla marginalizzazione delle assemblee elettive e*

peculiarità territoriali, migliorare l'efficienza amministrativa e responsabilizzare le istituzioni regionali ad adottare norme in materie suscettibili di essere regolate da governi locali.
Con il presente contributo ci si propone, di valutare se sia ipotizzabile l'attribuzione di un'autonomia legislativa e/o regolamentare alle singole Regioni in materia di tutela del patrimonio culturale, ovvero della circolazione, quali potrebbero essere gli effetti di una regolazione differente della circolazione di quest'ultimo ed in particolar modo quali potrebbero essere le implicazioni in un dialogo, come noto, necessario in materia di circolazione dei beni culturali, con l'Unione Europea che come si vedrà *infra* si è occupata di dettare una normativa ad hoc in materia di circolazione dei beni culturali.
Si anticipa che, a parere di chi scrive, l'attribuzione della competenza legislativa alle Regioni in materia di tutela del patrimonio culturale, o in particolare della circolazione di quest'ultimo che è costituito da beni meritevoli di un regime «vincolistico», perché rappresentativi di valori identitari di una nazione, non sarebbero idonee ad essere regolate da governi regionali e ciò in quanto si rischierebbe di ledere l'unitarietà nazionale del patrimonio culturale provocando una frammentazione normativa nazionale nonché un potenziale rischio di dispersione dei beni stessi.

2. La tutela italiana dei beni culturali quale testimonianza dell'identità del Paese. In Italia la cospicua presenza di beni culturali sul territorio nazionale ha fatto sì che la tutela di questi ultimi si sia sviluppata molto prima rispetto a quella europea, fondando le proprie radici in provvedimenti adottati duranti il corso del XX secolo[7].
Senza far menzione delle leggi antecedenti, ai fini della presente ricerca, pare utile menzionare la l.n. 1089/1939 c.d. Legge Bottai, che introdusse una disciplina organica inerente la tutela di tutti quei beni aventi caratteristiche estetiche di rilevanza «storico-artistica»[8] e sottopose ad

degli Enti locali, alla perplessa definizione dei l.e.p., in *Italian Papers On Federalism*, 2023, A. Poggi, *Il regionalismo differenziato nella «forma» del d.d.l Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*, in *Federalismi.it*, 7 febbraio 2024, VI, il quale ha affermato che «il livello di differenziazione in essa previsto, infatti, è tale che se non interpretato nel contesto del Titolo V e dei suoi principi di fondo rischia davvero una "rottura" dell'impianto costituzionale»; e chi invece l'ha vista come uno strumento capace di garantire il sistema delle autonomie attraverso la loro valorizzazione in modo compatibile con l'unicità nazionale sul punto si veda S. Mangiameli, *L'attuazione dell'art. 116, terzo comma della Costituzione con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna. Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Audizione del 29 novembre 2017*, in *www.issirfa.cnr.it*; A. Cariola, *Il regionalismo differenziato e le sue procedue*, su diritti regionali; R. Toniatti, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, n. 4/2017, 635 ss.; L. Violini, *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*

[7] La prima legge che ha avuto ad oggetto la tutela del patrimonio culturale, anche se in senso lato, fu la l. n. 778/1922, *Legge per la tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico* c.d. Legge Croce, che aveva ad oggetto la tutela delle «bellezze naturali» ovvero quelle bellezze paesaggistiche caratterizzate da una particolare relazione con la storia civile e letteraria dell'Italia. Una disciplina capillare del patrimonio culturale si ebbe solo nel 1939 con due normative separate le c.d. Leggi Bottai ovvero la l. n. 1089/1939, *Legge sulla protezione dei beni di interesse artistico e storico* avente ad oggetto la tutela delle cose d'arte, e la l. n. 1497/1939, *Legge sulla protezione delle bellezze naturali* con cui furono predisposte delle norme a tutela delle bellezze naturali. Si legge nel commentario Branca, *Principi fondamentali*, Bologna, 2019, nel commento di cui all'art. 9 che: «la legge 29 giugno 1939 n. 1497 sulla protezione delle bellezze naturali e la legge 1 giugno 1939 n. 1089 sulla tutela delle cose di interesse storico artistico [...] le due leggi speciali sulla tutela del paesaggio e delle cose di interesse storico ed artistico, espressione delle discipline organiche di settore realizzate dall'ordinamento fascista nel decennio che va dal 1930 al 1940 […] apparivano, al momento dell'elaborazione della carta costituzionale, un'adeguata risposta all'esigenza di trovare un punto d'incontro fra l'affermazione di determinati valori culturali e lo sviluppo economico».

[8] Sul punto si veda T. Alibrandi, P.G. Ferri, A. Ccerrini, *I beni culturali e ambientali*, Milani, 2001.

un regime di tutela, in un'ottica c.d. statica - conservativa[9], i beni di interesse storico, artistico, archeologico ed etno-antropologico.
È interessante evidenziare che già nel 1939 con le Leggi Bottai venne attribuita una competenza statale[10] in materia di tutela delle cose d'arte sul semplice presupposto che le stesse si trovassero sul territorio italiano[11].
Come anticipato, la tutela statale dei beni culturali fu poi ribadita nel 1948 con la Costituzione italiana che introdusse nel novero dei principi fondamentali, al secondo comma dell'art. 9, l'onere della Repubblica di tutelare il paesaggio ed il patrimonio storico ed artistico della Nazione. Si tratta di una previsione che ha contribuito all'esaltazione del ruolo primario svolto dalla Repubblica nella tutela del patrimonio culturale.
Con con la legge n. 310 del 26 aprile 1964 fu istituita dal Parlamento la *Commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione delle cose d'interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio,* avente il fine di individuare, senza qualsivoglia valenza normativa, la *policy* da attuare in materia di tutela e di valorizzazione[12] del patrimonio culturale[13].
Il lavoro della Commissione Franceschini confluì nella redazione, nel 1976, di una Dichiarazione che, nonostante non fosse dotata di imperatività, segnò un vero e proprio punto di frattura rispetto alla precedente visione statica ed estetizzante e fece da apripista alla redazione di due proposte di Legge che confluirono nel d.l. n. 657/1974, convertito nella Legge n. 5/1975, istitutiva del Ministero per i beni culturali ed ambientali[14].
Si è deciso di menzionare il lavoro svolto dalla Commissione Franceschini perché anche quest'ultimo contribuì a sancire il ruolo centrale svolto dallo Stato nella tutela del patrimonio culturale.
La definitiva sistematizzazione della materia inerente alla tutela dei beni culturali ed il conseguente superamento delle Legge Bottai si è avuta solo al termine del XX secolo con

[9] Si trattava invero di misure volte considerare l'arte come «un oggetto da tenere al riparto dal contatto con la vita, piuttosto che a disposizione dei cittadini come strumento di cultura» cfr. F. Santoro Passarelli, *I beni della cultura*, *secondo la Costituzione,* in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente,* Firenze, 1969.
[10] Alla *Legge Bottai* si deve infatti l'introduzione di molteplici attribuzioni allo Stato in materia di intervento e controllo circa l'effettiva tutela conservativa dei beni culturali. Sullo Stato invero inizia ad incombere l'onere di conservare in maniera intatta i segni visivi di una realtà che rappresenta il passato nonché le origini di quella attuale cfr. A. Mansi, *La tutela dei beni culturali,* Padova, 2002.
[11] Si legge in P. Bilancia, La *disciplina italiana dei beni culturali*, in *www.araarteko.eus*, 2017, che la *Legge Bottai* ha cristallizzato in modo efficace la visione politica (la policy) dello Stato per tutto il corso del XX secolo nei confronti del patrimonio culturale e ciò in forza di un'idea di conservazione *in situ* dei beni culturali, al fine di limitare fortemente l'esportazione degli stessi. Solo nei più recenti anni si è iniziata ad abbracciare una visione della tutela del patrimonio improntata ad una multilevel governance sia tra Stato e Regioni che in un'ottica Europea.
[12] Come si avrà modo di approfondire infra, con la commissione Franceschini si affrontò per la prima volta il tema della valorizzazione del patrimonio culturale.
[13] Si legge in U. Iaccarino, *Relazioni (Urbanistica – Ambiente – Espropriazione)*, Napoli, 1988: «In Italia, però, il concetto di «bene culturale» come riduzione ad unità logico -giuridica di tutte le categorie di «beni» e di «cose», soggette alla tutela che qui occupa, non trovò immediati sostenitori, almeno in sede legislativa, tanto è vero che, pur avvertendo il legislatore la necessità di una revisione omogenea della normativa in questione, tale esigenza diede luogo alla l. n. 310/1964 di costituzione di una «commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione delle cose d'interesse storico, archeologico, artistico e del paesaggio» (c.d. Commissione Franceschini). Si ebbe, è vero, la riconduzione ad una unità quanto meno «organizzativa» (ai fini della unità della trattazione del problema) delle categorie di «cose» meritevoli di tutela, ma esse furono ancora indicate ciascuna con espressioni dirimenti rispetto alle altre categorie, risentendosi della tradizionale separazione tra di esse a fini normativi».
[14] Con l'istituzione del Ministero per i beni culturali ed ambientali si inizio a prospettare la distinzione tra le politiche di tutela e le politiche di valorizzazione del patrimonio culturale, distinzione che si consoliderà in seguito e precisamente con il d.l. n. 112/1998 e su cui si fonderà il riparto delle competenze tra Stato e Regioni ex art. 117 Cost.

l'adozione, nell'arco di pochi anni, di due decreti legislativi e rispettivamente il d.lgs n. 490/1999 e il d.lgs n. 42/2004 altresì detto Codice Urbani.
In particolare pare necessario soffermarsi sul Codice Urbani, sottoposto ad importanti modifiche ed innovazioni[15] nel 2006, nel 2008 e nel 2014[16], che rappresenta ad oggi la normativa statale vigente di riferimento circa la tutela dei beni culturali e con il quale è stata dettata una disciplina da applicare in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale[17].
La circostanza che il Codice Urbani sia stato emanto in seguito al 1998 ha fatto sì che quest'ultimo facesse proprie le modifiche introdotte dal d.lgs n.112/1998, c.d. *Decreto decentramento*. Si tratta di modifiche poi costituzionalmente attuate con la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001 che, come anticipato, con la previsione di cui alla lettera s. dell'art. 117 della Costituzione, ha esplicitato la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela, ed ha attribuito alle Regioni la residua competenza legislativa in materia di fruizione e valorizzazione[18] di quest'ultimo.

[15] La legge delega del 2002 aveva riconosciuto al Governo il potere di adottare dei decreti legislativi di modificazione e di correzione, pur sempre apportate nel rispetto dei principi di cui alla legge delega.
[16] Nel 2006 con il d.lgs n. 156/2006 e nel 2008 con il d.lgs n. 62/2008 con cui sono state apportate delle modifiche alla parte II del Codice inerente alla tutela dei beni culturali; Nel 2006 con il d.lgs 157 del 24 marzo 2006 e nel 2008 con il d.lgs n. 63/2008 sono state apportate delle modifiche relative alla parte III del Codice, avente ad oggetto la tutela del paesaggio: nel 2014 con il d.lgs 110/2014 sono state apportate ulteriori modifiche al *Codice Urbani*.
[17] In materia di tutela dei beni culturali il sistema regionale italiano non è totalmente uniforme. Infatti l'art. 116 della Costituzione che, come è noto, riconosce a cinque Regioni (Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige-Südtirol e Valle d'Aosta) forme e condizioni particolari di autonomia in base ai loro statuti, approvati con leggi costituzionali ha consentito, con riferimento al patrimonio culturale, alla Regione Sicilia di avere la potestà legislativa in materia di tutela del patrimonio storico e artistico (art. 14, lett. *m)*), circostanza ripetutasi in Trentino-Alto Adige/Südtirol, e nelle due Province di Trento e Bolzano che sono titolari della competenza legislativa in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare (art. 8, n. 3). Infine, lo Statuto della Regione Valle d'Aosta attribuisce alla Regione la competenza ad approvare leggi regionali per l'integrazione e l'esecuzione delle leggi statali in materia di antichità e belle arti (art. 3, lett. *m)*). In queste Regioni a statuto speciale, la legislazione statale in materia di beni culturali si applica secondo un criterio suppletivo, quindi nel caso in cui manchi una diversa legislazione autonoma.
[18] Secondo U. Iaccarino, *Relazioni (Urbanistica – Ambiente – Espropriazione*), Napoli, 1988, la concezione unitaria del bene culturale si iniziò a delineare con il n. 805/1975 avente ad oggetto l'organizzazione del Ministero dei beni culturali. L'autore si sofferma sulla novità assoluta rispetto alla disciplina delle leggi Bottai ovvero la circostanza che l'art. 1 del d.P.R. n. 805/1975 intravedeva già il riparto di competenze tra Stato e Regioni e ciò in quanto, sulla scorta del dettato costituzionale di cui all'art. 9, le competenze del Ministero prevedendo tra l'altro l'introduzione del concetto di valorizzazione tra le competenze spettanti alla nella «tutela e valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, archeologici, storici, artistici, archivistici, e librai» e nella «tutela» (e non anche nella «valorizzazione») di ogni altro bene nazionale che non rientri nelle competenze di altre amministrazioni statali o che ad esso Ministero sia attribuito da norme successive» ed evidenzia che all'art. 2 è prevista una collaborazione da parte delle Regioni con l'amministrazione statale e devono concorrere alla valorizzazione dei beni culturali. L'autore sul punto chiarisce che: «su questa piattaforma di competenze il d.P.R. n. 805/1975 istituisce un «Consiglio Nazionale per i beni culturali ed ambientali» con competenze programmatorie di carattere generale (artt. 3-6), e cinque «Comitati di settore», per i «beni storici ed artistici», per i «beni archivistici», e per i «beni librai e gli istituti culturali» (art. 7), con competenze sostanzialmente consultive, ai quali, però, non corrispondono altrettanti «uffici centrali» la cui previsione (art. 10) è limitata a quattro, uno per i «beni ambientali, architettonici, artistici ed archeologici» (con competenza, quindi, dei primi tre «comitati di settore) uno per i «beni archivistici» (con competenza del quarto «comitato di settore»), uno per i beni librai e gli istituti culturali» (con competenza del quinto «comitato di settore»), ed un altro per gli affari generali ed amministrativi del personale. Già da tale «organizzazione» emerge immediatamente che la unificazione concettuale ai fini della tutela è stata, se così si può dire, recepita, per i beni «ambientali, architettonici, artistici, ed archeologici» tra di loro, ma non anche tra questi ed i «beni archivistici» ed i beni «librari» e nemmeno tra quest'ultimi tra di loro. La ripartizione di competenze (e, quindi, concettuale) utilizzata per la costituzione dei «comitati di settore» si ritrova poi nella indicazione degli «organi periferici» del Ministero (art. 30) che vengono individuati nelle Sovrintendenze: «archeologica» (2° comitato di settore), «per i beni ambientali ed architettonici» (1° comitato

Conseguenza diretta della necessità di applicare in maniera uniforme la normativa di cui sopra è stata l'attribuzione al Ministero per i beni e le attività culturali ed alle sue articolazioni regionali, le Direzioni Regionali e le Soprintendenze, di un ruolo di regolazione ed attuazione della tutela del patrimonio culturale, da assicurare in maniera capillare su tutto il territorio nazionale.

3. La circolazione dei beni culturali. Fondamentali a garantire l'unitarietà del patrimonio culturale sono state le limitazioni apposte alla libera circolazione dei beni culturali al di fuori dei confini nazionali.

In particolare, il Codice Urbani ha dettato una disciplina, uniforme, in materia di circolazione dei beni culturali ed ha dedicato alla regolazione di quest'ultima il Capo V.

L'articolo 64 bis, introdotto con le modifiche del 2008, apre il Capo V e, con riferimento alla circolazione internazionale dei beni culturali, sancisce la volontà dello Stato italiano di rispettare gli indirizzi ed i vincoli fissati in ambito comunitario con la ratifica delle Convenzioni internazionali.

Nonostante questa primissima previsione, dalla quale si evince con chiarezza la volontà dell'Italia di affidarsi alle politiche attuate dall'UE in materia di circolazione internazionale con riferimento alla circolazione nello spazio dell'Unione europea l'Italia, diversamente, ha adottato un approccio fortemente nazionale.

Infatti l'Italia ha aderito alla possibilità prevista dal reg. UE n. 116/2009 con la quale è stato consentito ai singoli Stati membri di attuare politiche idonee a tutelare i c.d. «tesori nazionali»[19]. Come si vedra *infra* si tratta di un'eccezione alla disciplina del predetto regolamento e ciò in quanto con quest'ultimo il legislatore europeo tendeva, seppur ideologicamente, alla costituzione di un patrimonio culturale europeo unico.

A conferma della volontà del legislatore di assicurare la conservazione del patrimonio culturale del territozio nazionale vi sono gli articoli successivi al 64 bis, dai quali emerge che i beni di interesse culturale possono circolare liberamente solo all'interno del territorio nazionale.

Basti pensare, ad esempio, che l'art. 65 del Codice vieta, in ogni caso, l'uscita definitiva dal territorio della Repubblica dei beni mobili, individuati specificamente dallo stesso articolo, già facenti parte del patrimonio culturale nazionale. Diversamente l'articolo 65 consente, previa denuncia da parte dell'interessato, l'uscita definitiva dal territorio della Repubblica di altre categorie di beni culturali mobili, unicamente nel caso in cui gli organi competenti del Ministero l'abbiano autorizzata.

Si tratta di un permesso suscettibile di essere rilasciato solo in seguito agli accertamenti di cui all'art. 68 del Codice, svolti da parte degli organi competenti, in seguito ai quali può essere autorizzata la circolazione dei predetti laddove sia stato verificato che l'eventuale esportazione non arrechi danno all'integrità del patrimonio storico - culturale nazionale.

---

di settore) «archivistiche» (4° comitato di settore) e negli «Archivi di Stato» (sostanzialmente corrispondenti al 5° comitato di settore)».

[19] L'art. 36 introducendo un limite all'esportazioni o importazioni per determinate ragioni collegate a qualità artistiche o culturali di determinati beni, crea una categoria del diritto dell'Unione europea denominata "tesori nazionali", che riunisce tutti gli oggetti che ciascuno Stato membro considera come propri tesori nazionali. Con il termine «tesoro» ci si riferisce ad un bene prezioso o raro che, a prima vista, limitativo, o addirittura elitario in questo senso, P. Pescatore, *Le commerce de l'art et le marché commun*, Ride, 1985: «Non si tratta di beni culturali nella loro generalità, ma di oggetti di particolare valore dal punto di vista di una comunità umana, per la loro unicità e la loro importanza come manifestazione del genio artistico o come testimonianza del passato storico. Non si tratta quindi di preservare la maggiore o minore ricchezza di un patrimonio artistico, ma di salvaguardare i suoi elementi essenziali e fondamentali».

Si tratta di misure con cui lo Stato italiano ha inteso limitare, mediante la previsione di specifiche norme *ad hoc*, la circolazione ed in particolare, l'uscita dei beni facenti parte del patrimonio dal territorio nazionale, in modo tale da consentirne la conservazione in *loco*.
Ebbene, sempre al fine di garantire l'integrità del patrimonio culturale nazionale, in caso di esportazione definitiva di beni facenti già parte del patrimonio culturale della nazione, il Codice riconosce un diritto di prelazione dello Stato.
Lo Stato o la Regione in cui si trova l'ufficio competente a rilasciare l'autorizzazione all'uscita definitiva può acquistare, coattivamente, le merci al prezzo pari al valore indicato nella dichiarazione di esportazione[20].
La possibilità di vietare l'uscita dal territorio della Repubblica è consentita dal Codice Urbani anche nei confronti di quei beni che, nonostante non siano ancora stati dichiarati di interesse culturale, presentano delle caratteristiche e peculiarità che meritano degli approfondimenti.
Invero, la circolazione dei beni, anche solo ipoteticamente, di interesse culturale può essere subordinata, su istanza di parte, al rilascio di un attestato di libera circolazione da parte del Ministero che, laddove dovesse emettere un provvedimento di diniego, darà luogo all'instaurazione della procedura necessaria alla dichiarazione di interesse culturale[21].
Il Codice Urbani sottopone al rilascio di un'autorizzazione, da parte degli organi competenti, l'uscita di un bene di interesse culturale al di fuori del territorio della Repubblica anche nel caso in cui si tratta di un'uscita temporanea, giustificata dalla partecipazione a manifestazioni «sempre che ne siano garantite l'integrità e la sicurezza» (art. 66).
Diversamente, con riferimento alla circolazione temporanea di un bene culturale (art. 71) per motivi non legati a manifestazioni culturali, il Codice prescrive il rilascio, da parte dell'ufficio di esportazione competente, di un attestato avente il fine di legittimare la circolazione temporanea al di fuori del territorio della Repubblica. L'attestato deve essere corredato da una serie di prescrizioni, impartite dall'organo competente, aventi ad oggetto le modalità di circolazione a cui l'interessato è tenuto ad attenersi.
Il Consiglio di Stato[22] ha confermato che la *ratio* delle suddette norme si ritrova nella volontà

[20] La prelazione statale dei beni culturali trova ancoraggio costituzionale nell'art. 9, che enuncia due principi fondamentali: da una parte, la promozione e lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica. Da ultimo, Corte Cost., 227/2007, in *Riv. Giur. Edilizia*, 2007, 4-5, I, in cui si riconosce che «è nell'art. 9 Cost., come già affermato da questa Corte il riferimento è alla già citata sentenza Corte Cost. n. 269/1995 che ha il suo fondamento l'istituto della prelazione riguardo ai beni culturali». Sul punto si rimanda a F. Borriello, *La prelazione artistica tra tutela, fruizione e identità del patrimonio culturale. Prospettiva comparata tra Italia e Paesi Bassi* in *ambientediritto*, 2021. Sul punto si veda anche A. Papa, *La dismissione di beni culturali pubblici. Note a margine della vendita a privati di un immobile di interesse storico divenuto pubblico in seguito all'esercizio del diritto di prelazione da parte dello Stato*, in *Studi in onore di Giuseppe Palma*, vol. II, Torino, 2012.
[21] Si legge in *verifica o dichiarazione di interesse culturale*, su sabapbo.beniculturali.it che: «Un bene mobile o immobile di proprietà privata, per essere dichiarato di interesse culturale, deve presentare un interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico particolarmente importante, oppure, rivestire un interesse particolarmente importante a causa del suo riferimento con la storia politica, militare, della letteratura, dell'arte, della scienza, della tecnica, dell'industria e della cultura in genere, ovvero quali testimonianze dell'identità e della storia delle istituzioni pubbliche, collettive o religiose, oppure, nel caso di collezioni o serie di oggetti, rivestire un eccezionale interesse per tradizione, fama e particolari caratteristiche ambientali, ovvero per rilevanza artistica, storica, archeologica, numismatica o etnoantropologica.».
[22] Con specifico riferimento trasferimento all'estero di un bene considerato culturale, il Consiglio di Stato Sez. VI con la sentenza n. 11204/2023 ha dichiarato che, ai sensi degli artt. 10 e 68 del d.lgs. n. 42/2004, è legittimo impedire il definitivo trasferimento all'estero di opere che rivestano, comunque, un rilievo eccezionale per l'integrità e la completezza del patrimonio culturale della nazione; la ratio della normativa è quella di escludere la circolazione del bene culturale anche nel caso in cui l'esportazione, tenuto conto dell'eccezionale rilevanza del bene, metta a rischio l'integrità e la completezza del patrimonio culturale nel suo insieme, e tale normativa incide sulla nozione di eccezione culturale ex art. 36 del TFUE, quale limite alla libera circolazione di opere. Sul punto cfr. *Beni culturali. Sui limiti alla circolazione dei beni culturali,* su *www.lexambiente.it*.

del legislatore di preservare l'integrità e la completezza del patrimonio culturale nel suo insieme, rappresentativo dell'identità di una nazione, la cui tutela è possibile, unicamente, mediante la previsione e l'applicazione di limitazione alla circolazione del bene culturale di particolare pregio o rilevanza.
Dalla rapida ricognizione delle norme, *supra* effettuata, emerge il ruolo centrale che lo Stato svolge nella regolazione della circolazione dei beni cultuali. Si tratta di una circostanza che risulta con evidenza, da un lato, infatti, lo Stato garantisce un controllo uniforme circa la circolazione dei beni culturali, controllo attuabile unicamente grazie al Ministero per i beni e le attività culturali ed alle sue articolazioni regionali deputate ad eseguire controlli capillari sull'esportazione dei beni di interesse culturale, sottoposti o meno ad un regime vincolistico; dall'altro, lo Stato, previo il rilascio di autorizzazione preventiva per la circolazione all'interno dello spazio Europeo, si pone l'obiettivo di garantire l'integrità del patrimonio culturale nazionale a discapito di quello, più ampio immaginato dal Regolamento UE 116/2009.

4. La circolazione dei beni culturali nella dimensione Europea: quale tutela. L'azione dell'Unione nei confronti dei beni facenti parte del patrimonio culturale si è, in particolar modo, concentrata nella regolazione della circolazione dei beni culturali. Si tratta di una circostanza consequenziale alla ratio su cui ha da sempre fondato l'Unione Europea. Com'è noto invero, il Trattato di Roma del 1957[23] istitutivo dell'UE, fondava sulla libera circolazione delle merci[24] nonché sull'assenza di qualsivoglia barriera doganale. Ciò nonostante, il legislatore europeo ammise delle eccezioni alla libera circolazione dei beni all'interno dello spazio europeo ed in particolare, una di queste riguardava il patrimonio culturale.
Invero il legislatore europeo, in un primo momento, si occupò *latu sensu* di garantire la tutela dei patrimoni culturali nazionali mediante l'introduzione di limitazioni alla libera circolazione mercantile dei beni di interesse culturale. Più precisamente il Trattato, all'art. 36 TUE (attuale art. 30 TUE), previde la possibilità di apporre delle limitazioni ai liberi scambi commerciali di merci, tra i Paesi che avevano aderito al Trattato CEE, laddove queste ultime fossero state giustificate dalla sussistenza dell'interesse culturale nazionale di un bene.
La sussistenza di quest'ultimo derivava dalla necessità di garantire la tutela, la unitarietà dei

[23] Trattato firmato a Roma il 25 marzo del 1957 istitutivo della Comunità Economica Europea (CEE) cui aderivano sei paesi (Belgio, Germania, Francia, Italia, Lussemburgo e Paesi Bassi) al fine di creare un'area di libero commercio caratterizzata dal libero scambio tra i paesi aderenti, priva di dazi doganali e con l'intento di collaborare insieme verso l'integrazione e la crescita economica, attraverso la liberalizzazione degli scambi commerciali.
[24] La libera circolazione delle merci è una delle quattro grandi libertà di circolazione proclamate dal Trattato CE nel 1958. La sua realizzazione è un obiettivo primario della Comunità europea e poi dell'Unione Europea. Ad oggi, per attuarla, il TFUE contiene tre disposizioni principali volte a vietare o limitare gli ostacoli di origine nazionale che potrebbero, o talvolta possono ancora, ostacolarla. In primo luogo, il Trattato vieta i dazi doganali sulle importazioni e sulle esportazioni, comprese le tasse di effetto equivalente e i dazi doganali di natura fiscale, tra gli Stati membri (articoli 28 e 30 TFUE). In secondo luogo, il Trattato vieta anche le restrizioni quantitative alle esportazioni e alle importazioni, comprese le misure equivalenti, tra gli Stati membri (articoli 34 e 35 TFUE). In terzo luogo, in materia fiscale, il Trattato impone alla Comunità e poi all'Unione di armonizzare le imposte indirette degli Stati membri nella misura in cui tale armonizzazione sia necessaria per assicurare l'insta urazione e il funzionamento del mercato interno (art. 113 TFUE). Le 3 disposizioni si applicano al commercio interno dei beni culturali. Il divieto dei dazi doganali non pone alcun problema particolare.

patrimoni culturali nazionali eccezionali[25] in quanto espressione dell'identità delle civiltà[26] che avevano caratterizzato determinati territori[27].

Ciò nonostante, successivamente a questo primo approccio fortemente nazionalista, con la sentenza n. 10/1968 la Corte di giustizia europea affermò la corrispondenza dei beni culturali alle merci, ritenendo altresì che il patrimonio culturale fosse suscettibile di valutazione economica, e pertanto secondo un approccio sillogistico[28], suscettibile di essere regolato dalle norme europee[29].

L'assimilazione dei beni culturali alle merci fece sì che venissero applicate anche a questi ultimi le norme regolanti il mercato comune europeo e dunque ne derivò un'ampissima circolazione dei beni di interesse culturale all'interno del mercato unico europeo dell'Unione con la conseguente deturpazione dell'unitarietà dei patrimoni culturali nazionali. Questa circostanza fu dovuta all'assenza delle dogane che provocarono una quasi totale mancanza dei controlli relativi alla circolazione delle merci alle frontiere interne e la mancata

[25] Secondo parte della dottrina il Trattato istitutivo della CEE sanciva la c.d. «eccezione culturale» e ciò in quanto prevedeva una deroga alle regole stabilite dai Trattati dell'Unione circa la libertà di scambio e concorrenza tra i diversi paesi membri, deroga che legittimava l'intervento regolativo e finanziario dei pubblici poteri nazionali con la conseguente esclusione della competenza europea in materia di tutela dei beni culturali nel nome del riconoscimento di una dimensione sovra comunitaria. Sul punto cfr. M. Ainis, M. Fiorillo, *L'ordinamento della cultura – Manuale di legislazione dei beni culturali*, Milano, 2022.

[26] Al fine di comprendere il ruolo del patrimonio culturale, rappresentativo delle identità del Paese si consenta il rimando a A. Papa, *Strumenti e procedimenti della valorizzazione del patrimonio culturale – Ruolo dei livelli di governo e promozione delle identità*, Napoli, 2006, 4.

[27] L'applicazione della tutela dell'Unione nei confronti dei beni facenti parte del patrimonio culturale, in virtù della dichiarata sussistenza di un interesse «nazionale» portò, parte della dottrina a ritenere che, dalla lettura dell'art. 36 del Trattato CEE, fosse possibile desumere il riconoscimento, da parte della Comunità Europea, di una vera e propria dimensione comunitaria del patrimonio culturale nazionale nella quale ogni Stato membro doveva cooperare per impedire l'illecita esportazione dei beni culturali nazionali anche in assenza di specifiche previsioni nazionali Sul punto si veda consultare A. Papa, *Strumenti e procedimenti della valorizzazione del patrimonio culturale – Ruolo dei livelli di governo e promozione delle identità*, cit. secondo cui: «nell'ottica comunitaria la «specialità», riconosciuta ai beni culturali, non comporta l'abdicazione da ogni funzione di regolazione della materia e di non intervento in presenza di distorsioni nell'attuazione dei principi comunitari. Emblematica al riguardo la sequenza delle pronunce di condanna della Corte di Giustizia della Comunità nei confronti dell'Italia, ed aventi ad oggetto la tassa di esportazione prevista fino al 1972 dall'art. 37, l. n. 1089/1939»; sul punto si veda anche E. Fanara, *Commento all'art. 36*, in Commentario CEE, diretto da R. Quadri, R. Monaco, A. Trabucchi, I, Milano, 1965. Altra parte della dottrina ritenne che l'introduzione di limitazioni agli scambi per i beni culturali legittimasse l'equiparazione, per il diritto dell'Unione europea, dei beni culturali alle merci, e pertanto questi ultimi, in assenza di verificazione della sussistenza di un interesse nazionale, fossero suscettibili di essere ceduti liberamente.

Si trattò di un'assimilazione implicita fin dall'entrata in vigore del Trattato istitutivo della Comunità economica europea nel 1958 e, che in seguito, fu esplicitata nella sentenza della Corte giust. n. 10 del 1968 Commissione delle comunità europee contro Repubblica italiana, causa 7/68: «A norma dell'art. 9 del Trattato, la Comunità si fonda su un'unione doganale 'che si estende al complesso degli scambi di merci'. Per merci ai sensi di detta disposizione si devono intendere i prodotti pecuniariamente valutabili e come tali atti a costituire oggetto di negozi commerciali. I prodotti contemplati dalla legge italiana [n. 1089/1939], indipendentemente dalle caratteristiche che li distinguono dagli altri beni commerciabili, hanno in comune con questi ultimi la caratteristica di essere pecuniariamente valutabili e di poter quindi costituire oggetto di negozi commerciali. [...] Risulta dalle considerazioni che precedono che detti beni sono soggetti alle norme comunitarie, salvo le deroghe espressamente previste dal Trattato».

[28] La CGCE Corte di giustizia europea, 10 dicembre 1968, Commissione europea, ha pubblicato una relazione sulla libera circolazione delle merci. Commissione contro Italia, causa 7-68, Raccolta, pag. 617 in cui si è pronunciata a favore dell'abolizione di una tassa in vigore in Italia che colpiva l'esportazione in altri Stati membri di oggetti di interesse artistico, archeologico o etnologico perché non conforme alle disposizioni vigenti (art. 30 del TFUE).

[29] L'effetto più concreto di questa assimilazione è stato quello che i beni culturali sono stati integrati all'interno del tariffario doganale dal momento in cui quest'ultimo è stato creato nel 1968.

applicazione di restrizioni alla circolazione dei beni culturali.
C'è da dire che, nonostante nessuno dei Trattati europei che seguì quello istitutivo del mercato unico europeo, avesse introdotto una normativa *ad hoc* avente ad oggetto, espressamente ed in maniera diretta, la tutela dei patrimoni culturali ma anzi, solo al termine di un processo iniziato nel 1984 dal Parlamento Europeo[30], con l'apposizione delle modifiche al Trattato di Maastricht del 1993, fu inserito l'art. 128 del Titolo IX che si occupò, per la prima volta, espressamente, della tutela comunitaria dei patrimoni culturali nazionali, ovvero di tutti quei patrimoni meritevoli di tutela in quanto di «interesse pubblico di rango primario»[31].
Con l'art. 128 del Titolo IX nel Trattato di Maastricht[32] l'Unione riconobbe infatti una competenza prettamente statale in materia di tutela del patrimonio culturale, ma al tempo stesso previde una clausola residuale o in grado di consentire all'allora Comunità europea di intervenire nella tutela del patrimonio culturale, sostituendosi ai singoli Stati membri, nel caso in cui avesse ritenuto di poter raggiungere, in maniera ottimale, gli obiettivi posti dall'art. 128 del Trattato CEE, e ciò attraverso l'attuazione di politiche comunitarie, in luogo di politiche nazionali.
In seguito, alle modifiche apportate al Trattato di Maastricht da parte del Trattato di Amsterdam e del Trattato di Nizza, l'art. 128 Trattato CEE fu letteralmente trasposto

[30] All'inizio del 1980, nonostante l'assenza di normativa inerente alla tutela del patrimonio culturale, si iniziarono ad ipotizzare delle prime politiche volte alla tutela del patrimonio culturale e ciò mediante la previsione di un budget da parte della Comunità Europea a favore della Commissione Delors finalizzato alla tutela del patrimonio culturale, con la tenuta da parte del Consiglio Europeo di periodiche riunioni dei Ministri della cultura degli Stati membri. Invero la mancanza di una previsione relativa alla cultura all'interno del Trattato non ha impedito lo sviluppo di iniziative che avessero degli effetti su alcuni dei profili culturali anche solo in via indiretta. Infatti, i principi e degli obiettivi posti dal Trattato in materia di libera circolazione delle merci, concorrenza, dazi doganali, hanno costituito per lungo tempo il fondamento di azioni comunitarie connesse, da un punto di vista economico agli interessi culturali. In particolare, il richiamo all'ex art. 36 del Trattato, che consentiva di invocare esigenze di salvaguardia dei patrimoni storico-artistici a fondamento della legittimità di eventuali deroghe delle legislazioni nazionali alla libera circolazione delle merci, rappresentava una soluzione che consentiva di conciliare la realizzazione de mercato interno con l'esigenza di protezione dei patrimoni culturali nazionali. Tuttavia, si trattò principalmente di politiche intergovernative in cui mancava totalmente il carattere comunitario. Al riguardo Cfr. A. FANTIN, *La cultura e i beni culturali nell'ordinamento comunitario dopo la Costituzione europea,* in Aedon 3/2005*;* E. VARESE, *La politica culturale europea: cronaca di una storia,* in Economia della cultura n. 1, 2000; B. Accettura, *I beni culturali tra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali*, in *Aedon*, 2, 2003*;* P. Bilancia (a cura di), *la valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato Studio dei modelli di gestione integrata*, Milano, 2005.
[31] Sul punto cfr. B. Accettura, *I beni culturali tra ordinamento europeo e ordinamenti nazionali,* cit.
[32] La versione finale del trattato di Maastricht è stata sottoscritta il 7 febbraio 1992 - comprensivo del Trattato e delle Dichiarazioni – ed è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee n. C 191 del 29 luglio 1992; nella stessa GUCE n. C 224 del 31 agosto 1992. È un trattato che ha apportato delle modifiche al previgente Trattato istitutivo della CEE mediante cui sono state riconosciute delle specifiche competenze all'Unione in materia di cultura, istruzione ed ambiente, prevedendo fra gli obiettivi dell'Unione quello di contribuire al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri. Il Parlamento italiano ha ratificato il trattato di Maastricht con la l. n. 454 del 3 novembre 1992, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 277 del 24 novembre 1994. Per maggiori approfondimenti circa la natura e gli obiettivi del Trattato di Maastricht si veda: F. Mosconi, *Il Trattato di Maastricht una Costituzione per l'Europa?,* in *Jstor*, 1992 secondo cui «l'accordo raggiunto, infatti, media ili un duplice senso: in primo luogo tra l'obiettivo di una vera integrazione europea, largamente avvertito come valore positivo, e realtà ed esigenze dell'immediato presente; in secondo luogo tra le posizioni dei singoli Stati in relazione non solo al modo di concepire l'obiettivo ultimo ma, anche e soprattutto, in relazione alle esigenze contingenti della politica e dell'economia di ciascuno».

all'interno del nuovo art. 151[33] Trattato CEE[34] con il quale l'Unione promosse l'attuazione di una tutela del patrimonio culturale dei diversi Stati membri che dovevano impegnarsi a cooperare tra loro. Anche in questo caso veniva ribadita una tutela prettamente integrativa da parte dell'Unione che, in via residuale, poteva appoggiare l'azione dei singoli Stati solo nel caso in cui ciò avesse consentito la più ampia promozione della cultura e della storia dei popoli europei, la migliore salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea, gli scambi culturali non commerciali, l'incentivazione delle opere artistiche e letterarie, comprensive anche del settore audiovisivo (co. 2) ed, infine, avesse favorito la cooperazione nei confronti dei paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di cultura (co. 3) [35].

Oltre alla promozione da parte dell'Unione di una tutela, in materia dei beni culturali, prettamente nazionale, l'azione dell'Unione fu indirizzata anche nel senso di porre rimedio alle conseguenze dannose che la completa assimilazione dei beni culturali alle merci aveva già comportato.

Invero, come anticipato, la costituzione del mercato unico europeo e la conseguente assenza di controlli della circolazione delle merci alle frontiere interne, provocò una vera e propria dispersione dei patrimoni culturali nazionali nel territorio dell'UE. Al fine di limitare la libera circolazione dei beni culturali, l'UE si preoccupò di regolare la circolazione dei beni culturali all'interno del territorio europeo.

Fu pertanto adottato, in via del tutto precauzionale, il reg. UE n. 3911/92 avente ad oggetto l'esportazione di beni culturali, modificato e poi codificato dal reg. UE n. 116/2009 del 18 dicembre 2008 (1.2.1.), ed in via repressiva, la dir. UE n. 93/7 avente ad oggetto la restituzione dei beni culturali trasportati illecitamente al di fuori del territorio di uno Stato membro (1.2.2).

Con il reg. UE n. 116 del 2009 il legislatore europeo introdusse delle procedure comuni volte a garantire un controllo uniforme delle esportazioni all'esterno ed all'interno della Comunità europea sia per quanto riguarda i casi di esportazione indiretta[36], e dunque quando le merci

---

[33] L'art. 151 così dispone: «La Comunità contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando al contempo il retaggio culturale comune. L'azione della Comunità è intesa ad incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri e, se necessario, ad appoggiare ed integrare l'azione di questi ultimi nei seguenti settori: a) miglioramento delle conoscenze e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei; b) conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea; c) scambi culturali non commerciali; d) creazione artistica e letteraria compreso il settore audiovisivo. La Comunità e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di cultura, in particolare con il Consiglio d'Europa. La Comunità tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge ai sensi di altre disposizioni del presente Trattato. Per contribuire alla realizzazione degli obiettivi previsti dal presente articolo, il Consiglio adotta: deliberando in conformità della procedura di cui all'art. 189 B e previa consultazione del Comitato delle regioni, azioni di incentivazione, ed esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative o regolamentari degli Stati membri. Il Consiglio delibera all'unanimità durante tutta la procedura di cui all'art 189 B; deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, raccomandazioni».

[34] Si trattò di una scelta volta a sottolineare la circostanza che l'obiettivo principale dell'Unione fosse la promozione dello sviluppo della cultura dei singoli Stati membri (comma 1), promozione da attuare anche mediante la valorizzazione di una cultura comune, nel rispetto delle diversità nazionali e regionali (co. 4).

[35] Cfr. A. Fantin, *La cultura e i beni culturali nell'ordinamento comunitario dopo la Costituzione europea*, cit.

[36] Con riferimento alla regolazione dell'esportazione indiretta, il regolamento individua quattro punti principali ed invero il primo punto si pone di dare vita ad una procedura comune per gli stati al fine di consentire il rilascio di un documento standard, la c.d. Licenza di esportazione, avente valenza in tutti gli Stati grazie a cui si può trasportare all'esterno degli Stati di origine verso le frontiere esterne (cfr. artt. 2 e 3). La Licenza di esportazione non si sostituisce ai singoli strumenti previsti dagli Stati tuttavia la circostanza che abbia valenza europea fa sì che gli operatori dei singoli stati membri preferiscono di gran lunga utilizzare il modello unico di licenza di esportazione europea. Esistono tre categorie di licenze di esportazione. Le autorizzazioni di esportazione

«circolano» in Europa prima di lasciare il territorio doganale comunitario, sia con riferimento ai casi di esportazione diretta, ovvero quando un bene culturale viene esportato da uno Stato membro verso un Paese terzo[37], al di fuori dell'Europa.
Fu predisposto un allegato al reg. UE n. 116/2009 avente ad oggetto l'individuazione delle categorie di beni culturali[38] da sottoporre alle norme del regolamento ed inoltre furono affidati agli Stati membri i controlli relativi al trasporto dei beni culturali[39] (se l'autorizzazione all'esportazione esisteva ed era valida, la merce poteva lasciare il territorio dell'UE. Una copia dell'autorizzazione, timbrata dall'autorità competente dello Stato di esportazione, doveva essere restituita all'autorità di rilascio dello Stato di origine). Questo meccanismo, se da un lato consentiva la verifica dell'autorizzazione da parte dello Stato d'origine circa l'esportazione di un determinato bene culturale, dall'altro non consentiva di verificare, se del caso, la legittimità del movimento che aveva portato il bene nel territorio dello Stato d'origine. L'Unione europea, pertanto, previde che, al fine di garantire la migliore applicazione del reg. UE n. 116/2009, l'onere per le autorità competenti degli Stati membri a cooperare.
Si tratta di un aspetto che, seppur chiave di volta del sistema, in quanto tendente alla creazione di un mercato dei beni culturali sovranazionale, ad oggi, non è stato ancora attuato in modo del tutto soddisfacente[40].
In sintesi, pare importante ai fini della presente disamina evidenziare che i menzionati regolamenti hanno sempre teso a dare un ruolo primario ai singoli Stati membri nell'attuazione delle politiche di tutela del patrimonio culturale ivi presente in modo tale da

normali sono utilizzate per le esportazioni «normali» cioè su base *ad hoc*. Le licenze aperte specifiche coprono le esportazioni temporanee e ripetute di beni culturali specifici da parte di una persona o di un'organizzazione. Le licenze aperte generali riguardano le esportazioni temporanee di beni culturali appartenenti alla collezione permanente di un museo o di un'istituzione.

[37] Nel caso di spedizioni tra Stati membri, invece, il regolamento non si applica, data la supremazia del principio della libera circolazione delle merci, mitigata dall'eccezione prevista dall'art. 30 TCE (36 TFUE) per gli Stati membri che lo attuano.

[38] Si veda la scheda «Beni culturali, diritto dell'UE» sulla sottocategoria «collezione» o «oggetto di collezione» della categoria «beni culturali», si veda la scheda Collezione, diritto comunitario.

[39] In questo caso gli Stati sono definiti Stati esportatori poiché agiscono per conto degli Stati di origine. Nel caso in cui si tratta dei beni culturali di cui al primo e al secondo trattino della categoria A.1 dell'allegato, ovvero di quei beni che presentino un interesse archeologico o scientifico limitato, lo Stato di esportazione può non richiedere una licenza di esportazione a condizione che non siano il prodotto diretto di scavi, ritrovamenti o siti archeologici in uno Stato membro e che siano legalmente in commercio (art. 2.2, 2).

[40] Il regolamento si applica anche ai casi di esportazione diretta (contro l'art. 2, paragrafo 4), tranne nel caso dell'esportazione di tesori nazionali di valore artistico, storico o archeologico che non sono ascrivibili alla categoria di beni culturali ai sensi del regolamento 116/2009, che è disciplinata dalla legislazione nazionale dello Stato membro di esportazione (art. 2, paragrafo 4). Anche in questo caso sono necessari sia i documenti nazionali che quelli europei (licenza di esportazione). La relazione della Commissione sull'applicazione del Regolamento 116/2009, pubblicata nel giugno 2011 (COM (2011) 382 definitivo), afferma che «gli Stati membri non segnalano difficoltà di rilievo nell'applicazione quotidiana delle disposizioni del regolamento di base e del suo regolamento di applicazione». I servizi doganali applicano strumenti di gestione del rischio per selezionare le partite di merci o le persone da controllare. Diversi Stati membri hanno sfruttato la possibilità di limitare il numero di uffici doganali responsabili dell'espletamento delle formalità di esportazione dei beni culturali, rendendo più efficaci i controlli centralizzati. Tuttavia, la Commissione sottolinea due limiti. In primo luogo, non è generalmente possibile presentare una domanda di licenza di esportazione per via elettronica. In secondo luogo, la cooperazione tra le autorità competenti può e deve essere ancora migliorata, anche se sono già stati fatti degli sforzi, come l'organizzazione di incontri regolari, attività di formazione congiunte e la firma di memorandum d'intesa tra le autorità. In termini quantitativi, il numero di autorizzazioni normali all'esportazione rilasciate era di 16.000 nel 2000, 21.500 nel 2007 e 18.000 nel 2010. I principali Paesi esportatori sono Regno Unito (45%), Italia (26%) e Francia (15%). I rifiuti di autorizzazioni normali rappresentano solo lo 0,3% del numero totale di autorizzazioni rilasciate. Infine, poco meno di 500 spedizioni di merci sono state dichiarate dai servizi doganali del Paese esportatore non conformi al regolamento.

consentire un effettiva tutela da parte singoli Stati membri, seppur, in un costante dialogo tra questi ultimi e l'UE. L'Unione invero si è sempre occupata di conciliare la necessità di consentire la libera circolazione dei beni culturali all'interno dello spazio europeo pur tuttavia garantendo, al contempo, la tutela dei tesori nazionali e l'attuazione, solo in via residuale, delle politiche europee.

5. Le prospettive dell'attribuzione alle regioni della competenza in materia di circolazione dei beni cultuali, conclusioni. Come anticipato, la competenza statale della tutela dei beni culturali e più in particolare, per quel che rileva in questa disamina, la regolazione statale della circolazione dei beni culturali, trova la propria fonte nell'art. 117 della Costituzione.

Ne consegue che, come ricordato, ogni decisione relativa all'uscita dal territorio nazionale, anche di beni regionali e/o dei privati, compete alle sovrintendenze ed, in ultima istanza, al Ministero.

Tuttavia, le funzioni di cui all'art. 117, co. 2, Cost.[41] rischiano attualmente di essere attribuite alle Regioni.

Da qui, come indicato in premessa il dubbio se la disciplina di questa funzione possa essere trasferita alle regioni ordinarie che ne facciano richiesta.

Come è noto, infatti, il 26.06.2024 è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale la l. n. 86 recante disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Tale legge disciplina le modalità di attribuzione che, come accennato consentirebbe, anche, alle regioni a statuto ordinario l'attribuzione di determinate funzioni, di cui all'art. 117, co. 2, attualmente di competenza esclusiva Statale[42], oltre ad altre materie rientranti nel co. 3 dell'art. 117.

Viene quindi disciplinata la possibilità per lo Stato di riconoscere ad una singola Regione delle quote aggiuntive di autonomia, legislativa ed amministrativa,[43] rispetto a quelle già

---

[41] L'art. 117, co. 2, lett. *s)*, attribuisce alle competenze esclusive dello Stato la tutela dei beni culturali, tuttavia, c'è da dire che in materia di tutela dei beni culturali il sistema regionale italiano non è totalmente uniforme. Infatti l'art. 116 Cost. che, come è noto, riconosce a cinque Regioni (Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige-Südtirol e Valle d'Aosta) forme e condizioni particolari di autonomia in base ai loro statuti, approvati con leggi costituzionali ha consentito, con riferimento al patrimonio culturale, alla Regione Sicilia di avere la potestà legislativa in materia di tutela del patrimonio storico e artistico (art. 14, lett. *m)*), circostanza ripetutasi in Trentino-Alto Adige/Südtirol, e nelle due Province di Trento e Bolzano che sono titolari della competenza legislativa in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare (art. 8, n. 3). Infine, lo Statuto della Regione Valle d'Aosta attribuisce alla Regione la competenza ad approvare leggi regionali per l'integrazione e l'esecuzione delle leggi statali in materia di antichità e belle arti (art. 3, lett. *m)*). In queste Regioni a statuto speciale, la legislazione statale in materia di beni culturali si applica secondo un criterio suppletivo, quindi nel caso in cui manchi una diversa legislazione autonoma.

[42] La predette funzioni verrebbero essere attribuite alle Regioni, con legge approvata a maggioranza assoluta dalle Camere.

[43] l'attribuzione delle competenze alle regioni in materia di beni culturali, secondo M. Cammelli, *Regionalismo differenziato e patrimonio culturale: quello che resta,* in *Aedon*, 3, 2019 trasformerebbe «l'art. 116, co. 3 Cost. da strumento di rifinitura e di messa a punto di quote di decisione e di funzioni aggiuntive ritagliate su misura per le specifiche esigenze di singole realtà regionali in una sorta di nuova fase di regionalizzazione (la quarta, dopo i decreti del '72, la stagione del d.p.r. 616/1977, il decentramento delle leggi Bassanini alla fine degli anni '90) con un doppio problema: - generale e sistemico, per il perseguimento di finalità altre e ben diverse da quelle cui è legata la ratio della disposizione, al punto da porre in dubbio la legittimità complessiva del procedimento e del provvedimento finale per un motivo molto vicino alla classica figura dell' «eccesso di potere per sviamento»: un potere cioè utilizzato per finalità diverse da quelle per cui è stato assegnato;
- particolare e analitico, per la conseguente inadeguatezza di tutta la strumentazione specifica legata all'intesa: bilateralità, inemendabilità, riserva di assemblea in luogo di deleghe e relativi decreti legislativi, fino all'irrisolto problema della durata temporale. Un problema, quest'ultimo, destinato a rimanere aperto anche qualora si

previste dalla Costituzione. Come è noto, questa legge è stata oggetto di un giudicato da parte della Corte costituzionale con la sentenza n. 192/2024[44] e necessita di una riscrittura.
In ogni caso, tale attesa non fa venir meno il quesito iniziale se sia, effettivamente, attuabile un regionalismo differenziato in materia di tutela del patrimonio culturale[45] e più specificamente in materia di circolazione dei beni culturali ed quali sarebbero gli effetti di sitale scelta.
Ebbene, sul punto si evidenzia che laddove, alcune Regioni intendessero richiedere l'attribuzione di tale funzione, ipotesi quanto più probabile vista l'incidenza del patrimonio culturale sul PIL italiano, queste ultime sarebbero competenti anche ad assumere determinazioni circa la circolazione dei beni facenti parte del patrimonio culturale. Pertanto, le conseguenze sarebbero diverse.

Nel caso in cui le istanze delle regioni tendessero ad ottenere la regolazione della circolazione dei beni è evidente, che vi sarebbero incidenze dirette sull'uniformità delle politiche statali attuate a discapito di una maggiore disomogeneità legislativa ed amministrativa.
Volendo analizzare, brevemente, i possibili scenari occorre innanzitutto partire, a parere di chi scrive, dal più incisivo. Invero laddove si dovesse dare attazuione al regionalismo differenziato anche in materia di circolazione dei beni regolata da una disciplina uniforme a livello nazionale, verrebbe automaticamente meno l'applicazione di quest'ultima a favore di singole e differenziate normative regionali. Ancora, il ruolo del Ministero per i beni e le attività culturali nonché, delle sue articolazioni regionali, le Direzioni Regionali e le Soprintendenze, non avrebbero più ragione di esistere in quanto non sarebbe necessario garantire l'applicazione delle medesime norme su tutto il territorio nazionale ma anzi dovrebbero essere designati, in maniera differente, da ogni singola regione, organismi *ad hoc*, deputati, laddove la regione lo ritenesse opportuno, a svolgere un controllo attivo sulle politiche inerenti la circolazione poste in essere dalle diverse Regioni.
Le regioni potrebbero adottare regimi differenziati anche con riguardo alle modalità di circolazione dei beni culturali, rischiando di creare una forte dispersione del patrimonio culturale.
Si è visto, infatti, che i controlli circa la circolazione dei beni culturali sono necessari al fine di garantire l'integrità e la non dispersione del patrimonio culturale nazionale rappresentativo dell'identità di un popolo. Laddove si consentisse di regolare in maniera differente la

prevedessero scadenze temporali definite, per la naturale vischiosità degli apparati amministrativi e le concrete difficoltà che verrebbero a crearsi nel riportare il tutto alla situazione precedente».

[44] Con la sentenza della Corte Costituzionale sull'autonomia differenziata delle regioni ordinarie, avente ad oggetto la legge n. 86/2024, ha sottolineato che l'art. 116 Cost. deve essere interpretato in un contesto più ampio, tenendo in considerazione i principi di solidarietà, cooperazione e unità nazionale. Questi principi sono fondamentali per garantire che le forme di autonomia non minaccino l'integrità e la coesione del sistema statale. La Corte ha affermato che l'obiettivo dell'autonomia differenziata deve essere il miglioramento dell'efficienza degli apparati pubblici e la capacità di rispondere alle esigenze locali. Si tratta di una circostanza che implica una maggiore responsabilità politica da parte delle regioni e una risposta più attenta ai bisogni dei cittadini. La sentenza ha, poi, dichiarato illegittimo il meccanismo di trasferibilità delle materie o ambiti di materie tramite intese tra Stato e regioni, sostenendo che la devoluzione delle competenze deve riguardare in modo specifico funzioni legislative e amministrative. Si tratta di una devoluzione che dovrebbe essere giustificate in relazione a ciascuna regione, secondo il principio di sussidiarietà e dunque in modo mirato e specifico, piuttosto che mediante un approccio generalizzato che potrebbe influenzare negativamente l'unità nazionale. La decisione della Corte Costituzionale stabilisce un quadro giuridico più chiaro per l'attuazione dell'autonomia differenziata, delineando i confini entro cui deve muoversi il legislatore. Le regioni che desiderano ottenere forme di autonomia dovranno seguire le indicazioni fornite dalla Corte, dimostrando che le richieste sono giustificate in relazione alle specifiche necessità locali.

[45] Al riguardo si consenta il riferimento a A. Sau, *Beni e attività culturali tra Stato e Regioni: ciò che resta della stagione della regionalizzazione: giardando alla prossima,* in *Aedon*, 1, 2023.

circolazione degli stessi, le Regioni potrebbero anche adottare linee politiche non protese, effettivamente, alla tutela dell'integrità del patrimonio culturale e si rischierebbe che, almeno in ambito comunitario, il patrimonio culturale di alcune Regioni potrebbe circolare in assenza di qualsivoglia o, anche, di blandi controlli o verifiche preventive di interesse culturale con conseguenze disastrose sull'integrità del patrimonio culturale regionale/nazionale.
Si potrebbe addirittura pensare che l'adesione al regionalismo differenziato potrebbe comportare la perdita dell'azione di nazionalità del patrimonio culturale nazionale che conseguentemente e potrebbe essere definito quale patrimonio culturale regionale. Ciò porterebbe il patrimonio culturale a essere non più rappresentativo dei valori identitari e culturali di un'unica nazione della storia di una Regione (non considerando peraltro che il patrimonio culturale nazionale si è consolidato nei secoli e non dal 1948 – anno in cui sono stati definiti i confini delle regioni, più volte in seguito modificati). Nel caso in cui si parlasse di un patrimonio culturale regionale si rischierebbe di eliminare automaticamente la rappresentazione di identità di altri residenti in regioni limitrofe che vedrebbero così leso il loro diritto ad un'identità culturale. Ciò in effetti sarebbe possibile in quanto i confini territoriali ragionali sono stati definitivamente previsti con l'istituzione delle regioni a statuto ordinario con la l.n. 281/1970. È evidente che la costituzione di un possibile patrimonio culturale regionale limiterebbe la rappresentatività identitaria del patrimonio alla sola popolazione della regione e non sarebbe idoneo a rappresentare anche popolazioni, limitrofe appartenenti ad altri territori regionali, che trovano le proprie radici in beni delimitati territorialmente solo nel 1970.
Infine, con riferimento alle politiche europee, nel momento in cui si intendesse aderire al regionalismo differenziato, sarebbe conseguenza diretta l'instaurazione di un dialogo, in materia di circolazione del patrimonio culturale, non più tra Stato ed Unione ma tra le regioni e l'Unione europea.
Tale circostanza non creerebbe pochi problemi e ciò in quanto non si potrebbe effettivamente garantire il controllo capillare ed effettivo del rispetto, da parte delle regioni, delle politiche poste dal Regolamento n. 116/2009. Invero come visto, *supra*, il Regolamento n. 116/2009 è stato predisposto sia con il fine di consentire una regolamentazione uniforme in tutti gli stati membri circa l'individuazione delle categorie di beni culturali da sottoporre alle norme del Regolamento ed anche con l'intento di affidare ai singoli Stati membri i controlli relativi al trasporto o alla circolazione dei beni culturali.
Con riferimento alle categorie dei beni culturali, queste ultime dovrebbero essere definite dalle singole Regioni e pertanto subirebbero senz'altro delle alterazioni tra regione e regione. Ciò comporterebbe che risulterebbe particolarmente complesso per l'UE, in un dialogo con le regioni, effettuare di volta un controllo circa quali beni, in base alla normativa regionale, facciano parte o meno del patrimonio culturale.
Con riferimento, invece, alla circolazione dei beni culturali, come anticipato il Regolamento n. 116/2009 prevede che spetta allo stato membro emettere e sottoscrivere un'autorizzazione all'esportazione al di fuori dell'UE di un bene culturale. Nel caso in cui si affidasse alle singole regioni il predetto compito ogni regione sarebbe competente a decidere in maniera autonoma l'*iter* da seguire per l'autorizzazione a lasciare il territorio italiano del bene culturale e ciò provocherebbe una serie di conseguenze.
Se da un lato, infatti, i regimi regionali disciplinassero in maniera differente i singoli beni, dall'altro disciplinerebbero altresì in maniera differente anche le modalità secondo cui la regione dovrebbe rilasciare l'autorizzazione all'esportazione del bene.
Infine, verrebbe meno uno dei capisaldi del Regolamento n. 116/2009 in quanto lo stesso era stato emanato anche al fine di garantire la cooperazione tra gli Stati membri in virtù del principio ideologico di creazione di un unico mercato sovranazionale. Nel momento in cui il

Issn 2421-0528

regime dei beni culturali, o più generalmente la circolazione delle merci, divenisse di competenza regionale allora la cooperazione tra i singoli Stati membri diverrebbe, almeno con riferimento all'Italia, una cooperazione con le singole Regioni Italiane dotate di sovranità in materia di tutela e circolazione dei beni culturali.
In sostanza si tratterebbe di una scelta di non semplice attuazione che comporterebbe il venir meno dell'idea dei beni culturali nazionali sanciti dall'art. 9 Cost., la disgregazione di un *corpus* di beni culturali rappresentativi dell'identità di una singola nazione designata sino ad oggi quale «Stato di cultura» unito, in favore di un'identità regionale; identità che rispecchierebbe un territorio che, come detto, risulta essere di recente creazione.
Si resta in attesa degli ulteriori sviluppi normativi al fine di comprendere se sia un rischio effettivo ovvero una semplice ipotesi.

Abstract. La regolazione della circolazione dei beni culturali rientra nel più ampio concetto di tutela dei beni culturali e, in quanto tale, trova una propria regolamentazione a livello europeo, nazionale.
Con la presente disamina, in seguito ad un breve riepilogo del quadro normativo nazionale ed europeo in materia di tutela dei beni culturali, ci si propone di valutare se l'effettiva attuazione del regionalismo differenziato sia ipotizzabile, anche, con riferimento alla circolazione del patrimonio culturale ed eventualmente quali implicazioni potrebbero esservi in un dialogo, necessario, con l'Unione Europea.

Abstract. The regulation of the movement of cultural goods is part of the broader concept of the protection of cultural goods and, as such, finds its own regulation at the European, national level. With this examination, following a brief summary of the national and European legal framework on the protection of cultural goods, we aim to assess whether the effective implementation of differentiated regionalism is conceivable, also with reference to the circulation of cultural heritage and, if so, what implications there might be in a necessary dialogue with the European Union.

Parole chiave. Tutela del patrimonio culturale – circolazione del patrimonio culturale – regionalismo differenziato – dialogo con l'Europa.

Key words. Protection of cultural heritage - circulation of cultural heritage - differentiated regionalism - dialogue with Europe.

BASTA UNA LEGGE DEDICATA ALL'EUROPA PER AVERE UNA REGIONE REALMENTE EUROPEA?*

di Claudia Capasso **

Sommario. 1. Premessa. – 2. Il moto pendolare delle competenze: sussidiarietà per prossimità o accentramento per efficienza? – 3. L'attuazione del diritto europeo nelle autonomie territoriali italiane. – 3.1 (*segue*) La legge comunitaria regionale. – 4. Osservazioni conclusive.

1. Premessa. La dottrina ha a lungo trattato delle forme di partecipazione delle Regioni italiane e delle altre forme istituzionali di autonomia all'Unione europea, sia nella fase ascendente, sia in quella discendente. Tuttavia, da un punto di vista storico, l'attenzione europea nei confronti delle autonomie, al netto del Comitato delle regioni in sede Ue, è stata costretta ad adottare una strategia definita come «cecità regionale» (*Landesblindheit)*[1] per legittimare i soli Stati quali concreti interlocutori dell'Unione. Ciò si può probabilmente ricondurre a due fattori in particolare, legati sia allo stato embrionale del diritto europeo all'inizio dell'esperienza europea e ancora legato a materie di ampio spettro nazionale – ben lontano da quello che conosciamo e studiamo oggigiorno –, sia all'anatomia giuridica degli Stati fondatori, per lo più caratterizzati da un forte potere centrale anche al netto dei formali assetti: quella che è conosciuta come «l'Europa delle Regioni», dunque, ha faticato a decollare come prospettiva di azione istituzionale a livello degli Stati membri[2].

Per quanto riguarda il primo fattore, la concezione originaria della Comunità Economica Europea (CEE) era ancora fortemente ancorata al modello tradizionale delle organizzazioni internazionali. Infatti, il diritto comunitario si configurava per lo più come un sistema giuridico interstatale di natura pattizia e, dunque, i governi nazionali erano i soli legittimati a rappresentare le volontà degli Stati membri nei processi decisionali. Per ciò che concerne invece l'anatomia statale, la disomogeneità strutturale degli Stati fondatori rappresentava un significativo ostacolo alla considerazione delle autonomie locali all'interno dell'ordinamento comunitario. Tra i Paesi allora facenti parte della CEE, solo la Germania possedeva in quel momento storico una consolidata struttura federale, mentre gli altri, Italia inclusa, conservavano un modello di organizzazione del potere pressoché accentrato. Nel contesto italiano, in particolare, l'articolazione decentrata incarnata dalle Regioni ha rappresentato una mera dichiarazione d'intenti fino agli anni settanta, fatta eccezione per le preesistenti Regioni

* *Sottoposto a referaggio*.

** Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico – Università della Tuscia.

[1] Metafora coniata da H.P. Ipsen, *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in AA.VV., *Problem des Europäischen Rechts. Festschrift för Walter Hallstein zu seinem 65*, Francoforte sul Meno, 1966.

[2] Per approfondire il progressivo coinvolgimento degli enti substatali nell'ordinamento comunitario si vedano, *inter alia,* A. D'Atena, *Diritto Regionale*, Torino, 2022; Id., *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali,* Torino, 2007.

a statuto speciale, riconosciute in virtù di specifiche condizioni storiche e linguistiche[3].
È dagli anni '80 che si delineano i primi elementi strutturali dell'emergente «regionalismo comunitario», caratterizzato da una significativa evoluzione degli assetti istituzionali degli Stati fondatori. Infatti alcuni Stati, come il Belgio, avviano una progressiva strutturazione federale, l'Italia dà concreta attuazione al sopracitato disegno regionalista, mentre la Spagna, con il suo peculiare ordinamento basato sulle autonomie, si inserisce nel contesto entrando nella Comunità. Ed è proprio questo «processo endogeno di ri-articolazione territoriale del potere statale accentrato», pur essendo frutto di fattori endogeni e dunque squisitamente nazionali, inizia a mostrare effetti anche a livello comunitario, contribuendo a modificare la sensibilità europea e risvegliandola dalla precedente condizione di «cecità». Dapprima considerate sul piano meramente socio-economico, attraverso il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e la funzione consultiva affidata al Comitato delle Regioni, iniziano ad acquisire una caratura istituzionale dall'introduzione di varie novità come il principio di sussidiarietà, su cui torneremo nel prossimo paragrafo in qualità di elemento cardine dell'articolo, e la potestà di stipulare contratti programmatici trilaterali con lo Stato membro di riferimento e con il livello comunitario. In risposta a questi cambiamenti, alcuni Stati membri continuano il processo di decentramento destrutturando il proprio assetto istituzionale centralizzato, sia per ottemperare alle esigenze attuative delle politiche comunitarie, sia per conformarsi ai parametri ai parametri economici-statistici previsti dalla normativa sui fondi strutturali. Si ravvisava un'esigenza, diffusamente avvertita, di predisporre soluzioni alla presunta crisi del *welfare state*: attraverso il decentramento della potestà di spesa, e il conseguente rafforzamento del controllo democratico diretto, si prospettava una gestione più virtuosa ed economicamente efficiente delle risorse pubbliche.
È a partire da questo momento che si fa strada una nuova fase, cristallizzabile nella seconda metà degli anni Ottanta fino ai primi anni del nuovo millennio, caratterizzata da una prevalente concezione di una «Europa delle Regioni», contestualmente all'ipotesi di una natura costituzionale dell'ordinamento europeo (*multilevel constitution* o *Verfassungsbund*). La prima dottrina muove dal presupposto per cui l'ordinamento della Comunità prima, e dell'Unione europea poi, abbia superato i confini propri delle organizzazioni internazionali tradizionali assumendo una configurazione di carattere costituzionale, conducendo inevitabilmente al riconoscimento delle autonomie territoriali quali elementi costitutivi dell'architettura costituzionale europea e segnando un definitivo distacco dalla concezione dell'ordinamento comunitario quale sistema di diritto internazionale classico. In questo contesto si sviluppa la teoria del *multilevel constitutionalism*, secondo cui l'assetto costituzionale europeo sarebbe la sintesi dell'incontro tra due livelli costituzionali, configurando un sistema composito che integra i principi desumibili dalle carte costituzionali nazionali con le disposizioni di natura materialmente costituzionale contenute nelle fonti primarie e derivate dell'ordinamento comunitario[4].
Il presente articolo vuole muoversi in questo contesto, analizzando la fase c.d. «discendente» regionale del processo di attuazione del diritto europeo a partire dalla l. n.86/1989 (c.d. legge *La Pergola*)[5] e successive riforme, con le quali si è introdotto lo strumento nazionale della legge comunitaria prima, e della legge europea e della legge di delegazione europea successivamente, per ovviare agli inadempimenti degli obblighi comunitari. Esiste uno strumento regionale parallelo a questi strumenti nazionali? L'articolo concluderà con l'analisi

[3] O. Chessa, *L'«Europa delle Regioni»: illusioni e delusioni*, in *Federalismi.it*, 7, 2020, 46.
[4] *Ivi*, 49.
[5] Legge n. 86/1989, recante *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*.

degli strumenti di attuazione previsti negli Statuti regionali, analizzando la tendenza o meno a subire la sostituzione da parte dello Stato in base alla predetta nuova concezione del principio di sussidiarietà ovverosia seguendo il parametro del miglior esercizio della funzione.

2. Il moto pendolare delle competenze: sussidiarietà per prossimità o accentramento per efficienza? L'*excursus* storico sin qui delineato, benché apparentemente roseo, descrive in realtà una «integrazione funzionale delle regioni, ma non istituzionale», poiché il coinvolgimento effettivo delle autonomie territoriali sub-statali nel processo decisionale comunitario è stato piuttosto esiguo[6]. La presente trattazione, tuttavia, non si soffermerà tanto sulla fase ascendente della partecipazione regionale – ossia sulla formazione del diritto comunitario – quanto piuttosto su quella discendente, concernente l'attuazione delle normative europee negli ordinamenti regionali. Prima di analizzarne gli aspetti puramente normativi, è opportuno dedicare una riflessione al principio di sussidiarietà nelle sue dimensioni interpretative, in quanto le diverse letture dello stesso hanno dato luogo a un peculiare fenomeno oscillatorio nell'architettura istituzionale dell'ordinamento. Tale dinamica, assimilabile a un moto pendolare[7], ha alternativamente privilegiato logiche di decentramento ovvero di accentramento delle competenze.

Il principio di sussidiarietà ha trovato la sua formale consacrazione nell'ordinamento comunitario con il Trattato di Maastricht del 1992[8], sebbene le sue radici possano essere rintracciate in tempi più remoti. Tale principio, infatti, pur in assenza di un'esplicita positivizzazione, ha probabilmente rappresentato *ab origine* un elemento ispiratore nella costruzione del sistema di *governance* multilivello europeo, operando come criterio regolatore nella distribuzione ed esercizio delle competenze tra i diversi livelli istituzionali ben prima della sua cristallizzazione normativa[9]. Già solo prendendo in esame la storia pre-unitaria della nostra penisola possiamo trovare un ricco tessuto di istituzioni e organizzazioni locali che operavano secondo il principio della sussidiarietà, facendosi direttamente carico dei bisogni degli individui e dello sviluppo sociale della comunità. Questo modello organizzativo, che aveva radici profonde nei secoli e di cui ancora oggi rimangono alcune tracce, fu bruscamente interrotto con l'unificazione italiana nella seconda metà dell'Ottocento. Il nuovo Stato unitario, infatti, adottò un approccio centralistico che finì per penalizzare e in alcuni casi sopprimere queste forme di organizzazione sociale[10].

Tornando sul piano normativo e dottrinale europeo il principio di sussidiarietà trovava un riconoscimento esplicito prima del Trattato di Maastricht principalmente nell'ambito della filosofia e della dottrina sociale della Chiesa cattolica[11], mentre la sua interpretazione nel contesto giuridico-istituzionale rimaneva caratterizzata da significative ambiguità e divergenze interpretative. Antecedentemente della codificazione formale, il principio di sussidiarietà ha fatto la sua prima parziale comparsa attraverso due momenti prodromici negli anni '80. Il primo, seppur in ottica meramente propositiva, è rappresentato dal "Progetto

[6] O. Chessa, *L'«Europa delle Regioni»: illusioni e delusioni*, cit.
[7] Per precedenti usi della metafora del pendolo, cfr. B. Caravita di Toritto, *Il pendolo del federalismo*, in *Federalismi.it*, 5, 2004, *passim*. Si veda anche A. Sterpa, *Il pendolo e la livella. Il "federalismo all'italiana" e le riforme*, Torino, 2015, *passim*.
[8] Trattato sull'Unione Europea, (Trattato di Maastricht), 29 luglio 1992.
[9] M. Cartabia, *Unione europea, sussidiarietà e diritti fondamentali*, in P. Donati (a cura di), *Verso una società sussidiaria. Teorie e pratiche della sussidiarietà in Europa*, Bologna, 2011, 121.
[10] F. Roversi Monaco, *Verso una società sussidiaria. Teorie e pratiche della sussidiarietà in Europa* in (a cura di) P. Donati, *Verso una società sussidiaria. Teorie e pratiche della sussidiarietà in Europa*, Bologna, 2011, 19.
[11] *Ibidem*.

Spinelli"[12], un embrione di ciò che costituiranno poi i futuri trattati istitutivi dell'Unione europea, da Maastricht in poi. L'articolo 12 di questo progetto rappresenta la prima chiara formulazione del principio di sussidiarietà nell'ambito delle competenze concorrenti. Il testo stabilisce che l'Unione debba intervenire solo quando la sua azione risulta più efficace di quella dei singoli Stati membri, in particolare quando le dimensioni o gli effetti dell'intervento superano i confini nazionali. Il secondo momento, invece, riguarda il piano del diritto positivo, pur non costituendo una vera e propria cristallizzazione formale del principio. Si tratta dell'art. 130 R, co. 4, dell'Atto Unico che introduce il principio nell'ambito delle politiche ambientali, stabilendo che l'intervento della Comunità in materia ambientale possa essere giustificato solo quando gli obiettivi siano realizzabili più efficacemente a livello comunitario rispetto a quello dei singoli Stati membri[13].

Nonostante le citate anticipazioni, l'assetto istituzionale comunitario si caratterizzava in ogni caso per una marcata riluttanza a privilegiare i livelli decisionali più prossimi ai destinatari delle politiche. Tale orientamento trovava il proprio fondamento nella peculiare configurazione dei trattati istitutivi che, anziché delineare una ripartizione rigida e tassativa delle competenze tra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali, conferivano alla Comunità quella che in dottrina si definisce come «*Kompetenz-Kompetenz*»[14] ossia il potere di plasmare autonomamente le proprie relazioni con gli ordinamenti nazionali, determinando di volta in volta, secondo criteri di discrezionalità, l'ampiezza e le modalità di esercizio delle proprie attribuzioni[15].

Seguendo questo filo logico e temporale, possiamo affermare che il Trattato di Maastricht abbia segnato un cambiamento di rotta che si potrebbe osare definire radicale, contrapponendo alla progressiva crescita delle competenze comunitarie – e dunque a tendenze prettamente centripete – il principio secondo il quale «piccolo è bello», dalla chiara vocazione centrifuga[16]. Il suo principale merito risiede nell'aver trasferito il principio di sussidiarietà dalla sfera puramente dottrinale al diritto positivo dell'Unione[17], nonché di aver consolidato il legame diretto tra la Comunità e i cittadini degli Stati membri, introducendo la disciplina della c.d. cittadinanza europea e il complesso di diritti ad essa inerenti[18].

Malgrado ciò, l'implementazione del principio ha comunque incontrato due elementi ostativi. *In primis*, il Trattato circoscrive la sussidiarietà alla sua dimensione verticale, configurandola esclusivamente come criterio regolatore dei rapporti tra Stati membri e istituzioni europee, omettendo completamente la dimensione orizzontale del principio[19]. Mentre la sussidiarietà verticale stabilisce quale livello istituzionale sia più idoneo a gestire una specifica competenza,

---

[12] Il Progetto di Trattato di Unione europea (PTUE) approvato con risoluzione del Parlamento europeo il 14 febbraio 1984.

[13] Atto Unico Europeo, L 169, 29 giugno 1987, art. 130 R comma 4.

[14] Tradotto, la «competenza della competenza».

[15] A. D'Atena, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali,* Torino, 2007, cit., 15-16. D'Atena spiega come questa lettura sia dovuta a tre fattori principali. Innanzitutto, i trattati abilitano la Comunità ad intervenire attraverso direttive o regolamenti, consentendo di «costruire il riparto di competenze con gli Stati, optando per l'uno o l'altro dei due modelli disponibili». In secondo luogo, la presenza di norme che attribuiscono alle istituzioni europee il potere di adottare tutti i provvedimenti «necessari, opportuni od utili» in relazione agli obiettivi del Trattato, consentendo alla comunità di definire, in misura non trascurabile, sé stessa. Infine, l'esame delle diverse disposizioni teleologiche del Trattato (*inter alia,* la difesa della pace e della libertà; riduzione degli squilibri regionali; miglioramento del tenore di vita) lascia poche materie al di fuori della portata dell'intervento comunitario.

[16] *Ivi*, 17.

[17] M. Cartabia, *Unione europea, sussidiarietà e diritti fondamentali,* cit.

[18] A. D'Atena, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, cit., 18. Per approfondire il tema, si veda anche A. Celotto, *La cittadinanza europea*, in *Federalismi.it*, 10, 2005.

[19] M. Cartabia, *Unione europea, sussidiarietà e diritti fondamentali*, cit.

valutando non solo la prossimità geografica, ma soprattutto l'efficacia nel perseguire l'interesse generale, la sussidiarietà orizzontale compie un passo decisivo oltre questa logica. Attraverso di essa l'interesse generale non è più appannaggio esclusivo delle istituzioni, ma si riconosce che tale obiettivo può essere conseguito attraverso una collaborazione dinamica e paritaria con i cittadini, singoli o associati. Questo nuovo paradigma, introdotto anche nella nostra Costituzione con la riforma del Titolo V[20], ridisegna profondamente il ruolo delle pubbliche amministrazioni, trasformandole da soggetti isolati a protagonisti di un sistema partecipativo e condiviso[21].

In secundis, la formula adottata privilegia l'aspetto negativo della sussidiarietà, focalizzandosi sul principio di non ingerenza dell'autorità sovranazionale nelle questioni gestibili autonomamente dai livelli statali. Tale interpretazione risulta limitativa poiché, in caso di inadeguatezza dell'azione statale, non prevede un intervento comunitario di supporto, bensì una completa sostituzione dell'azione statale con quella dell'Unione[22].

Ampliando il nostro campo di analisi e ricomprendendo nel principio di sussidiarietà le autonomie regionali, cuore del presente articolo, possiamo ravvisare un ulteriore profilo problematico. Il principio di sussidiarietà, così come configurato nel Trattato di Maastricht, non prevede una tutela diretta delle entità sub-statali all'interno degli Stati membri, bensì è orientato alla salvaguardia di questi ultimi. Le realtà substatali risultavano contemplate solo in via indiretta nell'originario art. A, co. 2, TUE[23] (successivamente trasposto nell'art. 1, co. 2 del testo consolidato)[24], nella misura in cui prefigura un assetto istituzionale improntato alla prossimità decisionale rispetto alle istanze dei cittadini.

Con il successivo Trattato di Lisbona[25] si è mantenuta una sostanziale continuità con l'assetto previgente, conservando una dimensione prettamente verticale del principio di sussidiarietà e la circoscrizione del suo ambito applicativo alle materie non riservate all'esclusiva competenza dell'Unione[26]. Più nello specifico, l'art. 5 del TUE[27] inserisce il principio in un più ampio quadro normativo che, unitamente ai principi di attribuzione e proporzionalità, delinea il perimetro di azione dell'Unione nell'esercizio delle proprie competenze. La sussidiarietà emerge come criterio regolatore dell'esercizio delle competenze concorrenti, operando come parametro di legittimazione dell'intervento dell'Unione. Il co. 3 dell'art. 5 TUE articola il principio secondo una duplice dimensione valutativa: l'Unione può intervenire nei settori non di sua competenza quando l'azione statale, regionale e locale non è sufficiente a conseguire gli obiettivi prefissati («necessità dell'UE»), quando però sia provata anche la maggiore efficacia dell'intervento sovranazionale («valore aggiunto dell'UE»)[28].

Permangono, tuttavia, significative criticità applicative del principio, sia nella fase ascendente che discendente, tra cui la progressiva confusione dei confini tra le competenze nei diversi livelli della *governance* multilivello, con una conseguente commistione delle sfere di

[20] Art. 118, co 4, Cost.

[21] G. Arena, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005, *passim*.

[22] M. Cartabia, *Unione europea, sussidiarietà e diritti fondamentali*, cit.

[23] Art. A, co. 2, Trattato sull'Unione Europea (Trattato di Maastricht), 29 luglio 1992.

[24] Art. 1, co. 2, Trattato sull'Unione Europea (versione consolidata), 26 ottobre 2012.

[25] Trattato sull'Unione Europea (versione consolidata), 26 ottobre 2012.

[26] M. Cartabia, *Unione europea, sussidiarietà e diritti fondamentali*, cit., 122 per cui «Si ribadisce che il principio di sussidiarietà non dovrebbe essere invocato per spostare la *titolarità* delle competenze dagli Stati all'Unione europea o viceversa, ma dovrebbe servire soltanto a regolare *l'esercizio* delle competenze già distribuite in base al fondamentale principio di attribuzione delle competenze».

[27] Trattato sull'Unione Europea (versione consolidata), 26 ottobre 2012.

[28] Comunicazione della Commissione, *I principi di sussidiarietà e di proporzionalità: rafforzarne il ruolo nel processo di definizione delle politiche dell'UE*, COM(2018)491, allegato II, 2018.

competenza. Inoltre, si è andata evidenziando una peculiare evoluzione della sussidiarietà in chiave verticale-istituzionale, derivante dalla frammentazione del potere pubblico in un sistema multilivello, a detrimento della sua dimensione orizzontale. Tale fenomeno suggerirebbe una riqualificazione concettuale del principio, non definibile più in termini unitari bensì pluralistici: si profilerebbe infatti una molteplicità di "sussidiarietà orizzontali", ciascuna operante in relazione ai diversi livelli ordinamentali – comunitario, statale, regionale e locale – e nei rispettivi contesti giuridici e culturali[29].

Detta evoluzione determina uno spostamento dell'asse della sussidiarietà dalla dimensione soggettiva, incentrata sulla titolarità della competenza, a quella oggettiva, fondata sull'ottimale esercizio della funzione secondo i canoni di efficienza, efficacia, ragionevolezza, leale collaborazione e proporzionalità. Ne consegue un sostanziale svuotamento della valenza assiologica del principio, originariamente orientato alla valorizzazione del livello di governo più prossimo alla comunità. Il criterio operativo diventa quello dell'«esercizio integrato del potere tra più soggetti», finalizzato all'ottimizzazione dell'esercizio del potere stesso. In tale prospettiva, il principio di sussidiarietà, da strumento di decentramento e valorizzazione delle specificità territoriali, si può paradossalmente configurare quale potenziale meccanismo di accentramento delle competenze[30]. La chiosa perfetta di questo paragrafo, che ho piacere di richiamare, è una riflessione di Caravita, secondo cui il «il nuovo ruolo» degli Stati europei, in cui essi rimangono cruciali nonostante l'ordinamento comunitario sovranazionale, è quello di decidere il modo in cui sono organizzate le funzioni pubbliche e a quale livello debbano essere gestite. Da «*Herren der Vertraege*», Signori dei Trattati, gli Stati diventano Signori del Pendolo (della sussidiarietà), assumendo la funzione di perno delle decisioni sulla distribuzione delle competenze, verso l'alto (con vertice l'ordinamento comunitario) e verso il basso (con *nadir* le autonomie territoriali) della struttura istituzionale, rimanendo sovrani nella decisione sulla quantità di sovranità da cedere[31].

3. L'attuazione del diritto europeo nelle autonomie territoriali italiane. Il principio di sussidiarietà trova una peculiare declinazione nella fase ascendente del diritto dell'Unione europea, consentendo alle Regioni di contribuire attivamente, seppur in misura variabile, al processo decisionale europeo[32]. Un'analoga dinamica si riflette anche nella fase discendente, quantomeno a livello teorico, attraverso la legge regionale europea, o comunitaria, che si configura quale meccanismo di adeguamento dell'ordinamento regionale italiano agli obblighi europei, incarnando una potenziale espressione del principio di sussidiarietà nella sua dimensione verticale: consente infatti l'attuazione del diritto dell'Unione al livello territoriale più appropriato, secondo il riparto costituzionale delle competenze previsto dall'art. 117 Cost. Nonostante la legge nazionale e gli statuti di diverse Regioni abbiano configurato questo strumento normativo come meccanismo periodico per il recepimento diretto degli obblighi europei nelle materie di competenza regionale, la sua applicazione pratica – come vedremo durante la trattazione – si è rivelata limitata e discontinua.

[29] A. Sterpa, *Il principio di sussidiarietà nel diritto comunitario e nella Costituzione*, in *Federalismi.it*, 15, 2010, *passim*.
[30] *Ibidem*.
[31] B. Caravita di Toritto, *The Italian challenge between federalism and subsidiarity*, in *Federalismi.it*, 5, 2010, 6.
[32] Non saranno affrontati in questa sede i problemi relativi alla fase "ascendente" delle Regioni al diritto comunitario ma si rimanda a, *inter alia*, A. Iacoviello, *La partecipazione regionale alla formazione delle politiche dell'Unione europea: nodi critici e possibili soluzioni*, in *Federalismi.it*, 20, 2022 ma anche Id., *La partecipazione delle Regioni italiane al processo decisionale europeo. I modelli organizzativi "interni" per l'attuazione dell'articolo 117, comma 5, della Costituzione*, Milano, 2022. G. Cataldi, A. Papa (a cura di), *Formazione del diritto comunitario e internazionale e la sua applicazione interna. Il ruolo delle Regioni e dello Stato nelle esperienze italiana e spagnola*, Napoli, 2005; F. Paterniti, *La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell'ordinamento giuridico dell'Unione europeanel guado tra la riforma legislativa del 2012 e la auspicabile revisione dell'architettura istituzionale italiana*, in *Federalismi.it*, 8, 2015.

L'implementazione concreta si è infatti discostata significativamente dal modello teorico di adeguamento sistematico e periodico inizialmente prospettato dal legislatore.
La legge regionale europea è parte di un novero di strumenti normativi volti a ovviare alle reiterate inadempienze statali agli obblighi comunitari degli anni ottanta del novecento, con il duplice obiettivo di prevenire l'irrogazione di sanzioni pecuniarie e minimizzare l'incertezza del quadro normativo. Nel periodo in questione, infatti, vi era una significativa proliferazione delle c.d. «deleghe tampone», spesso in bianco e contraddistinte dall'assenza di vincoli temporali e di principi e criteri direttivi. Tali deleghe legislative, che in alcune circostanze contemplavano perfino l'implementazione di atti futuri, presentavano quindi frequenti profili di illegittimità costituzionale[33]. Un esempio emblematico è rappresentato dalla legge n. 42/1982, mediante la quale veniva conferita al Governo la delega per il recepimento di ben novantasette direttive comunitarie, alcune delle quali risultavano già scadute da oltre un ventennio.

Nell'ambito degli interventi legislativi volti a sanare la suddetta patologia normativa, ha assunto particolare rilevanza la c.d. *legge La Pergola*[34], la quale ha rappresentato un tentativo organico di razionalizzazione dell'ordinamento mediante l'introduzione di strumenti normativi volti a riequilibrare e rendere più sostenibile – costituzionalmente ed economicamente – la fase discendente del diritto europeo. La legge non mirava al mero recepimento delle direttive, bensì si spingeva verso la creazione di un sistema organico, coerente e tempestivo di attuazione del diritto comunitario, superando l'approccio emergenziale e destrutturato che invece caratterizzava le pregresse «deleghe tampone»[35]. Entro il 31 gennaio di ogni anno si sarebbe dovuto verificare lo stato di conformità dell'ordinamento interno rispetto all'ordinamento comunitario, tenendo conto altresì degli orientamenti giurisprudenziali dell'allora Corte di giustizia delle Comunità europee[36]. L'esito di detta attività di accertamento avrebbe poi dovuto essere tradotta in un disegno di legge recante *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee*, che sarebbe poi diventata, in seguito alla sua approvazione, la legge comunitaria per l'anno di riferimento[37].
Per ciò che concerne le Regioni, l'art. 9, l. n. 86/1989 delineava un sistema differenziato di attuazione delle direttive comunitarie a livello regionale. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome erano legittimate a dare immediata attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di competenza esclusiva[38]. Per quanto attiene alle materie di competenza concorrente, invece, la facoltà di recepimento delle direttive da parte di tutte le Regioni e le Province autonome era subordinata all'entrata in vigore della prima legge comunitaria successiva alla notifica della direttiva stessa[39].
Il legislatore aveva altresì previsto un duplice meccanismo di garanzia sussidiaria: *in primis*, la legge comunitaria, o altra legge statale di attuazione delle direttive in materia di competenza regionale, doveva espressamente individuare le disposizioni di principio inderogabili, le quali avrebbero poi dovuto rappresentare un limite invalicabile per la futura legislazione regionale. Qualora una Regione avesse già adottato norme contrastanti con tali principi, esse sarebbero state automaticamente abrogate, cedendo il passo ai principi stabiliti dalla legge statale. La

[33] G. Pistorio, *La periodicità "richiesta": legge europea e di delegazione europea*, in *Federalismi.it*, 2, 2018, 3.
[34] L. n. 86/1989.
[35] P. Caretti, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le Regioni,* 5/6, 2012.
[36] Art. 2, l. n. 86/1989.
[37] *Ibidem*.
[38] Art. 9, co. 1, l. n. 86/1989.
[39] Art. 9 co. 2, l. n. 86/1989.

ratio sembrava essere quella di garantire un'attuazione uniforme del diritto comunitario su tutto il territorio nazionale, pur preservando un certo grado di autonomia regionale[40]. *In secundis*, in caso di inerzia da parte degli enti territoriali nell'adozione degli atti normativi di loro competenza, l'attuazione delle direttive sarebbe stata garantita mediante l'intervento dello Stato sotto forma di legge statale o di esercizio della potestà regolamentare[41]. Per quanto riguarda specificamente le materie di competenza esclusiva, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome erano tenute ad adeguarsi alla normativa statale, sempre nel rispetto dei limiti costituzionali e dei vincoli derivanti dai rispettivi statuti[42].

Malgrado il carattere innovativo, il sistema di recepimento regionale ha sollevato alcune perplessità, in particolare riguardo alla subordinazione dei poteri di intervento di Regioni e Province autonome all'entrata in vigore della legge comunitaria successiva alla notifica della direttiva. Tale meccanismo può infatti comportare una paralisi dell'azione degli enti territoriali in caso di ritardi nell'*iter* legislativo statale, come accaduto con l'approvazione della legge comunitaria per il 1994[43].

Ciononostante, l'impianto normativo delineato dalla legge La Pergola ha dimostrato una tale efficacia da essere sostanzialmente confermato dalla successiva riforma[44] introdotta con la l. n. 11/2005[45], c.d. legge Buttiglione, in attuazione di parte del nuovo Titolo V della Costituzione. La riforma di quest'ultimo, infatti, aveva riconosciuto in capo a Regioni e Province autonome la potestà di attuazione ed esecuzione degli atti comunitari, seppur «nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza»[46]. La legge Buttiglione delineava un articolato modello di partecipazione regionale all'ordinamento comunitario, caratterizzato da due distinti profili giuridico-istituzionali. Il primo concerneva la partecipazione delle regioni alla formazione della volontà statale, secondo un paradigma di regionalismo cooperativo che si configurava quale processo di coordinamento e armonizzazione nell'articolazione dei rapporti interistituzionali, mentre il secondo atteneva proprio alla potestà del legislatore regionale di dare attuazione alla normativa comunitaria[47]. Trattasi ovviamente, come abbiamo poc'anzi visto, di una potestà circoscritta: per quanto l'ordinamento abbia riconosciuto alle Regioni, attraverso la riforma del Titolo V, una competenza generale che comporta un significativo ruolo nella fase discendente del diritto comunitario e nonostante un assetto costituzionale improntato al decentramento, la responsabilità esclusiva dinanzi all'Unione europea circa l'ottemperanza agli obblighi assunti è dello Stato. L'articolazione interna delle competenze tra i diversi livelli di governo degli Stati membri, quindi, è del tutto ininfluente nella prospettiva dell'ordinamento sovranazionale, rendendo necessario il potere sostitutivo statale[48].

Di particolare rilevanza per la presente ricerca risulta l'art. 8, che disciplina le modalità di

---

[40] Art. 9, co. 3, l. n. 86/1989.
[41] Artt. 4 e 9, c. 4, l. n. 86/1989.
[42] Art. 9, co. 3, l. n. 86/1989.
[43] R. Mastroianni, *Le trasformazioni delle leggi comunitarie alla luce dell'approvazione della l. n. 52/1996 (Legge comunitaria per il 1994)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1996, *passim*.
[44] G. Pistorio, *La periodicità "richiesta": legge europea e di delegazione europea*, in *Federalismi.it*, 2, 2018, 3.
[45] Legge n. 11/2005, recante *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*.
[46] Art. 117, co. 5, Cost. Cfr. L. Califano, *Regioni e diritto comunitario*, in *Scienze Giuridiche, Politiche Ed Economiche*, 56, 2005, 9 e P. Scarlatti, *Le Regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo: metodi e strumenti comuni di recepimento*, in *Federalismi.it*, 8, 2013.
[47] L. Califano, *Regioni e diritto comunitario*, in *Scienze Giuridiche, Politiche Ed Economiche*, cit.
[48] G. Saputelli, *Il ruolo della "legge comunitaria" regionale nel sistema multilivello, tra soluzioni pensate e concreto utilizzo*, in *Italian Papers on Federalism*, 1-2-3, 2012, 2.

recepimento degli enti territoriali e gli obblighi informativi governativi nei confronti di questi ultimi. Al comma 5 la disposizione prescrive che il Governo, nella relazione di accompagnamento al disegno di legge comunitaria, debba fornire «l'elenco degli atti normativi con i quali nelle singole Regioni e Province autonome si è provveduto a dare attuazione alle direttive nelle materie di loro competenza, anche con riferimento a leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle Regioni e dalle Province autonome»[49]. È proprio qui che si può individuare il primo fondamento normativo della legge comunitaria regionale, nell'esplicita possibilità («eventualmente») di approvazione di «leggi annuali di recepimento». Come vedremo, la formulazione verrà riconfermata anche nella successiva riforma[50].

In ogni caso, nonostante l'adempimento degli obblighi comunitari debba preservare l'assetto interno delle competenze, garantendo l'applicazione dei principi costituzionali sulla ripartizione normativa tra Stato e Regioni, nella prassi istituzionale gli organi centrali hanno storicamente limitato l'autonomia regionale, comprimendone le aree di competenza[51] in virtù del precedentemente citato svuotamento del valore assiologico della sussidiarietà nella *multilevel governance*[52]. Il sistema prefigurato dal «modello La Pergola» ha gradualmente manifestato alcune inefficienze operative, plausibilmente riconducibili a molteplici fattori: lo scarso coinvolgimento degli organi nazionali nella fase ascendente del diritto europeo, l'assenza di una specifica sessione comunitaria e la natura di legge *omnibus* della legge comunitaria nazionale, determinando tempistiche dilatate e procedure complesse, spesso inadeguate rispetto al dinamismo della normativa sovranazionale[53]. Infatti, sebbene nel periodo 1990-2011 siano state promulgate diciotto leggi comunitarie garantendo una cadenza annuale pressoché mantenuta, si sono verificate significative anomalie[54]. A questo contesto è susseguita una stagione di profondo rinnovamento del quadro normativo europeo in virtù dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che investe anche la fase discendente del diritto europeo. Infatti, le inefficienze e le anomalie del precedente modello basato sulla l. n. 86/1989 si erano via via più acuite, rendendo necessario un ripensamento del sistema[55]. È proprio da questa necessità che scaturisce la l. n. 234/2012, la quale ha introdotto una significativa innovazione procedurale, consistente nella scissione della legge comunitaria in due distinti strumenti: la legge di delegazione europea e la legge europea. Mentre la prima rappresenta un meccanismo per recepire gli atti dell'Unione fornendo al Governo le deleghe necessarie, la seconda ha come scopo principale quello di rimuovere gli ostacoli alla concreta attuazione del diritto comunitario, modificando o abrogando le norme in contrasto con esso. Per ciò che concerne la dimensione squisitamente regionale, la l. n. 234/2012 ha convalidato

[49] Art. 8, co. 5, lett. *e)*, la l. n. 11/2005.
[50] *Infra*.
[51] *Ibidem*.
[52] Per lo svuotamento della valenza assiologica del principio di sussidiarietà si veda *supra* par. 2 e, più approfonditamente, A. Sterpa, *Il principio di sussidiarietà nel diritto comunitario e nella Costituzione*, cit. *passim*.
[53] G. Pistorio, *La periodicità "richiesta": legge europea e di delegazione,* cit., 4
[54] *Inter alia*, la legge n. 489/1992 presentava un contenuto diverso da quello specifico previsto dal modello, avendo un ambito applicativo circoscritto al mercato interno, mentre la legge n. 128/1998 ha accorpato il contenuto di tre distinte leggi comunitarie, introducendo una periodicità triennale in deroga al principio di annualità. Si sono inoltre registrati consistenti ritardi nell'approvazione delle leggi comunitarie/1991, 1993 e 1994, consolidando la prassi di promulgazione nell'anno successivo a quello di riferimento. Il biennio 2011-2012 ha segnato infine una totale interruzione del processo di adeguamento, con rilevanti ripercussioni sull'ordinamento nazionale. Per un'analisi sulle anomalie e i loro effetti, si veda G. Pistorio, *La periodicità "richiesta": legge europea e di delegazione europea*, in *Federalismi.it*, 2, 2018 e A. Celotto, G. Pistorio, *Diciotto anni di «legge comunitaria»* in (a cura di) P. Caretti, *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, Torino, 2007, 54 ss.
[55] G. Pistorio, *La periodicità "richiesta": legge europea e di delegazione,* cit., 25.

e rafforzato il ruolo delle Regioni nel processo di recepimento, confermando anche la formulazione della l. n. 11/2005 in merito alle «leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle regioni e dalle province autonome»[56]. Ha previsto inoltre nelle materie di competenza legislativa regionale un meccanismo di sostituzione in sede normativa da parte dello Stato in attuazione degli artt. 117, co. 5, e 120, co. 2, Cost., articolato sulla base di tre garanzie fondamentali. *In primis*, la soddisfazione delle esigenze di leale collaborazione mediante la previsione di una verifica preventiva da parte della Conferenza Stato-Regioni. *In secundis*, l'applicazione differita degli atti normativi statali e, infine, il loro carattere «cedevole» rispetto alla normativa regionale di attuazione[57]. Viene confermato l'obbligo di tempestiva informazione nei confronti delle Regioni in merito agli atti normativi e di indirizzo emanati dalle istituzioni europee, ma viene introdotto altresì un meccanismo di monitoraggio semestrale sullo stato di recepimento delle direttive europee da parte delle Regioni. Di particolare rilevanza è anche la disciplina del diritto di rivalsa dello Stato nei confronti delle Regioni inadempienti, che come evidenziato da Scarlatti, rappresenta «il principale tentativo, da parte dello Stato, di affrontare una condizione effettivamente sintomatica ed economicamente assai dispendiosa per le finanze pubbliche attraverso il ricorso alla leva della responsabilizzazione delle autorità regionali e locali»[58].

3.1. (segue) La legge comunitaria regionale. Come abbiamo visto poc'anzi, l'evoluzione del quadro normativo delle autonomie territoriali italiane in materia di attuazione del diritto dell'Unione europea ha subito una significativa trasformazione a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, avendo conferito a Regioni e Province autonome una specifica potestà di attuazione ed esecuzione degli atti comunitari, pur mantenendo un meccanismo di controllo statale attraverso il potere sostitutivo in caso di inadempienza. Il legislatore ordinario ha dato concreta attuazione al nuovo assetto costituzionale mediante l'adozione della l. n. 11/2005, successivamente abrogata dalla l. n. 234/2012 che ne ha comunque confermato il meccanismo, disciplinando un articolato sistema di cooperazione tra Stato e autonomie territoriali caratterizzato da un duplice flusso informativo: discendente, in cui le Regioni e le Province autonome sono informate degli atti normativi e di indirizzo del diritto comunitario, e ascendente, dalle autonomie territoriali verso le istituzioni statali centrali relativamente alla conformità dei propri ordinamenti con i suddetti atti. A partire dal meccanismo appena descritto viene poi preparata la legge comunitaria (statale) annuale[59].
In questo contesto normativo, le Regioni e le Province autonome hanno acquisito facoltà di dare immediata attuazione alle direttive europee, pur non indicando esplicitamente la modalità attraverso cui questa dovesse avvenire, se non tramite la formulazione di «leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle Regioni e dalle Province autonome»[60]. Numerose Regioni hanno risposto a questa opportunità attraverso l'emanazione di specifici atti legislativi che disciplinano, attraverso disposizioni più o meno dettagliate e sistematiche, le modalità di partecipazione dell'ordinamento regionale al processo di integrazione europea. Sebbene l'assetto appena delineato riconosca alle autonomie territoriali un'ampia discrezionalità nella scelta degli strumenti giuridici più idonei al recepimento della normativa comunitaria, le esigenze di sistematicità e organicità che hanno condotto all'adozione del

[56] Art. 29 co. 7, lett. *f)*, l. n. 234/2012.
[57] P. Scarlatti, *Le Regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo: metodi e strumenti comuni di recepimento*, cit., 18.
[58] *Ivi,* 20.
[59] G. Saputelli, *Il ruolo della "legge comunitaria" regionale nel sistema multilivello, tra soluzioni pensate e concreto utilizzo*, cit., 3.
[60] Si veda *supra*, par. 3.

meccanismo della legge comunitaria nell'ordinamento statale hanno indotto numerosi legislatori regionali a conformarsi al paradigma procedurale già sperimentato e consolidato a livello nazionale[61]. La legittimità costituzionale di tale prassi legislativa regionale ha trovato conferma nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, la quale si è pronunciata in merito nell'ambito del sindacato di costituzionalità sulla legge comunitaria della Regione Friuli Venezia Giulia, prima nel suo genere ad essere sottoposta al vaglio della Corte[62]. In questa occasione sono state affrontate due questioni fondamentali: l'esercizio del potere sostitutivo statale e la complessa interazione delle competenze Stato-Regioni nell'attuazione delle direttive comunitarie. La Corte ha stabilito che la legittimità dell'intervento regionale debba essere valutata esclusivamente in relazione alla competenza, fornendo così un importante criterio interpretativo per la risoluzione dei conflitti di attribuzione in questa materia[63].

Le autonomie territoriali, dunque, hanno implementato l'istituto della legge comunitaria regionale attraverso molteplici atti. Negli Statuti, nella legislazione disciplinante la partecipazione delle Regioni ai processi di formazione e implementazione del diritto comunitario, nonché nelle fonti regolamentari consiliari[64]. Sebbene gli Statuti regionali abbiano dedicato plurime disposizioni alla *governance* multilivello europea, prevalentemente mediante norme di principio e rinvii alla potestà legislativa regionale, solo un numero circoscritto di essi contempla riferimenti espliciti all'istituto della legge comunitaria regionale. È necessario precisare che l'espressione «legge comunitaria regionale» non rappresenta una denominazione uniformemente adottata dalle Regioni, le quali hanno fatto ricorso a formulazioni piuttosto diverse tra loro e, talvolta, hanno altresì aggiornato le disposizioni nel corso degli anni, cambiando nuovamente il nome dell'istituto. A partire dalla semplice inversione dei termini[65] alla differenza basata sulla conformazione o meno alla nuova nomenclatura dell'Unione europea («legge comunitaria regionale»/«legge europea regionale»), possiamo nominare in via esemplificativa il caso siciliano, in cui l'istituto prende il nome di «legge sulla partecipazione della Regione all'Unione europea»[66]. In Umbria, prima della l. r. n.11/2014, che ha introdotto la denominazione "legge regionale europea", vigeva la dicitura «legge regionale di recepimento», mutuata dalla formulazione *ex* l. n. 11/2005.

Il primo passo della presente analisi è stato capire quante Regioni avessero cristallizzato l'istituto della legge comunitaria regionale nel proprio Statuto. All'esito di detta ricognizione, emerge che sei Regioni hanno espressamente codificato tale strumento normativo nelle proprie carte statuarie: Basilicata[67], Lazio[68], Lombardia[69], Molise[70], Piemonte[71] e Veneto[72]. Meritano una trattazione distinta gli ordinamenti regionali di Abruzzo e Umbria, che presentano delle peculiarità degne di nota. Nel caso dell'Abruzzo, il riferimento alla legge

---

[61] G. Saputelli, *Il ruolo della "legge comunitaria" regionale nel sistema multilivello, tra soluzioni pensate e concreto utilizzo*, 2012, cit., 4.
[62] Corte cost., sent. n. 398/2006.
[63] Per un'analisi della sentenza, si veda la nota di S. Tripodi, *L'attuazione regionale delle direttive comunitarie e le clausole di cedevolezza*, in *Federalismi.it*, 9, 2007.
[64] G. Saputelli, *Il ruolo della "legge comunitaria" regionale nel sistema multilivello, tra soluzioni pensate e concreto utilizzo*, cit., 5.
[65] *Inter alia,* lo Statuto del Lazio, all'art. 11, prevede l'istituto della «legge regionale comunitaria». Lo Statuto molisano, invece, all'art. 65 parla di «legge comunitaria regionale».
[66] Non è presente nello Statuto, bensì all'art. 7, l. reg. n. 10/2010.
[67] Art. 85 Stat. Basilicata.
[68] Art. 11 Stat. Lazio.
[69] Art. 39 Stat. Lombardia.
[70] Art. 65 Stat. Molise.
[71] Artt. 42, 45 e 46 Stat. Piemonte.
[72] Art. 33 Stat. Veneto.

comunitaria regionale viene circoscritto alla sua funzione limitativa del procedimento redigente, espressamente escluso per l'esame dei relativi progetti di legge[73]. Lo Statuto umbro, per contro, adotta un approccio che possiamo definire «funzionale», prescrivendo che la Regione «procede con legge al periodico recepimento delle direttive e degli altri atti normativi dell'Unione Europea che richiedono un intervento legislativo»[74]. Quest'ultima formulazione, pur non menzionando esplicitamente l'istituto oggetto della nostra disamina, delinea *de facto* un meccanismo di recepimento periodico della normativa comunitaria tramite legge regionale. Ben sedici regioni, unitamente alla Provincia autonoma di Bolzano, hanno proceduto a una positivizzazione dell'istituto della legge comunitaria regionale (o provinciale, nel caso bolzanino) mediante specifiche leggi procedurali. Il Piemonte è l'unica Regione che prevede l'istituto nello Statuto ma non in una legge procedurale. I meccanismi di recepimento in esse contenuti presentano profili di eterogeneità, con significative variazioni concernenti i termini procedimentali, i limiti alla potestà regolamentare e le modalità di coinvolgimento di organismi consultivi terzi. Ciononostante, sussiste un nucleo strutturale comune alla maggior parte degli ordinamenti: per garantire un periodico allineamento dell'ordinamento regionale agli obblighi comunitari, la Giunta è tenuta a sottoporre annualmente – le date variano a seconda della Regione – al Consiglio regionale un disegno di legge europea, corredato da una relazione dettagliante lo stato di conformità rispetto all'*acquis* europeo. Anche su questo versante alcune realtà regionali manifestano delle peculiarità degne di nota. La Campania, con la l. n. 18/2008 recante *Legge comunitaria regionale*, nonostante il titolo, non perviene a una compiuta tipizzazione sostanziale dell'istituto. La normativa prevede infatti una modalità attuativa plurima, tramite regolamento, provvedimento amministrativo o legge e una sessione comunitaria con cadenza annuale minima durante la quale viene presentato un «rapporto» ma non un disegno di legge[75]. La Calabria[76] e il Veneto[77] prevedono una forma di relazioni di accompagnamento alla legge comunitaria regionale in merito alla scelta della fonte normativa con cui attuare le direttive. Calabria[78] e Puglia[79] esplicitano un obbligo di adeguamento tramite legge regionale nel caso in cui l'attuazione comporti obblighi economico-finanziari o perdite, nonché in caso di istituzione di nuovi organi amministrativi. La Puglia inserisce anche un'ulteriore clausola: «L'adeguamento regionale a quello dell'Unione europea deve in ogni modo avvenire tramite legge europea regionale nel caso in cui esso comporti […] interventi in materie coperte da riserva assoluta di legge». L'inserimento di clausole di questo tipo sembra rispondere a una finalità prevalentemente politico-organizzativa; tali previsioni, infatti, non sembrano configurarsi come veri e propri vincoli giuridici, nella misura in cui non impedirebbero a leggi regionali successive, dunque di pari rango, di discostarsi dal contenuto delle prime. Più che come vincolanti in senso stretto, dunque, tali clausole potrebbero essere lette come dichiarazioni di carattere ricognitivo, volte a orientare l'attività normativa futura secondo un criterio di maggiore coerenza e ordine nell'attuazione del diritto europeo. Il loro valore giuridico, dunque, sarebbe limitato, trattandosi piuttosto di strumenti di *moral suasion* istituzionale, in grado di segnalare una preferenza del legislatore regionale per determinate modalità procedurali, senza però costituire un vincolo normativo effettivo. Del resto, anche laddove è lo stesso statuto regionale a prevedere l'obbligo di utilizzare una specifica fonte per l'adeguamento, come, per l'appunto, la legge europea regionale, la forza vincolante di tale

[73] Art. 33 Stat. Abruzzo.
[74] Art. 25 Stat. Umbria.
[75] Artt. 3 e 4 della l. reg. Campania n. 18/2008.
[76] Artt. 8 e 10, l. reg. Calabria n. 30/2016.
[77] Art. 8, l. reg. Veneto n. 26/2011.
[78] Art. 10 c. 4, l. reg. Calabria n. 30/2016.
[79] Art. 11 c. 4, l. reg. Puglia n. 11/2018.

previsione sarebbe dubbia. Lo statuto, pur essendo una fonte primaria, non potrebbe impedire il ricorso ad altri strumenti normativi per l'attuazione del diritto europeo, essendo questa competenza della legge regionale e non dello statuto[80].

Alcune Regioni hanno già disciplinato, nelle rispettive leggi procedurali, fattispecie particolari concernenti atti normativi o pronunce giurisdizionali dell'ordinamento comunitario che comportino obblighi di adempimento con scadenza anteriore alla presumibile data di entrata in vigore della legge regionale europea. In tali ipotesi, le medesime Regioni prevedono esplicitamente meccanismi di recepimento degli obblighi comunitari mediante l'integrazione in ulteriori provvedimenti legislativi regionali[81].

Spostandoci dalle Regioni alle Province autonome, Trento e Bolzano hanno approcci differenziati. Bolzano disciplina la «legge europea provinciale» nella l. prov. n. 14/2015, ancorando però l'intervento a un'oggettiva necessità da accertare e dunque viene meno l'elemento della periodicità[82]. Trento, per contro, prevede l'attuazione degli obblighi comunitari attraverso la legge finanziaria provinciale, omettendo qualsivoglia riferimento all'istituto della legge comunitaria substatale o di un atto periodico[83].

L'analisi empirica dell'implementazione della legge comunitaria regionale nell'ordinamento italiano evidenzia una significativa discrepanza tra previsione normativa e prassi applicativa. Delle venti Regioni, diciassette hanno codificato l'istituto o strumenti analoghi di recepimento periodico, ma solo sette ne fanno un utilizzo più o meno sistematico. Ciò consente di proporre una tripartizione dei modelli regionali di recepimento: periodico, sporadico *de iure* e sporadico *de facto*.

Il modello periodico caratterizza gli ordinamenti regionali che hanno codificato ed effettivamente implementato l'istituto attraverso una prassi pressoché consolidata. In particolare, si distinguono l'Abruzzo[84] e la Valle d'Aosta[85] (otto leggi regionali europee), il

[80] Sul tema dei contenuti, anche non normativi, e quindi non vincolanti in senso giuridico, come noto si pose il tema con le previsioni di principio contenute nei nuovi Statuti regionali. A tal proposito si v. Corte cost., sent. n. 379/2004 per cui alle norme programmatiche («altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo» da Corte cost., sent. n. 2/2004) «anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto».

[81] *Inter alia*, la Regione Veneto con l'art. 8, c. 4, l. reg. n. 26/2011 e la Regione Umbria con l'art. 10, co. 5, l. reg. 11/2014.

[82] Art. 4 della l. prov. aut. Bolzano n. 14/2015. Al co. 4 è previsto la possibilità «in casi eccezionali dettati dall'imminente scadenza di termini o nel caso della predisposizione di norme organiche, che specifiche misure di attuazione della normativa dell'Unione europea siano inserite in altre leggi provinciali».

[83] Art. l. prov. Aut. Trento n.2/2015

[84] L. reg. Abruzzo n. 24/2021; l. reg. Abruzzo n. 44/2017; l. reg. Abruzzo n. 30/2016; l. reg. Abruzzo n. 22/2015; l. reg. Abruzzo n. 55/2013; l. reg. Abruzzo n. 64/2012; l. reg. Abruzzo n. 44/2011; l. reg. Abruzzo n. 59/2010.

[85] L. r. Valle d'Aosta n. 3/2018; l. r. Valle d'Aosta n. 13/2015; l. r. Valle d'Aosta n. 7/2014; l. r. Valle d'Aosta n. 15/2012; l. r. Valle d'Aosta n. 12/2011; l. r. Valle d'Aosta n. 16/2010; l. r. Valle d'Aosta n. 12/2009; l. r. Valle d'Aosta n. 8/2007.

Friuli-Venezia Giulia[86] (sette), l'Emilia-Romagna[87] e il Veneto[88] (sei), la Lombardia[89] (quattro) e le Marche[90] (due), con le più recenti emanazioni risalenti al 2021.
Il modello sporadico *de iure* connota, invece, gli ordinamenti regionali privi di una codificazione formale dello strumento. Paradigmatico è il sopracitato caso della Campania, in cui è previsto un meccanismo attuativo flessibile mediante regolamenti, provvedimenti amministrativi o leggi. Analogamente, la Liguria, con la l. reg. n. 44/1995, vincola l'attuazione legislativa ai parametri dell'art. 9 co. 2 della legge *La Pergola* del 1989.
Il modello sporadico *de facto*, infine, è forse quello più interessante, essendo anche il più contraddittorio. Caratterizza le Regioni che pur avendo formalizzato l'istituto a livello statutario o procedurale, non hanno mai attivato concretamente lo strumento. Si tratta di dieci regioni[91], tra cui annoveriamo Lazio e Umbria. In tali contesti, l'inerzia della Giunta regionale nella presentazione dei progetti di legge europea ha determinato una prevalenza della via regolamentare, con conseguente alterazione degli equilibri istituzionali a favore dell'esecutivo, titolare della potestà regolamentare[92].

4. Osservazioni conclusive. L'analisi ivi condotta rivela un quadro complesso dell'attuazione del diritto dell'Unione europea da parte delle autonomie territoriali italiane, che si inserisce nel più ampio contesto evolutivo del principio di sussidiarietà nell'ordinamento europeo. Un livello sovranazionale, l'Unione europea, che ha la facoltà di plasmare autonomamente le proprie relazioni con gli ordinamenti nazionali, secondo la «*Kompetenz-kompetenz*», con una portata sempre più liquida. Il livello nazionale, rappresentato dagli Stati membri, che da Signori dei Trattati diventano Signori del Pendolo (della sussidiarietà), che mantengono sovranità principalmente nella scelta sulla quantità di sovranità da cedere. Il livello substatale, che si vede conferire sempre più autonomia, anche nell'attuazione del diritto comunitario, ma che rimane in secondo piano perché gli unici responsabili delle inadempienze di fronte agli obblighi comunitari rimangono gli Stati.
Infatti, se da un lato la riforma del Titolo V e le successive leggi hanno fornito alle Regioni strumenti significativi per il recepimento del diritto UE, dall'altro l'implementazione pratica ha mostrato notevoli divergenze. Parallelamente, l'evoluzione del principio di sussidiarietà a livello europeo da Maastricht a oggi ha evidenziato una trasformazione del suo ruolo: da strumento di decentramento e valorizzazione delle specificità territoriali a potenziale meccanismo di ottimizzazione dell'esercizio del potere, con gli Stati membri che detengono il ruolo centrale come, appunto, «Signori del Pendolo» nella distribuzione delle competenze tra livello europeo e autonomie territoriali.
Il dato più significativo emerge dall'analisi empirica: solo sette regioni hanno effettivamente implementato lo strumento della legge regionale europea, con un massimo di otto leggi in

[86] L. reg. Friuli Venezia Giulia n. 25/2018; l. reg. Friuli Venezia Giulia n. 13/2013; l. reg. Friuli Venezia Giulia n. 13/2009; l. reg. Friuli Venezia Giulia n. 7/2008; l. reg. Friuli Venezia Giulia n. 14/2007; l. reg. Friuli Venezia Giulia n. 9/2006; l. reg. Friuli Venezia Giulia n. 11/2005.
[87] L. reg. Emilia Romagna n. 4/2021; l. reg. Emilia Romagna n. 15/2017; l. reg. Emilia Romagna n. 9 2016 e l. r. n. 10/2016; 4. l. reg. Emilia Romagna n. 9/2015 e l. reg. Emilia Romagna n. 10/2015; l. reg. Emilia Romagna n. 7/2014; l. reg. Emilia Romagna n. 4/2010.
[88] L. reg. Veneto n. 53/2019; l. reg. Veneto n. 46/2018; l. reg. Veneto n. 22/2017; l. reg. Veneto n. 2/2015; l. reg. Veneto n. 27/2013; l. reg. Veneto n. 24/2012.
[89] L. reg. Lombardia n. 12/2017; l. reg. Lombardia n. 8/2016; l. reg. Lombardia n. 8/2015; l. reg. Lombardia n. 14/2014
[90] L. reg. Marche n. 7/2011; l. reg. Marche n. 36/2008.
[91] Lazio, Umbria, Puglia, Basilicata, Calabria, Molise, Piemonte, Sardegna, Sicilia e Toscana
[92] Si veda P. Scarlatti, *La partecipazione della Regione Lazio all'Unione europea tra aggiornamenti della normativa interna e prassi distorsive dell'equilibrio tra Giunta e Consiglio regionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2020.

quasi vent'anni nei casi più «virtuosi» di Valle d'Aosta e Abruzzo. Questa limitata attivazione dello strumento solleva interrogativi cruciali sul suo essere magari dovuta a esigenze di tempestività, privilegiando così la potestà regolamentare della Giunta a discapito del dibattito assembleare, o se rifletta invece la trasformazione del principio di sussidiarietà in un principio del «miglior esercizio del potere» basato sull'efficienza, favorendo paradossalmente tendenze centralizzatrici.
A chiosa, occorre notare che la preferenza accordata alla via regolamentare, nei casi di inerzia della Giunta nella presentazione dei progetti di legge europea, si riverbera anche sulla fase ascendente del diritto comunitario in quanto «parti di una dinamica decisionale inevitabilmente circolare e interconnessa […] inficiando l'intero sistema di partecipazione regionale agli affari europei e, pertanto, l'intento di riequilibrare la relazione tra legislativo ed esecutivo regionale che ne è a fondamento»[93].
D'altro canto, volendo considerare gli aspetti più incoraggianti, diverse Regioni hanno introdotto disposizioni volte a orientare le modalità di adeguamento al diritto dell'Unione europea. Queste previsioni, pur nella loro eterogeneità, segnalano una certa consapevolezza del ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario nelle materie di propria competenza. Tale tendenza è rafforzata anche sul piano costituzionale, alla luce del rinnovato riconoscimento del principio di leale collaborazione e del ruolo delle autonomie territoriali nei processi di integrazione normativa europea[94]. In questo senso, la partecipazione delle Regioni all'attuazione del diritto dell'Unione europea non rappresenta meramente un'esigenza amministrativa o di coordinamento istituzionale, bensì ricopre un significato ben più ampio; costituisce, infatti, una concreta attuazione del principio di sussidiarietà, contribuendo a – quantomeno nelle intenzioni – radicare l'ordinamento europeo nei livelli istituzionali più prossimi ai cittadini, rafforzando il legame tra integrazione europea e autonomie territoriali.

Abstract. All'avvio del processo d'integrazione europea, le dinamiche regionali e locali ricevevano scarsa attenzione, tanto da essere definite «cecità regionale» (*Landesblindheit*). Tuttavia, dagli anni '80, il regionalismo ha acquisito un ruolo crescente nell'ambito comunitario. L'Italia, con la sua struttura regionalista consolidatasi negli anni '70, e altri Stati membri con approcci federalisti, hanno contribuito a questa evoluzione. Anche le politiche comunitarie, in particolare la disciplina dei fondi strutturali e l'uso delle unità NUTS, hanno incentivato la decentralizzazione dell'autorità. In questo quadro, il principio di sussidiarietà ex art. 5 TUE si è inizialmente affermato come preferenza per i livelli di governo più vicini ai cittadini. Tuttavia, nella governance multilivello attuale, la separazione delle competenze è sempre meno netta. Il principio di sussidiarietà si è quindi spostato dal profilo soggettivo (chi detiene la competenza) a quello oggettivo, valutando il miglior esercizio della funzione secondo criteri di efficienza, efficacia, ragionevolezza, leale collaborazione e proporzionalità. Questa ricerca si concentra sulla fase «discendente» del diritto europeo a livello regionale, partendo dalla l. n. 86/1989 (*legge La Pergola*) e successive riforme, con cui sono stati introdotti la legge comunitaria, la legge europea e la legge di delegazione europea per sanare gli inadempimenti agli obblighi comunitari. La l. n. 11/2005, all'art. 8, co. 5, riconosce l'esistenza di leggi comunitarie regionali, adottate tramite leggi ordinarie o statuti. L'articolo analizzerà tali strumenti statutari e la loro capacità di resistere all'intervento sostitutivo dello Stato, alla

[93] P. Scarlatti, *La partecipazione della Regione Lazio all'Unione europea tra aggiornamenti della normativa interna e prassi distorsive dell'equilibrio tra Giunta e Consiglio regionale*, 288.
[94] Oltre alla modifica dell'art. 117, co. 5, Cost. a opera della riforma del Titolo V del 2001, si veda anche Corte cost., sent. n. 303/2003 sul principio di leale collaborazione e Corte cost., sent. n. 33/2011.

luce della nuova concezione oggettiva del principio di sussidiarietà.

Abstract. At the outset of the European integration process, regional and local dynamics received little attention, to the extent that this was described as «regional blindness» (*Landesblindheit*). However, since the 1980s, regionalism has gained increasing recognition within the EU framework. Italy, with its regionalist structure consolidated in the 1970s, along with other federalist-oriented Member States, contributed to this evolution. Moreover, EU policies – particularly the structural funds' framework and the use of NUTS units – have further encouraged decentralization of authority. Within this context, the principle of subsidiarity under Article 5 TEU was initially understood as a preference for governance levels closest to citizens. However, in today's multilevel governance system, the division of competences has become increasingly blurred. As a result, subsidiarity has shifted from a subjective profile (who holds the competence) to an objective one, assessing the optimal exercise of functions based on criteria such as efficiency, effectiveness, reasonableness, loyal cooperation, and proportionality. This research focuses on the «descending» phase of EU law implementation at the regional level, starting from Law no. 86/1989 (the *La Pergola Law*) and its subsequent reforms, which introduced the Community Law, the European Law, and the European Delegation Law to address non-compliance with EU obligations. Law no. 11/2005, under Article 8, paragraph 5, recognises the existence of regional Community laws, which may be adopted through either ordinary laws or regional statutes. This article will analyse such statutory instruments and their ability to withstand State substitution measures, considering the objective approach to the principle of subsidiarity.

Parole chiave. Legge comunitaria regionale – legge europea regionale – sussidiarietà – Diritto Ue – Diritto regionale.

Key words. Regional Community Law – Regional European Law – Subsidiarity – EU Law – Regional Law.

REGIONI E SUICIDIO ASSISTITO: UN'IMPLEMENTAZIONE COSTITUZIONALE IN SUSSIDIARIETÀ? RIFLESSIONI A PARTIRE DAL CASO DELL'EMILIA-ROMAGNA*

di Vincenzo Desantis**

Sommario. 1. Introduzione – antefatto e contesto. – 2. La battaglia prosegue nelle Regioni. – 3. Il suicidio assistito come diritto. – 4. L'intervento regionale nell'intreccio delle competenze. – 5. Il fine vita in Italia, tra Europa e Regioni: «questioni di sistema» e riflessioni conclusive.

1. Introduzione – antefatto e contesto. Sono, ormai, passati più di cinque anni dall'ordinanza con la quale la Corte costituzionale ha rappresentato l'esigenza di intervenire legislativamente per l'adozione di una disciplina sul suicidio assistito e sulle questioni di fine vita (ord. n. 207/2018[1]).

Nell'ambito del cd. «Caso Cappato», rinviando la trattazione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte d'assise di Milano[2] con riguardo all'art. 580 c.p., la Corte ha imboccato una svolta quasi epocale, coronando, con la successiva sentenza n. 242/2019, l'ennesimo (e necessario) episodio di supplenza del legislatore ad opera del Giudice costituzionale[3].

---

* *Sottoposto a referaggio*.

** Collaboratore di cattedra in Diritto costituzionale e pubblico – Università di Trento.

[1] Per un commento sull'ordinanza v., tra gli altri, A. Ruggeri, *Venuto alla luce alla Consulta l'ircocervo costituzionale (a margine dell'ordinanza n. 207 del 2018 sul caso Cappato),* in *Consulta Online,* 3, 2018, 571; C. Tripodina, *Quale morte per gli «immersi in una notte senza fine»? Sulla legittimità costituzionale dell'aiuto al suicidio e sul «diritto a morire per mano degli altri»,* in *Biolaw Journal,* 3, 2018, 139; S. Prisco, *Il caso Cappato tra Corte costituzionale, Parlamento e dibattito pubblico. Un breve appunto per una discussione da avviare,* in *Biolaw Journal,* 3, 2018, 153; P.F. Bresciani, *Termini di giustificabilità del reato di aiuto al suicidio e diritti dei malati irreversibili, sofferenti, non autonomi, ma capaci di prendere decisioni libere e consapevoli,* in *Forum di Quaderni costituzionali*, 14 dic. 2018; M. Massa, *Una ordinanza interlocutoria in materia di suicidio assistito. Considerazioni processuali a prima lettura*, in *Forum di Quaderni costituzionali,* 1 dic. 2018.

[2] Sull'evoluzione delle tecniche decisorie della Corte (di cui questa sentenza costituisce importante testimonianza) si rinvia, per tutti, a M. Ruotolo, *L'evoluzione delle tecniche decisorie della Corte costituzionale nel giudizio in via incidentale. Per un inquadramento dell'ord. n. 207 del 2018 in un nuovo contesto giurisprudenziale,* in *Rivista AIC,* n. 2, 2019, 644; A. Matteoni, *Legittimità, tenuta logica e valori in gioco nelle «decisioni di incostituzionalità prospettata»: verso un giudizio costituzionale di ottemperanza?,* in *Consulta Online,* 2, 2021, 347.

[3] Sulla decisione, M. D'Amico, *Il «fine vita» davanti alla Corte costituzionale fra profili processuali, principi penali e dilemmi etici (Considerazioni a margine della sent. n. 242 del 2019),* in *Osservatorio AIC,* 1, 2020, 286; P. Caretti, *La Corte costituzionale chiude il caso Cappato, ma sottolinea ancora una volta l'esigenza di un intervento legislativo in materia di «fine vita»,* in *Osservatorio sulle Fonti,* 1, 2020, 187; S. Catalano, *La sentenza 242 del 2019: una pronuncia additiva molto particolare, senza «rime obbligate»,* in *Osservatorio AIC,* 2, 2020, 288; F. Politi, *La sentenza n. 242 del 2019, ovvero della rarefazione del parametro costituzionale e della fine delle «rime obbligate». Un giudizio di ragionevolezza in una questione di costituzionalità eticamente (molto) sensibile,* in *DirittiFondamentali.it,* 1, 2020, 639; C. Bianca Ceffa, *Obiezione*

Da allora ad oggi, molta è l'acqua passata sotto i ponti. I cambiamenti effettivi misurabili nella vita delle persone sono, però, ancora pochi, perché la situazione di molti pazienti che si trovano nelle condizioni al ricorrere delle quali la Corte costituzionale ha escluso la punibilità delle condotte di assistenza al suicidio continua ad essere oggetto di impasse decisionali e imbarazzi istituzionali, che, in uno sfiancante rimpallo di responsabilità, escludono, di fatto, l'esercizio di un diritto per larghi tratti già riconosciuto, prolungando la sofferenza dei malati. La principale ragione di queste difficoltà risiede, notoriamente, nel dato rimasto costante in questi lunghi anni[4]: l'inerzia del legislatore, che, prima, durante e dopo la vicenda di cui alla citata sentenza (oltre che di altre vicende), ancora non ha dotato l'ordinamento della normativa necessaria a disciplinare situazioni come queste, nonostante ciò sia, oggi, richiesto, oltre che dall'evolvere del sentire sociale, anche dalle ripetute esortazioni della Corte e di altri organi costituzionali. Proprio sul punto, la Corte non esclude d'altronde altre pronunce[5].

Nell'insperata attesa di un intervento legislativo che possa regolare la materia, auspicabilmente raggiungendo soddisfacenti contemperamenti tra le varie posizioni della politica (nell'attuale dibattito pubblico, il tema è, come si sa, divisivo e polarizzato), una parte della società civile manifesta, però, di non voler restare altrettanto inerte. Non l'ha fatto, del resto, neanche quando il dovere del legislatore di intervenire sulla materia non era ancora stato affermato dalla Corte o dalle osservazioni, sempre pertinenti, del Presidente della Repubblica: l'intera vicenda del cd. «Caso Cappato» nasce proprio da un atto di disobbedienza civile[6].

E così, dopo il naufragio dell'iniziativa referendaria mirata a rendere legale l'eutanasia attraverso l'abrogazione parziale della disposizione di cui all'art. 579 c.p. («Omicidio del consenziente»), conclusasi con il giudizio di inammissibilità della richiesta presentata[7], la coscienza civile preme, ora, su un altro fronte, perché la battaglia per l'autodeterminazione

---

di coscienza e scelte costituzionalmente vincolate nella disciplina sul «fine vita»: indicazioni e suggestioni da una recente giurisprudenza costituzionale, in *Nomos – Le attualità del diritto,* 1, 2021, 1.

[4] Sull'inerzia del legislatore, v., tra gli altri, il *focus* di *Giustizia Insieme,* intitolato *Il fine vita e il legislatore pensante,* 2021, con riflessioni di C. Casonato, O. Pollicino, C. Caruso, S. Agosta, L. Busatta, G. D'Amico, C. Tripodina, (ultima consultazione d.d. 8 gennaio 2025). Sul punto, si v. anche C. Tamburini, *Per non morire di inerzia: piste di riflessione per una legge italiana su alcuni aspetti del fine vita,* in *BioLaw Journal*, 3, 2020, 261; M. E. Bucalo, *La «circoscritta (e puntellata) area» di incostituzionalità dell'art. 580 c.p. fra* self-restraint *della Corte costituzionale e perdurante inerzia del* legislatore, in *BioLaw Journal,* 1, 2020, 99; M. Picchi, *«Leale e dialettica collaborazione» fra Corte costituzionale e Parlamento: a proposito della recente ordinanza n. 207/2018 di monito al legislatore e contestuale rinvio della trattazione delle questioni di legittimità costituzionale,* in *Osservatorio sulle Fonti,* 3, 2018, 1; P. Zicchittu, *Inerzia del legislatore e dialettica istituzionale nell'ordinanza della Corte costituzionale in tema di aiuto al suicidio,* in *DirittiFondamentali.it,* 1, 2019, 1. Per un affresco sulle iniziative parlamentari in materia, poi naufragate, v. M. Romano, *Fine vita e suicidio assistito. Dalla Corte costituzionale a una disciplina legislativa. Il disegno di legge n. 2553*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 3, 2022, 949. Sul punto, merita, infine, menzione il manifesto-appello sul testo unificato in discussione alla Camera in materia di consenso alle cure e disposizioni anticipate di trattamento, sottoscritto da giuristi, medici e bioeticisti.

[5] Una nuova pronuncia è, d'altronde, già pervenuta nel corso dello scorso anno: la sent. n. 135/2024, che ha confermato la giurisprudenza del *tandem* di decisioni del cd. caso *Cappato*. Per un commento sulla decisione, v. A. Ruggeri, *La Consulta equilibrista sul filo del fine-vita (a prima lettura di Corte cost. n. 135 del 2024),* in *Consulta Online,* 2, 2024, 930; P. Veronesi, *A primissima lettura: se cambia, come cambia e se può ulteriormente cambiare il «fine vita» in Italia dopo la sentenza n. 135 del 2024,* in *BioLaw Journal,* 3, 2024, 239; A.R. Vitale, *La morte assistita e i trattamenti di sostegno vitale con problemi biogiuridici tra il nominalismo della Corte costituzionale e l'ontologia della realtà giuridica,* in *Consulta Online*, n. 3, 2024, 1075; B. Liberali, *Ancora sul fine vita. Commento a Corte costituzionale n. 135/2024. Legislatore, giudici comuni e Corte costituzionale fra libertà di lasciarsi morire, diritto a non vivere in determinate condizioni e diritto di aiuto al suicidio,* in *Giustizia Insieme*, 12 novembre 2024; U. Adamo, *La Corte costituzionale ritorna ancora sull'aiuto al suicidio, ma non scrive l'ultima parola*, in *LeCostituzionaliste.it*, (ultima consultazione d.d. 8 gennaio 2025).

[6] Sul punto, si v., tra gli altri contributi, l'articolo di U. Magri, *Mattarella: «Nessun malato deve sentirsi invisibile o dimenticato»,* pubblicato su *La Stampa* il 9 marzo 2017.

[7] Sul punto, v. Corte cost., sent. n. 50/2022.

sul fine vita si consuma, oggi, nelle discussioni di altri attori costituzionali, tra cui le Regioni e, in parte, i Comuni[8], ed ha a riferimento l'adozione di misure per rendere esecutivo l'esercizio del cd. *suicidio assistito*, che, secondo le prevalenti ricostruzioni della dottrina, già in base all'interpretazione della giurisprudenza costituzionale, dovrebbe ritenersi evincibile nella sua esistenza e, perciò, capace di fondare la pretesa a una prestazione da parte dell'amministrazione.

In quattordici Regioni, l'associazione Luca Coscioni (la stessa che, nella persona di Marco Cappato, ha assistito Fabiano Antoniani nel compimento del suo ultimo viaggio[9]), si è, infatti, attivata perché siano discusse, in ogni Consiglio regionale, delle proposte di legge per consentire l'esercizio del diritto al suicidio assistito alle condizioni precisate dal Giudice costituzionale.

Come in parte ipotizzabile, il percorso che l'iniziativa coordinata ha conosciuto nei vari contesti regionali ha incontrato resistenze, inciampi e perplessità, ma, al netto dei successi e degli insuccessi ascrivibili all'intera operazione, sembra indubbio che le attività messe in campo nell'ambito della campagna intrapresa per l'approvazione della legge abbiano avuto, quantomeno, il merito di mantenere accesi i pubblici riflettori su temi e questioni che meritano, senz'altro, di restare all'attenzione delle istituzioni, specie oggi che il riconoscimento della loro importanza è manifestamente attestato, oltre che dalle rivendicazioni di una parte della società civile, anche dalla giurisprudenza del Giudice delle Leggi.

Il prosieguo di questo lavoro, premessi alcuni cenni sullo stato dell'arte delle discussioni per l'approvazione di leggi e provvedimenti regionali in materia, proverà a svolgere qualche riflessione di sintesi su alcune delle questioni di diritto costituzionale che l'intera vicenda coinvolge o potrebbe coinvolgere nel futuro, si spera prossimo.

2. La battaglia prosegue nelle Regioni. Preliminarmente, è possibile affermare che l'iniziativa radicata nelle singole Regioni abbia, in qualche misura, già tracciato una strada, perché si tratta di un'operazione coordinata rispetto a cui è difficile rintracciare dei precedenti e perché la stessa ha sprigionato, tra successi e insuccessi, il suo fragore, balzando, in più di un caso, agli onori della cronaca.

Giusto per dare conto della situazione, la proposta di legge[10] è stata depositata in diciassette Regioni[11] – tutte tranne il Molise, la Sicilia e il Trentino-Alto Adige (Südtirol)[12] – ed è stata

[8] A seguito della dichiarazione di inammissibilità del quesito referendario per l'abrogazione parziale dell'art. 579 c.p., alcuni Comuni italiani hanno cominciato a mobilitarsi chiedendo, con mozioni o ordini del giorno indirizzati al Parlamento e alle Regioni di approvare al più presto una legge che disciplini le scelte di fine vita.

[9] Lo ha fatto, come si sa, prima prestando supporto logistico al proposito suicidario di Fabiano Antoniani e dopo, nel proseguire la sua opera di disobbedienza civile, propiziando l'instaurazione del giudizio penale da cui è originata l'ordinanza di rimessione alla Corte per il cd. *Caso Cappato*.

[10] Sulla legge e sui suoi contenuti, si rinvia a M. Losana, G. Sobrino, *Brevi osservazioni sulla pdl regionale n. 295/2023 in tema di suicidio assistito*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 2, 2024, 226; A. Candido, *Il «fine vita» tra Stato e Regioni*, in *Consulta Online*, 3, 2024, 989; A. Costantini, *Norme regionali e aiuto al suicidio*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 3, 2024, 313; O. Pini, *Welfare regionale e nuove frontiere di tutela dei diritti: la proposta di legge regionale in tema di suicidio medicalmente assistito*, in *Le Regioni*, 2-3, 2023, 285; A. Tigrino, *Due nuovi capitoli sul fine vita: la fallita campagna referendaria sull'omicidio del consenziente e la proposta di legge in materia di suicidio assistito*, in *Archivio Penale*, 2, 2022, 1.

[11] Per diverse ragioni, in alcune Regioni dove la proposta era già stata depositata, l'approvazione del progetto di legge necessiterebbe di un nuovo deposito. Si tratta dei casi de: la Basilicata e la Sardegna, in cui si sono recentemente rinnovati gli organi elettivi della Regione.

[12] Al riguardo, un caso particolare è, come si vedrà, quello pugliese, perché questa Regione, pur trovandosi ad uno stadio più avanzato di altre rispetto all'attuazione della giurisprudenza del Giudice costituzionale sul suicidio assistito, ha avviato solo da poco l'*iter* prodromico alla discussione della legge. La Puglia è stata la prima Regione a intervenire in materia di procedure di suicidio assistito, adottando degli atti amministrativi.

portata in discussione in Liguria (dove, peraltro, ha riscosso il favore, espresso verbalmente, dell'ex Presidente della Giunta regionale, poi decaduto assieme alla consiliatura e alla proposta), oltre che in Veneto, dove, nonostante le aperture per l'approvazione di una legge in materia, manifestate, anche in questo caso, dal Presidente Zaia, la proposta non è stata approvata.

In Friuli-Venezia Giulia, in Lombardia e in Piemonte[13], in seguito alla votazione di una questione preliminare di legittimità costituzionale della proposta, il Consiglio regionale ha impedito la discussione dell'iniziativa, mentre, in tutte le altre Regioni in cui la proposta è stata depositata, non è ancora intervenuta la discussione necessaria a una sua eventuale approvazione.

In modo abbastanza singolare, le situazioni regionali più interessanti sono, però, come è noto, quella pugliese e quella emiliano-romagnola, dove, pur essendo stato effettuato il deposito della proposta di legge, si è intervenuti sulla materia con delibere e atti amministrativi anziché con legge[14]: una soluzione che, se, da un lato, permette di superare le possibili «insidie?» del dibattito d'aula (e del dibattito interno alle liste e alle correnti di partito delle maggioranze), dall'altra è senza dubbio rinunciataria per ciò che attiene alla forza degli atti adottati, che non hanno, in ogni caso, il tenore di vere e proprie fonti e che sono facilmente impugnabili dinnanzi al Giudice amministrativo da una platea potenzialmente più ampia di soggetti interessati.

Il ricorso del Governo sui provvedimenti adottati dall'Emilia Romagna, che fa eco ad un'iniziativa analoga (annunciata e presentata da una consigliera di opposizione) è, d'altronde, una conferma di quanto si dice e, sul punto, è, in particolare, trapelato che i rilievi formulati nei ricorsi evidenzierebbero un eccesso di potere da parte della Regione perché, ad avviso di parte ricorrente, quest'ultima difetterebbe della competenza a intervenire sulla materia.

Altre censure si appunterebbero, inoltre, sulla presunta contraddittorietà e illogicità delle motivazioni introdotte nelle *linee guida* inviate dalla Regione, l'Emilia-Romagna, alle aziende sanitarie per la gestione amministrativa del procedimento per il suicidio medicalmente assistito.

Infine, nel mirino dei ricorsi sarebbe finito anche il COREC, il Comitato regionale per l'etica nella clinica, istituito con delibera regionale anche per dare parere (non vincolante) a chi chieda il suicidio assistito. Secondo le motivazioni attribuite al Governo, l'esistenza del COREC contrasterebbe con quella dei comitati etici territoriali, disciplinati, in attuazione del Regolamento dell'UE 536/14, dal d.m. del 2022: obiezione, questa, già sollevata lo scorso febbraio dal Comitato nazionale di Bioetica, interpellato con apposito quesito dal Governo.

Perciò, visti tali dati di contesto, gli scenari potrebbero ora essere dei più vari. La formula dubitativa è d'obbligo in ragione del fatto che tutto quello che sappiamo delle impugnazioni

---

L'intervento in parola, attuato con una delibera di Giunta nel gennaio 2023, è stato esplicitamente ispirato dalla necessità di rendere applicativa la sent. n. 242/2019, ma, ad avviso degli ideatori della legge, potrebbe risultare carente sia per i contenuti che per la forma dell'atto. Al netto di ciò, il 6 maggio 2024, il Consiglio Metropolitano di Bari ha approvato una delibera per trasmettere alla Regione la proposta di legge «Liberi Subito» chiedendone la discussione.

[13] F.G. Pizzetti, *La proposta di legge piemontese in materia di assistenza al suicidio, alla luce della giurisprudenza costituzionale e del riparto di competenze Stato-Regioni*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 1, 2024, 45.

[14] Con due distinti atti, l'uno una delibera della Giunta regionale che prevede l'istituzione del Comitato regionale per l'etica nella clinica (*COREC*) e l'altro una determina del DG (*Istruzioni tecnico-operative*), diramato tra le Aziende sanitarie dall'Assessorato regionale alle Politiche per la Salute, la Regione Emilia-Romagna ha approntato, già nel febbraio scorso, le prime indicazioni operative per la gestione delle richieste di suicidio medicalmente assistito (SMA). A questo scopo, la Regione ha, peraltro, previsto l'istituzione di apposite Commissioni di valutazione di Area Vasta.

è quanto ci perviene dai media. Ciononostante, la rilevanza delle questioni che sembrano poter riguardare il caso ci consentono di ipotizzare già più «fronti» di scontro, per più di una ragione.

Ciò è, segnatamente: (1) perché della sentenza che ha definito il cd. Caso Cappato si dice anche, ad esempio, che potrebbe non aver riconosciuto un vero e proprio diritto al suicidio assistito (chi sostiene questa tesi, afferma che tale sentenza si sarebbe limitata ad escludere la punibilità di alcune ipotesi di assistenza al suicidio, senza riconoscere diritti); (2) perché si sostiene che la materia sia interamente attratta dalla competenza dello Stato per i suoi collegamenti con l'ordinamento civile (a cui fanno, ad esempio, riferimento gli atti di disposizione del proprio corpo) e l'ordinamento penale (per le fattispecie di reato) [15]; (3) perché, secondo alcune ricostruzioni, la misura impatterebbe sui livelli essenziali delle prestazioni (una competenza trasversale[16] che richiederebbe, anche per ragioni di eguaglianza, l'intervento omogeneizzante dello Stato, su tutto il territorio nazionale); (4) perché, infine, quand'anche si ammetta che le decisioni della Regione si inscrivano prioritariamente nella materia della salute, che è una competenza concorrente, c'è chi ritiene che la Regione non potrebbe comunque provvedere sul punto senza una previa legge-quadro statale.

Senza pretesa di esaustività, i rilievi che seguiranno proveranno brevemente a diffondersi su questi aspetti, evidenziando alcune possibili piste di riflessione.

3. Il suicidio assistito come diritto. I rilievi che potrebbero ostare alla diretta attuazione della sentenza da parte delle Regioni sono, come visto, plurimi e interessanti. Altrettanto meritevoli di attenzione sembrano, però, le conclusioni che dovrebbero trarsi se questi rilievi si rivelassero insuperabili, tanto più in un contesto nel quale la continuazione dell'inerzia parlamentare sembra una realtà annunciata[17].

Procedendo per gradi, è senz'altro vero che la sentenza della Corte si limita a escludere la punibilità di solo alcune condotte che agevolano il suicidio e che la stessa lo faccia per le sole ipotesi in cui ricorrano le condizioni che essa stessa delinea (per completezza, tali condizioni sono, come è noto: 1. la sussistenza di una patologia irreversibile; 2. l'esistenza di gravi sofferenze, fisiche o psicologiche, ritenute intollerabili dalla persona che ne è colpita; 3. la dipendenza della permanenza in vita della persona di cui sopra da trattamenti di sostegno vitale; 4. la sussistenza della capacità della persona di prendere decisioni libere e consapevoli).

Non meno vero sembra, però, e in primo luogo, che la Corte abbia rintracciato nella libertà di autodeterminazione del singolo anche la facoltà di assumere un farmaco idoneo ad infliggergli la morte, operando diverse precisazioni sul punto[18]. Questo dato, che impone

---

[15] Sul punto si v., tra tutti, i rilievi di A. Candido, *Il «fine vita» tra Stato e Regioni: l'illegittimità della recente disciplina emiliano-romagnola,* in *Centro Studi Livatino* (sito internet); Id., *Il fine vita tra Stato e Regioni,* in *Consulta Online*, 3, 2024, 989.

[16] Sul punto v., per tutti, G. Scaccia, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali,* in *Diritto pubblico,* 2, 2004, 461; G. Falcon, *Le materie trasversali: tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni,* in AA.VV., *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni: la lezione dell'esperienza,* Milano, 2016, 79.

[17] Non solo lo è in ragione del fatto che il Governo, impugnando le misure adottate dalla Regione Emilia-Romagna, mostra, se non altro, di non ritenere prioritario l'approntamento di strumenti che rendano effettivo il diritto, ma lo è anche perché la maggioranza di Governo ha anche rieditato una proposta di legge per modificare l'art. 580 c.p. che riporterebbe indietro le lancette della storia (segnatamente a prima della sentenza che definì il caso Cappato o ad ancora prima). Ci si riferisce alla proposta di legge A.S. 1093, *Modifiche all'articolo 580 del Codice penale e modifiche alla legge 22 dicembre 2017, n. 219, in materia di disposizioni anticipate di trattamento e prestazione delle cure palliative.* In questo senso, v. C. Caruso, *Perché le Regioni possono già intervenire sul suicidio assistito*, pubblicato su *La Stampa* il 25 aprile 2024.

[18] Sul punto basta leggere quanto affermato dalla Corte nella sua parte in diritto (v. sent. n. 242/2019, punto 5 e ss.): «[…] Similmente a quanto già stabilito da questa Corte con le citate sentenze n. 229/2015 e n. 96/2015,

all'amministrazione sanitaria non solo il compimento di verifiche preordinate ad accertare la sussistenza delle circostanze che consentirebbero l'aiuto al suicidio, ma anche quella di altri importanti aspetti[19], rende davvero difficile ritenere che quello al suicidio assistito non sia, alle viste condizioni, un vero diritto, anche perché le opzioni che la Corte sembra avere riconosciuto e abilitato in punto di scelte di fine vita solo molto difficilmente potrebbero ricostruirsi in termini diversi da quelli di una vera e propria pretesa, azionabile in base alle regole dell'ordinamento.

Non solo, la pretesa di cui si discorre sembrerebbe dovrebbe essere immediatamente resa riscontrabile e soddisfabile, anche in ragione del fatto che, essendosi ormai registrati più casi nei quali la giurisprudenza ne ha riconosciuto la sussistenza e azionabilità[20], il sopravvenire di un orientamento di segno contrario sul punto darebbe immancabilmente luogo a problematiche disparità di trattamento tra cittadini. Queste disparità, vista anche l'estrema delicatezza del tema, minerebbero l'affidamento maturato da parte di coloro che aspirano ad accedere alle pratiche di suicidio assistito. L'assenza di una legislazione *ad hoc*, unita all'inerzia dell'amministrazione, impedirebbe, in altre parole, ad alcune persone l'accesso a prestazioni che sono già state erogate e ritenute erogabili in altri contesti, con evidente pregiudizio di valori quali il già richiamato l'affidamento, la certezza del diritto e, soprattutto, l'eguaglianza.

In secondo luogo, se la pretesa di cui discorriamo sia un diritto è, forse, questione che assume rilevanza dal solo punto di vista dell'estensione della tutela attribuibile alle situazioni di chi possa vantarne la titolarità. È evidente, infatti, che la giurisprudenza costituzionale abbia riconosciuto l'esistenza di una posizione giuridica soggettiva (sia essa di diritto o qualcos'altro) e che la stessa non si limiti ad escludere la punibilità di determinate condotte. In altri termini, quand'anche riconoscessimo che la giurisprudenza costituzionale non abbia individuato e isolato nuove prerogative nel primo *genus*, quello dei diritti, è comunque

la verifica delle condizioni che rendono legittimo l'aiuto al suicidio deve restare peraltro affidata – in attesa della declinazione che potrà darne il legislatore – a strutture pubbliche del servizio sanitario nazionale. A queste ultime spetterà altresì verificare le relative modalità di esecuzione, le quali dovranno essere evidentemente tali da evitare abusi in danno di persone vulnerabili, da garantire la dignità del paziente e da evitare al medesimo sofferenze. La delicatezza del valore in gioco richiede, inoltre, l'intervento di un organo collegiale terzo, munito delle adeguate competenze, il quale possa garantire la tutela delle situazioni di particolare vulnerabilità. Nelle more dell'intervento del legislatore, tale compito è affidato ai comitati etici territorialmente competenti. Tali comitati – quali organismi di consultazione e di riferimento per i problemi di natura etica che possano presentarsi nella pratica sanitaria – sono, infatti, investiti di funzioni consultive intese a garantire la tutela dei diritti e dei valori della persona in confronto alle sperimentazioni cliniche di medicinali o, *amplius*, all'uso di questi ultimi e dei dispositivi medici (art. 12, c. 10, lett. *c)*, del d.l. n. 158/2012; art. 1 del decreto del Ministro della salute 8 febbraio 2013, recante *Criteri per la composizione e il funzionamento dei comitati etici*): funzioni che involgono specificamente la salvaguardia di soggetti vulnerabili e che si estendono anche al cosiddetto uso compassionevole di medicinali nei confronti di pazienti affetti da patologie per le quali non siano disponibili valide alternative terapeutiche (artt. 1 e 4 del decreto del Ministro della salute 7 settembre 2017, recante *Disciplina dell'uso terapeutico di medicinale sottoposto a sperimentazione clinica*)».

[19] Come «la possibilità di rifiutare le cure palliative a favore dell'assunzione di un farmaco letale che renda la morte più rapida, indolore e dignitosa possibile o quella di ottenere il medicinale con contestuale aiuto da parte di terzi, anche appartenenti al personale sanitario». Così ancora C. Caruso, *cit.*

[20] Come ricorda L. Busatta, *Come dare forma alla sostanza?Il ruolo delle Regioni nella disciplina del suicidio medicalmente assistito*, 3, 2014, 181: «La vicenda marchigiana, relativa al primo caso di assistenza al suicidio realizzato in Italia dopo la sentenza n. 242/2019, in effetti, dimostra che, a dispetto di ogni miglior proposito del giudice costituzionale, la pronuncia del 2019 non poteva essere pienamente *self-executing*. Le aziende sanitarie interessate dalla richiesta, infatti, devono potersi muovere entro un perimetro di certezza giuridica che, pur essendo stato delineato nella sentenza, necessita di qualche tratto di penna più dettagliato». Per un contributo sul tema collegato alle pronunce giurisprudenziali di merito post-giurisprudenza «Cappato», v., in particolare: G. Razzano, *Le proposte di leggi regionali sull'aiuto al suicidio, i rilievi dell'Avvocatura Generale dello Stato, le forzature del Tribunale di Trieste e della commissione nominata dall'azienda sanitaria*, in *Consulta Online*, 1, 2024, 84; L. Chieffi, *Suicidio assistito in Italia tra aperture giurisprudenziali e persistenti impedimenti nelle concrete prassi,* in *Rivista AIC*, 1, 2024, 385.

innegabile che la stessa abbia riconosciuto la sussistenza di una posizione giuridica soggettiva (forse di interesse legittimo?), rintracciabile in capo ai singoli e spendibile dinanzi all'amministrazione o in giudizio.
Ricorrendo le condizioni previste dalla Corte, quand'anche la domanda di suicidio assistito non sia ritenuta preordinata ad azionare un vero e proprio diritto, la stessa dovrebbe comunque, infatti, ricostruirsi nei termini di un'istanza suffragata da una correlativa posizione giuridica soggettiva (in qualche caso, forse, addirittura di spettanza) ed appare chiaro che la stessa sia stata implicitamente riconosciuta dalla Corte, che l'ha configurata in vista del conseguimento di un risultato concreto e non solo per la realizzazione di un effetto processuale, collegato al giudizio penale[21]. Se così non fosse, perché la Corte si sarebbe così diffusa sul punto?

In terzo luogo, argomentare che l'accesso al suicidio assistito non sarebbe un diritto sembra, in certa misura, perorare l'idea secondo cui la giurisprudenza costituzionale sulla materia sia stata per certi versi incompleta e per altri inutile. Ovviamente, l'impressione che, però, si ricava dalla sua lettura non sembra affatto tale. In particolare, se si afferma che la giurisprudenza della Corte si limiti ad escludere la punibilità di alcune condotte di assistenza al suicidio senza anche riconoscere pretese concretamente azionabili dinnanzi all'autorità costituita si dovrebbero ricavare due conclusioni, l'una alternativa all'altra. La prima sarebbe che le parti delle sentenze della Corte preordinate a governare le domande di accesso al fine vita siano del tutto incomplete per poter essere, in qualche misura, auto-applicative e utilizzabili; la seconda imporrebbe che di queste sentenze non si possa o, addirittura, non si debba tenere conto per qualche strana ragione, perché sprovviste della capacità di spiegare effetti. Sembra, però, evidente che nessuna delle due soluzioni possa seriamente prendersi in considerazione.
Da ultimo, considerato che il reato di assistenza al suicidio continua ad essere vigente nell'ordinamento, c'è, probabilmente, almeno un'altra riflessione che è possibile svolgere ragionando del rapporto tra quanto affermato dalla sentenza e la questione dell'esistenza di un diritto all'accesso al suicidio assistito. Procedendo per gradi, se riteniamo, come sembra sia da ritenere, che il Giudice costituzionale non abbia dichiarato l'incostituzionalità del detto reato perché si è limitato a sanzionare quali sono le ipotesi al ricorrere delle quali lo stesso non dia luogo a conseguenze, svolgendo un esercizio di tipo comparativo, forse si può affermare che la sentenza della Corte, anziché ricostruire le ipotesi nelle quali l'assistenza al suicidio possa ritenersi non più punibile[22], abbia, al contrario, affermato che, in quelle stesse circostanze, non ci sia proprio un reato e che un illecito penale non debba proprio intendersi configurato.
In questo senso, potrebbe essere interessante domandarsi se l'approdo al risultato della non punibilità, affermato dalla sentenza, non si sia avuto per l'effetto dell'introduzione, per via di interpretazione costituzionale, di mere circostanze che escludano la sola pena, ma si sia, invece, determinato a causa del riconoscimento della mancata antigiuridicità dell'assistenza al suicidio, laddove questa abbia certe caratteristiche. Di qui si potrebbe supporre che la

[21] Così, per tutti, L. Busatta, *Come dare forma alla sostanza?,* cit., 171, in particolare 175, dove si legge: «Infatti, la definizione di un pur limitato spazio di non punibilità dell'aiuto al suicidio ha determinato l'individuazione di un obbligo di verifica in capo alle strutture pubbliche del servizio sanitario nazionale, imponendo di fatto all'amministrazione sanitaria di dotarsi di un procedimento per adempiere a questo dovere di rilevanza costituzionale. In assenza di un intervento delle Camere, è comunque necessario individuare le modalità di esercizio delle funzioni "ritagliate" dalla Corte».
[22] Di area di non punibilità parla, espressamente, C. Tripodina, *La «circoscritta area» di non punibilità dell'aiuto al suicidio. Cronaca e commento di una sentenza annunciata*, in *Corti Supreme e Salute*, 2, 2019, 217.

sentenza in esame[23] introduca un'area di non punibilità non per l'operare di cause che escludono la pena, ma per l'esistenza di una causa di giustificazione che renda legittimo assistere chi, in certe condizioni, intenda porre fine alla sua esistenza, e che la stessa sia individuabile per escludere la contrarietà al diritto di un certo comportamento e non già la sola sua possibilità di punizione.

Nel caso di specie, la condotta di chi, alle note condizioni, agevoli altri nell'esecuzione del suo proposito suicidario, potrebbe, allora, scriminarsi non solo e non tanto con la formula dell'adempimento di un dovere[24] (quello, ad esempio, di solidarietà tra cittadini, nell'ipotetico rapporto tra colui che assiste il proposito suicidario e l'assistito), ma proprio in ragione dell'esercizio di un «diritto» e, segnatamente, la libertà di autodeterminazione del singolo, il quale, sulla scorta della giurisprudenza costituzionale, potrebbe doversi ritenere abilitato e libero di scegliere per sé anche sulle questioni di fine vita e, per ciò stesso, in grado di avanzare la pretesa a ottenere dall'amministrazione sanitaria assistenza materiale per compiere il suo proposito[25].

Certo, la ricostruzione in parola è volutamente forzata, e presenta probabilmente elementi di criticità, ma, al di là delle questioni squisitamente tecniche che possono sovrintendere la classificazione di diritti e altre posizioni, una considerazione di sintesi su questo aspetto del caso sembra, amaramente, dovuta: l'intento del Giudice costituzionale di rendere possibile, in via generalizzata, l'assistenza al suicidio è chiaramente evincibile dalla sentenza e l'inerzia protratta del legislatore sul punto, oggi assistita anche da interpretazioni tecnicistiche protese a giustificarla e a disinnescare gli effetti della decisione del Giudice costituzionale[26], tratteggiano un quadro molto preoccupante, anche perché se l'avvenuto riconoscimento costituzionale di legittime modalità di esercizio di un'opzione (in questo caso l'assistenza), collegata a una situazione materiale, non è classificabile in termini di pieno diritto, ciò varrebbe a dire che, nell'epoca dell'ampliamento (anche molto criticato[27]) dei diritti, le questioni che insistono su uno degli aspetti più cruciali dell'autodeterminazione e del diritto alla vita si stiano giocando al di fuori del campo di rilevanza che meriterebbero e che necessiterebbero.

4. L'intervento regionale nell'intreccio delle competenze. Proseguendo l'indagine, sebbene si debba ammettere che tanto gli atti di disposizione del proprio corpo, quanto le fattispecie di reato siano materie che afferiscono alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, resta difficile sostenere che le Regioni che, come l'Emilia-Romagna, si dotino di *atti amministrativi* per regolare il procedimento che si avvii a seguito dell'istanza di accesso al suicidio assistito violino, in ogni caso, il riparto delle competenze tra Stato e Regione.

Ciò è pure stato sostenuto, ma diverse sono le obiezioni sollevabili sul punto. Al riguardo, bisognerebbe, ad esempio, considerare che la Regione, nel caso emiliano, non è, appunto,

---

[23] Corte cost., sent. n. 242/2019.

[24] Le scriminanti dell'adempimento di un dovere e dell'esercizio di un diritto sono previste dall'art. 51 c.p.

[25] Come ricorda L. Busatta, *Come dare forma alla sostanza?*, cit., 181: «Parte della dottrina ha peraltro sostenuto che la sentenza della Corte costituzionale, lungi dal creare una nuova prestazione sanitaria, andrebbe semplicemente a descrivere una causa di esclusione della punibilità del reato e il suo impatto sarebbe, dunque, limitato all'interpretazione della condotta nell'ambito di un procedimento penale precluderebbe qualunque intervento del legislatore regionale, poiché la materia penale spetta in via esclusiva alla legge dello Stato *ex* art. 117, comma secondo, lettera *l),* Cost.». Al riguardo, si richiama il parere di M.G. Nacci, *Il contributo delle regioni alla garanzia di una morte dignitosa. Note a margine di due iniziative legislative regionali in tema di suicidio medicalmente assistito*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1, 2023, 105.

[26] Così, ad esempio, l'articolo comparso su *Avvenire* del 18 luglio 2024, titolato «*Fine vita. La Consulta conferma che non esiste un "diritto di morire"*».

[27] Ci si riferisce a R. Bin, *Critica della teoria dei diritti,* Milano, 2018.

intervenuta con *legge* e che la produzione di *atti amministrativi* possa anche spiegarsi nei termini dell'adozione di una determinazione preordinata a gestire (e a rendere più trasparente) la sequenza procedimentale che *deve* in ogni caso seguire l'istanza di accesso al suicidio assistito. D'altronde, la «depenalizzazione» di alcune condotte di assistenza al suicidio è stata disposta dalla Corte, non dalla Regione, mentre anche i principi del procedimento amministrativo impongono, in ogni caso, che, a seguito della domanda di un paziente, l'amministrazione sia obbligata ad avviare una sequenza procedimentale per riscontrare, anche solo negativamente, l'istanza pervenuta. Ma quanto detto non è tutto. Avendo riguardo alla materia del riparto di competenze tra Stato e Regioni[28], sembra, infatti, possibile svolgere almeno altre due notazioni.

La prima è che, anche se ammettessimo l'esclusività della competenza statale per ciò che attiene la disciplina dell'istanza con cui si chiede di poter disporre per se stessi e quella che precisi le condizioni al ricorrere delle quali l'assistenza richiesta non deve intendersi punibile, ciò non farebbe comunque venire meno il potere delle Regioni di dare attuazione, attraverso i propri atti amministrativi, a una sentenza della Corte costituzionale che interviene in un ambito che si collega anche a una materia in potestà concorrente (evidentemente, la tutela della salute).

Insomma, anche restando ferme le altre competenze, sembra eccessivo affermare che le Regioni non possano dotarsi di alcun atto amministrativo per disciplinare, dal punto di vista organizzativo e burocratico, la sequenza procedimentale che segue un'istanza incardinabile nell'ambito delle prestazioni sanitarie, che ricadono in una materia concorrente.

La seconda è che neanche l'argomento che esclude l'intervento regionale per la necessità di una previa legge-quadro nazionale sembri cogliere, più di tanto, nel segno. Beninteso, una legge sul punto è assolutamente necessaria, ma, poiché persino tale ipotetica legge dovrebbe comunque rifarsi ai principi stabiliti dalla Corte, non si capisce perché delle misure amministrative che già si riferiscano a quei principi debbano considerarsi a priori illegittime.

Venendo, poi, al profilo forse più delicato, quello – cioè – dedicato alle esigenze di eguaglianza e al rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni, può notarsi quanto segue.

Come si anticipava, il rilievo critico che si appunta sulla possibilità che l'approvazione delle varie iniziative regionali possa compromettere i livelli essenziali delle prestazioni coglie senz'altro nel segno[29], ma lo stesso non è, forse, del tutto invalidante per la prosecuzione di ogni procedimento regionale sulla materia, perché, in assenza di strumenti preordinati all'esercizio del suicidio assistito, una disciplina regionalizzata in materia di fine vita avrebbe comunque l'attitudine di garantire, in via suppletiva, l'applicazione di un'interpretazione costituzionale.

Se ciò avvenisse, sebbene un'opzione di questo tipo possa anche non sembrare astrattamente ineccepibile dall'angolo visuale dell'omogeneità dei livelli delle prestazioni (potrebbe, infatti, aprire la via a trattamenti diseguali di situazioni eguali su scala nazionale), la stessa appresterebbe, però, tutela minima e garanzia a un diritto già riconosciuto dall'ordinamento, ma, di fatto, inesistente, e farebbe, anzi, sì che l'esistenza di una normativa sul punto debba

[28] Sul riparto di competenze per le questioni qui menzionate, v. anche F. Piergentili, *Progresso tecnologico e nuove questioni costituzionali: la (in)competenza delle Regioni sul fine vita*, in *Diritto Mercato Tecnologia*, 2 ottobre 2023, 7; A. Pioggia, *L'aiuto al suicidio: quale spazio per la legislazione (e l'amministrazione) regionale in assenza di una normativa statale?*, in *Le Regioni*, 1, 2024, 133.

[29] La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni ricade, senza dubbio, nella potestà legislativa esclusiva dello Stato. In questo senso v., per tutte, sent. n. 282/2002, D. Morana, *La tutela della salute fra competenze statali e regionali: indirizzi della giurisprudenza costituzionale e nuovi sviluppi normativi*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2018, 8. L. Busatta, Repetita non iuvant*: l'illegittimità della legge calabra sul consenso alla donazione degli organi*, in *Studium Iuris*, 5, 2016, 548 (che commenta Corte cost., sent. n. 262/2016).

reputarsi più da salvaguardare per l'effetto pratico che potrebbe realizzare per le situazioni concrete, che non da censurarsi per le questioni di diritto che potrebbe porre. E questo per due ragioni.

In primo luogo, è senz'altro vero che esigenze di uniformità di trattamento, collegate al principio di eguaglianza, richiederebbero che le possibilità di accedere a questo diritto siano rese omogenee su tutto il territorio nazionale, senza che l'accesso al suicidio assistito divenga un ulteriore laboratorio di disparità, con prestazioni differenziate tra le diverse Regioni del Paese. Resta, però, vero anche il fatto che se l'iniziativa regionalizzata si rivelasse l'unico strumento per accordare un minimo di effettività a un diritto che, ormai da anni, giace in un «sonnolento limbo» di incertezza, fatto di rabbia e insoddisfazione, allora è forse meglio salutare con favore queste non perfette iniziative *bottom-up*, chissà che le stesse non possano delineare, dal basso, un modello più efficiente dell'attuale nulla della legislazione nazionale.

In secondo luogo, la fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni è una garanzia per il cittadino e non può rappresentare un ostacolo che finisca, in qualche modo, per impedirgli il pieno godimento di diritti che pure gli sono riconosciuti. Argomentare l'assenza di una legge sui livelli essenziali delle prestazioni per sostenere l'illegittimità di misure preordinate all'erogazione di quelle stesse prestazioni potrebbe realizzare una distorsione insensata: motivo per cui, nell'assenza di una legge, pure necessaria, sul punto, accontentarsi delle misure regionali potrebbe essere una buona opzione per accordare un minimo di effettività ai diritti.

Da ultimo, la libertà di autodeterminazione che fonda il diritto ad assumere un farmaco letale impatta, senza dubbio, anche il campo del diritto alla salute, inteso nella sua più ampia accezione, ed è evidente che l'esercizio di un tale diritto costituzionale non possa dipendere dall'adozione di norme ordinarie che ne disciplinino i livelli essenziali di erogazione, perché se ritenessimo il contrario, staremmo rimettendo al potere (o all'arbitrio?) del legislatore ordinario la possibilità di accordare efficacia alla Costituzione: un'opzione che sembrerebbe farci ritornare alla diatriba tra norme programmatiche e precettive di cui già alla sentenza n. 1/1956[30].

Svolgendo, anzi, un esercizio paradossale, potremmo dire che, poiché, se venissero meno le leggi che disciplinano l'accesso ai livelli essenziali delle prestazioni di carattere sanitario, le Regioni non potrebbero comunque smettere di garantire l'esercizio del diritto alla salute (e, quindi, di curare i pazienti), allo stesso modo non è possibile sostenere che l'accesso al suicidio assistito, per ora riguardato dalla sola adozione di atti amministrativi, debba intendersi, in ogni caso, sospeso finché non intervenga sul punto il legislatore statale.

Lo scopo del riconoscimento dei diritti al livello costituzionale è, difatti e in certa misura, proprio quello opposto: garantire, cioè, che il loro godimento sia tutelato a un livello diverso, sottratto al circuito delle leggi ordinarie: strumenti di volontà popolare, sì, fondamentali per la garanzia delle posizioni giuridiche, ma, a loro volta, anche possibili «bacini di violazioni» costituzionali a tutto danno, appunto, dei principi e delle disposizioni a esse sovraordinati.

5. Il fine vita in Italia, tra Europa e Regioni: «questioni di sistema» e riflessioni conclusive. Come si è cercato di mostrare, il quadro delle possibili complicazioni di carattere giuridico a cui può dare luogo la vicenda di cui ci siamo occupati è vasto, variegato[31].

[30] Sul punto v. per tutti V. Crisafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952.

[31] Per una sintesi a tutto campo dei risvolti che potrebbero avere le questioni trattate ci si avvale, ancora, delle parole di L. Busatta, *Come dare forma alla sostanza?*, cit., 185 e 186, dove l'A. afferma: «Nonostante il colpevole silenzio del legislatore statale e l'individuazione da parte della Corte costituzionale di una serie di principi desunti dal quadro normativo attualmente vigente, la problematica, se non impossibile, scissione tra norme di principio e norme di dettaglio in questo specifico "scorcio" della materia della tutela della salute, nonché l'oggettiva

Eccettuati, però, gli aspetti che, più specificamente, si appuntano sulla rintracciabilità dei caratteri del diritto in capo all'opzione riconosciuta dalla Corte e sulla legittimità dell'intervento emiliano-romagnolo dal punto di vista del riparto di competenze tra Stato e Regioni, sono, forse, anche altre le questioni del caso che meriterebbero approfondimento: questioni, più che altro, di ordine «sistemico», che abbiano riguardo anche all'integrazione europea.

Una di queste potrebbe, ad esempio, essere quella che si chieda se il nostro ordinamento ammetta veramente delle ipotesi nelle quali alle Regioni sia «preclusa» l'attuazione di un diritto costituzionale (e tanto più di uno che ricade, in grande misura, in una competenza concorrente)[32]. La domanda, già in parte affacciata nei precedenti paragrafi, suona tanto più grave quanto più si pensi che la preclusione di un intervento delle Regioni eliminerebbe l'unica forma di attuazione del diritto allo stato possibile[33]. Ora, è vero che il legislatore (in questo caso nazionale) non può essere obbligato ad intervenire in materia, neanche dopo i moniti della Corte costituzionale, ma è altrettanto vero che se non si riconoscesse alle Regioni alcuna possibilità di dare attuazione alle indicazioni della Corte, staremmo affermando che non è, in alcun modo, possibile assicurarne il rispetto senza l'interposizione del legislatore: una conclusione che sembra, in certa misura, contrastare con l'ispirazione più profonda degli attuali ordinamenti costituzionali, nei quali il gioco degli organi di garanzia (e in particolare dei giudici, anche costituzionali), in uno con l'operare degli equilibri di potere tra le istituzioni e gli organi costituzionali (i famosi pesi e contrappesi), dovrebbe, al contrario, assicurare che l'azione o l'omissione di uno degli attori dell'ordinamento non apponga pietre tombali a casi e questioni e che esigenze opposte a quelle affermatesi, in vario modo, nel sistema giuridico abbiano, in qualche modo, la possibilità di ridestare il dibattito, la revisione e il superamento dello stato delle cose[34]. Ma non è tutto: il caso analizzato è interessante anche per almeno altri due aspetti.

Da un primo punto di vista, se ipotizzassimo la sollevazione di conflitti sul punto dinnanzi al Giudice costituzionale (lo scenario è, in verità, molto futuribile), le Regioni potrebbero trovarsi parte di una controversia nella quale venga loro contestato di aver predisposto misure illegittime perché idonee a rendere godibile un diritto che proprio il giudice di quel conflitto aveva riconosciuto nell'ordinamento, dando luogo a moniti inascoltati: un esito paradossale.

Da un secondo punto di vista, un'altra e ultima possibile domanda sul tema è, poi, quella che si chieda se l'aver radicato l'iniziativa di regolare il suicidio assistito nelle Regioni italiane non possa realizzare un'occasione per attuare, attraverso lo schema della sussidiarietà, un diritto sempre più europeo che non è ancora stato reso effettivo in Italia.

Già da tempo, il dibattito sull'introduzione del diritto ad accedere al suicidio assistito ha animato le discussioni di quasi tutti i Paesi europei, conoscendo un assestamento favorevole al riconoscimento di questa possibilità almeno in Austria, Belgio, Germania, Lussemburgo,

concorrenza di competenze, anche con materie riservate in via esclusiva allo Stato, rendono arduo pensare di salvaguardare qualche spiraglio per una legge regionale. O, semplicemente, che le iniziative legislative attualmente in discussione in alcune assemblee legislative regionali riescano a superare indenni il controllo di legittimità costituzionale». Sul punto, si rinvia poi anche a C. Caruso, *Al servizio dell'unità. Perché le Regioni possono disciplinare (con limiti) l'aiuto al suicidio*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 1, 2024, 8.

[32] Al riguardo, v. N. Vettori, *Amministrazione e Costituzione. A proposito dell'attuazione della sentenza della Corte costituzionale sull'aiuto al suicidio*, in *Diritto pubblico*, 2, 2022, 547.

[33] La questione è stata approfondita in P.F. Bresciani, *Sull'idea di regionalizzare il fine vita. Uno studio su autonomia regionale e prestazioni sanitarie eticamente sensibili,* in *Corti supreme e salute,* 1, 2024. In materia, v. anche Id., *Si può regionalizzare il fine vita? Note minime sull'idea di attuare la sent. n. 242 del 2019 con leggi regionali,* in *Forum di Quaderni costituzionali,* 3, 2023, 128.

[34] Adottando un'impostazione opposta, che qui si ritiene di dover preferire, dovremmo, anzi, rallegrarci della possibilità di immaginare delle scappatoie all'inerzia del legislatore.

Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Svezia e Svizzera. Non solo, il diritto in parola è, sovente, oggetto delle attenzioni della Corte EDU, che applica, come è noto, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e che è una convenzione internazionale a cui aderisce, a sua volta, anche l'Unione europea.
Per lungo tempo, l'ondivaga interpretazione dell'art. 8 della Convenzione ha fatto addirittura credere che la libertà di autodeterminazione affermata in questa diposizione comprendesse anche il diritto di stabilire in che modo poter porre fine alla propria esistenza, e ciò sebbene la Corte EDU abbia sempre riconosciuto un certo margine di apprezzamento su tali questioni, salvo casi di palese violazione della Convenzione[35].
La prospettiva è senz'altro interessante: il tema fin qui considerato non è, purtroppo, uno di quelli su cui è possibile confidare nel diretto intervento armonizzatore del diritto dell'Unione, né è certo che gli orientamenti giurisprudenziali della Corte EDU rintracceranno, nelle disposizioni della Convenzione, le tracce di un diritto che viene, ormai, ampiamente riconosciuto in più di un ordinamento nazionale, ma per il momento, è certo che in tutta Europa, proprio come in Italia, un'importante stagione di ripensamento della nozione di autodeterminazione e dei suoi rispettivi corollari, specie con riguardo alle scelte dei singoli in materia sanitaria, stia alimentando un percorso di transizione ed è suggestivo notare come ciò accada, almeno nel dibattito italiano, in un ricco scambio di stimoli che si svolge, appunto, tra Europa e Regioni.

Abstract. Con la sentenza n. 242/2019, la Corte costituzionale ha escluso la punibilità di alcune condotte di assistenza al suicidio, adottando una sentenza tanto nota quanto rivoluzionaria. Ad oltre cinque anni da quella pronuncia, l'esercizio di quel che, ad avviso di molti, già costituisce un diritto riconosciuto dall'ordinamento è, però, ancora ostaggio dell'inerzia del legislatore, che, prolungando la sofferenza dei malati, non ha mai disciplinato la materia, consegnando l'applicazione della *ratio* della pronuncia a un insoddisfacente destino di ineffettività. Nel tentativo di superare questo stato di cose, alcune iniziative della società civile manifestano, tuttavia, di voler supplire all'inattività del legislatore, sperimentando nuove soluzioni per restituire effettività al diritto. E così, dopo l'insuccesso dell'iniziativa referendaria mirata a rendere legale l'eutanasia attraverso l'abrogazione parziale dell'art. 579 c.p. («Omicidio del consenziente»), una nuova «battaglia» si consuma, oggi, nelle attraverso le iniziative intraprese, sul punto, dalle Regioni e, in parte, dai Comuni. Questo scritto prova a interrogarsi sugli sviluppi in atto, esaminando almeno alcune delle molte questioni giuridiche e costituzionali connesse a questo tema.

Abstract. With judgment no. 242/2019, the Constitutional Court excluded the punishability of some conducts of assistance in suicide, delivering a well-known and groundbreaking ruling. More than five years have passed since that decision, yet the practical possibility of accessing assisted suicide remains severely hindered by the fact that the national legislature has never regulated the matter. As a result, the application of the ruling's *ratio* has been left in an unsatisfactory state of ineffectiveness. In an attempt to overcome this inertia, some bottom up initiatives are trying to compensate for the legislature's inaction by seeking new solutions. Thus, following the failure of the referendum initiative aimed at legalizing euthanasia through the partial repeal of Article 579 of the Italian Criminal Code («Homicide

[35] In particolare, il diritto di scegliere di morire con dignità è ormai pacificamente considerato un aspetto della vita privata tutelata dall'art. 8 CEDU e, sempre di più, il consenso informato, quale scelta morale dell'individuo, è riconosciuto come un aspetto centrale nelle decisioni relative al fine vita. Per un esempio sul punto, v. Corte EDU, sez. V, sent. 19 luglio 2012, Koch c. Germania, ric. n. 497/09

of the consenting»), several new initiatives have been undertaken in recent months by Italian Regions and, to some extent, by municipalities. This essay seeks to explore the developments underway, examining at least some of the many legal and constitutional issues connected to this topic.

Parole chiave. Omicidio del consenziente – Eutanasia legale – Europa e Regioni – Corte costituzionale – Diritti costituzionali.

Key words. Homicide of the Consenting – Legal Euthanasia – UE and Italian Regions – Italian Constitutional Court – Constitutional Rights.

Issn 2421-0528

LA DETERMINAZIONE REGIONALE DEGLI AMBITI TERRITORIALI OTTIMALI PER LA GESTIONE DEI RIFIUTI E LE POLITICHE EUROPEE IN MATERIA DI ECONOMIA CIRCOLARE*

di Lavinia Del Corona**

Sommario. 1. Introduzione. – 2. La ripartizione delle funzioni amministrative relative alla gestione dei rifiuti urbani: gli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO). – 2.1. Il possibile ruolo delle Province. – 3. Le politiche dell'UE sull'economia circolare. – 4. La riforma dei servizi pubblici locali. – 5. Brevi osservazioni conclusive.

1. Introduzione. Il riparto delle funzioni amministrative nel territorio nazionale deve avvenire, come noto, sulla base del principio di sussidiarietà verticale di cui all'art. 118 Cost. Si tratta di un principio che spinge per il massimo decentramento, poiché, nel suo significato ultimo, richiede che nella distribuzione delle competenze si proceda dal basso verso l'alto. L'idea sottostante al principio di sussidiarietà è, infatti, che il livello ottimale di esercizio del potere pubblico sia quello più vicino al cittadino, ossia il più basso. Un'idea che, in termini di riparto di attribuzioni, comporta la configurazione di una competenza generale al livello inferiore[1].

Il principio di sussidiarietà, tuttavia, implica anche una spinta di segno opposto, che porta al trasferimento delle funzioni a livelli superiori di governo – seppure come eccezione alla regola del decentramento –, laddove ciò risulti necessario per il migliore esercizio delle stesse[2].

Tra le prime forme di riconoscimento espresso del principio di sussidiarietà verticale si può ricordare, a livello europeo, l'elaborazione dell'art. 3B del Trattato di Maastricht – oggi art. 5 TUE, in cui si prevede che «L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di

---

* *Sottoposto a referaggio.*

** Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico – Università di Milano.

[1] Sul principio di sussidiarietà verticale la letteratura è amplissima. Un primo studio sul principio si deve a E. Tosato, *Sul principio di sussidiarietà dell'intervento statale*, in *Nuova Antologia*, 1959 (ora in *Persona, società intermedie e Stato. Saggi*, Milano, 1988, 85 ss.). Più recentemente, invece, si v., *ex multis*, L. Violini, *Il principio di sussidiarietà*, in *Sussidiarietà. La riforma possibile*, Milano, 1998, 58 ss.; A. Rinella, L. Coen, R. Scarciglia (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali*, Padova 1999; A. D'Atena, *Costituzione e principio di solidarietà*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2001, 25; P. Vipiana, *Il principio di sussidiarietà «verticale»*, Milano, 2002; A. Poggi, *Principio di sussidiarietà e il "ripensamento" dell'amministrazione pubblica: spunti di riflessione sul principio di sussidiarietà nel contesto delle riforme amministrative e costituzionali*, in *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milano, 2005, 1103 ss.; F. Carinci, *Il principio di sussidiarietà verticale nel sistema delle fonti*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2006.

[2] F. Carinci, *Il principio di sussidiarietà verticale nel sistema delle fonti*, cit., 1, parla di «voce proteiforme, composita se non ambigua, nella sua ascendenza filosofica, nella sua definizione, nella sua ricaduta politica e giuridica».

sussidiarietà e proporzionalità»[3]. A livello nazionale, invece, un passaggio fondamentale per l'affermarsi del principio di sussidiarietà si è avuto con l'approvazione della l. cost. n. 3/2001, con cui è stata prevista, in tema di riparto delle competenze legislative, una competenza legislativa generale residuale delle Regioni (art. 117, co. 4, Cost.), mentre, in tema di riparto delle funzioni amministrative, è stato modificato il testo dell'art. 118 Cost., così che divenisse chiaramente espressivo del principio di sussidiarietà verticale[4].

La materia dei servizi pubblici locali è stata tradizionalmente un «ambito di applicazione privilegiata»[5] del principio base della sussidiarietà verticale, che porta alla attribuzione, di regola, delle funzioni amministrative ai Comuni, ossia al livello di gestione più vicino all'interessato. Nel tempo, tuttavia, sono andate sviluppandosi discipline settoriali che hanno portato all'applicazione della sussidiarietà verticale in senso ascendente, ossia all'allocazione della funzione amministrativa a livello sovracomunale. Il fenomeno è stato tale per cui rispetto ai servizi pubblici locali la regola risulta essere divenuta quella dell'allocazione della funzione a livello sovracomunale.

Vi sono state ipotesi di statalizzazione del servizio (si pensi al caso del servizio di distribuzione e trasmissione dell'energia elettrica); ipotesi di regionalizzazione (si pensi al caso del servizio sanitario, con il passaggio dalle USL alle ASL); e ipotesi intermedie, in cui non vi è stata una totale sottrazione del servizio ai Comuni ma l'imposizione di obblighi di gestione associata dello stesso all'interno degli Ambiti Territoriali Ottimali (è il caso dei servizi pubblici locali a rete a rilevanza economica).

Tale moto ascendente ha spesso la sua ragione d'essere nella complessità tecnica delle discipline di settore, rispetto a cui risulta più adeguato, secondo criteri di efficienza ed economicità, un livello di gestione sovracomunale[6].

L'aspetto che nel presente lavoro si vuole evidenziare è relativo a come il diritto dell'Unione europea, pur non occupandosene direttamente, influisca in maniera crescente sulla allocazione delle funzioni amministrative nel territorio nazionale[7]. Ciò, anzitutto, perché è spesso il diritto dell'UE a determinare le discipline settoriali sopraricordate che richiedono, per la loro complessità, una riallocazione in senso ascendente delle funzioni amministrative.

L'analisi si concentra, in particolare, sul caso di studio del servizio di gestione dei rifiuti urbani, con attenzione per l'influenza che le più recenti politiche europee in materia di economia circolare possono avere sull'assetto vigente.

2. La ripartizione delle funzioni amministrative relative alla gestione dei rifiuti urbani: gli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO). Rispetto al servizio di gestione dei rifiuti la regola generale risulta essere tutt'oggi quella dell'attribuzione della funzione al livello maggiormente vicino alla collettività, ossia ai Comuni. L'art. 19, c. 1, d.l. n. 95/2012 convertito nella l. n. 135/2012, continua infatti ad annoverare tra le funzioni fondamentali dei Comuni «l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei

[3] Sul tema si v. P. De Pasquale, A. Patroni Griffi, *Principio di sussidiarietà e dimensione territoriale*, in A. Lucarelli, A. Patroni Griffi (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli 2009, 329.

[4] Vi è chi riteneva che il principio di sussidiarietà fosse già implicito nella precedente formulazione dell'articolo 118 Cost. Si v. in tale senso A. D'Atena, *Costituzione e principio di solidarietà*, cit., 25.

[5] Così N. Aicardi, *Funzione di organizzazione dei servizi pubblici locali e sussidiarietà tra norme generali e regolazioni settoriali*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2, 2019, 225.

[6] Sul tema, *Ibidem*, 232 ss.

[7] Rispetto all'esercizio della funzione amministrativa l'UE ha fatto originariamente affidamento su un sistema di esecuzione indiretta, basato sulla attività delle amministrazioni statali. Sul tema si v. L. De Lucia, B. Marchetti (a cura di), *L'amministrazione europea e le sue regole,* Bologna, 2015; E. Chiti, *La costruzione del sistema amministrativo europeo*, in M. Chiti (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 2018, 52.

rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi».
A tale regola generale si è però affiancata negli anni l'elaborazione della normativa sugli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), che richiede la creazione di ambiti di gestione unitaria del servizio di dimensione sovracomunale, al fine di dare luogo ad economie di scala e differenziazioni idonee a massimizzare l'efficienza del servizio[8]. La disciplina vigente non tiene dunque conto della sola spinta al decentramento che è insita nel principio di sussidiarietà ma anche dei suoi contraltari che l'art. 118 Cost. impone di considerare per garantire l'efficienza e l'unitarietà del servizio.
La contraddizione che parrebbe sussistere tra, da un lato, l'attribuzione della funzione ai Comuni e, d'altro lato, l'istituzione degli ATO si risolve grazie al fatto che nell'ATO i Comuni non abdicano all'esercizio delle loro funzioni ma passano ad un esercizio congiunto delle stesse, per il tramite delle Autorità d'ambito, cui partecipano obbligatoriamente[9].

È interessante osservare come il concetto di ATO, e il profondo cambiamento che con esso si è determinato nel modo di declinare la sussidiarietà verticale nel nostro ordinamento, sia stato introdotto proprio nel contesto della elaborazione di una disciplina settoriale sui rifiuti attuativa del diritto UE.
A parlare per la prima volta nell'ordinamento italiano di ATO fu infatti il d.lgs. n. 22/1997, il c.d. decreto Ronchi, adottato in attuazione della dir. 91/156/CEE sui rifiuti. All'art. 23, d.lgs. n. 22/1997 si è in particolare previsto che «salvo diversa disposizione stabilita con legge regionale, gli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei rifiuti urbani sono le province. In tali ambiti territoriali ottimali le province assicurano una gestione unitaria dei rifiuti urbani e predispongono piani di gestione dei rifiuti, sentiti i comuni». La complessità tecnica della materia, fortemente influenzata dalle indicazioni dell'UE, portò, quindi, a ritenere non più adeguato un livello di gestione comunale e ad innalzarlo, facendolo coincidere, salvo eccezioni, con quello provinciale.
Il d.lgs. n. 152/2006, il c.d. *Codice dell'ambiente* o *Testo Unico dell'Ambiente* (TUA), è intervenuto sulla disciplina, eliminando siffatta coincidenza dell'ATO con il territorio provinciale. È stato infatti attribuito alle Regioni il compito di delimitare gli ATO, «sentite le province ed i comuni interessati, nell'ambito delle attività di programmazione e di pianificazione di loro competenza» (art. 202, co. 2, TUA), sulla base di specifici criteri, indicati al c. 1, dell'art. 200 TUA.
Il legislatore mira, dunque, a massimizzare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità del servizio, attribuendo alle Regioni l'importante compito di individuare la dimensione che meglio consenta il raggiungimento di tali obiettivi.
Alle Regioni è stato inoltre attribuito il compito di istituire apposite Autorità d'ambito, cui viene trasferito, con il fine della gestione integrata dei rifiuti, l'esercizio delle competenze dei Comuni, con previsione dell'obbligo per questi ultimi di partecipazione alle stesse. A tali Autorità sono stati quindi demandati l'organizzazione, l'affidamento, nonché il controllo, del servizio di gestione dei rifiuti.
In base alla disciplina vigente, dunque, gli ATO possono avere dimensione regionale, sovra-provinciale, provinciale, o sub-provinciale. Sussiste, tuttavia, una preferenza legislativa per il

[8] Sugli ATO per l'organizzazione del servizio di gestione dei rifiuti si v., *ex multis*, A.M. Altieri, *I servizi pubblici locali organizzati in ambiti territoriali ottimali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, 1191 ss.; A. Lucarelli, *L'organizzazione amministrativa delle nuove autorità d'ambito tra principio di sussidiarietà verticale, ruolo delle regioni e vincoli referendari*, in Id. (a cura di), *Nuovi modelli di gestione dei servizi pubblici locali*, Torino, 2014, 47 ss.; J. Bercelli, *La riorganizzazione per ambiti ottimali del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani. Il caso del Veneto*, in *Istituzioni del federalismo*, 2016, 227 ss.; F. Giglioni, *La determinazione degli ambiti ottimali e le Autorità di governo locale nell'organizzazione e gestione del servizio rifiuti*, in L. Carbone, G. Napolitano, A. Zoppini (a cura di), *Annuario di diritto dell'energia 2018. La gestione dei rifiuti tra ambiente e mercato*, Bologna, 2018, 225 ss.
[9] In tale senso TAR Campania, sent., n. 1682/2020.

dimensionamento almeno provinciale, posto che l'art. 3-*bis*, co. 1, d.l. n. 138/2011, convertito in l. n. 148/2011, prevede che «la dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale. Le regioni possono individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio».

L'individuazione del perimetro dell'ATO dovrebbe effettuarsi nel perseguimento dell'obiettivo imposto dalla legge di massimo efficientamento del servizio, anche «a tutela della concorrenza e dell'ambiente» (art. 3-*bis*, d.l. n. 138/2011). Come ben emerge da quanto previsto all'art. 3-*bis*, co. 1, d.l. n. 138/2011, convertito in l. n. 148/2011, si tratta di un obiettivo da perseguirsi bilanciando, da un lato, l'esigenza di realizzare economie di scala, che spinge per l'allargamento dell'ambito di riferimento, e, d'altro lato, quella di differenziazione del servizio in base alle peculiarità locali, che preme invece per una restrizione della dimensione dell'ATO.

Nonostante la complessità della valutazione, è mancato un coordinamento a livello statale sotto il profilo dell'individuazione di linee guida per l'istituzione degli ambiti, il che ha portato a un quadro fortemente frastagliato, con significative diversità sotto il profilo del dimensionamento degli stessi.

Il dimensionamento regionale risulta prevalente[10], ma vi sono anche ATO provinciali[11], e Regioni che hanno optato per ATO aventi dimensione sub-provinciale[12].

Vi è infine il caso del tutto peculiare della Regione Lombardia, che si è avvalsa della clausola di flessibilizzazione prevista dal d.lgs. n. 152/2006. L'art. 200, co. 7, TUA riconosce infatti alle Regioni la possibilità di non istituire ATO e di organizzare diversamente il servizio pubblico di gestione dei rifiuti urbani, predisponendo però «un piano regionale dei rifiuti che dimostri la propria adeguatezza rispetto agli obiettivi strategici previsti dalla normativa vigente, con particolare riferimento ai criteri generali e alle linee guida riservati, in materia, allo Stato ai sensi dell'articolo 195». La Regione Lombardia è l'unica Regione ad essersi avvalsa di tale possibilità, prevedendo, all'art. 15, l. reg. n. 26/2003, che la funzione dell'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani spetti ai Comuni.

La forte disomogeneità delle scelte organizzative operate dalle Regioni italiane può considerarsi in parte dovuta a caratteristiche che sono proprie del sistema di gestione dei rifiuti e che lo differenziano da altri servizi pubblici economici. In particolare, è da considerarsi che in tale settore l'allargamento dell'ambito territoriale di riferimento può dare luogo a «economie di densità» piuttosto che ad economie di scala, ed è quindi normale che a una diversa densità di popolazione corrisponda una diversa delimitazione dell'ATO.

Tuttavia, molte esperienze italiane risultano andare oltre ciò che rientra nel fisiologico adattamento della dimensione dell'ATO alla diversa densità di popolazione sussistente nelle Regioni e possono determinare, piuttosto, un inefficiente sottodimensionamento del livello di gestione rispetto alla dimensione che sarebbe ottimale. Tale aspetto era stato colto nell'indagine conoscitiva sui rifiuti urbani condotta dall'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato nell'agosto del 2014. L'Autorità aveva infatti rilevato un «sostanziale disallineamento delle dimensioni dei bacini di affidamento rispetto all'ampiezza ottimale per lo svolgimento del servizio di raccolta», in particolare un «sotto-dimensionamento dei bacini

[10] In particolare, in tal senso si sono determinate: nel Nord d'Italia il Friuli-Venezia Giulia, la Liguria, il Piemonte, la Valle d'Aosta; nel Centro Italia l'Abruzzo, l'Emilia-Romagna, l'Umbria; nel Sud d'Italia la Basilicata, la Calabria, il Molise, la Puglia, la Sardegna.

[11] Nel Nord d'Italia il Trentino-Alto Adige e nel Centro Italia le Marche e la Toscana.

[12] Nel Nord d'Italia il Veneto; nel Centro Italia il Lazio; nel Sud d'Italia la Campania e la Sicilia.

di affidamento rispetto alla scala minima efficiente per lo svolgimento del servizio» e la previsione di ATO che «appaiono spesso di dimensione eccessivamente ridotta, talvolta addirittura infra-provinciale, con la conseguenza che i principi di autosufficienza e prossimità operano su un raggio geografico ancora più ristretto».

2.1. Il possibile ruolo delle Province. Ferma restando, quindi, la diversità delle soluzioni organizzative e i segnalati problemi di sottodimensionamento, la tendenza generale – eccezione fatta per la Lombardia, dove, però, come si vedrà meglio oltre, si vanno sviluppando forme di aggregazione volontaria tra Comuni – è stata quella alla estensione delle aree di gestione dei rifiuti urbani oltre il tradizionale dimensionamento comunale, in alcuni casi arrivando addirittura ad un dimensionamento regionale, e, in altri casi, – specie in presenza di aree densamente popolate – arrestandosi a livelli intermedi, provinciali o sub-provinciali. Ciò apre spazi per una riflessione – cui nel presente scritto si vuole solo fare cenno – sul ruolo che in tale contesto potrebbe essere assunto dalle Province.

Esse sono enti territoriali d'aria vasta, il cui ruolo, a seguito della bocciatura referendaria della riforma costituzionale del 2016, è oggetto di progressiva riscoperta e valorizzazione[13].

In presenza delle Province, l'istituzione di Enti di governo per la gestione di servizi in bacini di dimensione provinciale o sub-provinciale potrebbe considerarsi una duplicazione non necessaria e non rispondente all'obiettivo di contenimento dei costi. Tale idea risultava sottesa alla scelta di disporre la soppressione delle Autorità d'ambito compiuta dall'art. 1, c. 1-*quinquies*, d.l. n. 2/2010, che aveva inserito l'art. 2, c. 186-*bis*, nel testo della l. 191/2009. Una previsione che, con tutta probabilità, avrebbe portato alla attribuzione delle relative funzioni alle Province[14].

Tuttavia, prima che decorresse il termine – più volte posticipato – per la soppressione delle Autorità d'ambito, il legislatore è tornato sui propri passi. Come visto, infatti, l'art. 3-*bis*, d.l. n. 138/2011, ha demandato alle Regioni, non solo la determinazione degli ATO per la gestione dei servizi pubblici economici locali a rete, ma anche l'istituzione o la designazione dei relativi Enti di governo d'ambito.

È da considerarsi, tuttavia, che a seguito delle modifiche apportate dalla l. n. 56/2014 le Province hanno cessato di essere organi dotati di rappresentanza diretta delle comunità di riferimento, assumendo una natura che si avvicina molto a quella dell'associazione di Comuni[15]. In un tale contesto la presenza di Enti di governo d'ambito potrebbe risultare, quindi, di ancora più difficile giustificazione.

Non casualmente, dunque, all'art. 1, co. 90, l. n. 56/2014, è stata inserita la previsione – che però non ha fino ad ora trovato attuazione – per cui «Nello specifico caso in cui disposizioni normative statali o regionali di settore riguardanti servizi di rilevanza economica prevedano l'attribuzione di funzioni di organizzazione dei predetti servizi, di competenza comunale o

[13] Si segnala la sentenza della Corte cost. n. 129/2019 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni di due leggi della Regione Toscana (l. reg. Toscana n. 22/2015, art. 2 c. 1 lett. *d)*, n. 1 e l. reg. Toscana n. 25/1998, art. 5 c. 1 lett. *e)* e lett. *p)*) nella parte in cui allocavano presso la Regione Toscana funzioni amministrative già attribuite alle Province dalle previsioni di cui al d.lgs. n. 152/2006.

[14] Sulla soppressione delle Autorità d'abito si v. E.M. Palli, *La (prorogata) soppressione delle Autorità d'ambito territoriale ottimale nei servizi pubblici ambientali*, in *Istituzioni del federalismo*, 2012, 881 ss. Anche in giurisprudenza si osservò che l'eliminazione delle Autorità d'ambito era volta a superare la frammentazione gestoria ancora presente in vaste aree del Paese e a portare a una organizzazione delle attività su aree estese ad ambiti corrispondenti quantomeno alle Province (in tale senso si v. TAR Campania, sent., n. 1682/2020).

[15] Sulla nuova natura delle Province, *ex multis*, F. Fabrizzi, G.M. Salerno (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli, 2014; A. Sterpa (a cura di), *Il nuovo governo dell'area vasta. Commento alla legge 7 aprile 2014, n. 56*, Napoli, 2014; F. Pizzetti, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Legge "Delrio"),* Torino, 2015.

provinciale, ad enti o agenzie in ambito provinciale o sub-provinciale» si proceda alla soppressione con legge di tali enti o agenzie e all'attribuzione alle Province, nel loro «nuovo assetto istituzionale», delle relative funzioni.
È da segnalarsi, inoltre, che nel senso dell'attribuzione alle Province di competenze, sebbene di solo supporto amministrativo, rispetto all'organizzazione dei servizi pubblici locali che siano gestiti in aree sovra-comunali va anche la recente riforma dei servizi pubblici locali. All'art. 5 del d.lgs. n. 201 del 2022 relativo alla incentivazione delle aggregazioni si prevede, infatti, al c. 4, che «la provincia esercita funzioni di supporto tecnico-amministrativo e coordinamento in relazione ai provvedimenti e alle attività nella materia disciplinata dal presente decreto»[16].

3. Le politiche dell'UE sull'economia circolare. La riflessione sul dimensionamento degli ATO per la gestione del servizio di igiene urbana non può prescindere dalla considerazione di come le caratteristiche, la funzione e la rilevanza del servizio in questione siano cambiate e continuino a mutare per effetto delle politiche dell'Unione europea in materia di transizione verde e, in particolare, di economia circolare.
Le politiche per l'economia circolare puntano, in estrema sintesi, a realizzare un passaggio da un modello di economia lineare, basato sulla sequenza «prendi-usa-consuma-getta», a un modello diverso, che si fonda sulla imitazione delle regole su cui si basano gli ecosistemi esistenti in natura, che possono riassumersi nel principio per cui tutto si riutilizza e nulla si perde[17].
Lo sviluppo economico è andato fino ad ora di pari passo con l'aumento del consumo di risorse naturali, il che ha portato l'umanità a confrontarsi con la limitatezza di tali risorse, che rende tale modello di sviluppo insostenibile e destinato al fallimento nel lungo periodo. Di qui, dunque, l'idea di affidarsi alla biomimesi, ossia alla imitazione delle regole di funzionamento degli ecosistemi naturali, così da giungere alla costruzione di un modello economico in cui lo sviluppo possa avvenire senza comportare un corrispondente incremento del consumo di risorse naturali. In particolare, il fondamento dell'economia circolare consiste nell'impiego dei materiali di scarto dei processi produttivi, i c.d. sottoprodotti[18], in successivi processi, con conseguente trasformazione dello scarto da fonte di costi a risorsa[19].
È chiaro che la realizzazione di un tale modello non può che avere un impatto rilevante sulla gestione dei rifiuti, richiedendo la riduzione al minimo della quantità di rifiuti prodotta e la massimizzazione invece del riuso e del riciclo dei sottoprodotti.
Importanti cambiamenti nel sistema di gestione dei rifiuti sono specialmente conseguiti alla approvazione del pacchetto europeo sull'economia circolare, composto da quattro direttive, pubblicate sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 14 giugno 2018, che hanno modificato le precedenti direttive su rifiuti, imballaggi, discariche, rifiuti elettrici ed elettronici, veicoli fuori uso e pile. Tra le nuove direttive vi è la dir. UE 2018/851, che ha

[16] Sul tema C. Sgaraglia, *Meccanismi di incentivazione delle aggregazioni*, in R. Chieppa, G. Bruzzone, A. Moliterni (a cura di), *La riforma dei servizi pubblici locali*, Milano, 2023, 117-118.
[17] F. de Leonardis, *Codice dell'ambiente, regolazione dei rifiuti e concorrenza nella nuova stagione dell'economia circolare,* in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 1, 2022, 64.
[18] Sulla nozione di sottoprodotto, *ex multis*, M. Magri, *Rifiuto e sottoprodotto nell'epoca della prevenzione: una prospettiva di soft law*, in *Ambiente e sviluppo*, 1, 2010, 28 ss.
[19] Sull'economia circolare si v. M. Cocconi, *Circular economy and environmental sustainability,* in *ambientediritto.it*, 3, 2020, 225-247; M. Frey, *Genesi ed evoluzione dell'economia circolare*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 1, 2020, 163-181; F. de Leonardis, *Il diritto dell'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 1, 2020, 50-72; Id., *I rifiuti: da "problema" a "risorsa" nel sistema dell'Economia Circolare*, in G. Rossi (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021, 324 ss.

modificato la dir. 2008/98/CE relativa ai rifiuti, introducendo nuovi e più ambiziosi obiettivi il riciclaggio dei rifiuti urbani. Si è infatti previsto che entro il 2025 dovrà essere riciclato almeno il 55 % dei rifiuti urbani in peso (60% entro il 2030 e 65% entro il 2035) e parallelamente si è vincolato lo smaltimento in discarica (fino ad un massimo del 10% entro il 2035). Il 65% degli imballaggi dovrà essere riciclato entro il 2025 e il 70% entro il 2030. I rifiuti tessili e i rifiuti pericolosi delle famiglie (come vernici, pesticidi, oli e solventi) dovranno essere raccolti separatamente dal 2025 e, sempre a partire dal 2025, i rifiuti biodegradabili dovranno essere obbligatoriamente raccolti separatamente o riciclati a casa attraverso il compostaggio. Per quel che riguarda la discarica, il pacchetto UE ha limitato la quota di rifiuti urbani da smaltire a un massimo del 10% entro il 2035.

Il pacchetto è stato recepito nell'ordinamento nazionale, sulla base della l. n. 117/2019 (legge di delegazione europea), con il d.lgs. n. 116/2019 (che ha recepito la direttiva rifiuti e quella imballaggi); con il d.lgs. n. 118/2019 (che ha recepito la dir. UE 849/2018 per quel che attiene alle pile e ai RAEE); con il d.lgs. n. 119/2020 (che ha recepito la dir. UE 849/2018 per quel che riguarda i veicoli fuori uso) e con il d.lgs. n. 119/2019 (che ha recepito la direttiva discariche)[20].

L'attuazione dell'economia circolare è inoltre parte fondamentale del *Green Deal* europeo, ossia di quell'insieme di politiche proposte dalla Commissione europea nel 2019, che mirano alla realizzazione di un'economia climaticamente neutra, efficiente sotto il profilo delle risorse, e competitiva. L'abbandono di un'economia lineare risulta infatti un passaggio obbligato per il raggiungimento di tali obiettivi, posto che l'estrazione delle risorse è all'origine della metà delle emissioni totali di gas a effetto serra e di oltre il 90% della perdita di biodiversità e dello stress idrico[21].

La Commissione europea ha adottato nel 2021 un nuovo *Piano d'azione per l'economia circolare*[22], con cui sono stati fissati le strategie e gli obiettivi sul tema. L'obiettivo di lungo periodo è quello di coinvolgere sempre più le aziende nella realizzazione dei prodotti con materiali nuovi, interamente riutilizzabili e che quindi non generino scarti, mentre quello a breve e medio termine è di gestire gli scarti prodotti in modo più responsabile, attraverso il riutilizzo ed il riciclo.

Alcune recenti iniziative dell'UE si sono quindi concentrate sulla riduzione dei materiali di scarto tramite la progettazione, la riparazione e il riuso dei prodotti. In questo senso sono andati ad esempio il reg. UE 2024/1781 sull'*Ecodesign*, che stabilisce il quadro per la definizione dei requisiti di progettazione ecocompatibile per prodotti sostenibili, e la dir. UE 2024/1799 relativa a norme comuni che promuovono la riparazione di beni.

Rispetto invece alla migliore gestione degli scarti, si è proceduto a riesaminare la legislazione europea rispetto a specifiche categorie di prodotti, come ad esempio gli imballaggi[23]. A ciò si aggiungono gli sforzi necessari per raggiungere gli ambiziosi obiettivi fissati dalla dir. UE 2018/851 per i prossimi anni.

Il conseguimento di tali obiettivi richiede una adeguata rete delle infrastrutture, da ottenersi anche tramite la creazione di nuovi impianti per il riciclo e lo smaltimento dei rifiuti[24]. Non

---

[20] Sulle modifiche che ci sono state nell'ordinamento interno per l'attuazione del pacchetto *Circular economy*, in particolare all'interno del TUA, si v. F. de Leonardis, *Codice dell'ambiente*, cit.

[21] Commissione europea, *Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare. Per un'Europa più pulita e più competitiva*, Bruxelles, 11 marzo 2020.

[22] Commissione europea, *Un nuovo piano d'azione*, cit.

[23] Entrerà in vigore l'11 febbraio 2025 il reg. UE 2025/40 sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, che modifica il reg. UE 2019/1020 e la dir. UE 2019/904 e che abroga la dir. 94/62/CE.

[24] Sul tema si v. F. de Leonardis, *Codice dell'ambiente*, cit., 81. Si consideri che già la dir. 2006/12/CE disponeva, all'art. 5, che gli Stati membri provvedessero alla creazione di «una rete integrata e adeguata di impianti di

sorprende quindi che nel Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano, nell'ambito della Missione 2 (*Rivoluzione verde e transizione ecologica*), siano stati previsti investimenti per la «Realizzazione di nuovi impianti di gestione dei rifiuti e ammodernamento degli impianti esistenti», con l'obiettivo, in particolare, di « colmare i divari di gestione dei rifiuti relativi alla capacità impiantistica e agli standard qualitativi esistenti tra le diverse regioni e aree del territorio nazionale»[25].

Ma più in generale, il raggiungimento degli obiettivi di economia circolare stabiliti nella normativa europea richiede la massimizzazione dell'efficacia del servizio di raccolta, differenziazione e riciclo dei rifiuti, anche tramite la circolazione di *best practice* e l'armonizzazione dei sistemi di raccolta differenziata[26].

Si tratta di miglioramenti la cui realizzazione è demandata agli Stati membri, i quali a loro volta demandano agli enti locali cui è affidato il servizio di gestione dei rifiuti. In materia di gestione dei rifiuti, infatti, l'UE fissa sì gran parte delle regole e degli obiettivi, ma ne rimette l'attuazione agli Stati membri, sulla base del tradizionale modello di esecuzione indiretta della normativa unionale, che si realizza per il tramite degli apparati amministrativi statali.

In un tale contesto l'individuazione da parte delle Regioni della giusta misura degli ATO assume certamente rilevanza fondamentale, perché, come visto, si tratta di una operazione che consente il realizzarsi di economie di scala e di differenziazioni che portano alla massimizzazione dell'efficienza del servizio. E non è da escludersi che le nuove esigenze e i cambiamenti che si accompagnano al concetto di economia circolare, tra cui anche la creazione di nuovi impianti, possano rendere opportuna un'opera di revisione del dimensionamento degli ATO in alcune Regioni.

4. La riforma dei servizi pubblici locali. L'importanza del ruolo delle Regioni nella individuazione di un adeguato livello di gestione per i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, e nella conseguente realizzazione di economie di scala, è stato oggetto di considerazione nella Riforma dei servizi pubblici locali realizzata dal d.lgs. n. 201/2022 sul *Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*.

All'art. 5, co. 2, d.lgs. n. 201/2022 è stato infatti previsto che «le regioni incentivano, con il coinvolgimento degli enti locali interessati, la riorganizzazione degli ambiti o bacini di riferimento dei servizi pubblici locali a rete di propria competenza, anche tramite aggregazioni volontarie, superando l'attuale assetto e orientandone l'organizzazione preferibilmente su scala regionale o comunque in modo da consentire economie di scala o di scopo idonee a massimizzare l'efficienza del servizio».

Il d.lgs. n. 201/2022 affida, dunque, alle Regioni il compito di riorganizzare, nel senso di un più ampio dimensionamento, gli ambiti territoriali ottimali dei servizi pubblici locali a rete, esprimendo addirittura una preferenza per il dimensionamento regionale degli stessi, ove idoneo a determinare economie di scala o di scopo.

Rispetto ai servizi pubblici locali a rete, tra i quali rientra anche quello di gestione dei rifiuti, la tendenza ad una applicazione in senso ascendente del principio di sussidiarietà verticale è stata dunque confermata.

Il decreto ha individuato inoltre l'aggregazione volontaria tra enti locali come possibile strumento per la rideterminazione del livello di gestione del servizio pubblico e pertanto da incentivarsi.

Gli incentivi alle aggregazioni volontarie, in conformità a quanto previsto al c. 3 dell'articolo,

---

smaltimento, che tenga conto delle tecnologie più perfezionate a disposizione che non comportino costi eccessivi».

[25] Investimenti 1.1, della Missione 2, Componente 1.1, del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

[26] In questo senso Commissione europea, *Un nuovo piano d'azione*, cit.

sono stati individuati da un apposito decreto ministeriale. Si tratta del d.m. 28 aprile 2023, *Misure incentivanti in favore degli enti locali che aderiscono alle riorganizzazioni e alle aggregazioni dei servizi pubblici locali ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201*, che ha delineato vantaggi economici di vario tipo per gli enti locali che «aderiscono o hanno aderito, ai sensi della normativa di settore vigente, alla riorganizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 5 del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201»[27].

Tali misure, tuttavia, non interessano gli ATO per la gestione dei rifiuti, posto che il riferimento è alle aggregazioni *volontarie*, mentre gli ATO previsti dal TUA per la gestione dei rifiuti, come visto sopra, costituiscono una forma di gestione associata del servizio *obbligatoria*[28].

Tuttavia, una applicazione in materia di gestione dei rifiuti è ipotizzabile con riferimento allo specifico caso della Regione Lombardia, che, come detto, si è avvalsa della clausola di flessibilizzazione di cui all'art. 200, co. 7, TUA, prevedendo che la funzione dell'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani spetti ai Comuni.

In Lombardia, l'area della gestione permane dunque comunale, con il rischio però, specie in relazione a Comuni di piccole dimensioni, che essa sia sottodimensionata e porti a una situazione in cui ciascun Comune affida il servizio a soggetti diversi, senza sfruttare le economie di scala che possono invece discendere da una organizzazione uniforme del servizio in un'area più ampia.

Proprio per evitare costose e inefficienti frammentazioni, alcuni Comuni hanno già iniziato ad aggregarsi spontaneamente, vuoi per l'affidamento congiunto del servizio ad un unico gestore tramite l'espletamento di un'unica gara, vuoi invece uniformando, oltre all'espletamento della gara, anche le modalità di gestione del servizio[29].

L'incentivazione di tali aggregazioni volontarie potrebbe essere una strada da intraprendere per evitare che il servizio di gestione dei rifiuti in Lombardia, che pur vanta ottimi risultati in termini di efficienza, possa essere pregiudicato dal sottodimensionamento delle aree di gestione. Le aggregazioni volontarie consentono infatti di valutare di volta in volta, in modo flessibile, dove sia meglio aggregarsi per conseguire vantaggi in termini di costi di gestione[30].

5. Brevi osservazioni conclusive. Dalla ricostruzione fatta emerge come rispetto al servizio di gestione dei rifiuti le Regioni, pur non essendo titolari del servizio, abbiano acquisito nel tempo un ruolo di grande importanza sotto diversi profili.

Oltre alle funzioni previste all'art. 119 TUA, tra cui in particolare vi è l'elaborazione del PRGR, vi è l'importante compito di delimitazione degli ATO, di grande rilevanza per la massimizzazione dell'efficienza del servizio.

---

[27] Su tale d.m. si v. C. Sgaraglia, *Meccanismi di incentivazione*, cit., 112 ss.

[28] M. Delsignore, *Le aggregazioni nella nuova disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*, in *Rivista della regolazione e dei mercati*, 310.

[29] Nella relazione generale del Programma Regionale di Gestione dei Rifiuti (PRGR) 2014-2020 era stata evidenziata la sussistenza di un quadro «piuttosto variegato così come lo sono le ragioni che ne determinano la formazione: alcune aggregazioni, anche a scala limitata (es. Consorzi, Comunità Montane, Convenzioni intercomunali) sono, per esempio, finalizzate alla pubblicazione di un'unica gara di appalto; in altri casi, emerge una specializzazione a scala più vasta, per esempio nel caso di aziende derivanti da ex municipalizzate (es. Mantova Ambiente, Aprica, ASM Pavia), soprattutto dove la situazione territoriale è rappresentata da una serie di piccoli Comuni con modello di raccolta omogeneo».

[30] Anche il nuovo PRGR, adottato nel maggio 2022, *Piano verso l'economia circolare*, evidenzia che nel territorio regionale sono presenti varie forme di aggregazione tra Comuni per la gestione in forma associata del servizio di igiene urbana (punto n. 4.5.2. del PRGR). L'utilità di tali aggregazioni è chiaramente riconosciuta dal PRGR, che include tra le azioni di supporto alla *governance* proprio la promozione di accordi territoriali volti a favorire le aggregazioni tra Comuni nell'erogazione dei servizi.

È da considerarsi al riguardo che il territorio regionale è peraltro individuato come area di riferimento per la valutazione della sufficienza degli impianti esistenti. A livello nazionale vige, infatti, la regola per cui i rifiuti debbano essere smaltiti di norma all'interno del territorio regionale in cui sono prodotti, per cui le Regioni devono essere autosufficienti nello smaltimento dei rifiuti e gli spostamenti di rifiuti transregionali sono ammissibili solo in ipotesi eccezionali[31]. Ogni Regione dovrebbe, dunque, organizzarsi al suo interno in modo tale da essere autosufficiente nello smaltimento dei rifiuti e da massimizzare l'efficienza del servizio.

Nel presente scritto si è osservato come la situazione sia, inoltre, molto influenzata dalla disciplina dell'UE sull'economia circolare, che preme per un ulteriore innalzamento degli obiettivi di efficienza del servizio; per cui non è da escludersi che l'evolvere di tale disciplina possa spingere negli anni per un ripensamento delle scelte organizzative in materia di ATO.

Ciò che emerge è, in particolare, una spinta ascendente del principio di sussidiarietà verticale, che risulta premere per una estensione della dimensione delle aree di gestione. Come visto anche la recente riforma dei servizi pubblici locali, sebbene senza riguardare specificamente il servizio di gestione dei rifiuti, incoraggia le Regioni ad operare una riorganizzazione dei servizi pubblici locali a rete in questo senso.

Le Regioni italiane sono pertanto titolari di un potere decisionale fondamentale per l'attuazione delle politiche europee sui rifiuti, ossia del nucleo centrale delle politiche europee per l'economia circolare. L'UE, difatti, secondo il modello dell'amministrazione indiretta, conta sulla capacità degli Stati membri e dei loro enti locali di dare corretta attuazione alla normativa europea.

Alla luce di ciò, in materia di gestione dei rifiuti emerge una particolare esigenza di cooperazione tra Istituzioni europee, da un lato, e Regioni, dall'altro, per il cui successo risulta di fondamentale importanza il potenziamento dei canali di dialogo. In questo senso, nel Piano d'azione europea la Commissione europea aveva fatto riferimento all'esigenza di «ulteriori sforzi per sostenere gli Stati membri nella gestione dei rifiuti» e di organizzare «scambi ad alto livello in materia di economia circolare e di rifiuti e intensificherà la cooperazione con gli Stati membri, le regioni e le città per utilizzare al meglio i fondi dell'UE».

È nell'interesse dell'UE che vadano diffondendosi nel territorio degli Stati membri modelli uniformi di gestione dei rifiuti, tanto quanto alle modalità di gestione, che rispetto al dimensionamento delle aree di gestione. L'obiettivo, dunque, dovrebbe essere la creazione di bacini uniformi di gestione nel territorio UE – ferme restando le differenziazioni rese necessarie dalle particolarità territoriali, soprattutto quanto a densità della popolazione. Ed è in tale contesto che, come visto, nell'ordinamento italiano le Province potrebbero acquisire in futuro un ruolo di rilievo, fornendo il supporto amministrativo necessario per l'organizzazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani nelle aree di gestione definite dalle Regioni.

Abstract. Il contributo analizza l'influenza del diritto dell'Unione europea sulla ripartizione delle funzioni amministrative nella gestione dei rifiuti urbani, con particolare attenzione per il delicato compito di delimitazione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO) che la legge italiana affida alle Regioni. Si osserva come le politiche dell'UE per l'economia circolare impongano standard più elevati di efficienza, influenzando il dimensionamento degli ATO.

[31] Art. 182, co. 3, d.lgs. n. 152/2006. Sul tema la Corte costituzionale ha in più occasioni affermato che il principio di autosufficienza a livello regionale è applicabile ai rifiuti urbani non pericolosi, ma non invece a quelli speciali pericolosi, né a quelli speciali non pericolosi. Si v. Corte cost. sentt. nn. 281/2000; 335/2001; 161/2005; 10/2009. La sussistenza nell'ordinamento italiano del principio di autosufficienza su base regionale è stata confermata anche nella sentenza Corte Giust., 4 marzo 2010, C-29-200.

Si evidenzia al riguardo l'importanza di un dialogo sul tema tra Regioni e Istituzioni UE, volto a consentire una uniformazione dei livelli di gestione dei rifiuti su scala nazionale ed europea. In tale contesto, è, inoltre, preso in considerazione il ruolo che le Province potrebbero assumere nella organizzazione del servizio.

Abstract. The paper analyses the influence of EU law on the allocation of administrative functions in municipal waste management, with a particular focus on the delicate task of delimiting the Ambiti Territoriali Ottimali (ATOs) that Italian law entrusts to the Regions. It is noted how EU policies for the circular economy impose higher standards of efficiency, influencing the sizing of ATOs. The importance of a dialogue on the issue between the regions and EU institutions is therefore highlighted, aimed at enabling a standardization of waste management levels on a national and European scale. In this context, the possible role of the Provinces in organizing the service is also considered.

Parole chiave. Gestione dei rifiuti – Ambiti territoriali ottimali – Economia circolare – Riforma dei servizi pubblici locali – Province.

Key words. Waste management – ATOs – Circular economy – Reform of local public services – Provinces.

LE REGIONI E LA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE NELLA PROSPETTIVA DELL'INTEGRAZIONE COSTITUZIONALE EUROPEA*

di Simonetta Trozzi**

Sommario. 1. La dimensione territoriale della *multilevel regulation* tra criticità e opportunità. L'attuazione del principio di prossimità nell'ambito delle politiche per la qualità della regolazione. – 2. La partecipazione delle Regioni alla fase di formazione del diritto dell'Unione europea tra attuazione dell'autonomia differenziata (Corte cost., sent. n. 192/2024) e c.d. procedura di allerta precoce (*early warning system*). – 3. Il ruolo del Comitato delle Regioni nella fase prelegislativa: l'attività parieristica e il ricorso davanti alla Corte di giustizia per violazione dei propri diritti istituzionali. – 4. Gli strumenti di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche a livello regionale. – 5. La Corte costituzionale e la qualità della legislazione regionale (sent. n. 110/2023). Considerazioni di sintesi e prospettive future.

1. La dimensione territoriale della multilevel regulation tra criticità e opportunità. L'attuazione del principio di prossimità nell'ambito delle politiche per la qualità della regolazione.

Il termine *multilevel regulation*[1] esprime bene la dimensione territoriale del tema della qualità della regolazione nonché le sue implicazioni, tra le quali l'essere essa stessa fenomeno in grado di contribuire all'integrazione regionale nel *federalizing process* europeo[2]. Ciò è risultato ancora più evidente dopo la riforma costituzionale del 2001, che ha riguardato il Titolo V, parte II della Cost., e ha dato un nuovo assetto ai centri di produzione normativa non solo secondo un rapporto di gerarchia ma anche di autonomia, soprattutto per quanto concerne la semplificazione della legislazione[3].

---

* *Sottoposto a referaggio.*

** Dottoranda di ricerca in Legalità, Culture politiche e Democrazia – Università di Perugia.

[1] N. Chowdhury, R.A. Wessel, *Conceptualising Multilevel Regulation in the EU: a legal translation of multilevel governance?*, in *European Law Journal*, 2012, 335 ss.

[2] A. Papa, *Le Regioni italiane nella* multilevel governance *europea*, in Ead. (a cura di), *Le Regioni nella* multilevel governance. *Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Torino, 2016, 37 ss.; P. Bilancia, *Il modello europeo di* multilevel governance, in A. Papa (a cura di), *Le Regioni nella* multilevel governance, cit.; B. Caravita, *La grande sfida dell'Unione europea tra prospettive di rilancio ed ombre di declino*, in Id., *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, Napoli, 2012, 159 ss.

[3] Tramite la riforma del Titolo V Cost., operata con l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, all'art. 117, comma 5 è stata introdotta la partecipazione regionale alle fasi di formazione e attuazione degli atti europei. Il legislatore aveva provveduto a darne attuazione con la l.n. 131/2003 (c.d. legge «La Loggia»), la l.n. 11/2005 (c.d. legge «Buttiglione») e in ultimo con la l.n. 234/2012, la quale ultima disciplina la partecipazione delle Regioni, delle Province autonome e delle autonomie locali al processo di formazione degli atti dell'Unione europea, configurando una potestà di tipo consultivo tramite il ruolo svolto dal sistema delle Conferenze. A tal proposito v. P. Caretti, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le Regioni*, 2012, 837 ss.; A.

Già nel Libro bianco sulla *governance* del 2001[4] la Commissione europea individuava l'impiego degli strumenti per una migliore regolazione quale strada complementare al rafforzamento e all'incompiuta integrazione degli enti subnazionali nella *governance* multilivello europea[5]. La costituzionalizzazione e procedimentalizzazione del principio di sussidiarietà e proporzionalità[6] nonché l'istituzione – nel 1994 dopo l'entrata in vigore del trattato di Maastricht – del Comitato della Regioni (d'ora in poi CdR o Comitato)[7], quali strumenti di coesione degli Stati nazionali predisposti a fronte della progressiva perdita di sovranità, presuppongono *in nuce* l'esigenza di adottare una strategia comune a favore dell'implementazione del processo volto a migliorare la qualità dell'attività legislativa (cd. *better regulation)*[8].

Il presente scritto intende focalizzarsi sul ruolo che le Regioni svolgono in rapporto alla *better regulation* nella prospettiva multilivello connaturata al quadro delle regole e al modello organico di buona qualità della regolazione che ha riguardo a tutte le fasi della stessa (*life cycle*

Napolitano, *Le Regioni a statuto speciale nel processo decisionale dell'Unione europea*, in A. Papa (a cura di), *Le Regioni nella* multilevel governance. *Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, cit., 147 ss. Con la riforma, inoltre, è stato soppresso il sistema dei controlli e di supporto preventivo sugli atti delle Regioni e degli enti locali. Per tale specifico aspetto si v. F. Bassanini, S. Paparo, G. Tiberi, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in *Astrid Rassegna*, 11, 2005, 1-104, in partic. 87 ss.

[4] COM(2001) 428 *final*.

[5] P. Bilancia, *Il modello europeo di* multilevel governance, cit., 1 ss. la quale A. rinvia a N. Lupo per la tesi secondo cui l'ordinamento europeo potrebbe essere meglio descritto come caratterizzato da una Costituzione composita e non già come un ordinamento multilivello.

[6] Rispettivamente art. 5, par. 3 e par. 4 TUE nonchè Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Per un'analisi del principio di sussidiarietà a livello europeo si v. G. Scaccia, *Il principio di sussidiarietà nell'Unione Europea*, in G. Marazzita (a cura di), *Il processo di integrazione europea dopo il trattato di Lisbona*, Napoli, 2012, 117-133; K. Van Kersbergen, B. Verbeek, *The Politics of International Norms: Subsidiarity and the Imperfect Competence Regime of the European Union*, in *European Journal of International Relations*, 2, 2007, 217–238; N. Lupo, *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in A. Manzella, N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, 2014, in partic. 113-128.

[7] A. D'Atena, *Regioni e sovranazionalità*, in Id. (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Giuffrè, Milano, 2008, in partic. 20-21; F.B. Callejón, *I Parlamenti sub-statali e la costruzione di una democrazia pluralistica a livello europeo. Relazione al Convegno "Parlamenti sub-statali nella dimensione nazionale ed europea"*, Roma, 5 marzo 2025, in *Nomos*; Id., *La democrazia rappresentativa e l'Unione Europea*, in *federalismi.it*, Focus 1, 2017; M. Mascia, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea*, Padova, 1996; L. Frosina, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, in *Dir. pubb. comp. ed eur.*, 2013, 1097 ss.; M. Esposito, *Dal Libro bianco sulla governante europea alla Convenzione sul futuro dell'Europa: il Comitato delle Regioni e le sue componenti*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2004; A. Randazzo, *La rappresentanza delle Regioni e l'insufficienza dei tradizionali organismi di concertazione (in particolare, la Conferenza Stato-Regioni e il Comitato delle Regioni). Prime osservazioni*, in *giurcost.it*, 2017; D. Messina, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nella multilevel governance europea*, in A. Papa, (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea*, cit., 63 ss.; S. Mangiameli, *Il disegno istituzionale dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2011, 377 ss. Sulla democrazia rappresentativa e partecipativa a livello europeo e il coinvolgimento del Comitato della Regioni si v. A.M. Cecere, B. Guastaferro, *La Conferenza sul futuro dell'Europa tra democrazia rappresentativa, partecipativa e di prossimità*, in *Istituzioni del federalismo*, 1-2, 2022, 241 ss., in partic. 247 ss.

[8] La *better regulation* è locuzione strettamente connessa a quella di qualità della regolazione. Quest'ultima è caratterizzata da uno spiccato polimorfismo dovuto alla pluralità di livelli istituzionali coinvolti e ai relativi atti normativi (livello dell'Unione europea, dello Stato nazionale e livello regionale) nonché alla pluralità di funzioni che la caratterizzano, quale ad esempio, l'essere essa stessa strumento di contenimento degli oneri amministrativi e di agevolazione del mercato. A tal proposito si v. L. Di Majo, *La qualità della legislazione tra regole e garanzie*, Napoli, 2019; A. Simoncini, E. Longo, *L'ultima stagione della semplificazione: la riduzione degli oneri amministrativi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2013; A. Morrone, *La qualità della legislazione regionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2011, 5 ss. Sulla "regolazione" quale categoria attuale ed autonoma v. N. Greco, *Consistenza, articolazione ed ambiguità della "regolazione"*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 37, 2004, 7-42.

approach)[9]. Ciò al fine di osservare, per il tramite di questa particolare angolazione, le dinamiche del principio di sussidiarietà, da vicino e dal suo interno.
I versanti che saranno presi in considerazione nella prospettiva dell'integrazione regionale saranno pertanto sia quello della qualità del sistema delle fonti, sia quello della qualità delle norme, nel proposito di saggiare qual è l'apporto che le Regioni concretamente danno in termini di certezza del diritto al costante e in continua evoluzione processo di integrazione europea.
L'analisi verrà condotta, in primo luogo, in rapporto alla fase ascendente, di formazione del diritto dell'Unione, con riferimento dapprima al ruolo delle Assemblee legislative regionali nella c.d. procedura di allerta precoce o *early warning system* di cui all'art. 6 TUE e secondariamente al ruolo del CdR nella fase prelegislativa. Si procederà, inoltre, con riferimento alla concreta attuazione delle politiche europee e nazionali, avuto riguardo all'impiego da parte delle Regioni degli strumenti di buona qualità della regolazione (AIR, VIR, ATN), nonché agli strumenti che le Assemblee legislative regionali impiegano per esercitare la funzione di controllo sull'attuazione delle leggi, quali le clausole valutative e le missioni valutative.
Ai sensi dell'art. 5 TUE la delimitazione delle competenze dell'Unione europea si fonda sul principio di attribuzione, mentre l'esercizio delle medesime si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità. A tal proposito è stato osservato da parte della dottrina[10] che il necessario corollario del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione è costituito dall'art. 10, par. 3, TUE, ossia dal principio di prossimità che impone che le decisioni siano prese al livello di prossimità più vicino al cittadino.
La significatività del ruolo delle Regioni nell'ambito della qualità della regolazione è apprezzabile non solo in quanto sottesa a tale architettura istituzionale, agendo sia sul fronte del raccordo interistituzionale, sia su quello squisitamente politico, ma anche perchè desumibile dall'analisi della peculiarità del quadro delle regole di tecnica legislativa. Esso ricomprende oltre la disciplina del *drafting* formale concernente la tecnica di preparazione delle leggi e di confezione degli enunciati normativi, anche quella attinente al *drafting* sostanziale, ossia sulla valutazione e controllo degli effetti prodotti dagli interventi normativi[11]. Non sono estranei, inoltre, profili attinenti alla semplificazione e al riordino del *corpus* normativo, nonché aspetti relativi alla partecipazione al processo legislativo, all'informazione e alla comunicazione istituzionale. Le regole di tecnica legislativa, sia statali che regionali, si estendono progressivamente fino a trascolorare nel merito dell'atto stesso con riguardo alla corrispondenza tra gli obiettivi dichiarati, gli strumenti normativi e i mezzi e le risorse, materiali e finanziarie[12].
Fin dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al CdR, *Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori* del 2021[13], il CdR chiede, tramite il parere fornito dal medesimo organo in quella

[9] Comunicazione della Commissione europea, *Smart regulation in the European Union*, COM(2010) 543 *final*. I profili investiti dalle regole di tecnica legislativa sono plurimi: dal *drafting* formale alla collocazione dell'atto nel sistema delle fonti, al *drafting* sostanziale relativo all'impatto previsto e prodotto (AIR e VIR) fino alla semplificazione del corpus normativo dell'ordinamento. A tal proposito v. E. Albanesi, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Napoli, 2019, 24 ss.
[10] A. Papa, *Le Regioni italiane nella* multilevel governance *europea*, in Id. (a cura di), *Le Regioni nella* multilevel governance. *Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, cit., 37 ss.
[11] M. Carli, *La buona qualità delle leggi regionali: un passo avanti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2024, 73 ss.; E. Albanesi, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Napoli, 2019.
[12] C. Tucciarelli, *Il Consiglio di Stato e le regole tecniche sulla redazione degli atti normativi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2022, 372 ss.
[13] COM (2021) 219 *final*.

occasione, che il sistema *Legiferare meglio* integri l'architettura della *governance* multilivello dell'UE.

Da ultimo, in un suo parere del giugno 2024, il CdR ribadisce la convinzione che un maggiore coinvolgimento del medesimo, assieme a quello delle «[R]egioni in tutte le fasi del processo legislativo europeo – dalla preparazione dei progetti legislativi all'attuazione, alla valutazione e alla revisione degli atti giuridici adottati – e nei processi strategici generali possa garantire un processo decisionale e un'attuazione della politica dell'UE più efficienti; ciò si basa sul fatto che gli enti regionali e locali, responsabili dell'attuazione di oltre il 70 % della legislazione dell'UE, si trovano in una posizione migliore rispetto a qualsiasi altro livello della pubblica amministrazione per riconoscere le difficoltà e le sfide specifiche connesse all'attuazione del diritto dell'UE e alla relativa comunicazione. Applicando correttamente i principi della *governance* multilivello e della sussidiarietà attiva, la legislazione e le politiche dell'UE non sarebbero solo più vicine alle esigenze dei cittadini europei, ma anche più efficaci e maggiormente basate su dati concreti»[14].

Invero, almeno sul piano teorico, il livello regionale è il più idoneo a una regolazione di qualità, sia per la limitata estensione territoriale, sia per le funzioni di indirizzo, coordinamento e programmazione di cui sono dotate le Regioni[15] nel solco della realizzazione – e del costante consolidamento – del disegno della democrazia di prossimità quale declinazione della democrazia rappresentativa. Tale aspetto è stato recentemente ribadito dalla Consulta tramite la sent. n. 192/2024 che ha dichiarato l'illegittimità parziale della l.n. 86/2024, *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*. «L'attribuzione delle funzioni ai livelli territoriali più vicini alla popolazione interessata può migliorare l'effettività della responsabilità politica, perché la vicinanza favorisce il controllo e la partecipazione democratica, mentre stimola l'autorità pubblica ad essere più "responsiva" nei confronti delle preferenze prevalenti nella comunità governata»[16].

Nonostante ciò, non mancano criticità in ordine, *inter alia*, al mancato funzionamento di organismi regionali a ciò deputati, ossia i Comitati regionali per la legislazione, come emerso – ultimamente – dalla vicenda sottesa alla sentenza della Corte cost. n. 110/2023, relativa all'incostituzionalità di una legge regionale molisana[17]. Si aggiungano inoltre gli inviti che la

---

[14] Comitato delle Regioni, Progetto di parere, *Sussidiarietà attiva: un principio fondamentale nel programma dell'UE "Legiferare meglio"*, 161ª sessione plenaria del 19 e 20 giugno 2024.

[15] A. Morelli, *Le norme regionali sulla qualità della regolazione: problemi e prospettive*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Milano, 2012, 67 ss.

[16] Punto 4.2.3 del *Considerando in diritto*.

[17] G.U. Rescigno, *Se una legge è radicalmente oscura. (Annotazioni suggerite dalla sentenza costituzionale n. 110/2023)*, in *Quad. cost.*, 2023; P. Costanzo, *Ancora un (notevole) avanzamento nella giustiziabilità del* drafting *legislativo (osservazioni minime a prima lettura di Corte cost. n. 110/2023)*, in *Consulta online, Studi* II, 2023, 461-462; T.E. Frosini, *Le criticità della legislazione e qualche rimedio*, in *federalismi.it-paper*, 6 marzo 2024, 1 ss.; L. Di Majo, *Una legge «radicalmente oscura» è incompatibile con la Costituzione. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 110/2023*, in *Consulta online*, II, 13 luglio 2023, 715 ss.; A. Bonomi, *La forma è sostanza: quando una legge è irrimediabilmente oscura e come tale incostituzionale?*, in *Consulta online*, I, 2024, 164 ss.; G. Donato, C. Lotta, *L'irragionevolezza della «radicale oscurità» legislativa: un nuovo percorso per la Corte costituzionale? Nota a C. cost. n. 110 del 2023*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 2023, 165 ss.; L. Lorello, *La qualità della legislazione diventa un'esigenza bicamerale: considerazioni sul nuovo Comitato per la legislazione del Senato della Repubblica nel primo semestre di attività*, in *federalismi.it*, 27, 2023, 17 ss.; P. Costanzo, *Ancora un (notevole) avanzamento nella giustiziabilità del drafting legislativo (osservazioni minime a prima lettura di Corte cost. n. 110/2023*, in *Consulta online*, 13/7/2023, 461 ss.; M. Milanesi, *L'incostituzionalità delle «disposizioni irrimediabilmente oscure». Riflessioni a margine di Corte Cost., Sent. N. 110/2023*, in *Consulta online*, 17/7/2023, 725 ss.; E. Longo, *Brevi note sul contributo recente della Corte costituzionale alla qualità della legislazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2022, 405 ss.; S. Scagliarini, *La Corte e la tecnica legislativa*, in *Consulta online*, III, 2023, 832 ss.; F. Savastano, *Una nuova disciplina per il gioco d'azzardo e le*

Consulta ha nel tempo rivolto al legislatore regionale a prestare attenzione al miglioramento della qualità della tecnica legislativa utilizzata[18].
Le Regioni hanno frequentemente manifestato crescente interesse verso la *better regulation,* sulla scia di quanto accadeva a livello statale ma anche in seguito alle spinte provenienti dall'Unione europea e dall'OCSE. Come è noto, infine, nel marzo 2024 è stato aggiornato il Manuale di *drafting* legislativo promosso dalla Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome con l'obiettivo, tra gli altri, di «contribuire a un rilancio delle Assemblee legislative regionali e del loro ruolo rappresentativo, nel complesso delle attività che costituiscono e supportano la costruzione, la realizzazione e la valutazione delle politiche pubbliche»[19].

2. La partecipazione delle Regioni alla fase di formazione del diritto dell'Unione europea tra attuazione dell'autonomia differenziata (Corte cost., sent. n. 192/2024) e c.d. procedura di allerta precoce (early warning system). La significatività del ruolo demandato alle Regioni nell'ambito della qualità della regolazione è apprezzabile, innanzitutto, con riguardo alla partecipazione in via diretta e indiretta delle Regioni al c.d. *decision making process* europeo. Come è noto, la già citata riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, all'art. 117, c. 5, ha introdotto la partecipazione regionale alle fasi di formazione e attuazione degli atti europei. L'attuazione è da ultimo avvenuta con la l.n. 234/2012, la quale ultima disciplina la partecipazione delle Regioni, delle Province autonome e delle autonomie locali al processo di formazione degli atti dell'Unione europea, configurando una potestà di tipo consultivo tramite il ruolo svolto dal sistema delle Conferenze, che in questa sede non sarà oggetto di trattazione[20].
In proposito, arricchisce tale scenario il disegno di legge d'iniziativa governativa (collegato alla manovra di finanza pubblica) sull'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, co. 3, Cost., già approvato dal Senato nella seduta del 23 gennaio 2024[21], il cui testo definitivo è confluito nella l.n. 86/2024, *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*. Il testo demanda alle Regioni un ruolo consultivo attuato attraverso

scommesse sportive. Riflessioni a partire dal riordino del comparto online, operato con D. Lgs. 41 del 2024, in *Rivista AIC*, 3, 2024, 36 ss., in partic. 74 ss.

[18] Ciò è avvenuto nell'ambito dello scrutinio di legittimità costituzionale di cui alle sentt. nn. 76/2023 e 147/2023.

[19] Come si legge a p. 146 del Manuale, nella sezione dedicata alla prima delle cinque Appendici di cui si compone concernenti sia regole di *drafting* formale che sostanziale. A tal proposito v. M. Carli, *La buona qualità delle leggi regionali: un passo avanti*, cit.; M. Pietrangelo, *Un nuovo approccio metodologico nel Manuale per la redazione delle leggi regionali: riannodare il drafting formale e il drafting sostanziale*, in *Consulta Online*, 2, 2024, 936 ss.; C. Deodato, *Le ragioni di nuove istruzioni e raccomandazioni sulla qualità della regolazione: una rinnovata attenzione per il drafting sostanziale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2022, 423 ss.; A. D'Aloia, P. Mazzina, *Qualità della legge e giustizia costituzionale. Appunti intorno ad una questione aperta*, in V. Cocozza, S. Staiano (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2001, 841 ss.
L'elaborazione, da parte della Regione Toscana, del primo manuale per la redazione dei testi legislativi risale al 1984. Negli anni successivi altre Regioni seguono la medesima strada, approvando proprie circolari sulla formulazione degli atti normativi. Il 24 gennaio 1992 viene approvato dalla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome il primo manuale di *drafting* legislativo, ossia il volume «Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi». Nel 2002 e 2007 tale testo, risultato dell'unificazione delle direttive sul *drafting* legislativo in vigore negli Uffici dei Consigli e delle Giunte, verrà aggiornato.

[20] Per una diffusa analisi si v. B. Vimercati, *La* better regulation *come strumento politico dell'integrazione regionale nel* federalizing process *europeo*, in *federalismi.it*, 7, 2018, 2 ss., in partic. 20 ss.

[21] A.C. 1665.

un sistema di consultazioni tramite la Conferenza unificata per le questioni di competenza regionale concernenti la determinazione dei LEP[22]. I meccanismi di consultazione tramite la Conferenza unificata vengono pertanto confermati e la rappresentanza ufficiale in sede europea resta affidata al Governo nazionale. Questa impostazione – pur non traducendosi in una partecipazione diretta delle Regioni al Consiglio europeo – riflette l'intenzione di valorizzare il ruolo degli enti regionali attraverso un coinvolgimento preventivo nell'ambito del *domestic framework*; un diretto coinvolgimento degli esponenti regionali in sede di Consiglio europeo avrebbe potuto contribuire, seppure indirettamente[23], a contenere le difficoltà nel coordinamento della legislazione regionale derivanti dal riparto delle competenze e alle caratteristiche delle leggi quadro nazionali su materie regionali, i cui principi, ricavandosi anche dai principi dell'ordinamento, non sono monolitici[24]. La Corte costituzionale, come menzionato, è intervenuta sulla legge con la sentenza n. 192/2024. Secondo la Corte qualsiasi conferimento di funzioni deve soggiacere, anzitutto, al principio di sussidiarietà inteso nella sua dimensione verticale, quale criterio che richiede che sia scelto, per ogni specifica funzione, il livello territoriale più adeguato in relazione alla natura della stessa ed al contesto in cui avviene la sua allocazione. Secondo quanto precisato dalla Corte costituzionale (punto 8.4 del *Considerato in diritto*), «l'art. 116, terzo comma, Cost., richiede che il trasferimento riguardi specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa, e sia basato su una ragionevole giustificazione, espressione di un'idonea istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà». La ripartizione delle funzioni deve dunque corrispondere al modo migliore per realizzare i principi costituzionali[25].

È proprio in rapporto a tale contesto che è possibile saggiare quanto il principio di sussidiarietà, introdotto per compattare gli Stati nazionali a fronte della perdita di sovranità e dunque favorirne l'integrazione, sia diventato nelle intenzioni dei redattori del Trattato di Lisbona lo strumento da prediligere per coinvolgere la dimensione nazionale e subnazionale a livello europeo, a tal punto da aver previsto una verifica sul rispetto del principio stesso.

Lo strumento richiamato, ossia il meccanismo di allerta preventiva o *early warning system*[26], ha

---

[22] Art. 3, c. 4, 5,7, l.n. 86/2024 con riguardo in particolare alla delega al Governo per la determinazione dei LEP ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, co. 3, Cost.

[23] Nel solco del riconoscimento da parte della Corte costituzionale della promozione dell'autonomia quale parte integrante e fondamentale dell'identità costituzionale dello Stato membro (Corte cost., sent. n. 238/2014 e ordinanza n. 24/2017).

[24] I conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni impegnano in larga parte la Corte costituzionale e la fase del precontenzioso non è efficace. Tra le iniziative adottate al fine di ridurlo vi è l'adozione della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, "*Esame delle leggi delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e delle questioni di legittimità costituzionale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 127 della Costituzione. Razionalizzazione dell'attività istruttoria del Governo"* del 23 ottobre 2023, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 250 del 25 ottobre 2023. A tal proposito si v. F. Politi, *La direttiva sulla "razionalizzazione" della procedura governativa di esame delle leggi regionali. Prime considerazioni*, in *La lettera AIC*, 11, 2023, 4 ss.

[25] Con riguardo al combinato disposto degli artt. 117 e 118 Cost. la Corte costituzionale ha coniato l'istituto della cd. «chiamata in sussidiarietà» permettendo allo Stato di estendere la propria potestà legislativa ordinaria per disciplinare funzioni amministrative attratte, per esigenze di esercizio unitario, alla sua competenza. Applicato alla procedura di riconoscimento di autonomia differenziata, il principio di sussidiarietà parte dal medesimo presupposto consistente nella necessità che sia espresso un giudizio di adeguatezza dell'ente che esercita la funzione in relazione alla specificità della situazione.

[26] P. Bilancia, *L'*early warning system *nella prassi dello spazio pubblico europeo*, in F. Lanchester (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella* governance *multilivello*, Milano, Giuffrè, 2016; M. Cecili, *La sussidiarietà e l'early warning system tra diritto e politica: il caso della cd. "Direttiva Tabacco" del 2014*, in *LUISS SOG Working Papers*, 41, 2-9.; Id., *La modifica del Regolamento del Senato e le nuove procedure per l'invio di un parere motivato all'interno dell'*early warning mechanism, in *Rivista AIC*, 2, 2018, 1 ss.; C. Caruso, *Prassi e funzioni del sistema di* early warning, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 5, 2016, 3; N. Lupo, *Il terzo «cartellino giallo» e i multiformi usi dell'early warning system, in Quaderni Costituzionali,* 3, 2016, 571-573; T.F. Giupponi, C. Caruso, *Qualità della legislazione e valutazione delle politiche*

riguardo alla partecipazione indiretta delle Regioni alla formazione del diritto europeo ed è disciplinato all'art. 6 del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona, cuore dell'applicazione del principio di sussidiarietà[27]. Tale meccanismo «incarna compiutamente lo spirito dialogico, riflessivo, policentrico e post-nazionale del sistema multilivello europeo»[28] ed è da considerarsi quale strumento con una finalità marcatamente politica[29].

Ciascun Parlamento (o Camera) può sollevare obiezioni sulla conformità di un progetto legislativo con il principio di sussidiarietà emettendo un parere motivato (*reasoned opinion*) entro un termine di otto settimane dalla data di trasmissione del medesimo progetto a tutti i parlamenti nazionali nelle rispettive lingue; all'art. 6, c. 1, Prot. n. 2 è inoltre prevista la facoltà delle Assemblee legislative regionali di essere consultate da parte dei Parlamenti nazionali. Qualora i pareri motivati rappresentino almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali (un quarto, nel caso di proposte relative allo spazio di libertà sicurezza e giustizia), il progetto deve essere riesaminato dalla Commissione europea che può, con una decisione motivata, mantenerlo, modificarlo o ritirarlo (cd. cartellino giallo). A tal fine ciascun Parlamento nazionale dispone di due voti (in un sistema bicamerale ciascuna Camera dispone di un voto); qualora i pareri motivati dei parlamenti nazionali rappresentino almeno la maggioranza semplice dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali, se la Commissione sceglie di mantenere la proposta, il Parlamento europeo (a maggioranza dei voti espressi) o il Consiglio (a maggioranza del 55 % dei membri) possono decidere che la proposta è incompatibile con il principio di sussidiarietà e che non formi pertanto oggetto di ulteriore esame (cd. cartellino arancione).

L'attivazione del meccanismo – che non ha mai portato al cartellino arancione e solo tre volte al raggiungimento della soglia per il cartellino giallo (2012, 2013 e 2016)[30] – ha messo in luce come la medesima si sia rivelata più una procedura di consulenza, che un potere di veto. Ciò, in definitiva, ha condotto la dottrina a rilevare che il riferimento specifico ai «parlamenti regionali con poteri legislativi» (art. 6, c. 1, Prot. n. 2) si riduce ad una mera indicazione di apertura al coinvolgimento delle Regioni[31]. Può dirsi, dunque, che la procedura ha apportato benefici soprattutto ai Parlamenti nazionali in quanto si è tradotta, nei fatti, in una modalità di interruzione dell'iter di approvazione della normativa che consente alla Commissione di esaminare la proposta rispetto alla compatibilità con il macroprincipio di sussidiarietà. A ben vedere, anche il tenore dell'art. 6 TUE mette in luce come il coinvolgimento delle Assemblee legislative regionali è eventuale ed è rimesso alla discrezione dello Stato.

È comunque constatabile che i pareri motivati emessi da parte degli Stati membri ex art. 6, c. 1, Prot. n. 2 sono aumentati in maniera costante con un raddoppiamento nell'anno 2022

pubbliche: le clausole valutative in alcune esperienze regionali, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2011, 39 ss.; G. Piccirilli, *Il Parlamento nella valutazione delle politiche pubbliche*, in F. Dal Canto, A. Sperti (a cura di), *Gli strumenti di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche*, Torino, 2022, 29 ss.; Id., *Oggetto, termine, principi e criteri direttivi nelle deleghe del meccanismo Taglialeggi*, in N. Lupo (a cura di), *Taglia leggi e normattiva tra luci e ombre*, Padova, 2011; N. Lupo, *Il terzo «cartellino giallo» e i multiformi usi dell'early warning system, in Quaderni Costituzionali*, 3, 2016, 571-573.

[27] M. Cecili, *La modifica del Regolamento del Senato e le nuove procedure per l'invio di un parere motivato all'interno dell'early warning mechanism*, cit., in partic. 3.

[28] C. Caruso, *Prassi e funzioni del sistema di* early warning, cit., 3.

[29] A. Manzella, *Sui principi democratici dell'Unione Europea*, Napoli 2013, in partic. 25.

[30] N. Lupo, *Le molteplici funzioni dell'*early warning system*, alla luce del terzo "cartellino giallo" sui lavoratori distaccati*, in *Astrid*, 20, 2026.

[31] Si v. B. Vimercati, *La* better regulation *come strumento politico dell'integrazione regionale nel* federalizing process *europeo*, cit., in partic. 13

rispetto al 2021, come non si registrava dal 2016[32]. Tuttavia, è possibile notare che alcuni di questi pareri motivati si fondano non tanto su critiche puntuali riguardo a violazioni del principio di sussidiarietà quanto piuttosto sulla percezione della mancanza di un'analisi della situazione nazionale.

Si rinviene conferma di tale crescente coinvolgimento nelle proposte di riforma del CdR sul tema della sussidiarietà volte a migliorare la partecipazione dei Parlamenti nazionali e regionali e delle autorità locali e regionali nella definizione e applicazione delle politiche europee[33].

Al riguardo merita menzione la proposta avanzata da alcuni Parlamenti nazionali di introduzione di un diritto di iniziativa attraverso il cosiddetto meccanismo del cd. cartellino verde o *green card procedure* che consenta ai parlamenti nazionali o alle assemblee legislative regionali di presentare proposte legislative affinché il diritto dell'UE possa rispondere meglio alle esigenze locali e regionali[34].

3. Il ruolo del Comitato delle Regioni nella fase prelegislativa: l'attività parieristica e il ricorso davanti alla Corte di giustizia per violazione dei propri diritti istituzionali.

Il coinvolgimento delle Regioni nella qualità della regolazione nella prospettiva dell'integrazione costituzionale europea trova inoltre svolgimento con riguardo al ruolo del CdR nella fase prelegislativa con riguardo specifico a due attribuzioni previste dai Trattati.

In primo luogo, tra i mezzi a ciò deputati vi sono le consultazioni obbligatorie e facoltative; tale attività parieristica si esprime attraverso i pareri obbligatori, legati ad alcune specifiche materie e pareri facoltativi per tutte le altre materie rispetto alle quali la Commissione o il Consiglio o il Parlamento possono avvalersi della consultazione del Comitato oppure quest'ultimo ha la facoltà di esprimersi di propria iniziativa (cd. pareri di iniziativa). Il Comitato svolge un ruolo precipuo anche nell'ambito della verifica del principio di sussidiarietà, essendo incaricato di formulare un programma di durata annuale che funga da «guida informativa sulle attività del Comitato» nel settore della sussidiarietà.

A tal proposito, tra le altre proposte di riforma avanzate dal Comitato stesso vi è l'introduzione sistematica, in tale fase prelegislativa delle consultazioni e valutazioni, di una valutazione di impatto territoriale (VIT) al fine di valutare il possibile impatto della legislazione europea su Regioni e città, in particolare in ambiti di alto impatto sui territori, come clima, resilienza, sanità pubblica e trasporti[35]. Lo scopo primario è garantire che le politiche e gli atti legislativi dell'UE non abbiano impatti diversi nelle diverse Regioni, aggravando le disparità regionali e rendendo inefficaci le politiche europee.

In secondo luogo, rileva in tale fase la prerogativa del ricorso davanti alla Corte di giustizia per violazione dei propri diritti istituzionali ex art. 263, co. 3, TFUE. L'art. 8, co. 2, Prot. n. 2 prevede che i ricorsi avverso gli atti legislativi dell'Unione in violazione del principio di sussidiarietà possano essere proposti anche dal CdR quando si tratti di atti per i quali era prevista la consultazione dello stesso. Ad oggi, tuttavia, non risulta che il CdR si sia avvalso

[32] Come emerge dalla Comunicazione della Commissione COM(2023)640 recante la relazione annuale sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali riferita all'anno 2022.

[33] Come rappresentate nella risoluzione del 22 novembre 2023 sulle proposte del Parlamento europeo per quanto riguarda la modifica dei Trattati (2022/2051(INL)) e nel citato Progetto di parere del Comitato delle Regioni, *Sussidiarietà attiva: un principio fondamentale nel programma dell'UE "Legiferare meglio"*.

[34] Sul meccanismo del cartellino verde si v. M. Goldoni, *The Instrumental Value of Horizontal Parliamentary Cooperation: Subsidiarity Review and the Political Dialogue*, in N. Lupo, C. Fasone (a cura di), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Hart Publishing, 2016, 167 ss.

[35] Comitato delle Regioni, Progetto di parere, *Sussidiarietà attiva: un principio fondamentale nel programma dell'UE "Legiferare meglio"*, punto 13 e punti 15 e 16.

di tale facoltà[36]. In rapporto a tale prerogativa, parte della dottrina[37] ritiene che sia auspicabile prevedere un corrispondente accesso diretto alla CGUE da parte delle Regioni che già hanno la facoltà di partecipare, attraverso il Comitato delle Regioni o nell'ambito della fase ascendente all'interno del proprio ordinamento, alla formazione degli atti dell'Unione europea e provvedere direttamente alla relativa attuazione nelle materie di propria competenza. Ciò avrebbe un impatto positivo in particolar modo per quegli Stati le cui infrazioni sono da addebitarsi principalmente agli enti regionali, come per l'Italia. Inoltre, si tratterebbe di un corollario inevitabile della progressiva affermazione del ruolo delle Regioni stesse nell'ambito delle politiche dell'UE. L'introduzione di tale forma di accesso diretto sarebbe inoltre possibile a Trattati invariati, attraverso la modifica dell'art. 40 dello Statuto della Corte di giustizia.

4. Gli strumenti di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche a livello regionale.

Infine, il terzo aspetto di questa analisi concerne la concreta attuazione delle politiche europee e nazionali da parte delle Regioni. Si tratta dell'impiego da parte delle Regioni degli strumenti di buona qualità della regolazione, ossia AIR, VIR, ATN, nonché degli strumenti che le Assemblee legislative regionali impiegano per esercitare la funzione di controllo sull'attuazione delle leggi, ossia le clausole valutative e le missioni valutative di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche[38].

A tal fine appare opportuna una precisazione. Sebbene le Regioni, per quanto riguarda il *drafting* formale, si siano dotate di una disciplina esaustiva e aggiornata – contenuta nel Manuale recentemente novellato –, per quanto riguarda il *drafting* sostanziale esse sono sfornite di regole comuni. Se dunque le Regioni a statuto ordinario (ad eccezione della Liguria) tramite previsioni statutarie introducono regole di *drafting* e disciplinano AIR e VIR, le Regioni a statuto speciale e le Provincie autonome non sono intervenute sugli statuti ma hanno introdotto tali regole con fonte legislativa o regolamentare.

È stato osservato, inoltre, che la riforma del Titolo V della Costituzione, che ha determinato un aumento dei centri di produzione normativa, ampliandone l'autonomia e sviluppando la pluralità delle fonti del diritto non poteva non incidere sul processo di adozione e attuazione degli strumenti volti alla qualità della regolazione[39]. Tuttavia, è osservabile proprio a partire dalla riforma del Titolo V della Cost., che con l'inversione del criterio di riparto delle materie, l'attribuzione alle Regioni di una competenza concorrente più estesa, assieme al riparto della

---

[36] F. Balaguer Callejón, *I Parlamenti sub-statali e la costruzione di una democrazia pluralistica a livello europeo*, in F. Lanchester (a cura di), Parlamenti sub-statali nella dimensione nazionale ed europea. Atti del convegno, Roma – Camera dei deputati, 5 marzo 2015, Torino, 2016, 11 ss.; D. Messina, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nella* multilevel governance *europea*, in AA.VV., *Le Regioni nella* multilevel governance. *Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, cit., 59 ss.

[37] I. Anrò, *L'intervento delle Regioni nei giudizi di fronte alla Corte di giustizia dell'Unione europea: una proposta* de jure condendo, in *federalismi.it*, 20, 2022, 498 ss.

[38] M. Picchi, *Gli strumenti di analisi e valutazione delle politiche pubbliche a livello regionale e la loro attuazione*, in F. Dal Canto, A. Sperti (a cura di), *Gli strumenti di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche*, cit.; T.F. Giupponi, C. Caruso, *Qualità della legislazione e valutazione delle politiche pubbliche: le clausole valutative in alcune esperienze regionali*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2011, 39 ss.

[39] F. Patroni Griffi, *Forme e procedure della normazione: l'esperienza del Nucleo per la semplificazione*, in Aa. Vv., *L'analisi di impatto della regolamentazione (Air) e l'analisi tecnico normativa (Atn) nell'attività normativa del Governo*, E. Catelani, E. Rossi (a cura di), Torino, 2003, 40 ss.; A. Morelli, Qualità della normazione regionale e tutela dei diritti sociali, in *Rivista AIC*, 1, 2014, in partic. 3 ss.; per una approfondita analisi di questo aspetto di veda anche F. Bassanini, S. Paparo, G. Tiberi, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in *Astrid Rassegna*, 2005, 11, in partic. 82 ss.

competenza regolamentare[40], ha posto le premesse per una netta separazione tra le politiche di qualità della regolazione perseguite a livello statale e a livello regionale, e per una differenziazione, tra Regione e Regione, dell'ordinamento amministrativo e dunque delle procedure amministrative, sia sotto il profilo degli aspetti organizzativi che degli aspetti più propriamente sostanziali[41].

In definitiva, le aspettative della dottrina relative all'incisione di tale riforma sul processo di adozione e attuazione degli strumenti volti alla qualità della regolazione sono state nel tempo deluse. Ciò emerge anche dai plurimi studi sulla incidenza che le tecniche di promozione della qualità normativa hanno, in particolar modo, sulla protezione dei diritti sociali a livello regionale e in ordine alla competitività intesa quale attività delle imprese[42].

L'occasione offerta dalla redazione dei nuovi statuti, inoltre, sembra essere andata perduta anche per il noto orientamento adottato dalla Corte costituzionale in merito alle enunciazioni statutarie che esprimono finalità da perseguire. Previsioni alle quali, secondo la Consulta, «non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto»[43].

Pertanto, la ricostruzione del quadro risulta alquanto ardua[44].

Per quanto riguarda la verifica *ex ante*, ossia l'AIR (analisi di impatto della regolazione, strumento di valutazione di come e quanto le regole incidano sulle condizioni di vita di cittadini e sull'attività delle imprese) le Regioni, a partire dal 2013, sembrano aver abbandonato questo strumento per favorire azioni di semplificazione amministrativa e misurazione degli oneri amministrativi come la MOA (ossia la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi e dei tempi burocratici). L'AIR viene utilizzata ad oggi per lo più in via sperimentale. Tra le motivazioni vi è il fatto che queste attività di analisi richiedono tempi che non collimano con quelli del procedimento legislativo, nonché risorse per reperire professionalità con competenze non sempre giuridiche. Lo strumento dell'ATN ossia dell'analisi tecnico-normativa appare, invece, uno strumento di rilievo per assicurare a livello verticale il rispetto della qualità della regolazione, in quanto tra le finalità per le quali viene condotta, vi è la verifica del rispetto delle competenze delle Regioni e delle autonomie territoriali.

---

[40] A. Iannuzzi, *Regolamenti delle Regioni. Questioni teoriche e aspetti problematici*, Napoli, 2012; D. Vitiello, *Potestà regolamentare ed attuazione del diritto comunitario da parte delle Regioni alla luce della riforma costituzionale*, in G. Cataldi, A. Papa, (a cura di), *Formazione del diritto comunitario e internazionale e sua applicazione interna. Il ruolo delle Regioni e dello Stato nelle esperienze italiana e spagnola*, Napoli, 2005.

[41] Adducono l'esempio delle politiche di semplificazione dei procedimenti che risultano in gran parte affidate alle Regioni in quanto l'organizzazione amministrativa e il funzionamento della Regione rientrano nella materia di competenza regionale generale/residuale (Corte cost., sent. n. 17/2004 in materia di esternalizzazione dei servizi amministrativi), F. Bassanini, S. Paparo, G. Tiberi, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, cit., in partic. 87 ss. Si vedano inoltre le esperienze riportate in M. Cavino, *I legislatori regionali nella fase discendente. Introduzione alla ricerca*, in *federalismi.it*, 21, 2024, IV ss.

[42] Tra questi, A. Morelli, *Qualità della normazione regionale e tutela dei diritti sociali*, in *Rivista AIC,* 1, 2024, 1 ss.; C.B. Ceffa, *Regionalismo differenziato e garanzia dei diritti sociali: profili di compatibilità costituzionale e potenziali benefici*, in *Dirittifondamentali.it*, 2, 2019, 1 ss.

[43] Corte cost., sent. n. 372/2004, punto 2 del *Considerato in diritto*; ma nello stesso senso cfr. anche Corte cost., sent. n. 378/2004, punto 5 del *Considerato in diritto*, e n. 379/2004, punto 1 del *Considerato in diritto*.

[44] Sebbene ai sensi dell'art. 19, co. 2, d.P.C.M. n. 169/2017, *Regolamento recante disciplina sull'analisi di impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione*, le Regioni siano tenute a inoltrare al DAGL elementi informativi relativi alle esperienze AIR e VIR, entro il febbraio di ciascun anno, ai fini della redazione della relazione annuale della Presidenza del Consiglio dei ministri, molte Regioni non vi ottemperano o lo fanno in maniera parziale.

Per quanto attiene, infine, la verifica dell'attuazione delle nuove leggi e la valutazione dei loro esiti, ossia le valutazioni *ex post* nelle Regioni, sono abbastanza diffuse le clausole valutative e le missioni valutative. Dai dati riportati nel portale del Progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali) [45] si desume che l'impiego della VIR è più diffuso di quello dell'AIR ma comunque meno dell'ATN.
Per quanto concerne il controllo *ex post* anch'esso è funzionale alla realizzazione delle politiche e al miglioramento delle stesse. Le clausole valutative hanno natura normativa e consistono in specifici articoli inseriti nella legge che impongono alla Giunta regionale, ossia il soggetto incaricato dell'attuazione, l'obbligo di comunicare al Consiglio regionale informazioni per verificare se la normativa in questione è stata attuata e le eventuali difficoltà (mandato informativo). Tale strumento di valutazione dell'impatto del testo legislativo in un momento successivo alla sua pubblicazione ed entrata in vigore incide *ex ante* sui contenuti della progettazione, nell'ottica del virtuoso approccio circolare alla qualità della regolazione, di cui si è detto in apertura.
Costituiscono uno strumento integrativo rispetto alle clausole valutative le missioni valutative, ossia strumenti che non hanno natura normativa tramite i quali è possibile soddisfare esigenze conoscitive nuove, contemplando fatti o eventi nuovi associati al mutato contesto. Si tratta di un'attività di controllo e valutazione che può essere avviata in seguito alla richiesta di una singola Commissione oppure di una quota minima di consiglieri.

5. La Corte costituzionale e la qualità della legislazione regionale (sent. n. 110/2023). Considerazioni di sintesi e prospettive future. La Regione, in quanto ente infra-statale, ha faticato a trovare riconoscimento nelle politiche e nei Trattati, tanto che si è a lungo parlato di «cecità regionale» delle Comunità europee[46].
Oggi la situazione appare mutata e in costante evoluzione in quanto, pur rimanendo saldo il principio di indifferenza dell'ordinamento dell'Unione europea rispetto alle scelte costituzionali compiute dagli Stati in tema di condivisione delle competenze legislative con enti infra-statali, vi è stata una progressiva affermazione delle istanze regionali attraverso politiche e azioni comunitarie alle stesse destinate, l'istituzione di fondi a sostegno delle stesse, la creazione del Comitato delle Regioni, fino alla valorizzazione nel Trattato di Lisbona.
Alcune prospettive future di tale percorso possono comunque essere tratte dalla breve analisi svolta. In primo luogo, la natura consulenziale della procedura di allerta precoce ha condotto alla proposta da parte del CdR e di alcuni Parlamenti nazionali di incrementare il dialogo politico con la Commissione tramite l'introduzione del c.d. cartellino verde, che mira a creare una forma di intervento proattiva dei Parlamenti nazionali e delle Assemblee legislative regionali, che non appare convincere del tutto. Non tutti gli ordinamenti hanno optato per una diversa rappresentanza parlamentare e l'introduzione di una simile apertura discriminerebbe nella partecipazione gli ordinamenti che si basano sulla mediazione dei Parlamenti nazionali nel raccordo con il livello europeo. Difatti, in definitiva, ancora valida è l'opinione della dottrina che ritiene che «le potenzialità del controllo di sussidiarietà non possono arrivare, tuttavia, a colmare il deficit di democraticità che oggi affligge l'Unione

[45] Quasi tutte le regioni hanno aderito al Progetto volto a formare dirigenti e funzionari regionali in grado di valutare gli effetti prodotti dalle leggi regionali.
[46] A. D'Atena, *Regioni e sovranazionalità*, in Id. (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, 2008, rispettivamente 1 ss. e 23 ss.; F. Raspadori, *Le reti del Comitato delle Regioni ed il rafforzamento del ruolo regionale nel contesto europeo ed internazionale*, in AA. VV., *L'attuazione delle politiche dell'Unione europea a livello regionale e locale*, Torino, 2020, in partic. 4; D. Messina, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nella* multilevel governance *europea*, in Aa. Vv., *Le Regioni nella* multilevel governance. *Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, cit., 59 ss.

europea»[47]. Tale dialogo dovrà pertanto svolgersi nell'ambito del *decision making process* europeo tramite gli istituti a ciò già deputati e sebbene il Trattato di Lisbona abbia riconosciuto al CdR il ruolo di ricorrente semi-privilegiato, vi sono alcune endemiche debolezze[48] che andrebbero prese in considerazione al fine di un suo più efficace coinvolgimento.

La legge per l'attuazione dell'autonomia differenziata (l.n. 86/2024), pur aumentando in modo significativo il grado di delega di funzioni legislative e amministrative dallo Stato centrale alle Regioni, non modifica il principio già sancito dalla l.n. 131/2003 mantenendo dunque intatto il meccanismo di rappresentanza diretta dei governi regionali nell'ambito del Comitato delle Regioni e di tutti i meccanismi che precedono il recepimento o l'espressione di voto sul progetto di atto europeo; ciononostante, grazie al più ampio spettro di autonomie legislative e amministrative attribuite alle Regioni, le medesime acquisiscono una capacità di interlocuzione più stringente ed un peso negoziale maggiore nella formulazione delle politiche europee relative ai settori ora affidati alla loro competenza. Si noti al riguardo che la Consulta, con la già citata sentenza n. 86/2024 è intervenuta sulla l.n. 86/2024 dichiarandone, insieme ad altre disposizioni, la parziale incostituzionalità dell'articolo 1, comma 2, in quanto allusivo «a un trasferimento anche di tutte le funzioni (amministrative e/o legislative) rientranti in una materia, senza prescrivere che le richieste di intesa siano giustificate in relazione alla situazione della regione richiedente». Tale intervento rafforza senz'altro le previsioni già esistenti relative all'intervento regionale nella fase di formazione del diritto dell'Unione.

Inoltre, per quanto concerne il riconoscimento di un accesso diretto delle Regioni alla Corte di giustizia dell'Unione europea, relativamente alle prerogative attinenti al *decision making process* europeo, sebbene meritevole di accoglimento in quanto rafforzativa di una prerogativa, in definitiva, già implicitamente riconosciuta per il livello regionale tramite il CdR, appare di difficile introduzione a Trattati invariati. he riservano la titolarità dei ricorsi principalmente agli Stati membri, alle istituzioni comunitarie e, in taluni casi, ai soggetti aventi qualità direttamente colpiti da un atto dell'Unione (ossia le persone fisiche e giuridiche); pertanto, a Trattati invariati, l'attribuzione di un diritto autonomo di adire la Corte da parte degli enti regionali richiederebbe una modifica del Protocollo n. 2 sul ruolo del Comitato delle Regioni o, più radicalmente, un intervento di revisione dei Trattati medesimi, con implicazioni politiche e giuridiche tali da rendere alquanto complesso e prolungato il percorso di concretizzazione di tale facoltà. Anche lo strumento della valutazione d'impatto territoriale (VIT) di cui alla proposta del CdR andrebbe calibrato con riguardo soprattutto alle strategie macroregionali dell'UE.

Infine, l'esperienza finora condotta delle clausole e missioni valutative andrebbe inquadrata compiutamente in un momento di considerazione di tipo politico, formalizzato in un atto di indirizzo al quale conseguano innovazioni normative. Difatti, dai dati raccolti nell'ambito del Progetto CAPIRe, essa si è dimostrata poco efficace nel realizzare il circolo virtuoso che le stesse pretendono di creare.

Non da ultimo, come emerso dalla sentenza della Corte cost. n. 110/2023[49], si auspica ancora

[47] P. Bilancia, *L'*early warning system *nella prassi dello spazio pubblico europeo*, in F. Lanchester (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella* governance *multilivello*, Milano, 2016, in partic. 48-49.

[48] Quale, tra le altre, la composizione o l'attribuzione al Comitato di una funzione essenzialmente consultiva resa vincolante solo per alcune materie di impatto regionale.

[49] La sentenza origina da un ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri che sollevava questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge di stabilità della Regione Molise (l.r. n. 8/2022), lamentando la violazione di una serie di parametri costituzionali e di alcune norme interposte. La questione di

l'attivazione di numerosi Comitati regionali per la legislazione. Tramite tale pronuncia la Consulta ha affermato che «una norma radicalmente oscura vincola in maniera soltanto apparente il potere amministrativo e giudiziario, in violazione del principio di legalità e della stessa separazione dei poteri […]». In tal senso il principio di intellegibilità della legge è strettamente ancorato al principio di eguaglianza di trattamento che, all'evidenza, potrebbe risentire di disposizioni difficilmente decifrabili e pertanto foriere di disparità di trattamento. In definitiva, è nella chiarezza del dettato normativo che riposa la ragionevolezza[50] dello stesso, con la conseguenza che un testo incomprensibile risulterà, per ciò stesso, irragionevole[51]. Nella stessa prospettiva si può affermare che la violazione delle regole di redazione dei testi normativi rappresenta, proprio perché ne cagiona l'oscurità del dettato, un vizio di legittimità costituzionale, conoscibile e sanzionabile dalla Corte in riferimento al parametro di cui all'art. 3 Cost.[52]

Aver avuto riguardo, in questa sede, alle dinamiche effettive del principio di sussidiarietà dal punto di vista dell'esperienza regionale – nell'ambito della *better regulation* e in una prospettiva circolare e multilivello –, ha messo in luce quanto il percorso volto al raggiungimento dell'obiettivo è ancora in parte da costruirsi[53]. Ciò proprio a partire dall'implementazione

legittimità dell'art. 7, c. 18, della legge richiamata, relativa alla pianificazione paesaggistica, e la sindacabilità della sua difformità alle regole di buona tecnica legislativa appaiono centrali.

[50] Sul tema della ragionevolezza v. G. Scaccia, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 1999; Id., *Diritti fondamentali, legislazione e giurisdizione. Scritti scelti*, Napoli, 2024, in partic. 69-70.

[51] Non dissimile ragionamento era stato condotto da Luigi Einaudi con riferimento alla formula utilità sociale di cui all'art. 41 Cost. In Assemblea Costituente, nella seduta del 13 maggio 1947 (in A.C., II, 3938), egli aveva considerato la formula indeterminata e indeterminabile ed era arrivato a sostenere che «una norma la quale non ha significato è una norma per definizione anticostituzionale ed arbitraria» (M. Luciani, *L'iniziativa economica privata nella giurisprudenza costituzionale*, 1981, in partic. 117). Non mancano nel dettato costituzionale altre formulazioni criticate da parte della dottrina (G. Tarli Barbieri, *L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.: procedure e prospettive*, in *Corti supreme e salute*, 1, 2020, 125 ss.) quali ad esempio, l'art. 116, co. 3 Cost. in rapporto al quale non del tutto chiara appare, innanzitutto, l'espressione «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»; inoltre, probabile frutto di una svista è l'impiego della formula «giustizia di pace», con la quale è inteso de signare l'organizzazione dei giudici di pace, mentre, com'è stato notato, «sul piano costituzionale la giustizia di pace può solo contrapporsi alla giustizia di guerra (art. 103 Cost.)» (G. Falcon, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, in partic. 11).

[52] A partire dalla sent. n. 46/1959 la Corte costituzionale ha costruito un sindacato di ragionevolezza che consente di sanzionare ogni legge che, indipendentemente dal suo formale contrasto con un parametro costituzionale, non sia dotata dei caratteri minimi di razionalità e coerenza. Tra le pronunce più rilevanti in materia vi è la sentenza n. 292 del 1984 nella quale la Corte costituzionale ha rivolto l'invito al legislatore di rivedere l'uso della tecnica del rinvio operata mediante la locuzione «eventuali successive modificazioni», nonchè la n. 364 del 1988, specificamente concernente la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 5 cod. pen. nella parte in cui non escludeva dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile dovuta all'impossibilità per il soggetto di conoscere la norma penale.
In assenza di un preciso parametro costituzionale, il dibattito dottrinale ha condotto all'individuazione di alcuni principi costituzionali che indirettamente presuppongono la chiarezza delle regole giuridiche e che, sia pure di riflesso, risultano lesi da un eccesso di indeterminatezza o dalla cattiva redazione delle leggi. Un primo esempio in tal senso è rinvenibile in riferimento all'art. 72 Cost. che dispone che la legge sia votata «articolo per articolo» con rinvio ai regolamenti parlamentari, i quali fungono pertanto da norma interposta tra la Costituzione e la legge ordinaria, per la disciplina analitica del procedimento di formazione della legge. Altre prescrizioni costituzionali quali il principio di legalità nell'amministrazione e nella giurisdizione che si evince dagli artt. 97 e 101 Cost., nonché l'art. 73 Cost. concernente l'obbligo di pubblicazione delle leggi, sono preordinati allo scopo di garantire una legislazione di qualità. Con riguardo ai parametri costituzionali per saggiare l'oscurità di una legge v. M. Ainis, *La legge oscura. Come e perchè non funziona*, Bari-Roma, 2012 (prima ed. 1997). Sulla certezza quale criterio ordinante si v. M. Luciani, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, Milano, 2023, in partic. 53 ss.

[53] Ciò anche con riguardo al livello nazionale. L'Assemblea del Senato ha approvato l'8 maggio 2025, in prima lettura, il disegno di legge governativo recante *Misure per la semplificazione normativa e il miglioramento della qualità*

degli stessi meccanismi previsti, in quanto non mancano strumenti volti a favorire la partecipazione delle Regioni e l'impiego di tecniche normative chiare e interventi legislativi fattibili in grado di essere implementati successivamente alla loro entrata in vigore. Quanto detto al fine di garantire, in definitiva, una effettiva democrazia di prossimità che avvicini i cittadini dell'Unione europea alle sue istituzioni e alle sue decisioni politiche tramite la riduzione delle ambiguità e delle incertezze della produzione normativa. D'altronde, se – come è stato affermato – il concetto di *better regulation* incarna uno sforzo normativo che è contemporaneamente un obiettivo e un processo[54], non meno può dirsi per quanto riguarda il parallelo processo dell'integrazione costituzionale europea.

Abstract. Gli enti subnazionali, in particolar modo le Regioni, sono direttamente coinvolti nella formazione e attuazione delle politiche europee, nonché responsabili della loro efficacia. Muovendo da una ricostruzione degli istituti e strumenti tramite i quali è garantito il coinvolgimento di tali enti, dalla fase di formazione a quella di attuazione del diritto europeo, il presente contributo si propone di approfondire, con riguardo al principio di certezza del diritto, l'apporto dato dalle stesse al costante e in continua evoluzione processo di integrazione costituzionale europea. L'analisi si concentrerà, inoltre, su alcuni istituti e strumenti specificatamente atti a garantire il controllo *ex ante* e *ex post* della qualità della regolazione regionale. Infine, l'articolo approfondirà il dibattito occasionato dalle proposte d'introduzione o di riforma di tali istituti (tra queste l'introduzione di un c.d. cartellino verde o della valutazione d'impatto territoriale e l'istituto del ricorso diretto delle Regioni alla Corte di giustizia), evidenziando come, alla luce del nuovo quadro normativo nazionale dell'autonomia differenziata, questi ultimi non siano più esclusivamente finalizzati all'attuazione delle politiche pubbliche europee, ma trovino una nuova funzione e identità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità sanciti nei Trattati.

Abstract. Sub-national levels of government, especially the Regions, are directly involved in the formation and implementation of European policies, as well as being responsible for their enforcement. Starting from a reconstruction of the institutions and instruments by which the participation of these entities is secured, from the decision-making process through to implementation of EU legislation, this contribution aims to reconstruct, with regard to the principle of legal certainty, the role played by the Regions in the constant and constantly process of European constitutional integration. The analysis will also focus on specific mechanisms designed to guarantee *ex ante* and *ex post* oversight of the quality of regional regulation. Lastly, the article will focus on broad on the debate occasioned by the

della normazione e deleghe al Governo per la semplificazione, il riordino e il riassetto in determinate materie (A.S. 1192). Il disegno di legge prevede un nuovo quadro ordinamentale per l'emanazione di una legge annuale di semplificazione normativa, in sostituzione del vigente art. 20, l.n. 59/1997 (legge Bassanini). È inoltre previsto che gli atti normativi del Governo, ad eccezione dei decreti legge, siano accompagnati da una analisi preventiva degli effetti ambientali o sociali ricadenti sui giovani e sulle generazioni future (Valutazione di impatto generazionale - VIG) da effettuarsi, quale strumento informativo, nell'ambito dell'analisi di impatto della regolamentazione. L'art. 6, introdotto in sede referente dal Senato, prevede che l'impatto di genere sia ricompreso tra i profili di indagine e valutazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR). L'intervento normativo appare in linea con la modifica costituzionale degli artt. 9 e 41 che sancisce la tutela dell'interesse delle future generazioni. A tal proposito v. L. Bartolucci, *La valutazione di impatto generazionale delle leggi come forma di attuazione degli articoli 9 e 97 della Costituzione*, in *federalismi.it*, 4, 2024, 39 ss., in partic. 42 ss.; Id., *La Valutazione di impatto generazionale, un antidoto al "presentismo" per le nostre leggi*, in *LUISS School of Government Policy Brief*, 2, 2024, 1 ss.

[54] F. Galli, G. Sartor, *L'utilizzo dei big data e dell'IA per una migliore qualità della regolamentazione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, XV, 3, 2022, 342 ss., in partic. 343.

introduction or reform of these mechanisms (these include the introduction of a so-called *green card*, the territorial impact assessment, and the instrument of direct recourse by the Regions to the Court of Justice), highlighting how, in light of the new national regulatory framework of differentiated autonomy, they are no longer exclusively aimed at implementing European public policies, but find a new function and identity, in compliance with the principles of subsidiarity and proportionality enshrined in the Treaties.

Parole chiave. Principio di sussidiarietà – qualità della legislazione – procedura di allerta precoce – Comitato delle Regioni – autonomia differenziata – governance multilivello.

Key words. Subsidiarity principle – better regulation – early warning system – European Committee of Regions – differentiated autonomy – multilevel governance.

DAGLI STATUTI ALLE PRATICHE DI BETTER REGULATION: LE REGIONI ITALIANE DI FRONTE ALLA SFIDA DELLA QUALITÀ LEGISLATIVA*

di Rocco Ermidio**

Sommario. 1. Premessa. – 2. La qualità della legislazione negli Statuti regionali. – 3. Lo Statuto quale fonte della qualità della normazione. – 4. La valutazione delle politiche pubbliche. L'esperienza delle clausole valutative. – 5. Qualche considerazione a margine delle esperienze delle Regioni in tema di clausole valutative. – 6. L'esperienza della Regione Toscana tra Manuale AIR e *sunset clause*. 7. Cenni in tema di informatizzazione e legimatica nelle Regioni. – 8. La consulenza normativa del giudice amministrativo. – 9. Conclusioni.

1. Premessa. La qualità della produzione normativa rappresenta un tema di cruciale rilevanza per l'ordinamento giuridico, in quanto incide sulla certezza del diritto, sulla tutela dei diritti fondamentali e sull'efficacia dell'azione pubblica. Si è andato affermando come «interesse pubblico autonomo, e pari ordinato» rispetto «ai classici interessi pubblici di settore», assurgendo al grado di «uno dei quattro pilastri per il completamento del mercato unico europeo»[1].

In un contesto di crescente complessità istituzionale e normativa, l'analisi della «qualità» delle norme emanate dalle Regioni assume particolare importanza: da un lato, infatti, le Regioni sono investite di competenze legislative sempre più articolate, dall'altro sono chiamate a rispondere a esigenze di coerenza e semplificazione nei confronti dei cittadini e delle imprese. L'efficacia di una norma regionale non dipende soltanto dalla rispondenza a requisiti tecnici e formali, ma anche dalla sua capacità di integrarsi armonicamente con il quadro legislativo statale e sovranazionale, evitando sovrapposizioni e conflitti che possano generare incertezza[2].

Nel corso degli ultimi decenni, la dottrina ha dedicato crescente attenzione agli strumenti e ai processi volti a migliorare la qualità della legislazione, con particolare riferimento alle procedure di valutazione d'impatto, al *drafting* normativo e alla cosiddetta *Better Regulation* promossa anche dall'Unione Europea. In questo contesto, le Regioni italiane hanno compiuto sforzi significativi per adeguare i propri iter legislativi a standard più elevati di precisione e trasparenza. Tuttavia, permangono criticità rilevanti: disposizioni formulate in modo ambiguo, sovrapposizioni di competenze tra organi regionali e statali, e la persistenza

* *Sottoposto a referaggio*.

** Dottore di ricerca in Diritto costituzionale, italiano e comparato, e Istituzioni politiche – Università di Roma La Sapienza – Segretario generale di enti locali-Ministero dell'Interno.

[1] L. Carbone, G. Tiberi, *La "better regulation" in ambito comunitario*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2001

[2] C. Pinelli, *Le regole sulla qualità della legislazione e il principio di sussidiarietà*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2000.

di fenomeni di ipertrofia normativa che rendono complessa l'attuazione e il controllo dell'efficacia delle leggi stesse[3].

Il presente saggio si propone di esaminare le dinamiche e i fattori che influenzano la qualità delle norme nelle Regioni, prestando particolare attenzione sia alle procedure di elaborazione delle leggi sia agli strumenti di valutazione adottati. Dopo una rassegna della letteratura esistente e del quadro normativo di riferimento, verranno analizzate le principali sfide incontrate nell'ambito regionale e le relative proposte di miglioramento. L'obiettivo è offrire un contributo alla riflessione sulle strategie di riforma e sulle buone pratiche, per rendere la produzione normativa regionale più coerente, efficace e in linea con i principi fondamentali dello Stato di diritto. Negli ultimi decenni, il sistema legislativo regionale italiano, a seguito del processo di decentramento delle competenze legislative dallo Stato alle Regioni, avviato con la riforma del Titolo V della Costituzione, ha portato ad un significativo incremento della produzione normativa regionale. è stato caratterizzato da una produzione normativa eccessiva e caotica, che ha generato numerose criticità. L'ipertrofia legislativa ha portato ad un quadro giuridico frammentato, stratificato e di difficile interpretazione, compromettendo la certezza del diritto per cittadini, imprese e pubblica amministrazione.

La proliferazione di leggi regionali poco coordinate tra loro e spesso in contrasto crea sovrapposizioni e antinomie normative. Diventa così complesso per gli operatori ricostruire la disciplina applicabile ad una determinata fattispecie. A ciò si aggiunge la carenza di adeguati meccanismi di controllo sulla legittimità costituzionale delle norme regionali.

Questa situazione di disordine legislativo rappresenta un serio ostacolo allo sviluppo economico e sociale del Paese. Regole poco chiare, instabili nel tempo o addirittura contraddittorie minano l'efficienza e la trasparenza dell'azione amministrativa, disincentivano gli investimenti, alimentano il contenzioso.

Nel contesto odierno, profondamente mutato rispetto al passato, è quanto mai necessario porre maggiore attenzione alla qualità della regolazione. Occorre un impegno per semplificare e razionalizzare la normativa esistente, per adottare tecniche di *better regulation* nella produzione di nuove leggi, per potenziare i controlli di legittimità.

Nel corso della storia, la scarsa qualità della legislazione è emersa più volte come una problematica rilevante, a conferma del fatto che la buona tecnica di redazione normativa non è un'esigenza recente. Parlando di «qualità della normazione», ci si riferisce in primis all'insieme di regole e principi che dovrebbero guidare la stesura di testi legislativi chiari e coerenti. L'obiettivo è garantire che le disposizioni, ancorché non sempre dotate della piena efficacia propria degli atti normativi in senso stretto, risultino comunque agevolmente accessibili e comprensibili per tutti i soggetti destinatari – cittadini, imprese e operatori del diritto. In questo senso, la qualità di una norma viene valutata non solo in termini di precisione lessicale e correttezza grammaticale, ma anche rispetto alla sua chiarezza espositiva e coerenza interna, fattori fondamentali per assicurarne l'efficacia pratica[4].

Negli ultimi decenni, la scarsa attenzione prestata sia dalle istituzioni sia dall'opinione pubblica alle ricadute effettive della produzione legislativa ha contribuito a un quadro problematico, parte integrante dell'esperienza costituzionale italiana. Emblematico è il diffondersi delle cosiddette leggi manifesto, testi normativi di scarsa portata innovativa e spesso concepiti unicamente per ottenere visibilità mediatica. A ciò si aggiungono le difficoltà legate all'interpretazione dei testi, l'approccio disorganico nella regolamentazione di uno stesso ambito e l'incertezza derivante dalle sovrapposizioni tra vecchie e nuove norme,

[3] G. Sterlicchio, *La collaborazione del Consiglio di Stato alla funzione legislativa. Prospettive di sviluppo*, in *Studi per il centocinquantenario del Consiglio di Stato*, Roma, 1981.

[4] A. Pizzorusso, *Qualità della legislazione e sistema delle fonti*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2001.

rispetto alle quali non è sempre chiara la portata abrogativa implicita.
L'insicurezza che deriva da una regolazione confusa costituisce uno dei principali ostacoli allo sviluppo di un Paese. In Italia, da un lato, si rileva talvolta un legislatore «impotente o rinunciatario», che non esercita pienamente il proprio ruolo politico, mentre dall'altro ci si affida in modo eccessivo all'intervento dei giudici per soddisfare esigenze collettive, generando commistioni tra funzioni che dovrebbero rimanere distinte, come *stare decisis* e nomofilachia. Si è così arrivati a parlare di una vera e propria «epidemia normativa», in cui ogni nuova disposizione tende a «infettare» più di una norma preesistente, innescando un circolo vizioso che compromette ulteriormente la chiarezza e la stabilità del sistema legislativo.

Nel corso degli ultimi anni, è maturata la consapevolezza di quanto la qualità della regolazione incida sullo sviluppo economico: ridurre l'impatto normativo su cittadini e imprese e valutare con attenzione costi e benefici delle disposizioni legislative rappresentano fattori cruciali per la crescita di un Paese.
L'importanza di una regolazione di qualità è stata riconosciuta anche dalla Commissione Europea attraverso la formulazione della «*Better Regulation Agenda*». Questo programma mira a migliorare la qualità della legislazione nell'Unione Europea, promuovendo la semplificazione normativa e riducendo gli oneri amministrativi per imprese e cittadini. La «*Better Regulation Agenda*» è uno dei pilastri fondamentali per il completamento del mercato unico europeo, considerato essenziale per accrescere la competitività dell'UE.
Gli obiettivi della «*Better Regulation Agenda*» includono la semplificazione degli adempimenti amministrativi e la promozione di una regolazione chiara ed efficiente. Questi temi sono strategici per la Commissione Europea e rappresentano priorità che devono essere sviluppate ulteriormente non solo dalle istituzioni europee, ma anche dagli Stati membri e dalle Regioni. La collaborazione tra diversi livelli di governo è cruciale per garantire che le normative siano efficaci e che contribuiscano al benessere economico e sociale dell'intera Unione. In tale ambito, la Commissione ha anche istituito un «Comitato per il controllo normativo». Quest'ultimo, composto da esperti interni ed esterni all'istituzione, ha il compito di vagliare le valutazioni d'impatto e di produrre relazioni periodiche sui risultati ottenuti. A livello internazionale, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) ha proposto un modello ampiamente condiviso, incentrato su tre elementi chiave. In primo luogo, la produzione normativa dovrebbe mirare a obiettivi concreti, perlopiù di natura economica e sociale, restituendo al diritto la sua funzione di strumento al servizio dei bisogni reali. In secondo luogo, la «qualità della regolazione» è divenuta oggetto di una politica governativa generale, che punta a adottare norme solo quando strettamente necessarie, sulla base di un'analisi costi-benefici e a condizioni di chiarezza ed efficienza. Infine, la regolazione influisce in modo determinante sulle dinamiche di mercato: se ben calibrata, può favorire la concorrenza e contribuire allo sviluppo economico, mentre al contrario, se eccessiva o disordinata, rischia di frenare gli investimenti e la crescita. Nel contesto italiano, l'analisi economica del diritto si è affermata con notevole ritardo, rimanendo a lungo marginale rispetto al tradizionale approccio giuridico. Spesso, infatti, la riflessione si è concentrata esclusivamente sulle fonti e sugli aspetti formali delle norme, trascurando la rilevanza pratica che esse rivestono per cittadini e imprese. È solo in tempi più recenti che si è riconosciuto come le leggi debbano tradursi in strumenti efficaci e comprensibili, capaci di rispondere all'evoluzione dei mercati, di tutelare adeguatamente i diritti e di promuovere l'efficienza amministrativa. I mutamenti politici ed economici degli ultimi decenni spiegano il crescente interesse verso questi temi. La liberalizzazione dei mercati, da un lato, ha richiesto adeguati interventi legislativi per definire nuovi equilibri, mentre la riorganizzazione degli apparati pubblici e l'avanzamento delle tecnologie hanno sollevato questioni di sicurezza e tutela che

richiedono norme sempre più specializzate. Al tempo stesso, il pluralismo sociale e istituzionale, in continuo aumento, impone regole capaci di armonizzare interessi eterogenei.

2. La qualità della legislazione negli Statuti regionali. Sul piano politico, la semplificazione normativa è divenuta un obiettivo condiviso, poiché è ormai evidente il legame tra politiche di semplificazione, maggiore competitività e slancio allo sviluppo economico.

Dopo la riforma del 1999, gli statuti[5] delle Regioni ordinarie hanno iniziato a includere[6], con varie sfumature, riferimenti espliciti alla «qualità della legislazione» o, in termini più ampi, alla «qualità della normazione»[7]. Più in generale, gli Statuti incorporano oggi una serie di strumenti di valutazione in termini di «controllo sull'operato della Giunta e di puntuale verifica dell'attuazione e dell'implementazione delle politiche pubbliche»[8].

La Conferenza delle Assemblee Legislative regionali europee (CALRE) ha esercitato, peraltro, un'influenza determinante nel promuovere un clima di innovazione in alcune Regioni. Questa forma di partenariato tra Assemblee legislative dotate di poteri legislativi svolge infatti un ruolo fondamentale di raccordo, agevolando lo scambio di buone pratiche in materia di regolazione. In particolare, la CALRE, da un lato, rispetta le specificità di ogni contesto regionale, dall'altro, integra gli stimoli provenienti dalla sfera europea, favorendo la diffusione di metodologie di qualità legislativa nei processi decisionali. Un contributo di rilievo in questa direzione è stato fornito dal Working Group su «*Better regulation and policy evaluation*».

Le assemblee legislative regionali, seppur con risultati variabili e non sempre in maniera costante, hanno intrapreso un percorso di ridefinizione della propria identità istituzionale. Tale scelta è in parte dovuta all'effetto della nuova forma di governo regionale, che ha rafforzato il ruolo dell'esecutivo a discapito di quello del legislativo, finendo per indebolirlo e marginalizzarlo. In risposta a queste trasformazioni, i Consigli regionali hanno avvertito l'esigenza di consolidare una nuova funzione, da affiancare a quelle già tradizionalmente loro attribuite[9]. L'intento è quello di mettere tale funzione «in sinergia con le altre funzioni più

---

[5] R. Libertini, *Le Regioni e le tecniche legislative*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002.

[6] G. Tiberi, *La qualità della regolazione in un sistema di governance multilivello tra Unione Europea e Stati Membri*, in A. Natalini, G. Tiberi (a cura di), *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, 2010.

[7] C. Iuvone, *Le esperienze regolative e di Air in alcune Regioni*, in *Stud. parl. e di pol. cost.*, 2004; G. Pavani, *Statuti regionali e regole di drafting*, in *Rass. parl.*, 2005; E. Vivaldi, *La clausola di sola abrogazione espressa nei nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, in *Osservatorio sulle fonti, 2005*; G. Martinico, *La razionalizzazione normativa e i testi unici regionali: un modello in circolo?, ivi*; ID., *Gli strumenti previsti per una migliore qualità della normazione*, in M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi (a cura di*), I nuovi statuti delle Regioni ordinarie,* Bologna, 2006; B. Malaisi, *Qualità della normazione e divulgazione delle leggi: profili generali e loro disciplina nei nuovi statuti regionali*, in G. Di Cosimo (a cura di), *Statuti atto II. Le Regioni e la nuova stagione statutaria*, Macerata, 2007; M. Carli, *La qualità della normazione in Italia: un problema di cultura*, in M. Raveraira (a cura di), *"Buone" regole e democrazia*, Soveria Mannelli, 2007; R. Grazzi, E. Mostacci, I. Salza, E. Vivaldi, in P. Costanzo (a cura di), *Codice di drafting, libro terzo,* in *tecnichelegislative.it;* M. Carli (a cura di), *Il ruolo delle assemblee legislative, vol. II, La qualità della legislazione nei nuovi statuti regionali*, Torino, 2001; I. Salza, *Principi sulla qualità normativa e regole di drafting nelle "bozze" dei nuovi Statuti regionali*, in *astrid-online.it*; V. Cerulli Irelli, C. Pinelli (a cura di), *Verso il federalismo*, Bologna, 2004; AA.VV., *Disposizioni statutarie in materia di qualità della normazione*, in *Rass. parl.*, 2007.

[8] T. Giupponi, C. Caruso, *Qualità della legislazione e valutazione delle politiche pubbliche: le clausole valutative in alcune esperienze regionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2011.

[9] Si tratta di tre ambiti fondamentali: la potestà legislativa, la funzione di indirizzo e la funzione di controllo, dove quest'ultima assume il ruolo di verifica ispettiva sull'operato della Giunta regionale. Come sottolineato anche nella Carta di Matera del 25 giugno 2007, elaborata su iniziativa della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province Autonome «Queste attività [...] rappresentano la naturale estensione della funzione legislativa».

consolidate, fino a creare un vero e proprio circolo virtuoso che va dal fare leggi, al verificare gli effetti delle politiche messe in atto proprio in forza delle leggi approvate, al riorientare le azioni in base ai risultati della valutazione»[10]. Attenta dottrina evidenzia come l'elevazione delle norme sulla qualità legislativa a rango statutario rappresenti «il risultato più significativo della crescente cura che le Regioni mostrano verso il tema della qualità delle norme»[11].

Un esempio di previsione generica si trova nell'art. 48 dello Statuto del Piemonte, il quale stabilisce che i testi normativi debbano essere redatti secondo principi di «chiarezza, semplicità» e nel «rispetto delle regole di tecnica legislativa e qualità della normazione». Tuttavia, simili formule rischiano di rimanere mere dichiarazioni di principio se non sono accompagnate da meccanismi operativi o da un rinvio a discipline più specifiche, come quelle contenute nei regolamenti consiliari[12]. Un passo avanti si osserva in Regioni che, come il Lazio, demandano espressamente al regolamento sul funzionamento del Consiglio il compito di verificare la «redazione dei testi normativi, ai fini della chiara formulazione e agevole interpretazione delle disposizioni ivi contenute» (art. 36 dello Statuto), vincolando così in modo più stringente l'attività legislativa. Nel concreto, tuttavia, l'efficacia di queste previsioni dipende dall'effettiva modifica e applicazione dei regolamenti interni. Infine, le disposizioni più incisive risultano quelle che richiedono l'accompagnamento delle proposte di legge con un'analisi tecnico-normativa e un'analisi di impatto della regolamentazione[13]. Attraverso tale obbligo, il legislatore regionale è tenuto a valutare preventivamente le implicazioni delle misure proposte, contribuendo a elevare effettivamente la qualità e la razionalità della produzione normativa.

Le commissioni consiliari possono essere chiamate a svolgere un controllo sia *ex ante*, valutando la fattibilità delle proposte di legge, sia *ex post*, concentrandosi sulla «valutazione degli effetti delle leggi su coloro che ne sono destinatari» [14]. Per rendere questo monitoraggio realmente operativo, è fondamentale prevedere «clausole volte a definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie»[15].

Da un punto di vista teorico, tali meccanismi potrebbero effettivamente orientare l'operato del legislatore regionale, poiché responsabilizzano un organo (le commissioni consiliari) incaricato di occuparsi in maniera specifica della qualità delle normative. Resta però da verificare, in concreto, se e come queste previsioni trovano applicazione.

Un esempio significativo è fornito dalla disciplina regolamentare in Emilia-Romagna, che sviluppa in modo dettagliato le indicazioni dello statuto. In questa Regione, il regolamento

[10] E. Carola, *Il circolo virtuoso: come controllo e valutazione possono orientare le decisioni, intervento al XVI Congresso annuale dell'Associazione Italiana di Valutazione*, in *capire.org*.

[11] G. Di Cosimo, *Recenti sviluppi sul tema della qualità delle norme regionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008.

[12] G. Pavani, *Statuti regionali e regole di drafting*, in *Rass. parl.*, 2005.

[13] Cfr. art. 34 Statuto Regione Marche, art. 44 Statuto Regione Lombardia, art. 35 Statuto Regione Umbria che richiede «una relazione contenente le indicazioni necessarie a valutare la fattibilità del progetto».

[14] Ad esempio, l'art. 45 co. 1, dello Statuto toscano, così come l'art. 53 di quello emiliano-romagnolo, delineano un quadro analogo, integrato nell'Emilia-Romagna dall'art. 49 del regolamento consiliare, che chiarisce in modo puntuale i ruoli di presidenti, vicepresidenti e relatori nelle commissioni permanenti in ordine alla analisi di fattibilità dei progetti di legge. In aggiunta, alcune Regioni, come Piemonte e Lombardia, hanno scelto di disciplinare l'analisi di impatto con norme ad hoc (l. reg. Piemonte n. 13/2005 e l. reg. Lombardia n. 1/2005, poi abrogata).

[15] Nello Statuto toscano (art. 45, co. 2) si fa esplicito riferimento all'inserimento di «clausole valutative» all'interno delle leggi, una disposizione che ritroviamo anche in altre carte statutarie (art. 61, co. 1, St. Umbria; art. 26, co. 2, St. Abruzzo; art. 53, co. 2, St. Emilia-Romagna; art. 45, c. 2, St. Lombardia). Cfr. *amplius* il sito web denominato «*Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali*», *capire.org*. Altre previsioni statutarie, come quella del Piemonte (art. 71, co. 1), risultano più generiche, limitandosi a stabilire che «Il consiglio regionale esercita il controllo sull'attuazione delle leggi e predispone gli strumenti per valutare gli effetti delle politiche regionali al fine di verificare il raggiungimento dei risultati previsti».

consiliare individua le competenze delle strutture amministrative del consiglio nelle varie fasi del procedimento, facendo riferimento alla «qualità redazionale dei testi normativi» (art. 46) e introducendo la possibilità che il Presidente della commissione consiliare richieda una specifica scheda tecnico-normativa (art. 47). Inoltre, per i progetti di legge di maggiore rilievo, è prevista un'analisi di fattibilità (art. 49) e, in tema di controllo sull'attuazione delle leggi, vengono riprese e ampliate le indicazioni statutarie relative alle clausole valutative (art. 50).
Allo stesso modo, il regolamento consiliare dell'Umbria definisce una disciplina piuttosto ampia: oltre a regolare il ruolo del comitato per la legislazione, stabilisce che l'esame dei progetti di legge da parte della commissione referente sia condotto sulla base di una relazione che considera vari parametri[16] (art. 26, co. 1). Inoltre, l'Assemblea «valuta le politiche pubbliche regionali al fine di verificarne gli effetti prodotti e i risultati conseguiti» e possono essere introdotte clausole valutative nei progetti di maggiore impatto (art. 34, co. 1 e 2).
L'Umbria, nello specifico, mostra un'attenzione elevata al tema della qualità normativa: la legge regionale stabilisce infatti che la struttura organizzativa del consiglio assicuri un supporto volto a garantire «la qualità della produzione normativa, con particolare riferimento all'adozione di metodologie e tecniche finalizzate a garantire l'efficacia e la fattibilità delle leggi», e «il controllo sull'attuazione delle leggi e dei regolamenti e la valutazione delle politiche regionali» (art. 1, co. 3, l. r. n. 21/2007). È previsto, quale organo interno al Consiglio regionale, un apposito Comitato per il controllo e la valutazione. In alternativa, il compito di esaminare la qualità dei testi può essere assegnato alle strutture amministrative del consiglio.
È il caso della Regione Marche ove è presente un comitato a supporto dell'attività della Giunta, denominato «Comitato tecnico-consultivo per la legislazione» disciplinato all'art. 26 della legge regionale Marche n. 18/2021. Il testo originario dello Statuto delle Marche prevedeva, per vero, che «nell'ambito dell'organizzazione amministrativa del Consiglio sono individuate le strutture finalizzate alla verifica della qualità della formazione»[17].
La giunta regionale svolge un ruolo attivo nel promuovere la qualità normativa, adottando diverse modalità di intervento. In alcuni casi, sollecita altri soggetti affinché effettuino analisi approfondite dei progetti di particolare rilevanza, valutandone gli impatti ambientali, sociali ed economici[18].
Inoltre, la giunta stessa si impegna direttamente in azioni volte a migliorare la qualità delle norme. Questo può avvenire, ad esempio, attraverso la partecipazione di un rappresentante dell'esecutivo alle riunioni del comitato legislativo, quando quest'ultimo è chiamato a esprimere pareri sulla qualità normativa.
Tuttavia, è importante sottolineare che l'intervento della giunta in questo ambito può comportare il rischio di una sovrapposizione di competenze con gli apparati consiliari. Pertanto, risulta essenziale prevedere adeguati meccanismi di raccordo e coordinamento tra i due organi, al fine di evitare duplicazioni e inefficienze nel processo di valutazione e

[16] Tali parametri sono: a) la necessità del ricorso allo strumento legislativo;
b) la compatibilità con il quadro normativo nazionale e il rispetto delle competenze e delle autonomie locali e funzionali;
c) il coordinamento con la normativa regionale esistente;
d) la definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli;
e) la relazione tecnica;
f) l'impatto del progetto di legge sull'organizzazione amministrativa.
[17] Ai sensi dell'art. 34 co. 3, dello Statuto previgente. Il Regolamento interno di organizzazione e funzionamento dell'Assemblea legislativa regionale delle Marche prevede, inoltre, all'art. 42-*bis* l'istituzione di un organo tecnico formato da esperti esterni, denominato «Comitato assembleare per la legislazione ed il controllo» e operante presso l'Ufficio di presidenza (art. 15, l. reg. n. 14/2003).
[18] Regolamento consiliare Emilia-Romagna, art. 49.

miglioramento della qualità normativa[19].
A livello politico, alcuni statuti regionali istituiscono comitati analoghi al Comitato per la legislazione presente nelle due Camere del Parlamento. Con riguardo alla definizione nominalistica di tali organi, che importa poco, si passa da «Comitato per la legislazione» nei casi di Abruzzo e Umbria, a «Comitato per la qualità e la fattibilità delle leggi» in Calabria, oppure «Comitato paritetico di controllo e valutazione» in Lombardia. In realtà, a parere di chi scrive, difficilmente è possibile operare una *reductio ad unum*, con riguardo alle caratteristiche ed alle funzioni di tali organismi, sia rispetto al modello nazionale assurto a riferimento, sia tra essi stessi, a dispetto di quanto richiesto dall'Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali, in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione del 29 marzo 2007, che aveva proprio come finalità l'armonizzazione e l'uniformità del modello di controllo consiliare.

È d'uopo, tuttavia, evidenziare come certa dottrina[20] gli attribuisca «funzione politica» di valutazione della qualità della legislazione. Questo può essere vero se l'organo è espressione stessa del Consiglio regionale, viceversa in taluni casi è organo composto da personalità scelte sulla base delle competenze tecniche. In ogni caso, la previsione di una composizione paritaria dell'organo attenua la politicità dell'organo, di cui non va quindi sottovalutata la portata "valutativa" sulla qualità normativa e sulle politiche pubbliche[21]. Altro fattore che ne può ridurre la politicizzazione dell'organo è la trasparenza dei risultati dell'attività tramite pubblicazione sui siti web istituzionali delle assemblee legislative.
Negli statuti di Abruzzo e Calabria, tale organo è previsto ma la sua disciplina è demandata ai regolamenti consiliari[22]. In Umbria e Lombardia, invece, i comitati svolgono funzioni propositive[23] e, solo lo statuto umbro, nella versione originaria si prevedevano anche funzioni consultive. L'art. 61 co. 4 dello Statuto recitava infatti che «il Comitato esprime pareri sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, alla semplicità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il coordinamento con la legislazione vigente», secondo una disposizione del tutto analoga a quella del Regolamento della Camera dei deputati, art. 16-*bis*, co. 4. Tale dettato normativo dello Statuto è stato poi modificato, attribuendo il compito di verifica della qualità dei testi direttamente alle Commissioni consiliari permanenti. Sempre nello Statuto di Regione Lombardia, la composizione del comitato rispetta il principio di parità tra maggioranza e opposizione[24].

---

[19] S. Panizza, Nuovi statuti e disposizioni sulla tecnica normativa regionale, in T. Groppi, E. Rossi, R. Tarchi (a cura di), Idee e proposte per il nuovo Statuto della Toscana, Torino, 2002.
[20] B. Vimercati, *La better regulation come strumento politico dell'integrazione regionale nel federalizing process europeo*, in *Federalismi.it*, 7, 2018.
[21] In Regione Lombardia, l'art. 14 dello Statuto ha previsto l'istituzione del Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, incaricato di due funzioni principali: da un lato, verificare il modo in cui la normativa regionale viene concretamente attuata e individuare eventuali discostamenti rispetto al progetto iniziale; dall'altro, misurare gli effetti delle politiche regionali confrontando i risultati con le problematiche che avevano motivato l'adozione di determinate misure. Il Comitato è composto da otto membri, in egual numero tra rappresentanti della maggioranza e della minoranza, designati dai diversi Gruppi consiliari e successivamente nominati dal Consiglio regionale.
[22] Art. 27 dello Statuto dell'Abruzzo e 26 dello Statuto Calabria.
[23] Il Regolamento consiliare di Regione Umbria recita all'art. 41 che il Comitato «propone alle Commissioni l'inserimento nei testi legislativi di clausole valutative» e «propone lo svolgimento di missioni valutative». Diversamente, lo Statuto lombardo (art. 45, co. 2) prevede che il Comitato «propone, d'intesa con le commissioni consiliari, l'inserimento nei testi di legge di clausole valutative, nonché l'effettuazione di missioni valutative». È inoltre significativo osservare che, in Lombardia, la relazione sull'analisi tecnico-normativa e quella sull'impatto della regolazione (art. 44, co. 2) vengono trasmesse direttamente al comitato, rafforzandone il ruolo nel monitoraggio della qualità delle leggi.
[24] È lo stesso nome dell'organo a richiamare la composizione «Comitato paritetico di controllo e valutazione».

La presenza di un organo politico a composizione bilanciata, anziché di sole strutture amministrative, può favorire interventi più incisivi nel contenuto delle proposte di legge, che spesso risentono di pressioni esterne (gruppi di interesse, categorie economiche, ecc.). Tale comitato paritario, infatti, potrebbe opporsi con maggior efficacia a disposizioni volute dall'assessore proponente ma potenzialmente lesive della qualità del testo normativo.
Negli ultimi anni, molte Regioni hanno prestato una particolare attenzione alla valutazione successiva all'approvazione delle norme, come dimostra il crescente ricorso a clausole e missioni valutative. Ciò non significa, tuttavia, che non esistano iniziative riguardanti l'analisi preventiva: diversi casi, ritenuti particolarmente innovativi, testimoniano un impegno anche in questa direzione. È il caso dell'Emilia-Romagna, che nel 2016 ha avviato un progetto pilota sull'utilizzo di una versione semplificata dell'AIR, consistente in una scheda informativa capace di adattarsi al singolo progetto legislativo, descrivendone i possibili effetti.

Negli ultimi anni si è assistito all'adozione di nuovi strumenti d'indagine sulla qualità della regolazione, tra cui l'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR), la Verifica dell'Impatto Regolatorio (VIR) e le consultazioni, come il *regulatory budget*[25]. In sostanza, la consulenza normativa contemporanea non considera più il fenomeno normativo come un atto che si conclude con l'approvazione della norma, ma piuttosto come un processo che continua a vivere e interagire con la società e i suoi meccanismi relazionali e produttivi, anche in termini di analisi economica del diritto.
Un esempio significativo viene anche dalla Lombardia, dove i progetti di legge proposti dalla Giunta vengono vagliati in due momenti distinti. In una prima fase, è l'Unità Organizzativa Legislativo, Semplificazione normativa e Rapporti con il Consiglio regionale, con il supporto del Comitato Tecnico-Scientifico legislativo[26], a verificare che il testo sia di buona qualità, conforme ai principi costituzionali, rispettoso delle competenze di Stato, Regioni ed enti locali e in linea con la normativa europea. Successivamente, il servizio Assistenza Legislativa e Commissioni del Consiglio regionale interviene con una scheda giuridica, finalizzata a supportare le Commissioni nella valutazione dell'ATN.
Sempre in Lombardia, va segnalato un articolato sistema di consultazione, che coinvolge sia gli uffici della Giunta sia le Commissioni competenti, con particolare riguardo per le proposte legislative ad alto impatto sul territorio. Inoltre, con la l. reg. n. 20/2017, è stato ulteriormente rafforzato uno dei pilastri della *better regulation*, ossia la collaborazione tra Giunta e Consiglio: il Presidente della Giunta nomina, infatti, un proprio rappresentante incaricato di gestire i rapporti con il Comitato Paritetico di controllo e valutazione, stabilendo procedure condivise per l'esercizio delle funzioni di controllo e verifica. Tali procedure prevedono incontri regolari e lo sfruttamento ottimale delle strutture di supporto sia della Giunta sia del Consiglio. Esso ha il compito di valutare gli effetti prodotti dall'applicazione della normativa regionale, gli eventuali scostamenti dal disegno originario e i risultati rispetto alle problematiche sottese all'adozione della normativa.
Tra gli strumenti in grado di incidere positivamente sulla qualità degli atti legislativi regionali vi sono alcune previsioni che stabiliscono conseguenze di tipo procedurale nel caso in cui non vengano rispettati determinati standard. In Toscana, ad esempio, «le proposte di legge che non osservano le disposizioni stabilite a tutela della qualità delle fonti normative […] sono dichiarate improcedibili dal presidente del consiglio, d'intesa con l'ufficio di presidenza» (art. 44, co. 7). Si tratta di una norma presumibilmente operativa in via immediata, poiché

[25] G. Coco, *Regulatory budget: la nuova frontiera nei limiti alla discrezionalità del governo sugli oneri da regolamentazione*, in A. Natalini, G. Tiberi (a cura di). *La tela di Penelope. Primo rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Bologna, 2010, in cui l'A. precisa che un *regulatory budget* «è strumento per imporre un vincolo complessivo ai costi che il sistema regolatorio nel suo complesso può imporre alla società civile».
[26] Istituito a norma dell'art. 8, co. 1, lett. *b)*, l. reg. n. 20/2008.

non rinvia ad alcuna disciplina successiva. Tuttavia, tale decisione, che riveste una chiara valenza politica[27], viene affidata alla competenza del presidente del consiglio, una figura che per sua natura non può garantire la piena imparzialità richiesta dalla delicatezza della materia. La problematica si amplifica considerando che il meccanismo decisionale prevede il necessario coinvolgimento dell'ufficio di presidenza, introducendo un ulteriore livello di complessità nel processo deliberativo. Questa architettura procedurale solleva legittime perplessità[28] circa l'effettiva capacità di assicurare un processo decisionale equilibrato e scevro da possibili condizionamenti politici, dato il ruolo intrinsecamente non neutrale dell'organo chiamato a pronunciarsi.

Più circoscritta è invece la disposizione contenuta nello statuto pugliese, che rimette al regolamento consiliare la definizione delle modalità di «improcedibilità dei disegni di legge e delle proposte normative che intervengono nelle materie già codificate senza provvedere, in modo espresso, alla modifica o integrazione dei relativi testi» (art. 37, co. 2).

Il richiamo alle "materie codificate" previsto dalla Puglia si collega alle disposizioni di molti statuti riguardanti i testi unici, considerati da diverse opinioni come uno strumento per migliorare la qualità della legislazione[29]. In tal senso, lo Statuto della Toscana è esplicito, richiedendo l'abrogazione espressa dei testi unici (art. 44, co. 2) quale ulteriore garanzia di chiarezza normativa.

3. Lo Statuto quale fonte della qualità della normazione. Con l'approvazione del regolamento consiliare si completa il quadro delineato dallo statuto per garantire la qualità della normazione. Ciò non toglie che ulteriori discipline possano essere introdotte per legge regionale. Permangono tuttavia due punti centrali: da un lato, l'intreccio tra statuto e regolamento consiliare costituisce il contesto più idoneo alla definizione del procedimento legislativo (e regolamentare), compresa l'adozione di regole a tutela della qualità delle norme; dall'altro, le leggi non svolgono la funzione di parametro per valutare la validità di norme successive.

Nel caso in cui, come in Toscana, lo Statuto rimandi esplicitamente a una legge sull'*iter legis*[30], si è avanzata la tesi secondo la quale tale legge funzioni da «parametro interposto», cosicché una legge successiva che non ne rispetti i contenuti potrebbe essere considerata costituzionalmente illegittima[31]. Tale posizione, però, amplia notevolmente l'ambito della teoria delle norme interposte, fondata sulla condizione per cui la norma interposta deve essere richiamata da «disposizioni formalmente costituzionali quali specifiche condizioni di

---

[27] S. Panizza, E. Stradella, *Qualità delle fonti normative*, in P. Caretti, M. Carli, E. Rossi (a cura di), *Statuto della regione Toscana. Commentario*, Torino, 2005.

[28] G. Di Cosimo, *Recenti sviluppi sul tema della qualità delle norme regionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008.

[29] M. Malo, *I testi unici nel quadro delle iniziative per la semplificazione e la qualità della normazione*, in P. Caretti, A. Ruggeri (a cura di), *Le deleghe legislative*, Milano, 2003; R. Bin, *Abrogazione espressa, testi unici, leggi organiche, semplificazione. Gli statuti regionali tra problemi veri e soluzioni normative inutili*, in *Forumcostituzionale.it*, 2003.

[30] L'art. 45, co. 2, Statuto Toscana richiama espressamente la necessità di una legge sulla normazione che «disciplina l'inserimento nelle leggi, ai fini di valutarne gli effetti prodotti, di clausole volte a definire i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie». Sul punto, lo Statuto richiama all'art. 44 co. 6 anche il regolamento della Giunta, in ordine alla determinazione degli «obblighi volti a garantire la qualità delle fonti normative e le modalità di formazione, approvazione e mantenimento dei testi unici». In termini, tale regolamento, all'art. 17 co. 4 richiede il parere in ordine alla qualità normativa e tecnica redazionale da parte del Comitato di direzione, il quale è composto dal Direttore generale, dai direttori di direzione e dall'Avvocato generale.

[31] M. Picchi, *Controllo sulle leggi*, in P. Caretti, M. Carli, E. Rossi (a cura di), *Statuto della regione Toscana. Commentario*, Torino, 2005; R. Libertini, *Una legge regionale sulla normazione. Precedenti, rapporti con le altre fonti, contenuti*, in M. Carli (a cura di), *Materiali sulla qualità della normazione*, Firenze, 2007.

validità di determinate leggi»[32]. A ciò si aggiunge, peraltro, il tema della concreta possibilità di un controllo di legittimità costituzionale in materia, a meno che il giudice delle leggi non attribuisca valore super primario alle norme sulla normazione.

Lo statuto regionale, in quanto fonte apicale dell'ordinamento regionale, include disposizioni sulla qualità della normazione che dovrebbero teoricamente vincolare l'intera produzione legislativa. Tuttavia, l'effettiva cogenza di tali previsioni incontra significativi ostacoli sul piano pratico.

L'enforcement di queste norme attraverso il controllo di costituzionalità appare particolarmente problematico sotto due profili. In primo luogo, nell'ambito del giudizio in via principale, è altamente improbabile che il Governo decida di impugnare leggi regionali per la violazione di regole sulla qualità normativa, concentrandosi invece su questioni di riparto di competenza[33]. In secondo luogo, nel contesto del giudizio in via incidentale, la violazione di parametri qualitativi difficilmente si traduce in lesioni dirette di posizioni giuridiche soggettive tali da indurre le parti a sollevare una questione di legittimità costituzionale.

Inoltre, anche qualora emergessero criticità legate alla scarsa qualità redazionale di una disposizione, i giudici tenderebbero verosimilmente a risolvere la questione attraverso gli ordinari strumenti interpretativi, piuttosto che sollevare d'ufficio una questione di costituzionalità. Questa dinamica rende di fatto molto complessa l'attivazione di un controllo giurisdizionale effettivo sul rispetto degli standard qualitativi previsti dallo statuto[34].

Pertanto, la prevalenza delle regole statutarie sulla qualità delle norme è assicurata da organi di natura non giurisdizionale, come le consulte statutarie, incaricate di verificare la conformità delle fonti normative regionali allo Statuto[35]. Non si tratta solo di auspici, ma anche di attribuzione di compiti di controllo alle commissioni consiliari, sia *ex ante*, relativamente alla fattibilità delle proposte di legge, sia *ex post*, relativamente alla valutazione degli effetti delle leggi sui destinatari. Un ulteriore strumento è l'inserimento nei testi delle cosiddette clausole valutative, ossia clausole che definiscono i tempi e le modalità di raccolta delle informazioni necessarie.

Le consulte statutarie regionali[36] sono configurate come organi consultivi dotati di una funzione preventiva di controllo sulla conformità degli atti normativi rispetto allo statuto. Il loro ruolo si esplica attraverso l'emanazione di pareri che intervengono prima dell'entrata in vigore degli atti sottoposti al loro esame, consentendo così eventuali adeguamenti del testo normativo. Tuttavia, la natura non vincolante dei pareri espressi dalle Consulte ne caratterizza l'intervento come meramente consultivo, lasciando agli organi regionali la decisione finale sull'eventuale recepimento delle osservazioni formulate[37].

---

[32] V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale, vol. II*, Padova, 1984, da cui si ricava un parametro interposto di secondo grado, e cioè la norma sulla qualità della normazione sarebbe parametro interposto tra la legge oscura e lo Statuto, il quale sarebbe a sua volta parametro interposto tra l'art. 123 Cost. e le leggi regionali. Cfr. anche C. cost. n. 48/1983, n. 993/1988, n. 119/2006.

[33] D. Nocilla, *Competenze legislative regionali e qualità della regolamentazione dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in F. Basilica (a cura di), *La qualità della regolazione*, Rimini, 2006.

[34] G. Di Cosimo, *Recenti sviluppi sul tema della qualità delle norme regionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008.

[35] Statuto Toscana, art. 57, co. 1.

[36] Cfr. le rispettive leggi istitutive Liguria n. 19/2006, Piemonte n. 25/2006, Abruzzo n. 42/2007, Emilia-Romagna, n. 23/2007, Lazio n. 24/2007, Umbria n. 27/2007, Calabria n. 2/2007, Toscana, n. 34/2008.

[37] Cfr. D. Baldazzi, *Gli organi di garanzia statutaria: arbitri o vittime della politica regionale?,* in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2005; T. Groppi, *Quale garante per lo statuto regionale?,* in *Le Regioni*, 2001; S. Parisi, *La tutela dello statuto regionale tra «garanzia» e «controllo»,* in E. Bettinelli, F. Rigano, (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004; A. Cardone, *Gli organi di garanzia statutaria tra suggestioni del diritto comparato, "paletti" della Corte costituzionale e apodittiche ricostruzioni del sistema delle fonti*, in M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, *Problemi e prospettive, Bologna, 2006*; P. Salvatelli, *Lo statuto come*

La disciplina dei principi di qualità della normazione rientrava già nelle competenze statutarie regionali prima della riforma dell'art. 123 Cost. Infatti, la dottrina aveva interpretato in modo estensivo la nozione di «organizzazione interna» della Regione[38], includendovi non solo gli aspetti strutturali relativi agli organi e agli uffici, ma anche quelli funzionali riguardanti le modalità di azione dell'ente[39].

In particolare, si riteneva che il «metodo della legislazione», ovvero le procedure di formazione delle leggi regionali, fosse ricompreso nella più ampia nozione di «governo» della società regionale[40]. Di conseguenza, gli statuti potevano legittimamente dettare regole sul procedimento legislativo e sulla redazione degli atti normativi, al fine di assicurarne la qualità. Tale impostazione consentiva di valorizzare il ruolo dello statuto come fonte di autodisciplina dell'organizzazione e del funzionamento della Regione, in coerenza con il principio di autonomia sancito dalla Costituzione. L'introduzione di principi di qualità normativa negli statuti rappresentava quindi un'espressione della potestà di autoorganizzazione riconosciuta alle Regioni nell'ambito del proprio ordinamento interno.

La riforma costituzionale del 1999 ha confermato la competenza statutaria nella disciplina di alcune fasi fondamentali del procedimento legislativo regionale, quali l'iniziativa e la pubblicazione delle leggi. Tuttavia, altre fasi altrettanto importanti, come l'esame, l'approvazione e la promulgazione, non sono state espressamente attribuite allo Statuto.

Questa lacuna nella disciplina del procedimento legislativo regionale appare problematica, considerando il principio di rigidità dell'ordinamento giuridico italiano, che richiederebbe una regolamentazione organica di tutte le fasi dell'*iter legis*[41] e un'esplicita attribuzione di competenza alle fonti subordinate da parte della Costituzione. Il legislatore costituzionale del

parametro. La giustiziabilità degli Statuti delle Regioni ordinarie, in G. Di Cosimo (a cura di), *Statuti atto II. Le regioni e la nuova stagione statutaria*, Macerata, 2007.

[38] A. Ruggeri, *Statuti delle regioni di diritto comune e le loro possibili revisioni tra Costituzione vigente e prospettive di una nuova (o rinnovata) Costituzione*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1998; T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Torino, 2002 secondo cui il concetto di «organizzazione interna» delle Regioni, prima della riforma costituzionale, era suscettibile di un'interpretazione ampia che andava oltre la mera disciplina dei rapporti tra gli organi di vertice. Tale nozione, infatti, abbracciava l'intero assetto organizzativo dell'ente regionale, includendo non solo le relazioni interne tra l'apparato amministrativo e la comunità territoriale di riferimento, ma anche i rapporti esterni con gli enti infra-regionali, lo Stato e la Comunità europea. In quest'ottica, le norme sull'organizzazione regionale non si limitavano a delineare la forma di governo, ma contribuivano a definire la stessa «forma di regione», ossia l'identità istituzionale dell'ente nel suo complesso.

[39] F. Sorrentino, *Lo statuto regionale nel sistema delle fonti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1971. L'autore ha analizzato il rapporto tra la funzione di organizzazione e quella di indirizzo politico nell'ambito delle Regioni. Pur riconoscendo la distinzione concettuale tra le due funzioni, egli ha evidenziato come l'assetto organizzativo adottato da ciascuna Regione influenzi inevitabilmente l'esercizio dell'indirizzo politico regionale. In questa prospettiva, l'organizzazione regionale assume una valenza politica, in quanto le scelte relative alla struttura e al funzionamento degli organi e degli uffici condizionano la definizione e l'attuazione dell'indirizzo politico. Pertanto, l'organizzazione non può essere considerata un mero aspetto tecnico-amministrativo, ma rappresenta una variabile strategica che incide sulla capacità della Regione di perseguire i propri obiettivi istituzionali. Tale impostazione porta a valorizzare il profilo funzionale dell'organizzazione regionale, ossia la sua attitudine a supportare efficacemente l'esercizio delle funzioni di governo e di amministrazione. In quest'ottica, le decisioni organizzative devono essere valutate non solo in termini di razionalità strutturale, ma anche e soprattutto in relazione alla loro capacità di promuovere il buon andamento dell'azione regionale e di favorire il raggiungimento dei risultati attesi. In termini, cfr. anche R. Tosi, *Le "leggi statutarie": problemi di competenza*, in A. Ruggeri, G. Silvestri (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, *Atti del seminario di Messina*, Milano 2001.

[40] R. Libertini, *La qualità normativa in rapporto alla procedura legislativa e delle regole di tecnica legislativa da inserire nello Statuto regionale e nel regolamento interno*, in M. Carli (a cura di), *Il ruolo delle Assemblee elettive, vol. II,* Torino, 2001.

[41] L. Bassi, *Contributo allo studio delle funzioni dello Stato*, Milano, 1969; A. Ruggeri; *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano, 1977. Diversamente F. Modugno, *Invalidità della legge, vol. I*, Milano, 1970 non concorda con la necessità di espressa abilitazione della fonte subordinata.

1999 sembra invece aver optato per una soluzione basata sulla competenza residuale della legge ordinaria regionale.
La successiva riforma del Titolo V della Costituzione, intervenuta con la l. cost. n. 3/2001, ha attribuito espressamente alle Regioni una competenza legislativa residuale ai sensi del nuovo art. 117, co. 4. Tuttavia, tale disposizione non specifica se la competenza residuale riguardi la legislazione statutaria o quella ordinaria, lasciando aperta la possibilità di un'interpretazione estensiva che includa entrambe le tipologie di leggi regionali.
In questo contesto, le Regioni possono esercitare la propria potestà legislativa residuale sia attraverso leggi statutarie, di natura sostanzialmente costituzionale, sia attraverso leggi ordinarie. In particolare, la disciplina dei principi sulla produzione normativa, rientrando nel *genus* delle meta norme[42], può essere riservata alla competenza statutaria, mentre le altre materie residuali possono essere regolate con legge ordinaria.

L'art. 123 Cost., nella sua nuova formulazione, conferisce allo statuto regionale la competenza a disciplinare i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione[43]. Tale previsione può essere interpretata come un'abilitazione per lo statuto a dettare regole sulla produzione normativa regionale, considerando che l'esercizio della potestà legislativa rappresenta una delle attività più rilevanti svolte dai Consigli regionali.
La nuova formulazione dell'art. 123 sembra enfatizzare la natura intrinsecamente costituzionale della disciplina statutaria, attraverso l'utilizzo del termine «principi». Tuttavia, la competenza dello statuto a regolare l'iter legis potrebbe derivare anche dalla determinazione della forma di governo regionale, che include la potestà statutaria di disciplinare il sistema delle fonti normative.
In dottrina, si riscontrano opinioni discordanti riguardo alla collocazione delle norme sulla produzione del diritto e dei principi di qualità normativa all'interno delle locuzioni «forma di governo»[44] e «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento». Da un punto di vista strettamente letterale, l'espressione «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» sembrerebbe il riferimento più appropriato per inquadrare tali norme. Tuttavia, non si può negare che la disciplina dell'esercizio della potestà normativa rientri nella determinazione della forma di governo regionale[45].
Una lettura più aderente alla volontà del legislatore costituzionale potrebbe considerare le due locuzioni dell'art. 123 come coordinate e complementari, esprimendo un concetto unitario. In questa prospettiva, l'espressione sui principi fondamentali costituirebbe una specificazione delle modalità con cui lo statuto disciplina la forma di governo e, di

[42] M. Ainid, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Bari, 2002.
[43] Tale clausola sembra estendere le competenze dello Statuto, abilitandolo a disciplinare, in via di principio, ogni aspetto della vita della Regione. Cfr. A. Spadaro, *I "contenuti" degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo),* in A. Ruggeri, G. Silvestri (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità, Atti del Seminario di Messina del 6 aprile 2001*, Milano, 2001. Diversamente, A. Ruggeri, *Verso una nuova identità delle fonti regionali?, in "Itinerari" per una ricerca delle fonti del diritto, studi anni 1999-2000*, Torino, 2001 e A. D'Atena, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni,* in *Rassegna parlamentare*, 3, 2000, rilevano una sostanziale continuità rispetto alla formulazione precedente, sia pure con elementi che riducono il campo di azione dello Statuto in materia. Di più, si è detto che la dicitura «forma di governo» sembrerebbe propendere per una discontinuità rispetto alla normativa precedente. Cfr. M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le nuove Costituzioni?,* Bologna, 2003.
[44] M. Luciani, *Governo (forme di),* in *Enc. dir., Annali III,* Milano, 2010 in cui si afferma che la l. cost. 1/1999 «ha sottratto la forma di governo al dominio della speculazione teorica e ne ha fatto una nozione di diritto positivo di primaria importanza».
[45] P. Caretti, *La forma di governo regionale*, in E. Libone (a cura di), *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana,* Torino, 2002; G. D'Elia, L. Panzeri, *Statuti ordinari e legge regionale*, Milano, 2012; G. Ferraiuolo, *Poteri regionali e mutamenti degli assetti partitici*, in B. Pezzini, S. Troilo (a cura di), *Il valore delle autonomie. Territorio, potere e democrazia,* Napoli, 2015.

conseguenza, la funzione legislativa regionale.
In conclusione, data l'assenza di contrasto tra le due locuzioni dell'art. 123, co. 1, si può ritenere che la competenza dello statuto a dettare i principi di tutte le fasi del procedimento legislativo regionale sia pienamente riconosciuta dalla disposizione costituzionale nel suo complesso, configurando lo statuto come la sede naturale per la definizione delle regole sulla qualità della produzione normativa regionale.
La scelta di inserire i principi sulla qualità della produzione normativa all'interno degli statuti regionali risponde all'obiettivo di garantire una maggiore certezza del diritto, valore fondamentale per uno Stato democratico. Questa decisione del legislatore riflette l'importanza attribuita a tale interesse e la necessità di tutelarlo attraverso fonti di rango costituzionale, al di sopra delle contingenze politiche[46].

In uno scenario ipotetico in cui interessi primari come la certezza giuridica fossero disciplinati da fonti ordinarie, essi potrebbero comunque resistere ad abrogazioni o deroghe qualora queste ultime si rivelassero lesive di tali valori fondamentali. Tuttavia, la scelta di collocare i principi sulla qualità normativa all'interno degli statuti regionali, fonti di natura sostanzialmente costituzionale, dimostra la volontà del legislatore di garantire una tutela rafforzata e stabile a questo interesse cruciale.
L'inserimento di tali principi negli statuti regionali mira a sottrarre la disciplina della qualità normativa alle dinamiche della politica ordinaria, conferendole una maggiore solidità e durevolezza nel tempo. In questo modo, si intende assicurare che le regole sulla produzione del diritto siano il frutto di decisioni condivise e al di sopra delle parti, orientate al perseguimento dell'interesse generale alla certezza giuridica.
La scelta di utilizzare la fonte statutaria per la previsione dei principi sulla qualità normativa rappresenta, quindi, un segnale chiaro dell'importanza attribuita dal legislatore alla certezza del diritto e della volontà di garantirne una tutela effettiva e sostanziale, al riparo da possibili interferenze o alterazioni derivanti da contingenze politiche o mutamenti nelle maggioranze di governo.

4. La valutazione delle politiche pubbliche. L'esperienza delle clausole valutative.

L'evoluzione degli strumenti di valutazione delle politiche pubbliche a livello regionale, inclusa l'Analisi d'impatto della regolamentazione, si inserisce in un più ampio contesto di trasformazioni istituzionali e normative verificatesi a partire dalla metà degli anni Novanta.
Un primo fattore determinante è stata la riforma costituzionale del Titolo V, attuata attraverso le leggi costituzionali del 1999 e del 2001, che ha ridisegnato profondamente l'architettura delle competenze legislative. Questa riforma ha significativamente ampliato l'autonomia normativa delle Regioni, in applicazione del principio di sussidiarietà, collocandole in un sistema multilivello caratterizzato anche da rilevanti vincoli derivanti dall'ordinamento europeo. Queste innovazioni hanno infatti ridefinito gli assetti di governo e il riparto delle competenze tra Stato e Regioni, rendendo necessario un ripensamento degli strumenti di controllo e di indirizzo dell'attività legislativa e amministrativa.
Un secondo elemento catalizzatore è stato rappresentato dalla gestione dei Fondi Strutturali europei, che ha non solo incrementato la capacità delle Regioni di elaborare politiche pubbliche, ma ha anche imposto l'adozione di rigorosi criteri valutativi necessari per la rendicontazione presso le istituzioni dell'Unione Europea[47].
In questo processo di evoluzione ha giocato un ruolo significativo anche l'OCSE, che ha

[46] I. Salza, *I custodi della qualità normativa regionale: gli organi di garanzia statutaria*, in *astrid-online.it*, 2008.
[47] A. Martini, *Per una valutazione utilizzabile da chi decide: perché il Progetto Valutazione*, in *Informaires*, anno X, 2, 1998; N. Stame, *Valutazione, controlli e pubblica amministrazione*, in *Rassegna Italiana di Valutazione*, 40, 2008.

stimolato il dibattito e promosso iniziative concrete per il rafforzamento della governance a livello locale negli Stati membri[48].

Un ulteriore aspetto che ha contribuito a questa trasformazione è stato il progressivo indebolimento della funzione di controllo dei Consigli regionali, in particolare sotto il profilo dei flussi informativi[49]. Questa dinamica ha portato a classificare tali organi come legislatori «reattivi»[50], caratterizzati da un ruolo marginale nell'elaborazione delle politiche pubbliche, evidenziando così la necessità di sviluppare nuovi strumenti di valutazione e controllo[51].

In questo quadro, l'introduzione di meccanismi di valutazione risponde a una duplice esigenza. Da un lato, si pone l'obiettivo di migliorare la qualità della legislazione, attraverso l'adozione di tecniche normative più chiare e la verifica della fattibilità degli interventi legislativi. Dall'altro lato, la valutazione consente ai Consigli regionali di esercitare un controllo più incisivo sull'operato degli Esecutivi, verificando l'effettiva attuazione delle priorità politiche e l'impatto delle scelte compiute.

Quest'ultimo aspetto appare particolarmente rilevante alla luce del rafforzamento dei poteri dei Presidenti regionali, eletti direttamente dai cittadini. Gli statuti regionali approvati dopo il 1999 hanno infatti cercato di individuare nuovi strumenti di intervento e di controllo in capo alle Assemblee elettive, proprio al fine di evitarne una sostanziale marginalizzazione rispetto agli Esecutivi.

Le riforme del sistema regionale hanno portato a una significativa evoluzione del ruolo dei Consigli regionali, ridefinendone le funzioni di controllo e supervisione. Il nuovo assetto istituzionale ha segnato il passaggio da un modello di gestione prettamente assembleare a uno più articolato, dove i Consigli assumono principalmente funzioni legislative e di controllo sull'operato della Giunta.

Nonostante questa trasformazione, permane una certa sovrapposizione tra funzioni legislative e amministrative. Gli statuti regionali continuano infatti ad attribuire ai Consigli competenze di natura amministrativa, come l'approvazione di atti programmatici e la nomina di componenti di organi regionali, oltre a significativi poteri di normazione secondaria[52].

In risposta a questa evoluzione, diverse Regioni hanno introdotto strumenti innovativi per la valutazione dell'efficacia legislativa. Tra questi assumono particolare rilevanza le clausole

---

[48] Formez, *Esame OCSE sulla Riforma della Regolazione: Italia 2007, Assicurare la qualità della regolazione a tutti i livelli di governo,* Roma, 2007.

[49] A. Damonte, *Sostanzialmente escluso. Il law-making regionale dopo le riforme degli anni Novanta: riflessioni sul caso lombardo*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, 2003; A. Martini, M. Sisti, *Quale funzione di controllo per le assemblee regionali?,* in *Le Istituzioni del Federalismo*, 6, 2002.

[50] M. L. Mezey, *Comparative Legislatures*, Durham, 1979.

[51] N. Stame, *La cultura della valutazione, tra iper-istituzionalizzazione e pragmatismo*, in F. Battistelli (a cura di), *La cultura delle amministrazioni tra retorica e innovazione*, Milano, 2002.

[52] Cfr. l'art. 16 St. Calabria; l'art. 26 St. Campania; l'art. 28 st. Emilia-Romagna; l'art. 23 St. Lazio; l'art. 16 St. Liguria; l'art. 14 St. Lombardia; l'art. 21 St. Marche; l'art. 28 St. Piemonte; l'art. 22 St. Puglia; l'art. 11 St. Toscana; l'art. 43 St. Umbria. Gli statuti regionali adottano differenti modelli nell'allocazione della potestà regolamentare tra gli organi di governo regionale. L'analisi comparata delle disposizioni statutarie rivela tre principali approcci nella distribuzione di questa competenza. Il primo modello, adottato da regioni come l'Abruzzo (art. 37 dello Statuto) e le Marche (art. 35 dello Statuto), attribuisce in via generale la potestà regolamentare al Consiglio regionale, centralizzando così la funzione normativa secondaria nell'organo assembleare. Il secondo schema, più diffuso, prevede invece un sistema di controllo consiliare sui regolamenti adottati dalla Giunta. Questo meccanismo, presente negli statuti di regioni come Campania (art. 56), Liguria (art. 50), Lombardia (art. 42), Puglia (art. 44) e Umbria (art. 39), si concretizza nell'obbligo di acquisire un parere del Consiglio sugli atti regolamentari dell'esecutivo. Un terzo elemento ricorrente negli statuti regionali riguarda la disciplina dei regolamenti delegati nelle materie di competenza esclusiva statale, ai sensi dell'art. 117 c. 6 della Costituzione. Numerose regioni, tra cui Calabria (art. 23), Emilia-Romagna (art. 28), Lazio (art. 23), Liguria (art. 50), Piemonte (art. 27) e Umbria (art. 43), hanno scelto di riservare al Consiglio l'adozione di questa particolare tipologia di regolamenti, evidenziando così la rilevanza politico-istituzionale di tali atti normativi.

valutative e le missioni valutative. Le prime rappresentano un meccanismo di controllo *ex post*, distinguendosi dagli strumenti di verifica preventiva della qualità legislativa. Attraverso le clausole valutative viene istituito un sistema di monitoraggio strutturato sull'attuazione delle leggi, finalizzato a valutarne l'efficacia e l'eventuale necessità di modifiche o abrogazioni. Questo approccio rappresenta un'evoluzione significativa rispetto ai tradizionali poteri conoscitivi dei consiglieri. Va oltre il semplice diritto di accesso ai dati dell'amministrazione regionale, introducendo un sistema più sofisticato di rendicontazione e valutazione dell'impatto normativo. Tale meccanismo permette un'analisi più approfondita e sistematica dell'efficacia delle politiche pubbliche regionali, superando il modello di rendicontazione generica precedentemente in uso.

Nel quadro dei meccanismi di controllo legislativo regionale, emergono due strumenti fondamentali: le clausole valutative e le missioni valutative, ciascuno con caratteristiche e finalità specifiche.

Le clausole valutative rappresentano uno strumento di riflessione strategica attraverso cui il legislatore esplicita gli obiettivi fondamentali della norma e ne monitora l'efficacia nel tempo. Questo meccanismo di controllo richiede alla Giunta di fornire informazioni mirate e strutturate, basate su indicatori specifici, per valutare concretamente l'impatto delle politiche implementate.

Le missioni valutative, invece, si configurano come uno strumento più flessibile e dinamico. A differenza delle clausole valutative, non sono incorporate nel testo normativo e possono essere attivate in risposta a esigenze conoscitive emergenti. Questa caratteristica le rende particolarmente utili in situazioni non prevedibili al momento dell'emanazione della legge, o quando si manifestano necessità di approfondimento su aspetti non contemplati dalle clausole valutative esistenti.

Un aspetto innovativo del sistema risiede nella possibilità di avviare missioni valutative su iniziativa delle Commissioni o di un numero prestabilito di consiglieri. Questo approccio rafforza il ruolo attivo dei consiglieri nel processo di controllo, permettendo loro di promuovere autonomamente attività di valutazione al di fuori del tradizionale iter legislativo. Tale meccanismo si inserisce armonicamente nel quadro degli strumenti conoscitivi già a disposizione delle Assemblee legislative, come le indagini conoscitive, ampliando le possibilità di supervisione e controllo dell'attività normativa regionale.

Questo sistema integrato di valutazione consente un monitoraggio più efficace e completo dell'attuazione delle leggi regionali, combinando la sistematicità delle clausole valutative con la flessibilità delle missioni valutative.

Nell'ambito della normativa regionale[53], la valutazione delle politiche pubbliche trova una sua collocazione sia negli statuti che nei regolamenti consiliari. In particolare, i regolamenti interni dei Consigli regionali definiscono in modo dettagliato gli aspetti operativi delle clausole valutative, specificando attori coinvolti e procedure da seguire[54].

Due casi particolari emergono da questo quadro generale: il Friuli-Venezia Giulia, che per via del suo statuto speciale ha adottato una legge statutaria dedicata[55], e la Toscana[56], dove le disposizioni statutarie sono completate da una specifica legge sulla qualità normativa.

---

[53] Cfr. le disposizioni sulla valutazione delle politiche pubbliche art. 26 St. Abruzzo, art. 14 St. Lombardia, art. 28 St. Emilia-Romagna, art. 21 St. Marche, art. 71 St. Piemonte, art. 19 St. Toscana, art. 61 St. Umbria, e quelle con più spiccati riferimenti alle clausole valutative art. 26 St. Abruzzo, art. 53 St. Emilia-Romagna, art. 45 St. Lombardia.

[54] Cfr. art. 121 reg. Abruzzo, art. 50 reg. Emilia-Romagna, art. 110 reg. Lombardia, art. 45 reg. Piemonte, art. 42 reg. Umbria.

[55] Cfr. artt. 7 e 8 l. 17/2007 e art. 150 reg. di funzionamento.

[56] Cfr. art. 5, l. n. 55/2008.

Il *framework* normativo delinea quattro elementi fondamentali delle clausole valutative: la loro funzione, i soggetti responsabili della loro attivazione, il contenuto generale e il processo di implementazione. L'obiettivo principale è garantire un monitoraggio sistematico dell'attuazione delle leggi regionali e dei loro impatti, attraverso la raccolta periodica di dati e informazioni. Questo processo valutativo viene tipicamente avviato durante la fase di istruttoria legislativa.

La *governance* del sistema valutativo si articola su più livelli, coinvolgendo diversi attori istituzionali con ruoli specifici: chi propone l'inserimento delle clausole, chi deve produrre le relazioni di rendicontazione, chi si occupa della raccolta dati (che può essere un soggetto distinto) e chi ha la responsabilità della valutazione conclusiva.

Il processo di attivazione e gestione delle clausole valutative nelle Regioni italiane segue un'articolata struttura organizzativa che definisce con precisione ruoli e responsabilità dei diversi attori istituzionali coinvolti.

L'iniziativa per l'inserimento delle clausole valutative viene attribuita secondo due modelli principali: in alcune Regioni questa competenza è assegnata ai Comitati per la legislazione e la qualità della normazione, organismi consiliari caratterizzati da una composizione equilibrata tra maggioranza e opposizione[57], talvolta con la presidenza affidata a quest'ultima[58]. In altre realtà regionali, invece, questa prerogativa è conferita alle Commissioni consiliari competenti per materia[59], che in alcuni casi operano in sinergia con il Comitato per la legislazione[60].

Per quanto concerne gli obblighi informativi, la clausola valutativa approvata identifica specificamente il soggetto responsabile della rendicontazione, ruolo che tipicamente viene attribuito alla Giunta regionale. Quest'ultima può avvalersi del supporto di enti qualificati, sia pubblici che privati, come osservatori specializzati o altre strutture tecniche, per la raccolta e l'elaborazione dei dati necessari.

Il destinatario delle relazioni di monitoraggio è generalmente individuato nell'Assemblea legislativa regionale o nella Commissione consiliare di settore. In questo contesto, la Regione Lombardia si distingue per aver istituito una struttura amministrativa dedicata – il Servizio valutazione processo legislativo e politiche regionali – all'interno della Segreteria generale del Consiglio. Nelle altre Regioni, le funzioni valutative sono integrate nelle competenze più ampie dei servizi amministrativi esistenti, senza una specializzazione esclusiva in questo ambito[61].

---

[57] Cfr. art. 121 reg. Abruzzo, art. 42 reg. Friuli-Venezia Giulia, art. 45 st. Lombardia, artt. 108-109 reg. Lombardia, art. 61 St. Umbria, art. 39 reg. Umbria.

[58] Cfr. art. 42 reg. Friuli-Venezia Giulia.

[59] Cfr. artt. 19 e 45 St. Toscana, art. 53 St. Emilia-Romagna.

[60] Cfr. artt. 45-46 reg. Piemonte.

[61] L'organizzazione delle funzioni di analisi e valutazione legislativa nelle Regioni italiane presenta un quadro articolato, con strutture amministrative specializzate integrate nelle rispettive amministrazioni consiliari.
Nell'amministrazione abruzzese, all'interno della Direzione Affari della Presidenza e legislativi, opera il Servizio Analisi economica Statistica e Monitoraggio, che si articola in due uffici dedicati rispettivamente al monitoraggio e all'analisi economico-statistica. L'Emilia-Romagna ha optato per l'inserimento di personale specializzato all'interno del Servizio Legislativo, che fa capo alla Direzione generale dell'Assemblea.
Il Friuli-Venezia Giulia ha istituito una Posizione organizzativa specialistica dedicata all'analisi legislativa e alla valutazione delle politiche regionali, collocandola nell'Area giuridico-legislativa della Segreteria generale del Consiglio. Nelle Marche, è stata creata una Posizione di funzione dirigenziale a termine nell'ambito della sezione Consulenza per la normazione, all'interno dell'Area dei Servizi assembleari.
Il Molise ha previsto uno specifico Ufficio Monitoraggio effetti leggi regionali all'interno del Servizio Documentazione, Studi e Monitoraggio delle politiche regionali, nazionali e comunitarie. Il Piemonte ha costituito un'Unità organizzativa specializzata nella valutazione delle politiche e qualità della formazione a supporto della Direzione Processo legislativo.

Le clausole valutative rappresentano uno strumento dinamico di monitoraggio legislativo, caratterizzato da una struttura adattabile alle specifiche esigenze della normativa di riferimento. La loro architettura informativa si articola principalmente su due dimensioni: un'analisi quantitativa, che esamina aspetti come l'allocazione delle risorse e la portata demografica degli interventi, e una valutazione qualitativa, che approfondisce le caratteristiche dei beneficiari e gli strumenti implementativi adottati.
L'efficacia di queste clausole si fonda sulla precisa definizione di elementi procedurali chiave, tra cui la tempistica delle rendicontazioni, le modalità di reporting e l'identificazione dei soggetti responsabili. Un aspetto particolarmente rilevante riguarda l'eventuale stanziamento di risorse dedicate specificamente all'attività valutativa.
Il sistema di monitoraggio prevede un duplice livello di verifica: da un lato, il controllo sull'implementazione della legge, dall'altro, una più ampia valutazione degli impatti e delle conseguenze, affidata agli organi consiliari. Questo processo può essere supportato da esperti del settore e prevede spesso meccanismi di trasparenza attraverso la pubblicazione dei risultati.
La componente valutativa si articola attraverso specifici quesiti che mirano a esaminare molteplici aspetti: l'efficacia della legge nel generare i cambiamenti desiderati, l'impatto degli strumenti normativi introdotti, l'efficienza nell'utilizzo delle risorse, il raggiungimento dei destinatari previsti, l'effettiva implementazione delle misure programmate, la tipologia degli interventi realizzati, le eventuali criticità riscontrate e le possibili proposte di miglioramento, nonché una valutazione complessiva della qualità ed efficacia delle azioni intraprese.

5. Qualche considerazione a margine delle esperienze delle Regioni in tema di clausole valutative. L'analisi dell'implementazione delle clausole valutative nel contesto regionale italiano rivela un quadro complesso che va oltre il mero aspetto quantitativo. L'efficacia di questi strumenti non può infatti essere misurata solamente dal numero di clausole adottate, ma richiede una valutazione più approfondita della loro qualità e pertinenza.
Un principio fondamentale nell'utilizzo delle clausole valutative è la selettività: «Le clausole valutative, al contrario, dovrebbero essere utilizzate con parsimonia»[62]. Questa necessità di un approccio selettivo deriva da diverse considerazioni: innanzitutto, l'implementazione di ogni clausola comporta costi significativi che devono essere giustificati dalla rilevanza dell'oggetto normativo in questione. Inoltre, è importante distinguere tra vere e proprie attività di valutazione e semplici obblighi di rendicontazione sullo stato di attuazione delle leggi.
L'evoluzione storica dell'utilizzo delle clausole valutative mostra una tendenza significativa a partire dal 2002, con una particolare intensificazione dal 2004. Alcune regioni si sono distinte per un impiego costante e sistematico di questi strumenti: l'Emilia-Romagna, il Friuli-Venezia Giulia, la Lombardia, l'Umbria e, in modo particolare, il Piemonte hanno dimostrato un impegno continuativo nel corso degli anni.

La Toscana ha istituito il Settore Analisi della normazione, Biblioteca e documentazione, che fornisce anche assistenza all'Autorità per la partecipazione, mentre l'Umbria ha creato una sezione dedicata all'analisi e istruttoria dei procedimenti per il controllo delle leggi regionali e la valutazione delle politiche pubbliche all'interno del Servizio Processo Legislazioni e Studi.
Questa articolazione organizzativa riflette l'importanza attribuita dalle amministrazioni regionali alle funzioni di analisi e valutazione legislativa, pur con differenti scelte in termini di collocazione e strutturazione degli uffici preposti.

[62] Cfr. Capire, *Le clausole valutative nelle leggi regionali: riflessioni su un'esperienza ancora in corso*, in *Note per CAPIRe*, 11, 2006.

Questo progressivo radicamento delle clausole valutative nel sistema normativo regionale rappresenta un importante risultato, evidenziando come questi strumenti siano ormai parte integrante della prassi legislativa regionale. Tuttavia, questo traguardo non va considerato come un punto di arrivo definitivo, ma piuttosto come base per ulteriori sviluppi e perfezionamenti nell'ambito della valutazione delle politiche regionali.

Il sistema di valutazione legislativa[63] della Regione Lombardia rappresenta un modello istituzionale particolarmente strutturato e innovativo nel panorama delle amministrazioni regionali italiane. Al centro di questo sistema si colloca il Comitato paritetico di controllo e di valutazione, un organismo che trova il suo fondamento nell'art. 45 dello statuto regionale. Questo Comitato è investito di una responsabilità fondamentale: l'inserimento di clausole valutative nei testi legislativi, un'attività che viene svolta in stretta collaborazione con le Commissioni consiliari competenti per materia.

La struttura organizzativa del Comitato riflette un'attenta considerazione degli equilibri politici istituzionali. La sua composizione è caratterizzata da una rigorosa parità tra rappresentanti della maggioranza e dell'opposizione, una scelta che mira a garantire l'imparzialità e l'obiettività delle valutazioni. Un elemento particolarmente significativo riguarda la gestione della presidenza dell'organo: il regolamento prevede un'alternanza alla guida del Comitato tra maggioranza e opposizione a metà legislatura, un meccanismo che contribuisce a rafforzare ulteriormente l'equità e la trasparenza del processo valutativo.

Nel quadro istituzionale lombardo, il Comitato svolge una funzione essenziale di raccordo tra l'organo esecutivo (la Giunta) e quello legislativo (il Consiglio). Secondo le disposizioni del regolamento consiliare, questo organismo non si limita a ricevere passivamente le relazioni elaborate dalla Giunta, ma esercita un ruolo attivo di supervisione e controllo sull'adempimento degli obblighi informativi dell'esecutivo. La sua missione si estende anche alla cruciale attività di divulgazione delle attività valutative, culminando nella presentazione di un rapporto annuale al Consiglio regionale, uno strumento fondamentale per garantire la trasparenza e la accountability del processo legislativo.

L'analisi quantitativa dell'attività del Comitato rivela un *trend* significativo nell'utilizzo delle clausole valutative. Il periodo 2010-2014 ha visto la formulazione di 12 proposte, ma è il 2015 che ha segnato una svolta decisiva con un incremento sostanziale che ha portato alla presentazione di oltre 10 proposte in un solo anno. Questo dato testimonia non solo un'intensificazione dell'attività valutativa, ma anche una crescente consapevolezza dell'importanza di questo strumento nel processo legislativo regionale.

Tuttavia, l'esperienza maturata nel corso degli anni ha permesso di identificare alcune criticità significative nel sistema. La prima riguarda la complessità procedurale delle missioni valutative, che rappresentano lo strumento più articolato e sofisticato a disposizione del Comitato. Questo processo richiede una serie di passaggi amministrativi particolarmente complessi, tra cui:

- Il raggiungimento dell'intesa con la Commissione competente
- L'approvazione delle spese necessarie
- L'individuazione e l'affidamento degli incarichi a istituti di ricerca specializzati
- La gestione continuativa del personale con expertise adeguata

[63] Il processo di monitoraggio e valutazione dell'attuazione legislativa segue un iter ben definito. L'organo esecutivo, rappresentato dalla Giunta, ha il compito di presentare una relazione dettagliata al Consiglio o alla Commissione di competenza, in risposta alle specifiche disposizioni contenute nel testo normativo. Questo documento viene successivamente integrato da note informative periodiche, predisposte dal personale tecnico dell'Assemblea a beneficio dei consiglieri. Questi elaborati tecnici costituiscono una sintesi efficace che illustra, in forma concisa, sia il livello di implementazione della legge che i risultati concreti conseguiti attraverso la sua applicazione.

- La selezione tempestiva e appropriata degli interventi da sottoporre a valutazione

Una seconda criticità rilevante concerne il livello di rendicontazione, che si è rivelato insufficiente rispetto alle aspettative e alle necessità. Le relazioni sull'attuazione delle leggi e delle politiche regionali ricevute dal Consiglio sono numericamente inferiori a quanto previsto, e la continuità nella rendicontazione è stata garantita solo in un numero limitato di casi. Particolarmente preoccupante è il fatto che questa carenza riguardi anche politiche di primaria importanza per il territorio regionale.

Per affrontare queste sfide, il Comitato ha elaborato una serie di proposte di miglioramento articolate su due direttrici principali. La prima riguarda la necessità di implementare una programmazione più efficace delle attività valutative, che tenga conto sia delle esigenze conoscitive delle Commissioni sia delle risorse economiche disponibili. Questo approccio permetterebbe una migliore pianificazione delle missioni valutative e una più efficiente allocazione delle risorse.

La seconda direttrice di intervento si concentra sul rafforzamento della collaborazione tra gli organi esecutivi e legislativi regionali. In particolare, il Comitato ha sottolineato l'importanza di sviluppare meccanismi più efficaci per il coordinamento orizzontale e lo scambio di informazioni tra Giunta e Consiglio. Questo obiettivo richiede non solo un impegno formale da parte delle istituzioni coinvolte, ma anche lo sviluppo di procedure operative e strumenti di comunicazione più efficienti.

Nonostante le criticità emerse, il modello lombardo ha dimostrato una capacità di evoluzione e adattamento che potrebbe fornire spunti preziosi per altre realtà regionali.

L'analisi del sistema di valutazione legislativa nella Regione Emilia-Romagna evidenzia alcune peculiarità e criticità significative. Emerge una disconnessione nel processo valutativo: sebbene il Servizio valutazione processo legislativo e politiche regionali produca regolarmente note informative, queste spesso non si basano sulle relazioni della Giunta, che risultano assenti. Questa mancanza compromette l'efficacia del meccanismo di valutazione, che dovrebbe fondarsi su un'analisi comparativa dei dati forniti dall'esecutivo regionale.

Dal punto di vista organizzativo, il quadro normativo regionale non specifica esplicitamente quale organo sia responsabile dell'inserimento delle clausole valutative. Tuttavia, un'interpretazione sistematica dello statuto e del regolamento consiliare suggerisce che tale competenza spetti alle Commissioni consiliari. Questa interpretazione trova riscontro nel fatto che le relazioni della Giunta vengono indirizzate proprio alla Commissione competente e al suo Ufficio di Presidenza.

La Regione Emilia-Romagna si distingue nel panorama nazionale per un'innovazione significativa: è l'unica ad estendere l'applicazione delle clausole valutative anche ai regolamenti e agli atti attuativi della Giunta. Quanto all'aspetto organizzativo, la regione ha optato per un approccio integrato: anziché istituire un ufficio dedicato, ha inserito funzionari specializzati all'interno del Servizio Legislativo della Direzione generale dell'Assemblea.

L'evoluzione dell'attività di valutazione legislativa nelle Regioni Emilia-Romagna e Toscana offre un interessante quadro comparativo dell'implementazione delle clausole valutative, rivelando approcci distinti ma accomunati da alcune criticità sistemiche nel processo di valutazione legislativa.

L'Emilia-Romagna ha svolto un ruolo pionieristico in questo ambito, introducendo per prima una clausola valutativa con la l. n. 24/2001 sull'edilizia residenziale pubblica. Questa innovazione ha segnato l'inizio di un percorso significativo nella valutazione legislativa regionale, portando all'approvazione di 19 leggi contenenti clausole di valutazione in diverse aree tematiche. Tuttavia, l'analisi dell'implementazione rivela una criticità significativa: nonostante il completamento formale del processo di monitoraggio attraverso relazioni e note informative, si registra una disconnessione tra il processo valutativo e il suo impatto

pratico sulla legislazione. In particolare, gli atti di indirizzo politico adottati nelle materie oggetto delle clausole valutative non sembrano stabilire una connessione diretta con le valutazioni effettuate, suggerendo una potenziale inefficacia del meccanismo nel suo complesso.

La Toscana ha sviluppato un approccio più strutturato dal punto di vista normativo. La l. reg. n. 55/2008 sulla qualità della legislazione, in coordinamento con l'art. 45 dello statuto, ha definito un quadro organico per l'inserimento delle clausole valutative. Il regolamento consiliare ha ulteriormente rafforzato questo sistema, prevedendo l'integrazione delle clausole nella scheda di fattibilità, che può essere elaborata sia su iniziativa dell'Ufficio tecnico dell'Assemblea sia su richiesta della Commissione competente. Questa architettura normativa riflette un impegno significativo verso la sistematizzazione del processo valutativo.

Dal 2001, la Regione Toscana ha dimostrato un impegno particolarmente intenso in questo ambito, approvando 44 leggi fino al 2010[64] con clausole valutative in settori strategici che coprono praticamente ogni aspetto della governance regionale: dall'educazione al turismo, dall'agricoltura al commercio, dall'assistenza sociale all'artigianato, dalla sanità all'immigrazione, dalla pesca al governo del territorio. Questo ampio spettro di applicazione testimonia la volontà di implementare un sistema di valutazione comprensivo e trasversale.

L'amministrazione regionale toscana ha prodotto 17 note integrative conseguenti alle clausole valutative, il numero più alto tra le regioni italiane, evidenziando un'attenzione particolare al processo di monitoraggio legislativo. La pubblicazione di queste note sul sito dell'Assemblea legislativa regionale rappresenta un importante passo verso la trasparenza del processo valutativo, permettendo un accesso pubblico ai risultati del monitoraggio. Tuttavia, anche in questo caso avanzato, si rileva una criticità significativa: l'assenza di atti formali di indirizzo politico conseguenti alle note informative trasmesse alle Commissioni competenti.

Questa analisi comparativa evidenzia come, nonostante gli sforzi significativi compiuti da entrambe le regioni, permanga una sfida fondamentale nel tradurre i risultati della valutazione legislativa in azioni concrete di *policy-making*. La mancanza di una connessione diretta tra le valutazioni effettuate e le successive decisioni politiche suggerisce la necessità di ripensare non tanto gli strumenti di valutazione in sé, quanto piuttosto i meccanismi che dovrebbero garantire l'effettiva utilizzazione dei risultati valutativi nel processo decisionale[65].

La sfida per il futuro sembra essere quella di sviluppare meccanismi più efficaci per assicurare che le informazioni raccolte attraverso il processo di valutazione vengano effettivamente utilizzate per informare e migliorare il processo legislativo. Questo potrebbe richiedere l'introduzione di procedure formali che colleghino esplicitamente i risultati delle valutazioni alle successive decisioni legislative, garantendo così che il considerevole investimento di risorse nel processo valutativo si traduca in un effettivo miglioramento della qualità legislativa.

L'analisi dell'efficacia delle clausole valutative nel contesto della legislazione regionale richiede un'approfondita valutazione che si articola attraverso tre dimensioni fondamentali di indagine, ciascuna delle quali merita un'attenta considerazione per comprendere l'effettivo impatto di questi strumenti sul processo legislativo.

La prima dimensione riguarda l'effettiva realizzazione del processo circolare che dovrebbe caratterizzare il funzionamento delle clausole valutative. Questo processo idealmente si articola in tre fasi: l'inserimento della clausola, la produzione di una relazione da parte della Giunta, e l'elaborazione di una nota informativa. L'analisi empirica rivela tuttavia una significativa criticità in questa dinamica: la frequente assenza delle relazioni di ritorno da parte

[64] Cfr. dati disponibili su capire.org.

[65] T. F. Giupponi, C. Caruso, *Qualità della legislazione e valutazione delle politiche pubbliche: le clausole valutative in alcune esperienze regionali*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2011.

della Giunta. Questa carenza non è casuale, ma deriva dalla mancanza di meccanismi istituzionali efficaci che possano indurre l'organo esecutivo e il suo apparato amministrativo a fornire le informazioni richieste nei tempi e nei modi previsti.
In risposta a questa carenza, si è sviluppata una prassi compensativa: le Assemblee regionali tendono a supplire all'assenza delle relazioni della Giunta attraverso la produzione autonoma di note informative. Questa soluzione, sebbene pragmatica, rischia di compromettere l'essenza stessa delle clausole valutative, che si fondano sul principio della separazione istituzionale tra Giunta e Consiglio. Tale separazione dovrebbe garantire una distinzione non solo strutturale ma anche temporale tra la fase di raccolta dati, di competenza della Giunta, e la fase di valutazione vera e propria, affidata agli uffici tecnici del Consiglio.

Per superare queste criticità e garantire l'effettivo completamento del processo circolare, si possono ipotizzare due possibili strategie d'intervento. La prima strategia si basa sull'utilizzo degli strumenti tradizionali di indirizzo politico: i Consigli potrebbero adottare mozioni specifiche per sollecitare la Giunta a presentare le relazioni previste entro termini definiti. Questa modalità potrebbe essere formalizzata già all'interno delle clausole valutative, creando così un meccanismo di *accountability* più strutturato.
La seconda strategia, complementare alla prima, si concentra sulla dimensione organizzativa. Si potrebbero istituire meccanismi formali di coordinamento tra gli apparati amministrativi della Giunta e del Consiglio, istituzionalizzando e rafforzando le prassi collaborative già esistenti. Tuttavia, l'implementazione efficace di questa soluzione richiederebbe un significativo potenziamento delle risorse umane e materiali a disposizione degli uffici tecnici di entrambi gli organi.
La questione dell'efficacia delle clausole valutative si estende poi alla capacità di questi strumenti di influenzare concretamente il processo decisionale politico e la successiva produzione normativa. L'obiettivo ultimo dovrebbe essere quello di garantire che le informazioni raccolte e analizzate attraverso questo processo non rimangano confinate in documenti tecnici, ma si traducano in concrete proposte di innovazione legislativa e in un effettivo miglioramento della qualità normativa.
In conclusione, il perfezionamento del sistema delle clausole valutative richiede un approccio integrato che combini interventi sul piano istituzionale, organizzativo e procedurale. Solo attraverso una riforma complessiva che affronti simultaneamente queste diverse dimensioni sarà possibile realizzare pienamente il potenziale di questi strumenti come meccanismi per il miglioramento della qualità legislativa e dell'efficacia dell'azione pubblica.
L'analisi dell'efficacia delle clausole valutative nelle legislature regionali rivela diverse criticità sistemiche che meritano un'approfondita riflessione, con particolare attenzione alla dimensione politica del processo valutativo e al suo impatto sulla produzione normativa successiva.
Un aspetto particolarmente problematico emerge anche nei casi in cui il processo circolare di valutazione risulta formalmente completato: si riscontra una significativa carenza nella traduzione delle valutazioni tecniche in concrete decisioni politiche. Le note informative prodotte dagli uffici tecnici, per loro natura, si limitano a fornire un'analisi oggettiva dell'implementazione normativa, senza addentrarsi in valutazioni critiche o suggerimenti per possibili modifiche. Questa limitazione intrinseca evidenzia la necessità di un ulteriore passaggio: la formulazione di una valutazione propriamente politica attraverso un atto collegiale del Consiglio, che potrebbe essere esplicitamente previsto già nella clausola valutativa stessa.
Un elemento critico aggiuntivo riguarda la trasparenza del processo valutativo. Anche nei casi in cui il meccanismo funziona come previsto, si registra una carenza nei processi di

pubblicizzazione degli esiti valutativi[66]. Questa lacuna limita significativamente sia la responsabilizzazione degli organi istituzionali sia la possibilità di un effettivo controllo da parte dell'opinione pubblica.
Particolarmente preoccupante è la disconnessione tra l'attività di valutazione e le successive innovazioni normative. L'analisi empirica dimostra che il processo valutativo raramente influenza in modo significativo la produzione normativa successiva, evidenziando una mancanza di vincolatività sia per la Giunta che per il Consiglio.
Per superare queste criticità, si potrebbero ipotizzare diverse soluzioni innovative sul piano procedurale. Una possibilità interessante sarebbe l'introduzione di specifici meccanismi procedurali che condizionino l'iter legislativo, analogamente a quanto già previsto da alcuni statuti regionali per i progetti di legge che non rispettano determinati standard qualitativi[67].
In particolare, si potrebbe prevedere un sistema di vincoli procedurali per le proposte legislative che intervengono su materie già oggetto di valutazione.
Questi meccanismi potrebbero includere requisiti di improcedibilità o specifici oneri di motivazione, applicabili sia nei casi in cui sia stata effettuata una valutazione politica da parte del Consiglio Regionale, sia quando l'Esecutivo non abbia adempiuto agli obblighi di rendicontazione. In concreto, qualora una proposta legislativa si discosti dalle indicazioni emerse dalla valutazione politica del Consiglio senza fornire adeguate motivazioni, l'Ufficio di Presidenza potrebbe dichiararla inammissibile.
Questa innovazione procedurale introdurrebbe un onere qualificato di motivazione, particolarmente significativo per le iniziative legislative della Giunta. Tale meccanismo si inserirebbe coerentemente nel processo di evoluzione del sistema regionale verso una maggiore trasparenza e razionalità dei processi decisionali politici, in linea con la giurisprudenza costituzionale che, interpretando l'art. 123 della Costituzione, riconosce ampia autonomia agli statuti regionali nella disciplina del procedimento legislativo[68].
L'implementazione di queste proposte potrebbe contribuire significativamente a rafforzare l'efficacia delle clausole valutative, trasformandole da meri strumenti tecnici in effettivi meccanismi di miglioramento della qualità legislativa. Questo processo richiederà un impegno significativo sia sul piano politico che su quello tecnico-amministrativo, ma potrebbe rappresentare un importante passo avanti nella modernizzazione dei processi legislativi regionali.

6. L'esperienza della Regione Toscana tra Manuale AIR e sunset clause. La Regione Toscana rappresenta un caso esemplare nell'ambito della valutazione legislativa in Italia, distinguendosi particolarmente per il suo approccio sistematico e innovativo alla valutazione ex ante della regolamentazione. Dal 2001, la regione ha intrapreso un percorso di sviluppo metodologico che ha portato alla creazione di un framework strutturato per l'Analisi di Impatto della Regolamentazione (AIR).
Questo impegno si è concretizzato nel 2009 con l'approvazione di un Manuale AIR attraverso il decreto presidenziale n. 172, che ha codificato le procedure e le metodologie di valutazione. Il documento si distingue per la sua natura pragmatica e operativa, fornendo agli operatori dell'amministrazione regionale gli strumenti necessari per condurre valutazioni efficaci e metodologicamente rigorose.
L'approccio toscano alla valutazione si caratterizza per la sua flessibilità e adattabilità. Il principio cardine che guida l'intero processo è quello della proporzionalità: l'intensità e la

[66] Cfr. art. 109 reg. Lombardia che prevede la pubblicazione degli esiti della valutazione sul sito istituzionale.
[67] Cfr. art. 44 st. Toscana che prevede l'improcedibilità dei progetti di legge non rispettosi di tali criteri.
[68] Cfr. sent. 12/2006.

Issn 2421-0528

profondità dell'analisi vengono calibrate in base alla rilevanza e alla portata del provvedimento in esame. Questo approccio pragmatico permette di ottimizzare le risorse e garantire un'analisi appropriata per ogni intervento normativo[69].
La metodologia AIR, come concepita dalla Regione Toscana, non si configura come un processo monolitico, ma piuttosto come un sistema modulare di tecniche valutative. Questa caratteristica conferisce al valutatore la discrezionalità necessaria per selezionare gli strumenti più appropriati al caso specifico, permettendo anche l'esclusione di determinate fasi qualora non risultino pertinenti o praticabili.
L'efficacia di questo approccio è dimostrata dai risultati: negli anni successivi all'implementazione del Manuale, oltre 20 provvedimenti sono stati sottoposti ad analisi di impatto ex ante, con una particolare attenzione al settore dei diritti sociali, includendo ambiti sensibili come la disabilità e la sanità. Questo dato testimonia non solo l'operatività del sistema, ma anche la sua capacità di affrontare tematiche complesse e socialmente rilevanti.

La struttura metodologica del Manuale segue un percorso logico che parte dalla definizione degli obiettivi e dei risultati attesi, passa attraverso l'analisi delle opzioni alternative e la loro selezione, include un'approfondita analisi costi-benefici, prevede fasi di consultazione e si conclude con l'applicazione degli strumenti analitici appropriati. Questo processo strutturato garantisce una valutazione completa e metodologicamente solida degli interventi normativi[70].
L'esperienza toscana nella valutazione ex ante si integra con un robusto sistema di clausole valutative, con 41 clausole prodotte dal 2002 ad oggi, delineando un approccio completo al ciclo della regolamentazione che abbraccia sia la fase preparatoria che quella valutativa successiva all'implementazione.
Nel contesto della regolamentazione amministrativa moderna, il processo di elaborazione normativa si configura come una risposta strutturata alle esigenze concrete manifestate dalla società civile e dal tessuto economico. L'identificazione della necessità di intervento regolativo emerge da un'attenta analisi delle istanze provenienti sia da gruppi organizzati che da singoli portatori di interesse, i quali evidenziano specifiche problematiche all'interno dei rispettivi settori di competenza.
La metodologia di valutazione si sviluppa attraverso una precisa mappatura dell'ambito di intervento, che si articola secondo due dimensioni fondamentali. La prima dimensione, di natura oggettiva, si concentra sulla definizione puntuale del territorio interessato e delle attività che saranno oggetto di regolamentazione. La seconda dimensione, di carattere soggettivo, approfondisce il contesto giuridico e socio-economico all'interno del quale l'intervento normativo andrà a inserirsi.
Questa duplice prospettiva di analisi consente di sviluppare una comprensione approfondita delle esigenze che richiedono tutela normativa. La stretta correlazione tra la delimitazione dell'ambito di intervento e l'identificazione dei bisogni costituisce il fondamento essenziale per la produzione di norme efficaci, capaci di generare un impatto positivo sul tessuto sociale ed economico di riferimento.
Nel processo di valutazione, un ruolo cruciale è svolto dagli indicatori, strumenti essenziali per la misurazione dell'efficacia dell'intervento normativo. Questi si distinguono in due categorie principali: indicatori generici, che forniscono una visione d'insieme dell'impatto della regolamentazione, e indicatori specifici, che si focalizzano su aspetti particolari degli obiettivi da raggiungere.
Una delle sfide più significative nella valutazione ex ante risiede nella quantificazione degli

[69] Cfr. Consiglio regionale della Lombardia, *Regionalismo e qualità della legislazione. indagine sulla realtà lombarda nel contesto italiano e confronto con le esperienze europee*, Milano, 2015.
[70] Op. cit.

indicatori, processo necessario per tradurre gli obiettivi in misure concrete e verificabili. Nonostante le difficoltà intrinseche a questo processo, la quantificazione rappresenta un passaggio imprescindibile per una valutazione di impatto rigorosa e scientificamente valida.
Le fonti per la definizione degli indicatori sono molteplici e includono sia le informazioni contenute nella proposta di intervento sia i risultati delle consultazioni tra i diversi attori istituzionali coinvolti nel processo regolativo. La scelta del numero e della tipologia di indicatori viene modulata in base all'ampiezza degli obiettivi da perseguire.
Per garantire l'efficacia del sistema di valutazione, gli indicatori devono possedere quattro caratteristiche fondamentali[71]. In primo luogo, devono essere esaustivi, ovvero capaci di fornire una rappresentazione completa e accurata del fenomeno oggetto di analisi. In secondo luogo, devono essere caratterizzati da semplicità di definizione e costruzione, al fine di facilitare il processo di raccolta e analisi dei dati. La terza caratteristica essenziale è l'esclusività, intesa come capacità di isolare gli effetti specifici dell'intervento normativo da altre variabili esterne. Infine, gli indicatori devono garantire una continuità temporale nella misurazione, mantenendo la loro validità e significatività nel corso del tempo.
Questo approccio metodologico strutturato alla valutazione ex ante costituisce un elemento fondamentale per assicurare che gli interventi normativi rispondano effettivamente alle esigenze della società, producendo gli effetti desiderati e minimizzando eventuali impatti negativi non previsti.
La Regione Toscana ha, inoltre, introdotto un innovativo approccio alla valutazione legislativa attraverso l'implementazione della legge reg. n. 69/2007, dedicata alla promozione della partecipazione nelle politiche regionali e locali. Questa normativa si è distinta per l'inclusione di una *sunset clause*, elemento che ha conferito al provvedimento un carattere sperimentale e temporaneo, prevedendo un termine di validità oltre il quale la legge sarebbe stata abrogata, salvo diversa decisione basata su una valutazione approfondita dei suoi effetti.
L'approccio metodologico adottato per la valutazione di questa normativa si è rivelato particolarmente strutturato e sistematico[72]. Nel 2011, la Regione ha prodotto un dettagliato Rapporto che ha analizzato 31 processi partecipativi, utilizzando un sistema di valutazione basato su griglie di analisi. Questo strumento ha permesso di catalogare e analizzare in modo sistematico diversi aspetti dei progetti, dalle loro caratteristiche fondamentali fino agli impatti generati.
Il processo di valutazione è stato ulteriormente raffinato attraverso l'introduzione di una seconda griglia analitica, specificamente progettata per approfondire gli elementi valutativi in diretta correlazione con le disposizioni della legge regionale. Questa doppia struttura di analisi ha consentito un'esplorazione più approfondita e sfaccettata dei diversi aspetti dei processi partecipativi.
Un elemento particolarmente significativo del processo valutativo è stato il suo carattere dinamico e continuativo. Le griglie di valutazione sono state costantemente aggiornate per monitorare l'evoluzione degli effetti dei processi partecipativi anche dopo la loro conclusione formale. Questo approccio longitudinale ha permesso di identificare temi ricorrenti e trasversali, fornendo una base solida per valutare l'efficienza e l'efficacia complessiva dell'iniziativa legislativa.
Gli esiti di questo accurato processo di valutazione hanno trovato una loro formalizzazione nella Risoluzione del Consiglio regionale n. 168 del 2012, documento che ha sistematizzato sia gli aspetti positivi che le criticità emerse durante l'implementazione della legge. Come conseguenza diretta di questa valutazione, è stato costituito un gruppo tecnico misto,

[71] Op. cit.
[72] Op. cit.

Issn 2421-0528

composto da membri del Consiglio e della Giunta, incaricato di elaborare una revisione della legge nei primi mesi del 2013.
Un risultato particolarmente significativo di questo processo di revisione è stato il rafforzamento dell'istituto del dibattito pubblico regionale. Questa modifica, introdotta nella nuova versione della legge presentata alla Commissione Affari istituzionali, ha trasformato quello che era inizialmente un istituto facoltativo in uno strumento obbligatorio, seppur sotto determinate condizioni. Questa evoluzione normativa rappresenta un esempio concreto di come un processo di valutazione ben strutturato possa portare a miglioramenti tangibili nella legislazione regionale.
Questo caso rappresenta un esempio emblematico di come un approccio sistematico alla valutazione legislativa, combinato con una *sunset clause*, possa generare un ciclo virtuoso di miglioramento normativo, basato su evidenze empiriche e analisi strutturate degli impatti effettivi delle politiche implementate.
L'analisi dell'esperienza della Regione Toscana, caratterizzata dall'adozione di strumenti avanzati di *better regulation* come il Manuale AIR e la *sunset clause*, evidenzia la crescente consapevolezza dell'importanza di una regolazione efficace e trasparente.

7. Cenni in tema di informatizzazione e legimatica nelle Regioni. La sfida di trasformare la prescrizione statutaria della «qualità legislativa» in una prassi vivente di *better regulation* richiede oggi alle Regioni italiane un ripensamento radicale dell'intero ciclo normativo, alla luce di tre transizioni convergenti: la digitalizzazione dei procedimenti, la revisione in senso *data-driven* dei meccanismi di impatto e valutazione, e il policentrismo istituzionale inaugurato dalla riforma del Titolo V. In altre parole, si tratta di abbandonare definitivamente la concezione minimalista della legistica come mero esercizio di «buona penna» – correzione formale dei testi, epurazione di pleonasmi, razionalità sintattica – per adottare una logica di *life-cycle approach* in cui la redazione, la consultazione, l'analisi ex ante ed ex post, l'esecuzione e il monitoraggio confluiscano in un ecosistema informativo aperto, interoperabile e continuamente alimentato da dati certificati[73].
Sin dagli anni Ottanta[74], infatti, le Assemblee regionali hanno rappresentato un fertile terreno di sperimentazione: dal primo Rapporto sull'informatica nelle Regioni italiane del 1985[75] alla nascita di veri e propri «ambienti di normazione assistita», il ricorso alle ICT ha permesso di modellare i testi secondo i formulari di legistica formalizzata, creando un lessico condiviso tra tecnici e politici[76]. La terza edizione (2007) del Manuale di *drafting* promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative[77] ha poi tradotto quelle regole in schemi

[73] W. d'Avanzo, *Tecniche legislative e qualità della regolazione. Il ruolo dell'informatica giuridica*, in *Open Journal of Humanities*, 6, 2020.
[74] Si vedano R. Pagano, *Informatica e Parlamento*, in *Informatica e diritto*, 1980, 2, 3; Id., *Informatica e potere legislativo*, in *Informatica e diritto*, 1982, 2; A. A. Martino, *Contributo logico informatico all'analisi della legislazione*, in *Informatica e diritto*, 1982, 2; Id., *Software for the Legislator*, in A. Pizzorusso, *Law in the Making. A Comparative Survey*, Berlino, 1987; C. Ciampi, *Artificial Intelligence and Legal Information Systems. Proceedings (Vol. 1) of the First International Conference on Logic, Informatics, Law*, Florence, 6-10 April 1981, *special issue of Informatica e diritto*, 1982, 2; C. Biagioli, *Law Making Environment*, in AA.VV., *Proceedings of the International Symposium "Legal Knowledge and Legal Reasoning Systems",* Tokyo, 24-25 October 1992.
[75] Cfr. C. Ciampi (a cura di), *Rapporto sull'informatica nelle Regioni italiane*, Roma, 1985.
[76] C. Ciampi, *L'uso delle tecnologie informatiche nelle Assemblee legislative regionali*, in *Informatica e diritto*, 1, 1990.
[77] Si tratta del manuale elaborato da un gruppo di lavoro coordinato dal Prof. G. U. Rescigno, composto da esperti funzionari pubblici delle assemblee legislative e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, pubblicato nella sua prima edizione nel dicembre 1991, con il titolo «Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi». Il cd. *Manuale Rescigno* è stato in seguito approvato dalla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali.

XML e, con la standardizzazione internazionale *Akoma Ntoso*, i documenti legislativi sono diventati «macchina-leggibili», favorendo ricerche semantiche, *versioning* e citazioni persistenti[78]. L'evoluzione verso la legimatica[79], intesa come integrazione fra regole di *drafting* e modellazione elettronica del testo giuridico, non è tuttavia un mero *upgrade* tecnico: la strutturazione dei testi in classi e metadati apre la strada a procedure automatiche di consolidamento, «*versioning*» e controllo di coerenza delle citazioni (*cross-reference checker, impact simulator*), fondamentali per valutare *ex ante* ed *ex post* gli effetti della regolazione. ne sono esempio sistemi come Arianna (Piemonte) e Demetra (Emilia-Romagna)[80], che integrano redazione assistita, simulazione di impatto e pubblicazione notiziale coordinata; il primo, in particolare, offre al redattore un filtro che visualizza in tempo reale le diverse versioni degli articoli e genera note esplicative degli interventi di coordinamento, oltre a un dossier virtuale capace di tracciare l'intero iter legislativo dalla proposta alla promulgazione.

Il passaggio dalla «tecnica di buona penna» alla *better regulation* contemporanea si comprende appieno se lo si inquadra in un duplice movimento: dall'alto, l'Unione europea ha imposto una valutazione di impatto che copra l'intero ciclo di vita della norma; dal basso, le Regioni – titolari di potestà legislativa – devono tradurre quel metodo in prassi operative fondate sui dati.

Il *Better Regulation Package* del 2015, rafforzato dall'accordo inter-istituzionale «Legiferare meglio» (2016), ha introdotto un principio chiarissimo: nessuna proposta di legge, regolamento o atto delegato può procedere senza un'istruttoria empirica verificata da un organismo terzo. A tal fine la Commissione ha istituito il *Regulatory Scrutiny Board* (RSB), cui spetta il controllo di qualità sia delle analisi *ex ante* sia delle valutazioni *ex post*.

Sul versante nazionale, la Direttiva AIR-VIR dell'11 aprile 2018 ha recepito quel modello, riscrivendo contenuti e tempistiche delle istruttorie e collegandole alla piattaforma REFIT. Da quel momento ogni fascicolo legislativo statale – e, per riflesso, regionale – deve includere scenari alternativi, costi amministrativi stimati e piani di monitoraggio, il tutto pubblicato in formato aperto.

Le Regioni, che avevano inserito il principio di «qualità normativa» nei propri Statuti sin dal 2005, sono state così costrette a passare dalle enunciazioni di principio a una pipeline operativa: analisi di impatto per ogni disegno di legge, pubblicazione completa dei dataset utilizzati e verifica periodica dei risultati.

A rendere praticabile questo salto interviene oggi un set di tecnologie note come «*RegTech*» e «*SupTech*»: motori semantici basati su machine learning evidenziano richiami incoerenti o difformità terminologiche[81]; algoritmi predittivi stimano *ex ante* l'onere di conformità per le PMI; *blockchain permissioned* assicurano la tracciabilità delle versioni normative[82]. In altre parole, la valutazione d'impatto non è più un report statico, ma un cruscotto dinamico che si

[78] G. Sartor, M. A. Biasotti, F. Turchi, *Tecnologie e abilità informatiche per il diritto*, Torino, 2018.

[79] P. Mercatali, *Legimatica e redazione delle leggi*, in www.ittig.cnr.it.

[80] https://demetra.regione.emilia-romagna.it; http://arianna.cr.piemonte.it/ su cui vedi C. Ghiazza, M. Marzola, *Nuova banca dati Arianna. Il nuovo sistema legimatico del Consiglio regionale del Piemonte*, in *Il Piemonte delle Autonomie,* 3, 2016; M. Ceccato, *Banche dati normative e altre banche dati giuridico-istituzionali*, in *Informatica e diritto*, 1, 2016; M. Pietrangelo, *La conoscibilità della legge per via informatica e telematica*, in *Informatica e diritto*, 2, 2006; A. D. Cortesi, *La ricerca delle fonti in Internet. I database giuridici,* in M. Megale, *ICT e diritto nella società dell'informazione*, Torino, 2016.

[81] W. D'Avanzo, Tecniche legislative e qualità della regolazione. Il ruolo dell'informatica giuridica, in *Open Journal of Humanities*, 2021.

[82] M. Pietrangelo, *Tecniche normative e informatizzazione nelle assemblee legislative regionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2022.

aggiorna con i dati di contesto[83]. Questa evoluzione è perfettamente allineata con la Strategia italiana per l'Intelligenza Artificiale (MiSE 2020) e con le linee del PNRR, che ha istituito presso Palazzo Chigi l'«Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione», riconoscendo la *better regulation* come tassello della futura economia dei dati.

Il quadro, tuttavia, resta diseguale. Dove l'investimento in legimatica è stato continuo – si pensi ai sistemi Arianna (Piemonte) o Demetra (Emilia-Romagna) – i testi sono nativamente strutturati in *Akoma Ntoso*, consultabili via API e integrati con simulatori di impatto. Altrove, invece, i documenti circolano ancora in PDF non indicizzati e l'interrogazione federata di *Normattiva* restituisce risultati incompleti, segno di un'adesione solo formale agli standard nazionali. A ciò si sommano criticità organizzative: turnover del personale ICT, carenza di profili ibridi giuridico-informatici e resistenze a condividere dati percepiti come «capitale informativo».

Per colmare questo *digital divide* la soluzione potrebbe essere la creazione di un Nucleo interregionale di scrutinio regolatorio, modellato sul RSB europeo, con quattro funzioni essenziali:

- definire metodologie AIR-VIR scientificamente validate;
- certificare *dataset* e algoritmi (inclusa la *ethical review* dei modelli di IA);
- organizzare *peer review* periodiche tra uffici legislativi;
- coordinare la formazione continua in legistica digitale.

Sul piano della partecipazione, il d.p.c.m. 10 maggio 2018, n. 76 ha esteso il «dibattito pubblico» alle opere di grande impatto, imponendo la pubblicazione online, in formato *machine-readable*, di relazioni AIR/VIR e contributi degli stakeholder. In diverse Regioni questi portali si arricchiscono di strumenti di *civic analytics* che aggregano il *sentiment* degli utenti e misurano la qualità dell'interlocuzione, innescando un ciclo virtuoso: dati aperti → maggiore accountability → norme più chiare → ulteriore fiducia e nuovi dati.

Infine, la *better regulation* deve diventare il collante della *policy coherence*: non mera analisi costi-benefici, ma verifica costante di compatibilità tra norme regionali, Agenda 2030, «*twin transition*» digitale-*green* e obiettivi di coesione territoriale. Ciò implica piattaforme che mostrino in tempo reale l'allineamento delle leggi ai *target* di sostenibilità e l'introduzione di *sunset clauses* per evitare la sedimentazione di norme obsolete.

In sintesi, l'evoluzione dai precetti statutari alle pratiche effettive di *better regulation* richiede: (a) infrastrutture digitali aperte e uniformi; (b) una cultura organizzativa orientata alla misurazione; (c) una *governance* multilivello fondata su reti cooperative permanenti. Solo così la qualità legislativa potrà tradursi in un vantaggio competitivo e democratico per i territori, proiettando il regionalismo italiano verso un modello di *smart regulation* capace di coniugare chiarezza delle regole, evidenza empirica e partecipazione informata.

Tuttavia, il miglioramento della qualità della legislazione regionale non può basarsi unicamente su strumenti interni ai processi legislativi e amministrativi. L'efficacia delle norme, infatti, dipende anche dalla loro interpretazione e applicazione nel contesto giuridico e dalla capacità di prevenire conflitti normativi e incertezze interpretative. È in questo scenario che emerge il ruolo cruciale del giudice amministrativo come soggetto capace di offrire un supporto tecnico-giuridico alla qualità della regolazione.

8. La consulenza normativa del giudice amministrativo. Il giudice amministrativo non si limita a garantire la legittimità degli atti normativi e regolamentari, ma può contribuire a orientare il legislatore regionale verso una normazione più razionale ed efficace, capace di

[83] V. M. Della Torre, *Strumenti di I.C.T. applicati alla redazione dell'atto e alla gestione dei processi: Legistica, legimatica e work-flow*, in ID. (a cura di), *Diritto e informatica*, Milano, 2007.

evitare ridondanze, sovrapposizioni e ambiguità. La consulenza normativa neutrale e indipendente riveste un ruolo cruciale nel garantire la qualità e l'efficacia della legislazione regionale, ma attualmente si riscontra una significativa carenza in questo ambito.
L'attuazione dell'ordinamento regionale ha determinato il sorgere del problema relativo all'ammissibilità della consulenza del Consiglio di Stato in favore delle Regioni. Già con parere n. 30/1980 l'Adunanza generale del Consiglio di Stato perviene a fornire risposta affermativa a tale problematica. Ciò avviene sia per ragioni di natura procedimentale, sulla base della lettura delle disposizioni legislative che regolano tale funzione del Consiglio, sia di natura costituzionale, tenuto conto, cioè della posizione costituzionale del Consiglio stesso. La questione è stata affrontata più di recente, con parere n. 4478/2011 in cui si afferma che «è pacifico che le Regioni possano rivolgersi al Consiglio di Stato in via diretta […] sin dagli anni Ottanta, si è ritenuta esistente tale facoltà nel sistema costituzionale che qualifica il Consiglio di Stato come organo di consulenza giuridico-amministrativa, attinente allo Stato ordinamento e non solo allo Stato apparato (Consiglio di Stato, Sez. II, n. 1855 del 2003). Si è ritenuto quindi che il trasferimento di funzioni statali alle Regioni comporta il venir meno della consultazione obbligatoria del Consiglio di Stato, prevista da specifiche fonti normative; e ciò per evidenti ragioni di rispetto dell'autonomia regionale. Peraltro, ciò non significa che alle Regioni sia preclusa la facoltà di avvalersi degli organi consultivi dello Stato, quale il Consiglio di Stato, cui spetta istituzionalmente la funzione consultiva». L'argomento "costituzionale" acquista significato dal momento della qualificazione come neutrale della funzione consultiva esercitata dal Consiglio di Stato. Con riguardo all'elemento procedimentale l'art. 107 d.P.R. n. 616/1977 espressamente dispone che le Regioni possono avvalersi, nell'esercizio delle proprie funzioni, degli uffici o organi tecnici anche consultivi dello Stato. Lo stesso articolo estende espressamente la possibilità di ricorrere alle funzioni dell'Avvocatura dello Stato. Per l'Adunanza generale citata la Regione può avvalersi del Consiglio sia su specifiche questioni, emergenti caso per caso, ma anche mediante la previsione normativa in apposita fonte legislativa regionale dell'intervento del Consiglio.
L'art. 100 Cost. attribuisce al Consiglio di Stato la funzione di «*general advisor*»[84] dello Stato-ordinamento, includendo anche le Regioni[85], come evidenziato da diversi pareri delle Sezioni Consultive e della Commissione Speciale del Consiglio di Stato[86]. La giurisprudenza consultiva ha affermato la necessità di «superare l'originario modello, chiuso all'esterno, di valutazione degli schemi di provvedimento» (parere Sez. Cons. Att. Norm. n. 515/2016; Comm. Spec. n. 515/2017). Lo stesso Consiglio di Stato, nel parere n. 1767/2016 della Commissione Speciale, evidenzia che la propria attività non è più limitata al singolo atto, ma mira a sostenere e sviluppare «i processi di riforma, accompagnandoli in tutte le loro fasi e indipendentemente dalla natura degli atti di attuazione, fornendo sostegno consultivo ai soggetti responsabili dell'attività di implementazione»[87]. A rafforzare questa prospettiva interviene anche il ruolo costituzionalmente riconosciuto alle Regioni. L'art. 114 Cost. le individua infatti come enti costitutivi della Repubblica, che non godono solo di attribuzioni

[84] L. Cossu, *La legge 15 maggio 1997, n. 127 (una «rifondazione» della funzione consultiva?),* in AA.VV., *Il Consiglio di Stato: 180 anni di storia*, Bologna, 2011.
[85] Cfr. parere n. 4478/2011 in cui si afferma che «è pacifico che le Regioni possano rivolgersi al Consiglio di Stato in via diretta […] sin dagli anni Ottanta, si è ritenuta esistente tale facoltà nel sistema costituzionale che qualifica il Consiglio di Stato come organo di consulenza giuridico-amministrativa, attinente allo Stato ordinamento e non solo allo Stato apparato» (Consiglio di Stato, Sez. II, n. 1855 del 2003).
[86] Sezione Consultiva nn. 515/2016 e 1458/2017; Commissione Speciale n. 2065/2017; Sezioni II e Adunanza Generale rispettivamente nn. 4904/2003 e 10/1999).
[87] V. Neri, L*a funzione consultiva del Consiglio di Stato dall'editto di Racconigi ai pareri resi su richiesta dell'ANAC*, in *Urbanistica e appalti*, 4, 2020.

costituzionalmente rilevanti e di delineazione dell'interesse politico ma che sono pienamente partecipi «alla vita costituzionale dello Stato»[88]. Le Regioni, dunque, si pongono in una posizione di pari dignità istituzionale quali enti costitutivi della Repubblica. Tale partecipazione si manifesta concretamente in diversi ambiti: dall'iniziativa referendaria (quando promossa da almeno cinque Regioni) alla presenza dei delegati regionali nell'elezione del Presidente della Repubblica, fino alla possibilità di intraprendere l'iniziativa legislativa e di difendere la propria sfera di attribuzioni davanti alla Corte costituzionale, essendo pienamente collocate tra gli enti di governo[89].

Questa collocazione ulteriormente il loro ruolo centrale nel sistema istituzionale italiano e la necessità di un supporto normativo neutrale e indipendente per garantire la qualità e l'efficacia della legislazione regionale. Alla luce dell'aumento del carico di lavoro per il Consiglio di Stato, si potrebbe ipotizzare di integrarne la composizione con Consiglieri espressamente indicati dalle Regioni, secondo un modello già sperimentato per la Provincia autonoma di Trento e per la Provincia autonoma di Bolzano ai sensi dell'art. 93 dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige e dell'art. 14 del relativo decreto legislativo di attuazione. Una misura di questo tipo valorizzerebbe il legame tra gli enti regionali e l'organo consultivo statale, rafforzandone al contempo l'imparzialità e l'efficienza.

La proposta che si ritiene possa trovare successo potrebbe essere quella di abilitare i Tribunali amministrativi regionali (TAR) a svolgere da supporto in funzione ausiliaria alla Giunta e al Consiglio regionale in merito all'attività di normazione[90]. Questo modello prende ispirazione dal sistema francese, dal quale il nostro sistema di giustizia amministrativa trae origine: in Francia, i tribunali amministrativi e le corti amministrative d'appello, con competenza territorialmente definita, svolgono anche funzioni consultive[91]. Si tratterebbe di una disciplina del tutto analoga a quella già svolta dal Consiglio di Stato in favore del Governo statale.

La previsione normativa dovrebbe comunque contenere il divieto, che va ricordato, sull'esclusione dalla partecipazione al collegio giudicante dei Referendari che in sede consultiva abbiano conosciuto dei medesimi affari.

Non ricorrono infatti impedimenti di natura costituzionale e ordinamentale a tale scelta, che tuttavia è una scelta di politica legislativa che richiede l'impiego di risorse umane, strumentali e finanziarie ai fini di tale innovazione. L'esempio deriva proprio da quel sistema francese da cui trae origine il nostro sistema di giustizia amministrativa: i tribunali amministrativi e le corti amministrative d'appello, quindi con competenza territorialmente definita, svolgono infatti anche funzioni consultive[92].

Le Regioni e gli enti locali, questi ultimi magari per il tramite dei Consigli delle Autonomie Locali, trarrebbero sicuro giovamento dall'opera di supporto svolta dalle sezioni consultive dei TAR, i quali, in posizione di indipendenza e neutralità garantirebbero un apporto connotato da elevata garanzia tecnica all'attività normativa di tali enti[93]. Neppure potrebbe parlarsi di lesione del principio autonomistico, poiché l'attività del Consiglio di Stato è meramente tecnica non andando ad incidere sulla libertà di determinare autonomamente i propri fini, da parte degli enti regionali e locali.

---

88 A. Pizzorusso, *Le Regioni italiane come soggetti della vita costituzionale dello Stato*, in *Scritti in memoria di Domenico Barillaro*, Milano, 1982.

89 A. Barbera, *La Regione come ente di governo*, in *Pol. Dir.,* 1973.

90 G. Taglianetti, *Funzione consultiva del Consiglio di Stato e attualità del sistema di giustizia amministrativa: brevi notazioni*, in *amministrativ@mente*, 2023.

91 V. Cerulli Irelli, *Una giustizia amministrativa "territoriale"?,* in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2011.

92 Op. ult. cit.

93 Si vedano per esempio i pareri emessi dal Consiglio di Stato in favore delle Regioni: sez. I, 15 maggio 2002, n. 1144; id., 31 luglio 2002, n. 2040; id., 10 ottobre 2002, n. 765.

Quand'anche non si volesse prevedere una tipologia di parere obbligatorio sui regolamenti regionali, si potrebbe comunque disciplinare un'attività di supporto facoltativo, anche mediante segnalazione ad iniziativa del TAR della normativa oscura, imperfetta o incompleta alla Giunta regionale.

La soluzione prospettata è diventata ancora più auspicabile dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione che ha soppresso il sistema dei controlli sugli atti delle Regioni e degli enti locali, la quale per la gran parte è oggi sguarnita di un sistema di controlli di legittimità, nonché di un sistema di supporto preventivo.

Secondo quanto già accade nel caso del TAR Sicilia e del TAR Trentino-Alto Adige, nonché per le sezioni regionali della Corte dei conti, i TAR potrebbero essere integrati da membri di nomina regionale come previsto dall'art. 7 c. 8-*bis*, l. n. 131/2003.

Si pone il problema di stabilire quale possa essere la fonte di tale nuova previsione ordinamentale di sezioni consultive dei TAR e quale possa essere l'oggetto delle loro attribuzioni.

Occorre distinguere primariamente tra le Regioni a Statuto ordinario e quelle a Statuto speciale. Quanto alle prime, pare di poter affermare che tale innovazione possa discendere direttamente dalla legge statale, servendosi della competenza legislativa esclusiva statale in tema di giustizia amministrativa ex art. 117, co. 2 lett. *l)*. Nelle Regioni a Statuto speciale si potrebbe percorrere, invece, la strada dei decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali, che svolgono il ruolo di fonte del diritto deputata all'attuazione e all'integrazione della disciplina statutaria[94] (Corte cost. nn. 20/1956, 237/1983, 212/1984, 37 e 213/1998, nonché art. 11 legge n. 131/2003).

Ciò detto, in realtà occorre un ulteriore supplemento di riflessione, posto che solo due Regioni a statuto speciale prevedono nei loro statuti di autonomia l'organo di giustizia amministrativa nell'ambito regionale. Si tratta della Sicilia e del Trentino-Alto Adige (art. 23 Statuto Sicilia e artt. 90 ss. Statuto Trentino-Alto Adige). Tali norme statutarie sono state compiutamente attuate con decreti legislativi recanti norme di attuazione (d.lgs. n. 373/2003 e n. 426/1984). Per vero, solo lo Statuto siciliano prevede che il Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana svolga anche funzioni consultive, mentre nulla prevede sul TAR. Lo Statuto del Trentino si limita a prevedere il «Tribunale regionale di giustizia amministrativa» senza delinearne le funzioni. Gli altri Statuti di Sardegna, Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia tacciono del tutto sull'argomento.

Si pone quindi il problema se la fonte del decreto legislativo di attuazione degli Statuti speciali[95] possa essere utilizzata in casi come questi, in cui andrebbero dettate norme non di diretta e immediata attuazione di norme statutarie, poiché essa manca del tutto. Secondo la giurisprudenza costituzionale tali decreti legislativi sarebbero fonti atipiche per il procedimento di approvazione devoluto a Commissioni paritetiche Stato-Regione, per la forza delle relative disposizioni «dotate di forza prevalente su quella delle leggi ordinarie» (Corte cost. n. 206/1975 e n. 237/1983) e per la riserva di competenza (Corte cost. n. 341/2001). Essi, quindi, occuperebbero uno spazio non meramente limitato alla attuazione dello Statuto speciale, avendo anche funzione integrativa o *praeter statutum* in termini di implementazione del disegno di autonomia regionale come configurata dalla Costituzione (Corte cost. n. 212/1984).

Da tali sicuri appigli normativi sembra possibile definire che tale fonte sia utilizzabile per il caso delineato, in termini di integrazione dell'art. 125 Cost. che prevede gli organi di giustizia amministrativa di primo grado in tutte le Regioni.

---

[94] V. Cerulli Irelli, *Una giustizia amministrativa "territoriale"?,* cit.

[95] Secondo taluni si tratterebbe di fonti di rango primario, secondo altri fonti super primarie.

Delineato il quadro della fonte istitutiva di tali sezioni consultive, con riguardo alle attribuzioni invece, la legge statale potrebbe prevedere pareri obbligatori in capo alle stesse, in ordine a certuni atti dell'amministrazione degli enti locali, come regolamenti e statuti, in esecuzione della competenza legislativa esclusiva statale in tema di organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane ex art. 117 co. 2, lett. *p)*, Cost.
Per quanto riguarda gli atti delle Regioni, dovrebbe essere la legge regionale ad enumerare gli atti sottoposti al parere obbligatorio della sezione, ad esempio sui regolamenti regionali, ferma restando la previsione anche di pareri facoltativi.
Peraltro, la dottrina ha già chiarito che eventuali leggi regionali che intervenissero prevedendo una consulenza facoltativa od obbligatoria del Consiglio di Stato o di future sezioni consultive dei TAR, non inciderebbe sulle attribuzioni e la collocazione ordinamentale di tali organi, la cui funzione di «*general advisor*» è comunque già nel sistema, bensì sull'organizzazione della Regione stessa, limitando e conformando l'esercizio delle funzioni[96].
Si potrebbe anche ritenere che l'istituzione di Sezioni consultive dei TAR sia già scritta nelle rime del disegno costituzionale, al fine di ricostituire quell'unitarietà di attribuzioni giurisdizionali e consultive, che è connaturata all'essenza stessa dell'organo per come delineato nella nostra Repubblica.
A livello ordinamentale generale, il supporto e la consulenza svolta da tali Sezioni incarnerebbe indubbiamente un fattore di equilibrio nel sistema di pesi e contrappesi del sistema costituzionale, anche in funzione di composizione dei conflitti sociali e di prevenzione del conflitto innanzi alla Corte costituzionale sulla distribuzione di competenze legislative ed amministrative tra Stato e Regioni. Questo approccio potrebbe infatti facilitare una maggiore armonizzazione e coerenza normativa, riducendo le controversie e promuovendo una *governance* più efficace e trasparente. Inoltre, l'introduzione di sezioni consultive dei TAR permetterebbe di sfruttare l'esperienza e la competenza tecnica dei giudici amministrativi, garantendo un'analisi approfondita e imparziale delle normative regionali. Ciò migliorerebbe la qualità della legislazione e assicurerebbe che le leggi regionali siano conformi ai principi costituzionali e coerenti con il quadro normativo nazionale ed europeo. Questa integrazione rafforzerebbe il ruolo dei TAR non solo come organi giurisdizionali ma anche come enti consultivi, contribuendo così a un sistema di governance più equilibrato e funzionale.

9. Conclusioni. L'evoluzione del sistema legislativo regionale italiano ha segnato un importante cambiamento di paradigma nella concezione del ruolo della legge e della sua valutazione. Questo processo di trasformazione merita un'analisi approfondita per comprenderne sia i progressi significativi sia le sfide ancora da affrontare.
Il nuovo approccio alla legislazione regionale rappresenta una significativa innovazione rispetto alla tradizionale visione della legge come mero strumento di allocazione delle risorse pubbliche. La normativa viene ora concepita come una risorsa strategica in sé[97], che non solo legittima l'azione pubblica ma costituisce anche un elemento fondamentale per l'attuazione delle politiche[98]. In questa prospettiva, le leggi non rappresentano semplicemente il punto di arrivo di un processo decisionale, ma diventano punti di partenza per l'implementazione delle politiche e indicatori significativi dei risultati attesi.

[96] G. Pescatore, *Il Consiglio di Stato: da Carlo Alberto ai problemi attuali,* in *Studi per il centocinquantenario del Consiglio di Stato*, Roma, 1981.
[97] AA. VV., *Public Policy Analysis*, Bristol, 2007.
[98] G. Regonini, *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, 2001.

L'analisi empirica dell'esperienza regionale italiana rivela una tendenza positiva nell'adozione di strumenti di valutazione legislativa, in particolare attraverso l'inserimento di clausole valutative nelle leggi regionali e negli statuti. Tuttavia, questo processo di innovazione presenta significative variazioni territoriali. Alcune regioni hanno sviluppato approcci più strutturati e completi, mentre altre si sono limitate a interventi più superficiali, evidenziando un panorama nazionale caratterizzato da notevoli disparità.

Un elemento particolarmente interessante di questa evoluzione è stata la capacità delle regioni di rispondere a stimoli esterni integrando diverse esigenze: la necessità di *accountability*, il bisogno di maggiore consapevolezza dell'impatto delle proprie azioni, e la volontà di dimostrare l'efficacia delle proprie politiche. Questa ultima motivazione si lega strettamente sia alle richieste di maggiore autonomia sia alla necessità di gestire efficacemente potenziali conflitti di attribuzione con lo Stato centrale.

Un aspetto innovativo dell'approccio regionale è stata l'integrazione di diverse dimensioni valutative tradizionalmente considerate separate: la valutazione delle politiche pubbliche, l'analisi degli effetti normativi e il controllo della qualità legislativa. Questa integrazione si è manifestata a livello statutario attraverso disposizioni che collegano la funzione di controllo dei Consigli regionali, l'istituzione di Comitati paritetici, l'Analisi dell'Impatto della Regolamentazione (AIR) e l'inserimento di clausole valutative in un quadro unitario.

Sebbene questa convergenza possa essere interpretata come sintomo di una certa confusione concettuale o come risultato di pressioni esterne, essa riflette anche una comprensione più sofisticata della stretta interconnessione tra valutazione delle politiche e analisi normativa. In questo contesto, l'incremento nell'utilizzo delle clausole valutative e il loro riconoscimento nei nuovi statuti rappresentano sviluppi positivi.

Tuttavia, il quadro presenta anche significative criticità. Molte delle innovazioni introdotte rimangono ancora largamente inattuate, sia per la recente conclusione dei processi statutari, sia per la necessità di ulteriore regolamentazione. A queste sfide si aggiungono le resistenze culturali e organizzative che la valutazione continua a incontrare all'interno delle amministrazioni pubbliche.

L'esperienza fin qui maturata suggerisce che l'introduzione efficace di meccanismi valutativi richiede un approccio *bottom-up*, capace di favorire una maggiore consapevolezza del valore strategico dell'investimento in strumenti di valutazione. Questo orientamento, sebbene non privo di ostacoli, sembra offrire le migliori prospettive per lo sviluppo di un sistema di valutazione legislativa efficace e sostenibile nel contesto regionale italiano.

La sfida per il futuro sarà quella di consolidare i progressi raggiunti, colmare i divari territoriali esistenti e sviluppare una cultura della valutazione più diffusa e radicata all'interno delle amministrazioni regionali. Solo attraverso questo processo di maturazione istituzionale sarà possibile realizzare pienamente il potenziale degli strumenti valutativi come elementi chiave per il miglioramento della qualità legislativa e dell'efficacia delle politiche pubbliche regionali.

L'analisi del rapporto tra federalismo e valutazione[99] delle politiche pubbliche nel contesto italiano rivela una complessa interrelazione tra autonomia regionale, capacità di sperimentazione e sviluppo di meccanismi valutativi efficaci. Questa dinamica merita un'approfondita riflessione per comprenderne le implicazioni attuali e le prospettive future.

L'attuale assetto del sistema regionale italiano presenta una significativa limitazione strutturale: il disallineamento tra competenze assegnate e autonomia finanziaria effettiva. Questo «federalismo incompiuto» ha significativamente ostacolato la capacità delle regioni di sperimentare e implementare autonomamente politiche innovative, elemento che

[99] Cfr. N. Stame, *The European Project, Federalism and Evaluation*, in *Evaluation*, vol. 14, 2, 2008 che li definisce «buoni amici».

storicamente si è dimostrato cruciale per lo sviluppo di robusti sistemi di valutazione.
Il confronto con il modello federale statunitense risulta particolarmente illuminante. Negli Stati Uniti, la valutazione delle politiche pubbliche si è sviluppata in un contesto caratterizzato da un forte presidenzialismo e da un federalismo maturo, dove gli Stati godono di un'effettiva autonomia sperimentale. Questo ha permesso la creazione di quello che gli studiosi definiscono un «Sistema di *Policy Venues*»[100], dove le amministrazioni possono testare nuove politiche pubbliche in un ambiente controllato. Il successo o il fallimento di queste sperimentazioni fornisce preziose informazioni per altre amministrazioni, creando un processo di apprendimento istituzionale basato sull'evidenza empirica.
Nel caso italiano, il limitato grado di autonomia finanziaria delle regioni ha significativamente compromesso questa capacità di sperimentazione. Tuttavia, il percorso verso il federalismo fiscale potrebbe aprire nuove opportunità, conducendo a una maggiore responsabilizzazione dei governi locali e, conseguentemente, a un rafforzamento del ruolo della valutazione come strumento di accountability e apprendimento istituzionale.
L'esperienza post-riforma del Titolo V della Costituzione suggerisce che il federalismo può effettivamente fungere da catalizzatore per lo sviluppo di pratiche valutative più sofisticate. Tuttavia, è fondamentale non subordinare il potenziamento dei sistemi di valutazione all'evoluzione del quadro istituzionale. È necessario, invece, promuovere fin da subito una serie di interventi mirati al rafforzamento delle capacità valutative regionali.
Una priorità fondamentale è lo sviluppo di sistemi informativi integrati tra diverse aree di *policy*[101], che possano facilitare il monitoraggio e l'accesso alle informazioni da parte di stakeholder e valutatori. In questo contesto, gli osservatori settoriali già presenti in molte regioni rappresentano una risorsa preziosa che merita di essere ulteriormente valorizzata e potenziata, nel quadro di una strategia complessiva orientata alla trasparenza e all'accessibilità delle informazioni.
Sul fronte delle risorse umane, emerge la necessità di investire nel reclutamento di professionisti con competenze multidisciplinari, capaci di applicare approcci valutativi diversificati nei vari settori di intervento pubblico. Questi professionisti dovrebbero essere organizzati in strutture specializzate, in grado di supportare sia l'esecutivo che il legislativo, promuovendo un circolo virtuoso della valutazione che integri tanto la funzione di *oversight* quanto quella di insight.
Il percorso finora compiuto dalle regioni italiane dimostra una crescente consapevolezza dell'importanza della valutazione, sia come strumento di controllo che come supporto al processo decisionale. Questa consapevolezza si è tradotta in significative innovazioni normative e statutarie. Tuttavia, siamo di fronte a un punto di svolta cruciale: la sfida attuale consiste nel tradurre questo riconoscimento formale in pratiche concrete ed efficaci.
La realizzazione di questo obiettivo richiederà un impegno sostenuto su molteplici fronti: il rafforzamento dell'autonomia finanziaria regionale, lo sviluppo di capacità tecniche e professionali, l'implementazione di sistemi informativi avanzati, e la creazione di una cultura organizzativa che valorizzi l'evidenza empirica nel processo decisionale. Solo attraverso questo approccio integrato sarà possibile realizzare pienamente il potenziale della valutazione come strumento di innovazione e miglioramento delle politiche pubbliche regionali.

Abstract. Il presente saggio si propone di analizzare criticamente la qualità della legislazione regionale in Italia, alla luce delle innovazioni introdotte dalla riforma del Titolo V della Costituzione e degli strumenti di controllo e promozione della *Better Regulation* previsti dagli

[100] D. Osborone, *Laboratories of Democracy*, Boston, 1988.
[101] F.R. Baumgartner, B.D. Jones, *Agendas and Instability*, in *American Politics*, Chicago, 2009.

statuti regionali. Nonostante l'ampliamento delle competenze legislative delle Regioni abbia comportato un significativo incremento della produzione normativa, questa risulta spesso frammentaria e disomogenea, sollevando interrogativi circa l'efficacia degli strumenti di verifica della qualità legislativa. Il saggio si articola in tre sezioni principali. In primo luogo, si esamina l'impatto della riforma costituzionale sull'attività legislativa regionale, evidenziando le criticità emerse in termini di frammentazione e disomogeneità delle norme. In secondo luogo, si analizzano gli strumenti di controllo e promozione della qualità normativa previsti dagli statuti regionali, con particolare attenzione al ruolo dei comitati e degli organi statutari preposti al controllo preventivo ed *ex post* delle leggi regionali, alle clausole valutative e alle analisi di impatto regolatorio. Infine, si valutano le pratiche di *Better Regulation* adottate in ambito regionale, mettendo in luce i punti di forza e di debolezza delle diverse esperienze. L'analisi condotta evidenzia come, nonostante gli sforzi compiuti, l'applicazione pratica degli strumenti di verifica della qualità legislativa risulti ancora lacunosa e disomogenea tra le diverse Regioni, anche con riferimento agli strumenti di informatizzazione del processo normativo, cd. legimatica. Il saggio si conclude con una riflessione critica sulle prospettive di miglioramento della qualità della legislazione regionale, suggerendo possibili interventi volti a rafforzare l'efficacia degli strumenti esistenti e a promuovere una maggiore uniformità delle pratiche di *Better Regulation* a livello territoriale.

Abstract. This paper aims to critically analyse the quality of regional legislation in Italy, in the light of the innovations introduced by the reform of Title V of the Constitution and the tools for monitoring and promoting better regulation provided by regional statutes. Although the extension of the legislative powers of the Regions has led to a significant increase in the production of regulations, the resulting legislation is often fragmented and heterogeneous, raising questions about the effectiveness of the tools for monitoring the quality of legislation. The paper is divided into three main sections. First, it examines the impact of constitutional reform on regional legislative activity, highlighting the critical issues that have emerged in terms of fragmentation and heterogeneity of norms. Second, it analyses the tools for monitoring and promoting regulatory quality provided by regional statutes, with particular attention to the role of committees and statutory bodies responsible for preventive and ex-post control of regional laws, evaluation clauses and regulatory impact analyses. Finally, it assesses the better regulation practices adopted at the regional level, highlighting the strengths and weaknesses of the different experiences. The analysis shows that, despite the efforts made, the practical application of regulatory quality tools is still incomplete and uneven across regions also with reference to the computerization tools of the regulatory process, the so-called legimatica. The paper concludes with a critical reflection on the prospects for improving the quality of regional legislation, suggesting possible interventions aimed at strengthening the effectiveness of existing tools and promoting greater uniformity of better regulation practices at the territorial level.

Parole chiave. Qualità della legislazione – Regioni – Tecniche normative – Better Regulation.

Key words. Quality of legislation – Regions – Regulatory techniques – Better Regulation.

L'AMMINISTRAZIONE CONDIVISA COME OPPORTUNITÀ PER UN NUOVO MODO DI AMMINISTRARE: QUALE RUOLO PER LE REGIONI?*

di Giulia Pucci**

Sommario. 1. Premessa: le ragioni a fondamento dell'esigenza di un nuovo modo di amministrare. – 2. Da una «Introduzione all'amministrazione condivisa» all'elaborazione di leggi e patti sui temi della collaborazione pubblico-privato. – 3. Focus: il caso di studio del Comune di Montegiordano (CS). – 4. Quale ruolo per le Regioni nel garantire la coesione e lo sviluppo? – 5. Prime considerazioni conclusive.

1. Premessa: le ragioni a fondamento dell'esigenza di un nuovo modo di amministrare. Se l'epoca post-pandemica apre a una «nuova centralità del "pubblico"»[1], larga parte dei meriti va sicuramente ascritta al significativo compito riservato al decisore pubblico dal legislatore europeo, al fine di garantire la ripresa e la tenuta degli Stati membri dopo gli accadimenti degli ultimi anni[2]. Non a caso, le più recenti iniziative della Commissione europea sul punto sono strutturate su tre principali pilastri, volti a dare sostegno per investimenti e riforme, rilanciare l'economia unionale e trarre insegnamento dalla crisi, garantendo una ripresa sostenibile, uniforme, inclusiva ed equa[3]. Nell'ordinamento interno, l'obiettivo di favorire la ripartenza economica e sociale viene a vario titolo declinato nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), anche attraverso le fondamentali *milestones* legate alla transizione ecologica, all'innovazione digitale e all'inclusione sociale. Si tratta, invero, di obiettivi di preminente interesse nazionale ed europeo che trovano attuazione in modo peculiare all'interno della Missione 5 del Piano[4]: nell'ottica di promuovere l'inclusione e la coesione, il Piano fa leva sull'elaborazione di politiche attive per il lavoro, sull'implementazione di infrastrutture sociali e sulla progettazione di interventi per la coesione territoriale, ponendo una particolare enfasi sul ruolo ricoperto in tali contesti dagli Enti del Terzo Settore (ETS).

In proposito, merita osservare come, nell'attuazione delle grandi trasformazioni annunciate

---

* *Sottoposto a referaggio.*

** Dottoranda di ricerca in Diritto Amministrativo – Università degli studi di Roma Tor Vergata.

[1] C. Barbati, *La decisione pubblica al cospetto della complessità: il cambiamento necessario*, in *Diritto pubblico*, 1, 2021, 15.

[2] Sul tema del «ritorno dello Stato», E. Bruti Liberati, *Poteri privati e nuova regolazione pubblica*, in *Diritto pubblico*, 1, 2023, 285, che, nel ribadire come la prospettiva dell'auto-regolamentazione dei mercati da parte delle imprese non possa considerarsi una soluzione alle sfide del presente, invita a ricercare un nuovo equilibrio in cui sia centrale il ruolo del decisore pubblico.

[3] Per una panoramica sul ruolo della Commissione europea nel quadro delle riforme degli ultimi anni, M. De Bellis, *Il ruolo di indirizzo e controllo della Commissione europea nel dispositivo per la ripresa e la resilienza: la trasformazione della condizionalità*, in *Diritto Costituzionale*, 2, V, 2022, 31.

[4] Per una valutazione aggiornata sullo stato di attuazione del Piano e sui risultati conseguiti attraverso la Missione 5, si rinvia alla *Sesta relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR* (2025), I, 79 ss.

a livello europeo negli ultimi anni, è risultato significativo e ricorrente l'utilizzo di un approccio collaborativo. A livello nazionale, l'amministrare attraverso forme di cooperazione attiva si è rivelato un fattore essenziale per la buona riuscita di molti interventi previsti dallo stesso PNRR. Una sezione significativa del programma di riforme è stata, infatti, improntata ai valori della *collaborative governance:* si pensi alla pianificazione in coprogettazione di servizi per una lettura più penetrante dei bisogni sociali oppure ai programmi partecipati di rigenerazione urbana, atti a trasformare territori metropolitani vulnerabili in realtà efficienti, sostenibili e produttive[5].

Al riguardo, è possibile sostenere che la capacità degli strumenti collaborativi di valorizzare i legami civili e sociali nei territori ha rappresentato una risorsa fondamentale per contrastare in modo democratico gli effetti collaterali delle transizioni in atto (rischi di nuove disuguaglianze, nuove esclusioni e nuove forme di povertà). In particolare, secondo alcuni, tale convergenza fra gli obiettivi europei e i risultati conseguiti nella penisola potrebbe aver sancito la definitiva consacrazione di «un nuovo modo di amministrare»[6], ipotizzato nel 1997 con la prima teorizzazione dell'amministrazione condivisa[7]. La diretta assunzione di responsabilità da parte dei cittadini nella gestione della cosa pubblica e nella risoluzione partecipata di problemi di interesse generale ha contribuito in modo incisivo soprattutto nelle fasi di attuazione e successiva gestione degli interventi realizzati[8].

Nonostante l'apparente linearità di tale ricostruzione, non sono mancate in dottrina riflessioni critiche in merito alla possibilità di fare ricorso ai modelli di amministrazione condivisa nel processo di grandi trasformazioni annunciate con il PNRR: come noto, il Piano rappresenta uno strumento di matrice politico-amministrativa la cui formulazione ha visto uno scarso coinvolgimento e ascolto della società civile e delle sue istanze[9]. Tali iniziali rischi teorici sono stati, tuttavia, arginati nella pratica dalla indiscussa e preminente rilevanza dell'approccio collaborativo. La proliferazione di modelli di amministrazione condivisa ha costituito un ausilio inaspettato, il cui intervento è risultato utile – in taluni casi indispensabile – ai fini della corretta gestione della fase esecutiva del Piano[10]. Se «prima viene la via sociale

[5] Sul coinvolgimento degli ETS nella costruzione delle politiche pubbliche, A. Scialdone, *Realizzazione dell'interesse generale e coinvolgimento attivo degli Enti del terzo settore: un'introduzione ai problemi dell'amministrazione condivisa*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, 2, 2023, in cui l'Autore evidenzia come il protagonismo civico delle realtà del Terzo Settore all'interno del PNRR «non era scontato in una cornice programmatoria che è stata messa a punto sotto il segno di una decisa torsione tecnocratica, comprimendo lo spazio della partecipazione».

[6] Cfr. G. Arena, *Un nuovo modo di amministrare*, in *Riv. it. com. pub.*, 1, 2004, 23.

[7] Il riferimento è a G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa,* in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 117-118, 1997, 29 ss., in cui l'Autore teorizza per la prima volta l'amministrazione condivisa, un'espressione scelta di proposito per distinguere questo nuovo modello di amministrazione rispetto sia alle esperienze di partecipazione a livello locale degli anni Settanta e Ottanta, sia alla partecipazione al procedimento amministrativo prevista dalla l.n. 241/1990.

[8] Così G. Arena, *La sussidiarietà come libertà solidale e responsabile,* in D. Ciaffi, F.M. Giordano (a cura di), *Storia, percorsi e politiche della sussidiarietà*, Torino, 2020, 85 ss.

[9] F. Giglioni, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa,* Trento, 2022, 108 ss., secondo cui, nonostante nelle sei missioni del PNRR non manchino potenziali connessioni con i temi più cari all'amministrazione condivisa – si pensi all'istruzione, all'inclusione, alla salute e alla cura del territorio – appaiono di gran lunga prevalenti le attenzioni rivolte al rafforzamento della dotazione di beni e risorse per il Paese. Ne consegue che il Piano è «prevalentemente preoccupato di dare prova quantitativa degli investimenti realizzati».

[10] Sul potenziale effetto di sistema generato dalla diffusione di buone pratiche di amministrazione condivisa, P. Vesan, F. Razetti, M. Papa, *L'amministrazione condivisa e l'"effetto di sistema": prime valutazioni,* in *Impresa sociale,* 2, 2023, 95, secondo cui, già a partire dagli art. 55 e seguenti del Codice del Terzo Settore, il legislatore nazionale aveva voluto promuovere l'avvio di un processo capace di condurre a «un cambio di postura nei

con i suoi bisogni, i suoi tentativi e le sue risposte, il diritto segue»[11], appare evidente come anche la definizione degli obiettivi d'intervento e la costruzione delle politiche pubbliche debbano oggi necessariamente tenere conto delle geometrie variabili della sfera sociale, in modo tale da rispecchiarne al meglio la complessità e il dinamismo.
Per questi motivi, dopo un breve *excursus* sulle alterne vicende dei modelli collaborativi pubblico-privato nel corso degli ultimi venticinque anni, il presente elaborato mira ad analizzare la rilevanza dell'approccio collaborativo nella gestione della cosa pubblica in un caso di studio che – attraverso il ricorso agli strumenti dell'amministrazione condivisa – ha conseguito interessanti risultati rispetto ad alcuni temi oggetto di approfondimento anche nella programmazione strategica europea degli ultimi anni. Al bivio fra garanzie di unitarietà del sistema ed esigenze differenziate dei territori, l'obiettivo dell'indagine sarà, infine, quello di valutare la completezza dell'attuale sistema dell'amministrazione condivisa, anche al fine di comprendere se e in quale misura le Regioni possono essere di ausilio in tale processo di progressiva affermazione di un nuovo modo di amministrare dal basso, in attuazione dei valori costituzionali di solidarietà e sussidiarietà.

2. Da una «Introduzione all'amministrazione condivisa» all'elaborazione di leggi e patti sui temi della collaborazione pubblico-privato. Sin dalla sua embrionale formulazione alla fine del secolo scorso[12], l'amministrazione condivisa ha rappresentato un tema complesso, le cui alterne vicende hanno disvelato la difficoltà di costruire sul versante normativo un idoneo e uniforme spazio d'azione in materia e, al contempo, la necessità di una maggiore partecipazione dal basso nella definizione delle politiche pubbliche. Il mai sopito interesse per i modelli di collaborazione pubblico-privato trova conferma nel climax che, nel corso degli ultimi venticinque anni, ha guidato l'ascesa di questo modo alternativo di garantire la soddisfazione dell'interesse pubblico[13]. A partire dagli anni Duemila, grazie anche all'approvazione della legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (l.n. 328/2000), è stata teorizzata la partecipazione dell'associazionismo, del volontariato e della cooperazione sociale nell'elaborazione dei Piani di Zona. Da allora, sono poi seguite molteplici sperimentazioni sul territorio nazionale, che hanno visto realizzate buone prassi di collaborazione fra la PA e le organizzazioni di matrice solidaristica: partenariati, patti di sussidiarietà, forme di accreditamento, tavoli permanenti e consigli di rappresentanza. Più di recente, un ulteriore passo in avanti per la piena realizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118 Cost. – vero motore propulsivo dell'impegno collaborativo – è stato compiuto con l'entrata in vigore del Codice del Terzo Settore (d.lgs. n. 117/2017) e con la spontanea adozione di regolamenti sulla gestione dei beni comuni da parte di circa 300 città e centri minori della penisola[14].

---

rapporti tra PA e Terzo settore». Affinché tale trasformazione si realizzi è, però, necessaria «una pratica ripetuta nel tempo di esercizi corretti, adattivi e progressivi».

[11] M. Cartabia, *"Nuovi diritti" e leggi imperfette*, in *Iustitia*, 2, 2016, 170.

[12] Come anticipato, il termine è stato introdotto nel pioneristico lavoro di Gregorio Arena del 1997, al fine di ricomprendere in una chiave unitaria un'ampia gamma di esperienze attraverso cui diverse istituzioni (Ministeri e altri organismi nazionali, comuni, regioni, etc.) avevano cooperato con gli ETS per la definizione e la finalizzazione delle politiche pubbliche, operando simultaneamente su più fronti (tutela della salute, sostegno alle fragilità sociali, rigenerazione delle periferie urbane, etc.).

[13] Cfr. B.L. Boschetti, *Conclusioni,* in Id. (a cura di), *Per un laboratorio dell'amministrazione condivisa. Primi risultati di una ricerca multidisciplinare,* Napoli, 2024, 241, secondo cui l'amministrazione condivisa non costituisce «una dimensione parallela, una superfetazione, dell'amministrazione attiva, ma deve essere integrata nel fare amministrazione, nel fare politiche pubbliche».

[14] A partire dal 2014, anno in cui il comune di Bologna ha per primo approvato il regolamento che disciplina la collaborazione tra amministrazione comunale e cittadini per la cura dei beni comuni urbani, lo strumento

Pur in assenza di una compiuta definizione a livello normativo, la garanzia di flessibilità tipica del confronto dialogico che presidia le dinamiche collaborative e la dimensione ridotta delle realtà in cui sono stati costituiti i partenariati più inclusivi costituiscono due delle principali caratteristiche di questi modelli organizzativi, nonché le più evidenti ragioni del successo delle relative esperienze[15]. Come ovvio, una estensione territoriale limitata può essere di ausilio per garantire l'effettività della partecipazione al processo decisionale di tutti gli *stakeholders*. In tal senso, la vera sfida è rappresentata oggi dalla possibilità di realizzare dei progetti di più ampia dimensione e flessibili a tal punto da garantire una sorta di coprogettazione diffusa e permanente, che sia in grado di agire su un doppio binario: da una parte, vi è il determinante momento di realizzazione dei progetti; dall'altra, l'evolversi di una continua fase di ricerca-azione.

In materia di *governance* collaborativa e di pianificazione per la sostenibilità urbana, come già da tempo suggerito anche a livello internazionale[16], l'introduzione di norme *ad hoc* e regolamenti attuativi costituirebbe il principale *driver* del cambiamento in atto. Sul punto, si osserva, invece, come l'assenza di un organico apparato normativo nazionale ha contribuito a generare una non uniforme applicazione degli strumenti dell'amministrazione condivisa nei territori. A ciò si lega anche l'assenza di una adeguata formazione e conoscenza in materia dei soggetti pubblici che, a livello locale, potrebbero incentivarne l'utilizzo[17].

Nonostante le criticità rilevate, è bene precisare che alcuni interessanti innesti della giurisprudenza costituzionale e della legislazione regionale hanno confermato l'esistenza di un diffuso interesse per questa rivoluzione dal basso nella soddisfazione dell'interesse pubblico[18]. In dettaglio, la Corte costituzionale con la sentenza n. 131/2020 ha svolto una essenziale funzione di «messa in moto del sistema dell'amministrazione condivisa»[19], attraverso un'ampia e fondamentale ricostruzione didascalica del tema in un momento di

collaborativo si è progressivamente diffuso nel resto d'Italia. In dettaglio, se tra il 2017 e il 2020 il ricorso agli strumenti e ai modelli dell'amministrazione condivisa era ancora piuttosto limitato (circa 130 avvisi l'anno), si è poi assistito a un aumento esponenziale dell'interesse per la materia, che ha fatto registrare oltre 400 e circa 600 atti di collaborazione rispettivamente nel 2021 e nel 2022. Pur in assenza di un archivio istituzionale che possa garantire la correttezza di tale rilevazione, si tratta comunque di un dato approssimativo di estrema rilevanza che, come sottolinea C. Caltabiano, *Ruoli e dinamiche partecipative nell'amministrazione condivisa,* in B.L. Boschetti (a cura di), *Per un laboratorio,* cit., 178, dà conferma del potenziale «effetto di sistema» generato dalla positiva diffusione di queste prassi.

[15] In proposito, F. Giglioni, *Amministrazione condivisa e patti di collaborazione nell'esperienza concreta*, in *Italia-decide. La fiducia cresce nelle pratiche di comunità. Modelli ed esperienze di partecipazione tra cittadini, amministrazioni e imprese,* Rapporto 2022, Bologna, 2022, 237-253.

[16] Cfr. M. Middleton Stone, *Designing and implementing cross-sector collaborations: needed and challenging,* in *Public Administration Review*, 75, 5, 2015, 647-663; K. Emerson, T. Nabatchi, S. Balogh, *An integrative framework for collaborative governance*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12, 1, 2012, 1-29; R.D. Margerum, *Beyond Consensus: improving collaborative planning and management,* Cambridge, 2011, 34 ss.

[17] In merito alla determinante importanza di «un'amministrazione di qualità», S. Lucattini, *Per uno studio sulle comunità energetiche rinnovabili. Tra pubblico e privato*, in *Ceridap*, fasc. spec. 3, 2024, *Le Comunità Energetiche, le FER e un nuovo modello di Sviluppo Sostenibile*, 70, che chiarisce, con riferimento al sistema delle comunità energetiche, come «se la pubblica amministrazione è chiamata a svolgere un ruolo di coordinamento e indirizzo, vigilanza e controllo, nella logica propria della amministrazione del dialogo, una simile, continua e intensa, interazione pubblico-privato impone, quindi, alla parte pubblica […] di essere in grado di confrontarsi, giuridicamente e tecnicamente, con gli operatori economici, e anche di contrastarli ove necessario, affinché si assumano i dovuti rischi nella realizzazione delle iniziative».

[18] Si veda F. Scalvini, *Introduzione. L'amministrazione condivisa: la comunità come stella polare*, in U. De Ambrogio, G. Marocchi (a cura di), *Coprogrammare e coprogettare*, Roma, 2023, 9, in cui l'Autore chiarisce come, per un'ampia gamma di attività di interesse generale, l'amministrazione condivisa rappresenti una vera e propria rivoluzione.

[19] Cfr. L. Gori, *L'amministrazione condivisa: il principio costituzionale della sussidiarietà diventa prassi amministrativa,* in U. De Ambrogio, G. Marocchi (a cura di), *Coprogrammare e coprogettare*, cit., 66.

forte incertezza interpretativa[20]. Analoga valenza di stimolo e supporto è stata svolta dall'attività legislativa di alcune Regioni che sono intervenute in materia utilizzando lo spazio di autonomia organizzativa e procedimentale che è loro costituzionalmente riservato ai sensi degli artt. 97 e 117 Cost. Si pensi, a titolo esemplificativo, ai recenti interventi legislativi dell'Umbria (legge reg. n. 2/2023) e dell'Emilia-Romagna (legge reg. n. 3/2023).
In questa cornice, si inscrivono, infine, la nuova disciplina in materia di servizi pubblici locali a rilevanza economica (d.lgs. n. 201/2022) e la successiva entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023). A titolo esemplificativo, merita osservare come, mentre l'art. 1 del nuovo Codice enuclea il principio del risultato[21], il successivo art. 6 prevede che la pubblica amministrazione possa apprestare modelli organizzativi di amministrazione condivisa, fondati sulla compartecipazione nell'esercizio della funzione amministrativa da parte degli ETS, purché questi contribuiscano al perseguimento di finalità sociali[22].
La scelta del legislatore della riforma appare significativa poiché consente la diffusione di un paradigma collaborativo, in cui i soggetti pubblici e gli ETS rivestono il ruolo di «alleati, coinvolti e corresponsabili nella costruzione del bene comune»[23]. Tali recenti tasselli normativi rappresentano, dunque, il punto di approdo di un percorso complesso che ha spinto autorevole dottrina a sostenere che oggi «l'amministrazione condivisa è ad uno snodo»[24].
All'esito della ricostruzione effettuata, è possibile sostenere che la perdurante assenza di un espresso inquadramento normativo non sembra avere determinato conseguenze pregiudizievoli nel ricorso ai modelli di amministrazione condivisa. Al contrario, si assiste alla diffusione dei paradigmi collaborativi, la cui attività – sulla scorta delle sollecitazioni provenienti dalla società civile, dalla giurisprudenza e dalla legislazione regionale – deve tendere a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e di inclusione sociale.
Al riguardo, si evidenzia come, per un verso, è necessario investire nella cd. «società della cura»[25] al fine di garantire la ripresa dopo la fase emergenziale mentre, dall'altro, i tempi

[20] Come noto, il primo periodo seguito alla promulgazione del Codice del Terzo Settore fu segnato da numerosi tentativi di marginalizzazione della portata innovativa dell'art. 55 del Codice. In particolare, tanto l'ANAC quanto il Consiglio di Stato (parere n. 2052/2018, sollecitato da una richiesta della stessa Autorità) avevano inizialmente fornito una interpretazione più genericamente programmatica che prescrittiva dell'articolato dedicato al tema nel nuovo Codice, considerando gli istituti della coprogrammazione e della coprogettazione come meri subalterni rispetto all'applicazione della disciplina dei contratti pubblici.
[21] Sul punto, G. Napolitano, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: i principi generali*, in *Giornale Dir. Amm.,* 3, 2023, 287 ss.
[22] Nota M. Tamponi, *La riforma del Terzo Settore: obiettivi, soluzioni, problemi aperti,* in *Riv. Dir. Civ.,* 5, 2023, 1003, che non tutti gli obiettivi d'interesse per la revisione della normativa sugli ETS sono stati già raggiunti: «può pertanto parlarsi di una riforma che è, alla data odierna, ancora in cammino». In tal senso, è possibile sostenere che un nuovo impulso alla sua piena attuazione è giunto dal PNRR, che ha previsto l'apporto di importanti risorse finanziarie all'attività degli ETS.
[23] Così U. De Ambrogio, G. Marocchi, *Premessa*, in U. De Ambrogio, G. Marocchi (a cura di), *Co-programmare e co-progettare*, cit., 17. Senza pretesa di esaustività, per una ricostruzione sul tema, si rinvia anche a G. Arena, *Sussidiarietà orizzontale e Terzo Settore*, in A. Fici, L. Gallo, F. Giglioni (a cura di), *I rapporti fra pubbliche amministrazioni ed Enti del Terzo Settore. Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020*, Napoli, 2020, 28 ss.; G. Arena, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con i cittadini ed enti del Terzo Settore,* in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 2020, 1449-1457.
[24] Così L. Gallo, *Introduzione,* in B.L. Boschetti (a cura di), *Per un laboratorio,* cit., 11.
[25] Cfr. G. Arena, *I custodi della bellezza. Prendersi cura dei beni comuni. Un patto per l'Italia fra cittadini e le istituzioni*, Milano, 2020, 15 ss. Si veda anche A. Marinelli, *La città della cura*, Napoli, 2015, 128 ss., in cui l'Autrice evidenzia come occorre reinserire, tra i parametri economici correnti, «il valore che la gratuità del gesto di cura possiede all'interno della struttura economica della società, gratuità che è sciaguratamente scambiata per assenza di valore economico. La cura è l'anello mancante nella scala dei valori economici e politici della nostra organizzazione umana e questo non fa tornare mai i conti».

sembrano maturi anche per l'avvento di una nuova «amministrazione della cura»[26]. Più precisamente, il percorso per arrivare concretamente a prendersi cura della società si articola in tre fasi, che dalla Costituzione – passando per l'elaborazione di regolamenti per l'amministrazione condivisa – giungono sino all'attivazione di patti di collaborazione. Ognuno di questi snodi è indispensabile e l'uno rinvia necessariamente all'altro, «in una circolarità di relazioni che a sua volta è una delle caratteristiche principali della sussidiarietà»[27]. Posto che la PA «non può fare da sola» è, altresì, evidente che essa non può neppure operare «come se fosse una impresa»[28].

I caratteri di tale nuova e necessaria declinazione dell'attività amministrativa includono oggi l'organizzazione in modo efficace e sostenibile della funzione pubblica, alla luce del contributo di sussidiarietà che i cittadini attivi possono fornire per la tutela dei beni comuni e la cura degli interessi generali[29]. Il passaggio da beneficiario a promotore delle attività sul territorio che ha interessato in vari settori la figura del cittadino svela alcune delle opportunità derivanti da questo nuovo modo di amministrare e invita la PA a realizzare un importante cambio di passo. Occorre un impegno più intenso e concreto da parte del soggetto pubblico nel concordare gli obiettivi con la collettività, includendola poi nella fase realizzativa della politica pubblica[30].

3. Focus: il caso di studio del Comune di Montegiordano (CS). L'impegno per la rimozione dei limiti che ostacolano di fatto il raggiungimento di libertà e uguaglianza e il sostegno al pieno sviluppo della personalità degli individui costituiscono due moniti che ancora oggi la Costituzione rivolge soprattutto all'amministrazione nell'esercizio quotidiano dei suoi poteri di regolazione[31]. In proposito, è possibile individuare nell'uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 Cost. e nella sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost. due facce della stessa medaglia su cui l'impianto costituzionale fa leva per contrastare le logiche naturali di società ed economia. Garantire la loro attuazione nell'ambito del rapporto tra i poli del triangolo sociale (PA, *business community* e società civile) rappresenterebbe, dunque, il sintomo

[26] L'espressione è di A. Pioggia, *La cura nella Costituzione. Prospettive per una amministrazione della cura,* in G. Arena-M. Bombardelli, *L'amministrazione condivisa,* cit., 60, secondo cui l'amministrazione della cura è portatrice di logiche e di una cultura pubblica propria e ben radicata, «che le permette di non essere succube di una idea economica e di mercato, fondato invece sulla indipendenza e scomposizione della persona nei suoi bisogni, da soddisfarsi in maniera singolare».

[27] Cfr. G. Arena, *I custodi della bellezza*, cit., 79.

[28] A. Pioggia, *La cura nella Costituzione,* cit., 56 ss. Per una ricostruzione ad ampio spettro sul concetto di cura nella relazione fra PA e cittadini, A. Pioggia, *Cura e pubblica amministrazione. Come il pensiero femminista può cambiare in meglio le nostre amministrazioni,* Bologna, 2024; vedi anche Id., *Etica della cura e approccio di collettività e amministrazioni ai beni comuni,* in D. Donati (a cura di), *La cura dei beni comuni tra teoria e prassi. Un'analisi interdisciplinare,* Milano, 2024, 329-348.

[29] Chiariscono L. Bruni-S. Zamagni, *L'economia civile*, Bologna, 2015, 111, come occorre mettere in relazione i vertici del triangolo sociale affinché la loro interazione possa generare una «sussidiarietà circolare»: alla progettazione condivisa degli interventi deve sempre fare seguito un'attività collaborativa nella fase di gestione.

[30] Si pensi, a titolo esemplificativo, al ruolo dei *prosumers* in fase di costituzione delle Comunità Energetiche Rinnovabili (CER). Nota M. Renna, *Le Comunità energetiche e l'autoconsumo collettivo di energia. Tutela della concorrenza e regolazione del mercato*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1, 2024, 164, come l'aumento a livello soggettivo dei *players* dell'energia consente di «prendere atto dell'ascesa di nuove comunità intermedie» e invita a riconsiderare i rapporti contrattuali, gli strumenti e i metodi d'azione in tema di efficientamento energetico, prestando particolare attenzione proprio al contributo che la dimensione collaborativa può dare anche ai fini della transizione energetica.

[31] Nota U. Allegretti, *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa,* Milano, 2009, 2, come «amministrazione e Costituzione sono coestensive, nel senso che la Costituzione copre con i suoi principi, se non con le sue regole, tutta l'amministrazione e a sua volta in tutta la Costituzione entra la dimensione amministrativa».

e l'indice della tenuta e del buon funzionamento del sistema nel suo insieme.
Le forme e i contenuti con cui per lungo tempo è stato modulato il tema suggeriscono, tuttavia, quanto sia elevato il rischio che tali principi restino dei meri «gusci vuoti»[32], incapaci di incidere in misura apprezzabile sul processo deliberativo e garantire il confronto e la cooperazione fra l'amministrazione e la società civile. Ciononostante, è possibile cogliere oggi positivi segnali di un nuovo avvicinamento dal basso, capace di declinare l'uguaglianza sostanziale, la sussidiarietà e la solidarietà anche attraverso il ricorso a schemi di amministrazione condivisa.
Una conferma sul punto deriva dall'esperienza: nelle pagine che seguono, l'approfondimento del caso di studio della Cooperativa di comunità di Montegiordano (CS) consentirà, infatti, di evidenziare alcuni punti di forza di un modello di amministrazione condivisa, utilizzato nel caso di specie come catalizzatore nello sviluppo di politiche di coesione economica, sociale e territoriale.

Nel novero dei comuni italiani che si sono dotati nel corso degli ultimi anni di regolamenti per la tutela dei beni comuni e che hanno stipulato patti di collaborazione con i portatori di interessi sociali, il caso di studio selezionato deve ritenersi particolarmente significativo sulla scorta di un duplice rilievo: in primo luogo, per ragioni di ordine geopolitico; in seconda battuta, alla luce dei punti di contatto fra alcuni obiettivi del PNRR e i principali argomenti emersi nella fase consultiva preliminare della procedura collaborativa.
Per quanto riguarda il primo profilo, appare opportuno premettere che Montegiordano è un Comune italiano di circa 1560 abitanti (Fonte Istat, 2022) situato nella provincia di Cosenza e classificato tra i comuni periferici (E) nell'ambito della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) 2021-2027. Si tratta, infatti, di uno di quei luoghi dove è considerevole la distanza dai poli cittadini nei quali si concentrano le opportunità occupazionali e i servizi di base. In particolare, il territorio comunale di Montegiordano si distende tra il mare e la collina calabrese e, pur vantando una posizione strategica al confine fra Calabria, Puglia e Basilicata, ha subito nel corso dell'ultimo decennio una perdita del 22% della popolazione. Il progressivo spopolamento subito e la persistente carenza di servizi efficienti e orientati alla persona hanno determinato il suo inserimento fra i comuni periferici della citata classifica SNAI.
Come noto, dopo essere rimaste nell'ombra per lungo tempo, le aree interne hanno acquisito una nuova centralità nell'ambito delle politiche pubbliche a partire dal 2013, quando è stata elaborata la prima Strategia nazionale a tutela dei territori svantaggiati e situati nell'entroterra della penisola. A distanza di più di un decennio, il contrasto alla marginalità e al declino demografico delle zone più isolate del territorio nazionale continua a essere al centro del dibattito pubblico e della programmazione di alcuni interventi strategici, come testimoniato, peraltro, dalla loro inclusione nella M5C3 del PNRR[33]. Una delle principali ragioni che testimoniano l'importanza del tema è ricavabile dal dato statistico sulla densità demografica delle amministrazioni comunali in Italia: oltre il 70% dei Comuni italiani vanta una popolazione inferiore a 5000 residenti (Fonte ISTAT, 2023). Borghi e microcomunità sono,

[32] L'espressione è di S. Cassese, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi,* in *Foro italiano*, 1995, 374, che vi fa ricorso con particolare riferimento ai rischi legati alla mancata attuazione del principio di sussidiarietà.
[33] Più precisamente, la M5C3 distingue due aree di intervento: da una parte, un piano per la resilienza delle aree interne, periferiche e montane, così da promuovere uno sviluppo integrato del Paese ed evitare lo spopolamento delle aree non connesse direttamente con la rete di viabilità primaria; dall'altra, l'elaborazione di progetti per lo sviluppo del Mezzogiorno, compresivi di investimenti per il contrasto alla povertà educativa, per la valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata e per le infrastrutture e il rafforzamento delle Zone Economiche Speciali (ZES).

dunque, le realtà sociali più diffuse e, al contempo, quelle in cui l'amministrazione condivisa può trovare un terreno più fertile per conseguire risultati apprezzabili[34]. Come chiarito dalla Corte costituzionale nella già citata sentenza n. 131/2020, il protagonismo civico rappresenta «una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale» e capace di mettere a disposizione dell'ente pubblico preziosi dati informativi altrimenti conseguibili in tempi più lunghi e con costi organizzativi a proprio carico.

In proposito, si osserva come per arginare lo spopolamento, a partire dal 2019, il Comune di Montegiordano ha inaugurato un nuovo ciclo di interventi, volto a coinvolgere gli abitanti in un percorso originale di amministrazione condivisa, che fa leva proprio sulla partecipazione dal basso e sulla responsabilizzazione dei cittadini.

Il minimo comune denominatore delle attività da realizzare è stato sin da subito individuato nella volontà di ricostituire le dinamiche di comunità. A tal fine, un primo passo per il raggiungimento dello scopo è stato quello di procedere all'ascolto delle esigenze degli abitanti. Sono state, quindi, realizzate interviste alle diverse categorie di residenti più colpite dagli squilibri segnalati (pensionati, giovani, genitori che lavorano): dai loro racconti è emersa sia l'aspra critica per la mancanza generalizzata di servizi alla persona, sia la disponibilità a mettere a disposizione il proprio tempo e la propria professionalità per l'interesse comune e il benessere collettivo. Al riguardo, appare opportuno evidenziare come tale componente di effervescenza civica costituisca un tassello imprescindibile per la buona riuscita di un progetto di amministrazione condivisa e, conseguentemente, per rendere attrattiva un'area interna, ovvero un posto da cui si parte e dove difficilmente si fa ritorno[35].

All'esito della consultazione pubblica, le fasi di progettazione e realizzazione delle attività hanno tenuto conto delle principali tematiche emerse dall'interlocuzione con i portatori d'interesse: la tutela dell'ambiente e del territorio, il rilancio del turismo, la promozione di attività culturali e aggregative, nonché lo sviluppo di una economia civile e solidale. Un utilizzo strategico ed efficiente delle qualità e dei punti di forza di un territorio deve ritenersi essenziale per garantire uno sviluppo sostenibile, volto a preservare le risorse naturali e, al contempo, migliorare la qualità della vita dei cittadini.

Sul versante della vocazione europea dei bisogni emersi dalla consultazione, si evidenzia come, attraverso il ricorso a un approccio olistico (che ha saputo integrare aspetti sociali, ambientali, economici e culturali), la Cooperativa di comunità di Montegiordano ha operato su una pluralità di fronti che riecheggiano anche nelle strategie in atto a livello europeo per

[34] Sul rapporto fra PNRR e piccoli borghi, nota P. De Rosa, *Fondi PNRR e "diritto dei borghi": analisi delle politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Il diritto amministrativo. Rivista giuridica*, 2022, come «l'impulso espansivo del PNRR per la crescita economica deve essere, dunque, massimizzato attraverso una gestione delle risorse utilizzate che si presenti attenta ed oculata e che la spesa corrente e le entrate siano programmate in chiave maggiormente prudenziale, così da assicurare un significativo avanzo del saldo di bilancio. Con riguardo ai borghi è, peraltro, indispensabile accettare la sfida di riorganizzare l'architettura istituzionale di governo del territorio (che fino a questo momento si è rivelata imperfetta) e di riarticolare il Paese in piattaforme di sviluppo, in *hub* dell'innovazione e in ambienti di coesione secondo rinnovate combinazioni sinergiche. I piccoli borghi devono essere ripensati e ridefiniti nelle identificazioni, nelle specializzazioni e nei perimetri al fine di agire come nuovi e più performanti *driver* attorno ai quali riorganizzare i contesti peri-metropolitani e le aree interne, anche in un'ottica di rinnovata organizzazione policentrica e reticolare dell'Italia». Per ulteriori approfondimenti sui borghi e sui cd. comuni innovativi, S. D'Antonio, P. Testa, *Le città sono la soluzione. Un viaggio nell'Italia dei comuni innovativi*, Roma, 2021; vedi anche M. Caporale, *Piuttosto piccoli, abbastanza lontani: alla ricerca di una possibile definizione amministrativa dei borghi,* in *Federalismi.it,* focus *Territorio e istituzioni,* 7, 2025, 64 ss.

[35] Per un resoconto dettagliato della vicenda, si rinvia a C. Caltabiano, *Ruoli e dinamiche partecipative nell'amministrazione condivisa*, cit., 216 ss.

realizzare la transizione verde e digitale[36]. In tema di sostenibilità ambientale, sono stati approvati interventi a tutela delle risorse naturali oppure legati alla rigenerazione urbana, al riciclo creativo e all'efficientamento energetico. In merito al potenziamento della partecipazione e dell'inclusione sociale, sono state delineate strategie d'intervento con particolare riguardo al sistema di accoglienza e integrazione e alle garanzie di accesso ai servizi di base non disponibili *in loco* (anche tramite il ricorso a taxi sociali). Relativamente alla protezione del patrimonio culturale e paesaggistico, sono stati realizzati progetti volti alla salvaguardia delle aree storiche e culturali e alla istituzione di una biblioteca comunale. Sul fronte dell'innovazione tecnologica, il Comune ha aderito al programma PA Digitale 2026. Infine, per quanto concerne l'equilibrio tra sviluppo economico e conservazione ambientale, sono stati approvati progetti a supporto del turismo sostenibile e della promozione di una economia circolare.

La sinergia collaborativa così realizzata ha determinato lo sviluppo di nuove economie di scala e nuove interazioni sociali in un contesto in cui le logiche di mercato non avevano dato risultati significativi e l'intervento delle amministrazioni centrali faticava ad arrivare. Attraverso il ricorso a nuove microeconomie e al contributo di solidarietà reso dai cittadini attivi, Montegiordano ha ricostruito un sistema di comunità, garantendo la ripresa economica del paese e, soprattutto, la riattivazione di un meccanismo di coesione intergenerazionale.

4. Quale ruolo per le Regioni nel garantire la coesione e lo sviluppo? Il percorso inaugurato da alcune amministrazioni locali rappresenta, dunque, un significativo elemento di cui tenere conto nel più generale processo di radicamento e rafforzamento dell'amministrazione condivisa. Ciononostante, affinché l'impegno collaborativo a valle diventi «un elemento strutturale»[37] delle politiche per la ripresa e la tenuta del Paese dopo gli accadimenti degli ultimi anni, risulta necessario includere questa dimensione di cura dei beni comuni – collettiva e condivisa – nel novero dei principi generali dell'azione amministrativa a monte[38]. La piena affermazione della già richiamata amministrazione della cura sembra, infatti, richiedere uno sforzo congiunto di tutti i livelli di governo, affinché ognuno di essi dia il proprio contributo per il potenziamento della rete collaborativa.

Al consolidato impegno di Comuni e Città metropolitane nel garantire la diffusione dell'amministrazione condivisa si lega inevitabilmente una riflessione sulla rinnovata centralità delle amministrazioni regionali. Senza rinnegare l'indissolubile binomio che già da tempo lega le pratiche di amministrazione condivisa alle realtà locali, occorre affiancare all'impegno dei territori un sistema di coordinamento e promozione regionale. In attuazione dei già richiamati principi di solidarietà e sussidiarietà, ciò consentirebbe di trasporre la logica collaborativa su più livelli di governo, evitando che «il miraggio dell'autosufficienza si trasformi, per i Comuni, in isolamento e incomunicabilità»[39].

---

[36] In proposito, si precisa come, mentre la transizione digitale appare primariamente trainata dal progresso tecnologico e dal mercato, la transizione ecologica rappresenta, invece, una sfida in cui sarà cruciale il ruolo dei pubblici poteri, nel tentativo di delineare un nuovo modello economico e sociale. In proposito, A. Moliterni, *Metamorfosi dell'intervento pubblico nell'economia,* in *Rivista della Regolazione dei Mercati,* 1, 2024, 68, in cui l'Autore identifica sul punto «un protagonismo ontologico» dei pubblici poteri in funzione di orientamento ecologico del mercato, il quale andrebbe altrimenti verso direzioni non coerenti con gli obiettivi della crisi climatica e ambientale.

[37] G. Arena, *I custodi della bellezza,* cit., 20-26.

[38] Sul tema della cura dei beni comuni, senza pretesa di esaustività, si vedano A. Pioggia, *La cura nella Costituzione*, cit., 43 ss.; M. Bombardelli (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi,* Napoli, 2016; G. Arena, *Cittadini attivi,* Roma-Bari, 2006, 110 ss.

[39] Nota sul punto C. Tubertini, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, in *Le istituzioni del federalismo*, 4, 2019, 981, come «la riconduzione delle pratiche

Pur individuando negli enti locali il soggetto pubblico più idoneo a mobilitare e coordinare gli altri attori sociali, appare ipotizzabile anche un ruolo stabile di ausilio da parte delle Regioni, capace di fornire competenze a supporto tanto della fase promozionale dell'amministrazione condivisa, quanto in quella successiva di monitoraggio e coordinamento. In forza del criterio della *multilevel governance,* è possibile sostenere infatti che non esiste alcun settore integralmente riservato. Occorre, al più, un'azione coordinata dei vari livelli di governo, retta dai principi di sussidiarietà e leale collaborazione, che sia in grado di dare attuazione armonica a tale *vis* collaborativa. Si pensi, ad esempio, a un intervento regionale di supporto, volto ad assicurare la raccolta e la condivisione delle buone pratiche delle varie esperienze locali. In alternativa, è ipotizzabile una funzione di coordinamento orizzontale oppure di regolazione esterna da parte della Regione per l'attuazione di un progetto stabile di sviluppo e coesione nel lungo periodo.

In proposito, appare opportuno il richiamo ad alcuni interessanti interventi legislativi adottati sui temi dell'amministrazione condivisa a livello regionale: la legge reg. Umbria n. 2/2023 e la legge reg. Emilia-Romagna n. 3/2023. Il criterio metodologico prescelto per la selezione tiene conto della loro significatività, declinata come più recente adozione e maggiore innovatività delle relative disposizioni[40].

Per quanto concerne l'esperienza umbra, merita osservare come la citata legge regionale, recante *Disposizioni in materia di amministrazione condivisa*, contiene norme che ne disciplinano l'esercizio e, soprattutto, disposizioni che ne garantiscono l'inquadramento e il coordinamento con le altre forme tipiche dell'attività amministrativa. Il principale scopo dell'intervento regolatorio è infatti quello di armonizzare il sistema normativo umbro, favorendo il coinvolgimento degli ETS nell'esercizio delle funzioni di programmazione e organizzazione dei settori in cui essi operano. L'amministrazione condivisa può rappresentare una delle modalità ordinarie di esercizio delle funzioni amministrative (art. 1, c. 4) oppure quella a cui le istituzioni devono fare prioritariamente ricorso per definire e organizzare le attività di interesse generale di cui all'art. 5 del Codice del Terzo Settore (art. 3, c. 2). Al fine di assicurare condizioni ottimali per il rafforzamento dell'amministrazione condivisa, sono altresì previste talune misure di sostegno *ad hoc*: si pensi al *favor* promozionale per il ricorso all'amministrazione condivisa di cui all'art. 4 o agli incentivi premiali di natura finanziaria corrisposti agli enti locali che attivino forme di collaborazione con gli ETS (art. 16, c. 2). Nella medesima ottica assumono, infine, particolare rilievo due previsioni che racchiudono interessanti *best practices* dell'esperienza umbra: da una parte, l'art. 5, c. 1, lett. d), che introduce la valutazione di impatto sociale, quale strumento di cui l'amministrazione può disporre per individuare a livello quali-quantitativo gli effetti delle attività svolte sulla comunità; dall'altra, il controllo e il monitoraggio diffuso delle esperienze realizzate attraverso il Sistema Informativo SOciale (SISO), volto anche a consentire la condivisione delle buone prassi emerse nei territori (art. 15).

L'obiettivo di garantire la soddisfazione dell'interesse pubblico attraverso percorsi di amministrazione condivisa in cui è cruciale il ruolo degli ETS (e non solo) costituisce uno dei pochi punti di contatto fra il caso di studio umbro e quello emiliano-romagnolo. L'analisi della legge reg. Emilia Romagna n. 3/2023, recante *Norme per la promozione ed il sostegno del Terzo Settore, dell'Amministrazione condivisa e della cittadinanza attiva*, restituisce un quadro

di amministrazione condivisa all'interno del nuovo "diritto delle città"» costituisce l'esito di un lungo percorso composto dall'insieme delle esperienze, delle azioni e degli strumenti che le istituzioni locali sono state in grado di generare insieme a cittadini ed ETS.

[40] Per una panoramica sulle leggi regionali adottate sui temi della collaborazione pubblico-privato e della democrazia partecipata, si rinvia al quadro generale offerto da B.L. Boschetti, *L'amministrazione condivisa oltre il Codice del Terzo Settore,* in Id. (a cura di), *Per un laboratorio,* cit., 17 ss.

regolatorio più dettagliato e composito, il cui principale obiettivo va individuato nella volontà di valorizzare il modello dell'amministrazione condivisa, garantendo un'apertura al dialogo con gli ETS e qualsiasi altra forma di protagonismo civico variamente denominato (art. 1, c. 8).
A tal fine, si prevede l'istituzione di tre nuovi organismi: un Consiglio Regionale del Terzo Settore (art. 10), quale organo stabile di rappresentanza per il confronto e la concertazione con la Giunta regionale nell'ambito della costituenda Assemblea regionale del Terzo Settore (art. 13), nonché un Osservatorio regionale (art. 12), quale sede per l'approfondimento sul Terzo Settore e sulle prassi di amministrazione condivisa. È bene evidenziare, inoltre, come la legge *de qua* non introduce correttivi o meccanismi preferenziali in fase di scelta fra le diverse modalità di esercizio della funzione amministrativa ma si impegna a garantire che l'amministrazione condivisa possa costituire a tutti gli effetti un modo di fare amministrazione, il cui spazio operativo va comunque individuato entro i predefiniti cicli e processi delle politiche pubbliche. Una precisazione sul punto è, però, offerta dall'art. 14, c. 1, lett. e), nella misura in cui, nell'ipotesi in cui le amministrazioni pubbliche procedano a co-programmare o co-progettare attività di interesse generale con gli ETS, è ammesso il loro coordinamento con la programmazione pluriennale dei contratti pubblici, nonché con l'approvazione degli strumenti di programmazione della valorizzazione e affidamento dei beni pubblici. Per quanto concerne, infine, la qualità della regolazione, l'art. 29 impegna l'Assemblea legislativa regionale nell'esercizio di un controllo sull'attuazione della normativa di settore, anche ai fini della valutazione d'impatto dei risultati ottenuti. Con cadenza triennale, la Giunta regionale è tenuta a rendicontare con una relazione gli sviluppi delle pratiche collaborative, gli interventi attuati per promuovere la partecipazione degli ETS alla definizione delle politiche pubbliche, nonché le eventuali criticità emerse nella fase attuativa.
L'analisi di alcuni dei tratti salienti delle normative regionali oggetto di approfondimento restituisce un quadro eterogeneo e composito, il cui minimo comune denominatore è rappresentato dalla radicata e diffusa consapevolezza in ordine al contributo che la solidarietà organizzata può dare per amplificare la capacità delle amministrazioni. Ciononostante, il ridotto numero di Regioni che hanno colto il monito costituzionale e le eterogenee declinazioni del tema che emergono dalle dinamiche collaborative mettono ancora oggi in discussione la piena funzionalità e operatività del sistema dell'amministrazione condivisa. Tali considerazioni assumono rilevanza cruciale avuto riguardo ai rischi derivanti dall'assenza di un raccordo stabile quantomeno a livello regionale, con particolare riferimento ai profili relativi alle garanzie di coordinamento e al processo di raccolta e condivisione delle *best practices* collaborative realizzate[41].

5. Prime considerazioni conclusive. L'analisi svolta conferma, dunque, come sia ancora profondamente attuale il ruolo dei principi costituzionali della solidarietà e della sussidiarietà. In dettaglio, le possibili declinazioni dell'amministrazione condivisa di cui si è dato conto nelle pagine che precedono ne testimoniano la rinnovata capacità trasformatrice: in particolare, l'art. 118 Cost. incentiva e favorisce la libera espressione di quell'atteggiamento di cura col quale i cittadini manifestano la loro disponibilità a svolgere attività di interesse generale, trasformandoli appunto da meri soggetti passivi a possibili co-amministratori. Il protagonismo civico rappresenta, allora, una risorsa indispensabile, «che non si limita ad

[41] Sul tema, C. Tubertini, *La città collaborativa quale paradigma innovativo nella prospettiva dell'amministrazione condivisa,* in E. Frediani (a cura di), *Lezioni sull'amministrazione condivisa,* Torino, 2025, 47, che osserva come la strada del rafforzamento delle città come istituzioni autonome non deve essere necessariamente alternativa rispetto a quella di «un coordinamento armonico delle azioni e delle politiche poste in essere dall'intero sistema dei poteri pubblici».

Issn 2421-0528

aggiungere qualcosa all'amministrazione dell'interesse collettivo, né può o deve sostituire l'istituzione che ha la responsabilità di curarlo, ma può trasformarla, migliorarla, espanderla e arricchirla»[42].

In particolare, l'amministrazione condivisa ha fatto progressivamente leva sulla solidarietà partecipata e ha contribuito a realizzare l'auspicata transizione verso l'accettazione di un nuovo *modus operandi* che consente oggi l'interazione tra più soggetti disposti a collaborare condividendo responsabilità di governo. La stessa competizione tra istituzioni – in continua lotta per la tutela delle rispettive prerogative – ha iniziato a «cedere il passo alla consapevolezza dell'utilità di un approccio pienamente collaborativo»[43], in cui la cooperazione si realizza non solo nel rapporto coi cittadini, ma anche tra attori pubblici.

Tale chiave di lettura mette in luce e attualizza la «complessa doverosità del compito che grava sull'amministrazione, chiamata [ancora oggi] a contribuire al progetto costituzionale come parte attiva nella rimozione degli ostacoli che impediscono ai diritti e alle libertà di operare con pienezza nell'emancipazione della persona e nella piena realizzazione a cui ciascuno ha uguale diritto»[44]. Ciò genera, dunque, una sovrapposizione fra la spontanea proliferazione di modelli operativi dell'amministrazione condivisa a livello locale e il più generale processo di ricerca e ammodernamento dei caratteri costituzionali della PA.

Al fine di evitare asimmetrie applicative fra le varie esperienze regionali e la diffusione non omogenea degli strumenti collaborativi sul territorio nazionale, appare, tuttavia, necessario accompagnare – o meglio, guidare – questo cambiamento culturale nell'amministrare la cosa pubblica, affinché le nuove declinazioni del paradigma sussidiario trovino attuazione all'interno di una cornice sistematica di coordinamento. Sulla scorta delle considerazioni svolte, merita osservare, in conclusione, come il passaggio da logiche di *government* a meccanismi di *governance* ha già trovato una prima interessante conferma nelle scelte di politica legislativa inaugurate da alcune Regioni. Tali interventi di riforma in materia di amministrazione condivisa svolgono una fondamentale funzione di sostegno e promozione rispetto allo sviluppo di nuove dinamiche collaborative, nella misura in cui dimostrano come la definizione di una linea d'intervento unitaria è in grado di rispondere sia alle esigenze locali, sia agli obiettivi di interesse generale che informano l'attività amministrativa regionale.

Abstract. Al crescente interesse europeo per i temi dell'inclusione sociale e della coesione territoriale si lega nell'ordinamento interno il progressivo diffondersi di modelli di amministrazione condivisa. Il contributo analizza i profili di convergenza fra i richiamati obiettivi europei e gli strumenti collaborativi sempre più diffusi a livello nazionale. In particolare, l'obiettivo è quello di comprendere se e in quale misura le Regioni possono essere di ausilio in tale processo di progressiva affermazione di un nuovo modo di amministrare. A tal fine, in attuazione dei principi di solidarietà e sussidiarietà, si analizza la prospettiva di un coordinamento regionale in tema di amministrazione condivisa, al bivio fra garanzie di unitarietà del sistema ed esigenze differenziate dei territori.

Abstract. The increasing emphasis placed by the European Union on social inclusion and territorial cohesion finds a corresponding development in the domestic legal framework through the progressive diffusion of models of shared administration. This contribution examines the legal convergence between the European objectives and the collaborative instruments that are gaining traction at the national level. The analysis focuses on the role

[42] Così A. Pioggia, *Cura e pubblica amministrazione,* cit., 192.
[43] C. Tubertini, *Sviluppare l'amministrazione condivisa*, cit., 993.
[44] A. Pioggia, *Cura e pubblica amministrazione*, cit., 149.

that Regions may play in supporting this evolving mode of administrative action. In the light of the principles of solidarity and subsidiarity, the paper evaluates the legal viability and implications of a regional coordination framework in the field of shared administration, situated at the crossroads between the guarantee of systemic unity and the differentiated needs of territorial entities.

Parole chiave. Amministrazione condivisa – collaborazione pubblico-privato – sussidiarietà – partecipazione - Regioni.

Key words. Shared administration – public-private partnership – subsidiarity – participation - Regions.

Issn 2421-0528

RIVISTA DI *DIRITTO PUBBLICO EUROPEO RASSEGNA ON LINE*

CODICE ETICO

La rivista *Diritto Pubblico Europeo Rassegna on line* si conforma alle indicazioni delineate dal *Committee on Publication Ethics* (COPE).

ART. 1 - ORGANI DELLA RIVISTA E COMPITI

1.1 Sono organi della Rivista: il Direttore responsabile, i Direttori, il Coordinatore dei Comitati scientifico ed editoriale, il Comitato scientifico, il Comitato editoriale e la Redazione.

1.2 I Direttori, il Coordinatore dei Comitati scientifico ed editoriale e il Comitato scientifico sono preposti alla verifica degli indirizzi scientifici della Rivista e delle scelte relative alla selezione e pubblicazione dei contributi.

1.3 Il Comitato editoriale e la Redazione hanno funzioni segretariali, organizzative, di revisione e messa a punto redazionale.

ART. 2 - COMITATO DEI REVISOR

2.1. Il Comitato dei revisori è estraneo ed indipendente dalla direzione e gestione della Rivista ed i suoi componenti eseguono la "revisione tra pari".

2.2. Il Comitato dei revisori è composto da Professori ordinari, associati e ricercatori, italiani e stranieri, (pure in quiescenza) in discipline prevalentemente.

ART. 3 - REVISIONE TRA PARI

3.1 La Rivista sottopone i contributi destinati alla pubblicazione ad un procedimento di valutazione preventiva che garantisce l'obiettività e la ponderatezza del giudizio. A tal fine la Direzione, attraverso la propria organizzazione interna, potrà sottoporre i lavori ad uno o più componenti del Comitato dei referee in ragione della competenza specifica richiesta. La Rivista è tenuta a valutare

i lavori per il loro contenuto scientifico, senza distinzioni di razza, sesso, orientamento sessuale, credo religioso, origine etnica, cittadinanza, nonché di orientamento scientifico, accademico o politico degli autori.

3.2 La revisione avviene tra pari con il sistema del doppio cieco, garantendo trasparenza, autonomia dei revisori e assenza di conflitti di interesse. Infatti, il referee riceve il contributo da valutare senza l'indicazione dell'autore, così come all'autore non viene comunicata l'identità del referee. Il giudizio motivato – in base alla scheda allegata al presente Codice e redatta in forza del vigente Regolamento – potrà essere positivo; positivo con l'indicazione della necessità di apportare modifiche o aggiunte; negativo. Esso sarà trasmesso alla Direzione e comunicato all'autore, sempre garantendo l'anonimato del referee. I contributi giudicati meritevoli dai referees possono essere oggetto di pubblicazione nella Rivista in base alla insindacabile valutazione della Direzione. Qualora il referee esprima un giudizio positivo con riserva, la Direzione autorizza la pubblicazione soltanto a seguito dell'adeguamento del contributo. Nell'ipotesi di valutazioni contrastanti sarà la Direzione a decidere circa la pubblicazione del lavoro. La Direzione può assumere la responsabilità – con le relative motivazioni – delle pubblicazioni di studi provenienti da Autorità istituzionali e/o da personalità di chiara fama, da autori stranieri di consolidata esperienza o da studiosi anche italiani di anzianità e prestigio tali che la presenza del loro contributo si possa reputare di per sé ragione di lustro per la Rivista.

3.3 Il giudizio dei valutatori è espresso in un termine congruo e comunque non oltre 21 giorni dal ricevimento del contributo; in mancanza, il valutatore potrà essere sostituito.

3.4 I referees sono tenuti, sia durante lo svolgimento che dopo la conclusione del processo di revisione, al rispetto della confidenzialità della valutazione. I contributi ricevuti per la revisione devono essere trattati alla stregua di documenti riservati e non devono essere divulgati, mostrati o discussi con alcuno. Le informazioni o le idee acquisite tramite la revisione dei lavori devono essere mantenute riservate e non devono essere utilizzate per vantaggio personale.

3.5 La Direzione e il Comitato editoriale, pur nel rispetto dell'anonimato dell'autore e del valutatore, si impegnano a evitare ogni genere di conflitto di interesse, assicurando che i referees non ricevano in valutazione lavori rispetto ai quali abbiano o possano avere conflitti di interesse derivanti da rapporti di concorrenza, di collaborazione o altro tipo di collegamento con gli autori, aziende o enti che abbiano relazione con l'oggetto dell'elaborato. La Direzione e il Comitato editoriale sono tenuti a non divulgare alcuna informazione sui contributi inviati ad alcun soggetto diverso dagli autori, dai *referee* incaricati della valutazione e dalla stessa Redazione.

3.6 I revisori hanno il dovere di dichiarare ogni tipo di conflitto di interessi; nel caso il valutatore non sia in una posizione terza e imparziale perché riconosce, in qualunque modo, chi sia l'autore del contributo, deve dichiararlo per essere sostituito. Qualora emerga successivamente un conflitto di interesse, si ripete il processo di revisione con altro valutatore.

3.7 Gli autori devono garantire che le loro opere siano del tutto originali e, qualora siano utilizzati il lavoro e/o le parole di altri autori, che queste siano opportunamente parafrasate o citate letteralmente; il corretto riferimento al lavoro di altri autori deve essere sempre indicato. Gli autori hanno l'obbligo di citare tutte le pubblicazioni che hanno avuto influenza nel determinare la natura e i contenuti del lavoro proposto. Gli autori devono indicare, nel contributo, conflitti finanziari o altre tipologie di conflitto d'interesse che possono influenzare i risultati o l'interpretazione del lavoro.

3.8 Tutte le fonti di sostegno economico al progetto devono essere indicate: i lettori devono sempre essere informati sul supporto finanziario ricevuto dagli autori per le diverse ricerche e sul ruolo dell'ente finanziatore nel concreto svolgimento della ricerca o nella pubblicazione.

ART. 4 - CONTRIBUTI CONTRARI ALL'INTEGRITA' SCIENTIFICA, CONFLITTI DI INTERESSI E PRECISAZIONI SUCCESSIVE ALLA PUBBLICAZIONE

4.1 Ogni organo della Rivista e qualunque altro interessato può segnalare che un contributo da pubblicare o già pubblicato sia un plagio o riproduca, senza virgolette e/o menzione della fonte o con falsificazione di dati, un lavoro già edito.

4.2 Se il lavoro è ancora da pubblicare, la Rivista sentirà l'autore a chiarimento e, in caso di plagio, rifiuterà il contributo ovvero, negli altri casi, inviterà l'autore a virgolettare il passo oppure indicare la fonte o la corretta fonte.

4.3 Se il lavoro è già stato pubblicato, sarà opportunamente segnalato in un successivo numero della Rivista la contrarietà del contributo all'integrità scientifica, indicandone i motivi ed invitando i lettori a considerarlo come non pubblicato.

4.4 Saranno pubblicate in un numero successivo della Rivista note di risposta o altro tipo di lettere di rilievi, con le stesse modalità del contributo contestato, evidenziando il riferimento al numero in cui è stato ospitato il lavoro.

ART. 5 - GRATUITA' E POLITICHE DI PUBBLICAZIONE DELLA RIVISTA

5.1 La pubblicazione dei contributi nella Rivista non comporta alcun pagamento da parte dell'autore con il suo pieno consenso. La Direzione scientifica della Rivista è responsabile della decisione di pubblicare gli elaborati. La Direzione scientifica è guidata dalle politiche editoriali della Rivista e vincolata alle disposizioni di legge vigenti in materia di diffamazione, violazione del *copyright* e plagio.

5.2 Il contributo deve essere accompagnato da un breve *abstract* – e relative parole chiave – in lingua italiana e inglese.

5.3 L'autore rinunzia a tutti i diritti di sfruttamento economico, senza limiti di spazio e con tutte le modalità e tecnologie attualmente esistenti e/o in futuro sviluppate sul contributo pubblicato nella Rivista.

ART. 6 - SUPERVISIONE DEGLI ASPETTI ETICI

6.1 Tutti gli organi della Rivista supervisioneranno gli aspetti etici come innanzi evidenziati, segnalando ogni anomalia o difformità alla Rivista perché provveda di conseguenza.

ART. 7 - NUMERI SPECIALI

7.1 Le medesime Regole stabilite nei precedenti articoli, con i necessari adattamenti, valgono anche per la pubblicazione dei numeri speciali.

7.2 Il giudizio dei valutatori è espresso in base all'apposita scheda allegata, di cui all'art. 3.2 del presente Codice.

7.3 I numeri speciali non possono comunque essere superiori, annualmente, al numero di quelli ordinari.

EDITORIAL TEAM

Direttori: Lorenzo Chieffi - Alberto Lucarelli - Andrea Patroni Griffi

Direttore Responsabile: Alberto Lucarelli

Coordinatore dei Comitati Scientifico ed Editoriale: Andrea Patroni Griffi

Comitato Scientifico: Francisco Balaguer Callejon (Università di Granada), David Capitant (Università di Parigi 1 Panthéon-Sorbonne), Claudio De Fiores (Università della Campania Luigi Vanvitelli), Anna Maria Nico (Università di Bari Aldo Moro), Anna Papa (Università di Napoli Parthenope), Andrea Pertici (Università di Pisa), Miguel Revenga Sánchez (Università di Cádiz), Ángel Rodríguez, (Università di Málaga), Mathieu Touzeil-Divina (Università di Toulouse Capitole), Arianna Vedaschi (Università di Milano Bocconi)

Comitato Editoriale: Luigi Ferraro e Daniela Mone (Direzione), Karim Benyekhlef, Daniel Borrillo, Pierre Brunet, Giampiero Buonomo, Roberta Calvano, Giuseppe Campanelli, Alfonso Maria Cecere, Ines Ciolli, Antonio Colavecchio, Angela G. Cossiri, Giovanna De Minico, Mario Esposito, Spiritis Flogaitis, Erik Furno, Cosimo P. Guarini, Barbara Guastaferro, Carlo Iannello, Sara Lieto, Giovanni Luchena, Raffaele Manfrellotti, Sergio Marotta, Paola Mazzina, Fulvio Pastore, Ugo Patroni Griffi, Raffaele Picaro, Guido Rivosecchi, Raffaele Guido Rodio, Lucia Scaffardi, Silvia Sassi, Vincenzo Tondi della Mura, Andrea Tucci

Redazione: Luca Di Majo (Coordinatore), Antonia Maria Acierno, Antonino Amato, Andrea Eugenio Chiappetta, Teresa Esposito, Rosanna Fattibene, Marta Ferrara, Francesca Ferraro, Virgilia Fogliame, Maria Chiara Girardi, Cosimo Lotta, Franca Meola, Stella Nacca, Andrea Napolitano, Giacomo Palombino, Francesca Paruzzo, Federico Savastano, Luigi Sica, Ignazio Spadaro, Giovanni Terrano

Referees: Fulvia Abbondante, Ramon Alcubilla, Alessandra Annoni, Adriana Apostoli, Marco Bassini, Michele Belletti, Gianluca Bellomo, Marco Benvenuti, Mario Bertolissi, Francesca Biondi, Salvatore Bonfiglio, Roberto Borrello, Gaetano Bucci, Camilla Buzzacchi, Maria Cristina Cabiddu, Quirino Camerlengo, Giuseppe Campanelli, Agatino Cariola, Corrado Caruso, Laura Cappuccio, Beniamino Caravita di Toritto, Massimo Carli, Carlo Casonato, Fabrizio Cassella, Lucia Cassetti, Emilio Castorina, Felice Casucci, Stefania Cavaliere, Marcello Cecchetti, Daniele Chinni, Adriana Ciancio, Antonio Chimenti, Ines Ciolli, Alberto Clini, Carlo Colapietro, Luigi Colella, Mario Eugenio Comba, Cecilia Corsi, Fabrizia Covino, Francesco Dal Canto, Giovanni D'Alessandro, Lucio d'Alessandro, Filomena d'Alto, Marilisa D'Amico, Luigi D'Andrea, Antonio D'Andrea, Ludovica Decimo, Andrea Deffenu, Michele Della Morte, Ranieri De Maria, Francesco Raffaello De Martino, Giacomo Degli Antoni, Adele del Guercio, Maria Valeria del Tufo, Giovanni Di Cosimo, Valerio Di Porto, Fabio Elefante, Federica Fabrizzi, Gianluca Famiglietti, Gennaro Ferraiuolo, Fabio Ferrara, Nannerel Fiano, Katia Fiorenza, Damiano Florenzano, Alessia Fonzi, Michele Francaviglia, Carlo Fusaro, Silvio Gambino, Maria Antonella Gliatta, Giorgio Grasso, Nicola Grasso, Maria Cristina Grisolia, Tania Groppi, Enrico Grosso, Andrea Guazzarotti, Renato Ibrido, Maria Pia Iadicicco, Elisabetta Lamarque, Fulco Lanchester, Alessandro Lauro, Benedetta Liberali, Vincenzo Lippolis, Antonello Lo Calzo, Maria Chiara Locchi, Pietro Logroscino, Aldo

Loiodice, Federica Lombardi, Erik Longo, Jorge Lozano Mirales, Marco Mancini, Stelio Mangiameli, Susanna Mancini, Gloria Marchetti, Francesco Saverio Marini, Paola Marsocci, Alessandro Edmondo Martinuzzi, Antonio Maria Marzocco, Anna Mastromarino, Lorenzo Mezzasoma, Lucia Parlato, Ilenia Massa Pinto, Alessandro Morelli, Silvia Niccolai, Paolo Nicosia, Luca Nivarra, Alessandro Pace, Leonardo Pace, Stefania Parisi, Francesco Paterniti, Simone Penasa, Pier Luigi Petrillo, Giovanna Petrillo, Nicola Pignatelli, Federico Gustavo Pizzetti, Marco Plutino, Oreste Pollicino, Barbara Randazzo, Saverio Regasto, Francesca Rescigno, Umberto Ronga, Edoardo Alberto Rossi, Marco Ruotolo, Antonio Saitta, Carmela Salazar, Marcello Salerno, Silvia Sassi, Federico Savastano, Gino Scaccia, Alessandro Semprini, Giusi Sorrenti, Sandro Staiano, Giovanni Tarli Barbieri, Vittorio Teotonico, Massimo Franco Alberto Tita, Sabrina Tranquilli, Michela Troisi, Lara Trucco, Veronica Valenti, Filippo Vari, Alfonso Vuolo, Giovanni Zaccaroni, Valentina Zambrano

* Tra i componenti del Comitato di valutazione, alla data in cui hanno reso il referaggio, non vi sono né i Direttori, né i membri del Comitato di redazione e della Redazione della Rivista

Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online (DPERonline) è una rivista scientifica di Area 12, fondata da Raffaele Bifulco, Lorenzo Chieffi, Alberto Lucarelli e Andrea Patroni Griffi e consultabile all'indirizzo https://www.serena.unina.it/index.php/dperonline/, registrata presso il Tribunale di Napoli con ISSN 2421-0528, come periodico semestrale a carattere scientifico.

Obiettivi e ambiti scientifici della Rivista

La Rivista tratta i temi afferenti ai settori disciplinari riferiti all'Area 12, in particolare diritto pubblico e costituzionale, diritto dell'Unione europea, diritto comparato, diritto amministrativo e diritto dell'economia.

La linea editoriale della Rivista è ispirata al pluralismo e al confronto tra le diverse opinioni e opzioni metodologiche, culturali e scientifiche, nonché al dialogo tra la riflessione accademica e quella più operativa che viene svolta nel foro e nelle istituzioni pubbliche.

Le categorie del Diritto pubblico generale trovano punti di tensione e di non facile sistemazione alla luce del processo sovranazionale di integrazione europea e degli effetti che ne derivano. Si tratta di temi che i giuspubblicisti devono approfondire, offrendo il proprio contributo sia per una rilettura attenta delle categorie generali sia per l'analisi degli aspetti più particolari e di settore del diritto pubblico.

La Rivista ospita, sui temi della bioetica, una sezione curata dal Centro interuniversitario di ricerca bioetica - Cirb.

Criteri di valutazione

La Rivista sottopone i contributi destinati alla pubblicazione ad un procedimento di valutazione preventiva che garantisce l'obiettività e la ponderatezza del giudizio. A tal fine la Direzione, attraverso la propria organizzazione interna, potrà sottoporre i lavori ad uno o piú componenti del Comitato dei Revisori in ragione della competenza specifica richiesta.

La Rivista è tenuta a valutare i lavori per il loro contenuto scientifico, senza distinzioni di razza, sesso, orientamento sessuale, credo religioso, origine etnica, cittadinanza, nonché di orientamento scientifico, accademico o politico degli autori.

La revisione avviene tra pari con il sistema del doppio cieco, garantendo trasparenza, autonomia dei revisori e assenza di conflitti di interesse. Infatti, il referee riceve il contributo da valutare senza l'indicazione dell'autore, così come all'autore non viene comunicata l'identità del referee.

Il giudizio motivato potrà essere positivo; positivo con l'indicazione della necessità di apportare modifiche o aggiunte; negativo.

Esso sarà trasmesso alla Direzione e comunicato all'autore, sempre garantendo l'anonimato del referee. I contributi giudicati meritevoli dai referees possono essere oggetto di pubblicazione nella Rivista in base alla insindacabile valutazione della Direzione.

Qualora il referee esprima un giudizio positivo con riserva, la Direzione autorizza la pubblicazione soltanto a seguito dell'adeguamento del contributo.

Nell'ipotesi di valutazioni contrastanti sarà la Direzione a decidere circa la pubblicazione del lavoro. La Direzione può assumere la responsabilità – con le relative motivazioni – delle pubblicazioni di studi provenienti da Autorità istituzionali e/o da personalità di chiara fama, da autori stranieri di consolidata esperienza o da studiosi anche italiani di anzianità e prestigio tali che la presenza del loro contributo si possa reputare di per sé ragione di lustro per la Rivista.