

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

2

2024 · ANNO XLV
gennaio/marzo

L'AUTONOMIA DIFFERENZIATA
DELLE REGIONI ALLA PROVA
DELL'ATTUAZIONE?

ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Rivista di studi giuridici e politici

2

2024 · ANNO XLV
gennaio/marzo

L'AUTONOMIA DIFFERENZIATA
DELLE REGIONI ALLA PROVA
DELL'ATTUAZIONE?

RUBZETTINO

DIRETTORE DELLA RIVISTA

Gianluca Gardini
COMITATO SCIENTIFICO
Gianluca Gardini (Direttore)
Marcos Almeida Cerreda
Jean-Bernard Auby
Brunetta Baldi
Francesco Bilancia
Marina Caporale
Enrico Carloni
Tanja Cerruti
Giulio Citroni
Stefano Civitarese Matteucci
Chiara Cudia
Marzia De Donno
Michele Della Morte
Elena D'Orlando
Justin Orlando Frosini
Alfredo Galán Galán
Giancarlo Gasperoni
Tommaso Francesco Giupponi
Peter Leyland
Marco Magri
Andrea Morrone
Giorgia Nesti
Alessandra Pioggia
Giuseppe Piperata
Claudia Tubertini

COMITATO DI REDAZIONE

Stefano Agusto
Edoardo Caruso
Edoardo Nicola Fragale
Fabio Pavanini
Gloria Pettinari
Angelo Schillizzi
Maria Chiara Siclari
Davide Tumminelli



REDAZIONE E GESTIONE SITO WEB

presso Regione Emilia-Romagna
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
Tel. 051 5275475 – 051 5277658
E-mail: istituzionidelfederalismo@regione.emilia-romagna.it
Sito web: http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo

REFERENTE REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Francesca Paron
Gabinetto Presidente della Giunta regionale
Viale Aldo Moro, 52 – 40127 Bologna
francesca.paron@regione.emilia-romagna.it

EDITORE

Rubbettino editore
Viale Rosario Rubettino, 10
88049 Soveria Mannelli (CZ)
tel. 0968 6664209
Servizio Abbonamenti: tel. 0968 6664209
Sito web: www.rubbettinoeditore.it
E-mail: commerciale@rubbettino.it

STAMPA

Rubbettino print
nel mese di dicembre 2024
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)
www.rubbettinoprint.it

Condizioni di abbonamento
La quota di abbonamento alla Rivista per tutto il 2024 è di € 136,00 da versare sul c.c. postale 15062888 intestato a Rubbettino editore – Periodici, causale abbonamento IdF 2024. La Rivista è disponibile in libreria. Il prezzo di vendita per singoli numeri è di € 35,00. I prezzi indicati si intendono Iva inclusa. L'abbonamento decorre dal 1° gennaio con diritto al ricevimento dei fascicoli arretrati ed avrà validità per un anno. La Casa Editrice comunque, al fine di garantire la continuità del servizio, in mancanza di esplicita revoca, da comunicarsi in forma scritta entro il trimestre seguente alla scadenza dell'abbonamento, si riserva di inviare il periodico anche per il periodo successivo. La disdetta non è comunque valida se l'abbonato non è in regola con i pagamenti. Il rifiuto o la restituzione dei fascicoli della Rivista non costituiscono disdetta dell'abbonamento a nessun effetto. I fascicoli non pervenuti possono essere richiesti dall'abbonato non oltre 20 giorni dopo la ricezione del numero successivo.



Indice

EDITORIALE

- 237 Il puzzle delle autonomie
Gianluca Gardini

SAGGI E ARTICOLI

- 255 L'art. 119 cost. e le implicazioni finanziarie
del regionalismo differenziato: la quadratura del cerchio
Guido Rivosecchi
- 285 L'autonomia differenziata: verso quale modello
di finanziamento
Floriana Cerniglia
- 303 Il ridimensionamento dell'interesse nazionale nella legge
Calderoli: quale strategia di "riallineamento" costituzionale?
Dalla legge "procedurale" alla legge di principi
Nicola Gullo
- 337 Legge Calderoli e Città metropolitane: possibile rischio
di ulteriore snaturamento dell'ente locale?
Daniela Mone

NOTE E COMMENTI

- 371 Mentire all'amministrazione: le conseguenze delle false
dichiarazioni del privato nei concorsi pubblici e nelle
procedure a evidenza pubblica
Claudio Costanzo
- 407 El alquiler de alojamientos de corta duración: breve
análisis de su régimen jurídico y de sus problemas desde
el Derecho de la Unión Europea y español
Manuel Moreno Linde

- 427 Programmazione e dimensionamento della rete scolastica
tra recenti approdi della giurisprudenza costituzionale
e prospettive del regionalismo differenziato
Francesca Socci

LETTURE E SEGNALAZIONI

- 461 L'autonomia locale come strumento per l'affermazione
dei diritti. Spunti per l'attualità a partire dalle opere
di Cecilia Corsi
Claudia Tubertini

Editoriale

Il puzzle delle autonomie

*Gianluca Gardini**

Il decentramento territoriale è un processo di distribuzione e organizzazione delle competenze tra livelli di governo che accompagna il nostro Paese sin dalla nascita. L'unità politica e giuridica italiana, storicamente, si fonda sul paradigma del centralismo (alla francese) e su una logica di tipo gerarchico-piramidale, che opera dall'alto verso il basso e dal centro verso la periferia. Tuttavia, nel corso degli anni, il decentramento territoriale ha progressivamente eroso l'impianto centralizzato originario, lasciando spazio ad un graduale trasferimento di funzioni e risorse dal centro verso la periferia.

Il processo di decentramento segue un andamento molto altalenante, fatto di improvvise accelerazioni e brusche frenate, di esaltazioni collettive e pesanti sconforti, di convinzioni assolute e paure ataviche. Ma la caratteristica forse più evidente del decentramento sinora attuato è l'assenza di una visione sistemica che, invece, dovrebbe accompagnare le riforme dirette ad incidere sull'intelaiatura delle autonomie territoriali e, quindi, sulla stessa forma di Stato.

* * *

Muovendo da questa premessa generale, è interessante capire se la legge n. 86 del 2024 per l'autonomia regionale differenziata, c.d. Calderoli, si discosti in qualche modo dalle passate esperienze di decentramento.

La prima caratteristica, evidente, è che la legge che intende dare attuazione al regionalismo differenziato, rilanciato da alcune forze politiche negli ultimi anni, funziona come catalizzatore del sentimento nazionale intorno a due poli ideali – o forse sarebbe meglio dire ideologici – raffigurabili in modo semplicistico con gli antonimi unità vs. disgregazione del paese, Nord vs. Sud, ricchezza vs. povertà. Viene così a riproporsi un'antitesi classica, che ci riporta ad un'epoca in cui il progetto regio-

* Professore Ordinario di Diritto Amministrativo, Università di Ferrara – Direttore di Istituzioni del Federalismo.

nalista era direttamente alimentato dal diverso grado di sviluppo tra Nord e Sud del paese e dalla volontà di porre rimedio alle difficoltà di alcune aree del territorio nazionale; idea avversata dai sostenitori di un decentramento più moderato, condizionato da una costante preoccupazione centralista e da logiche di uniformità tra i territori. Il dibattito dell'Assemblea costituente sui poteri da conferire alle Regioni ordinarie (quelle speciali, si sa, fanno storia a sé) mise a nudo le due anime del regionalismo italiano, diviso tra i fautori dell'autonomia politica territoriale, necessaria per consentire l'espressione democratica delle comunità residenti e colmare il divario tra Nord e Sud, e gli assertori di un mero decentramento amministrativo, con Regioni prive di autonomia politica e quindi di potestà legislativa. Da questa dialettica scaturì, com'è noto, un equilibrio particolarmente complesso tra le istanze dell'unità e ragioni del decentramento, sintetizzato perfettamente dalla disposizione su cui si impernia l'intero sistema delle autonomie, ossia l'art. 5 della Costituzione. La polarizzazione politica sull'ampiezza del regionalismo è dunque ben nota agli italiani, e oggi viene riproposta a parti invertite, in una schematizzazione dove i sostenitori della "maggiore autonomia" sono visti come portatori di valori egoistici, che minacciano l'eguaglianza dei territori e delle comunità, mentre gli oppositori dell'autonomia differenziata si propongono come difensori della solidarietà nazionale. La contrapposizione non potrebbe essere più netta: come osserva Guido Rivosecchi nel suo bel saggio d'apertura, i fautori della differenziazione vedono nelle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» che le Regioni ordinarie possono chiedere allo Stato «l'unico strumento a disposizione per il rilancio del regionalismo e, più in generale, per assicurare la credibilità dei poteri pubblici, nella fase successiva al fallimento delle numerose riforme precedentemente tentate». Al contrario, i difensori dell'unità e della solidarietà nazionale criticano aspramente la deriva egoistica cui condurrebbe il regionalismo c.d. asimmetrico, che verrebbe a «sancire il prevalere dell'appartenenza regionale su quella nazionale» secondo una logica apertamente secessionista¹.

¹ F. PALLANTE, *Così il "popolo regionale" cancella la Costituzione*, in *Il Manifesto*, 22 ottobre 2024.

Questa contrapposizione si manifesta in atti giuridici, oltre che nelle idee, considerato che quattro Regioni (Puglia, Campania, Sardegna e Toscana) hanno mosso diverse censure di costituzionali al testo della legge n. 86 del 2024, e una richiesta di referendum abrogativo è stata depositata presso la Cassazione a fine settembre, sostenuta da oltre un milione e mezzo di firme. La decisione della Corte costituzionale sui ricorsi regionali è stata assunta mentre il presente fascicolo andava in stampa (12-14 novembre), e al momento in cui si scrive non risulta ancora stata pubblicata; pertanto, i contributi qui pubblicati non hanno potuto tenerne conto². Sul fronte opposto, i sostenitori del regionalismo differenziato hanno già avviato la negoziazione – peraltro molto opaca, non essendovi traccia nei documenti pubblicati sui siti istituzionali delle Regioni interessate né su quello del Ministero per gli affari regionali – sulle richieste presentate da Veneto, Lombardia, Piemonte e Liguria per l’acquisizione di competenze relative alle cosiddette materie non-Lep, ossia le materie per le quali non è prevista la definizione di un livello essenziale delle prestazioni da garantire in tutti i territori. Contemporaneamente, il Comitato Lep si appresta a concludere i propri lavori di definizione in tutta fretta, sulla scorta dei principi fissati dalla legge di Bilancio 2023 (29 dicembre 2022, n. 197, artt. 791-801-*bis*)³.

Insomma, negli ultimi anni il «permanente pendolo tra il principio di unità e quello del decentramento territoriale»⁴ ha ripreso a oscillare con forza, riattivando un conflitto politico che gli anni delle crisi (al plurale) avevano anestetizzato.

² Ufficio comunicazione e stampa della Corte costituzionale, Comunicato del 14 novembre 2024. Il comunicato stampa reso noto dalla Corte costituzionale non consente di comprendere se il riferimento al necessario intervento del Parlamento («Spetta al Parlamento, nell’esercizio della sua discrezionalità, colmare i vuoti derivanti dall’accoglimento di alcune delle questioni sollevate dalle ricorrenti, nel rispetto dei principi costituzionali, in modo da assicurare la piena funzionalità della legge») significhi il referendum sull’intera legge n. 86/2024, vista la struttura generale del quesito, possa ancora giustificarsi per la parte residua della legge che sopravvive alle censure di costituzionalità; ovvero se, dopo questa sentenza, la legge divenga praticamente inapplicabile, ed il referendum perda quindi la sua ragione di essere.

³ V. TONDI DELLA MURA, *Quella prova di forza del comitato LEP prima della Consulta*, in *Quotidiano di Puglia*, 10 novembre 2024.

⁴ G.M. SALERNO, *La prossima pronuncia della Corte costituzionale sulla legge Calderoli: quali prospettive costituzionali?*, in *federalismi.it*, 27, 2024.

* * *

Esaminando le ragioni di questa contrapposizione viene in luce la prima caratteristica distintiva della legge n. 86 del 2024, con la quale si vorrebbero dettare le regole generali e procedurali per dare attuazione al regionalismo asimmetrico previsto all'art. 116, co. 3 Cost. Si nota immediatamente che al centro del conflitto generato da questa legge non c'è la scelta della forma di Stato più adatta per il nostro Paese, come in passato, ma l'idea – molto meno nobile – per cui l'autonomia differenziata possa incidere sulla distribuzione delle risorse economiche, in particolare tributarie, tra i territori regionali. La vera ragione, inconfessata, che anima le richieste di maggior autonomia avanzate da alcune Regioni ordinarie, le più ricche e produttive del paese, è rappresentata infatti dai c.d. “residui fiscali”, ossia la quota di gettito tributario prodotto sul territorio che eccede il finanziamento dei servizi erogati dallo Stato sul medesimo territorio. La tesi di partenza, peraltro molto contestata in letteratura, è che vi siano Regioni che pagano imposte in misura maggiore del valore dei servizi pubblici che ricevono da parte dello Stato centrale, e altre che ricevono servizi pubblici per un ammontare maggiore dei tributi che producono e versano all'erario centrale. Questa differenza, attiva o passiva, rappresenta oggi il vero oggetto del contendere, mimetizzato dietro pretese di maggiore funzionalità, miglior gestione, valorizzazione delle potenzialità territoriali che sarebbero inibite da un regime regionale uniforme. Insomma, alla base delle richieste di maggiore autonomia da parte di alcune Regioni ordinarie vi è la volontà di ottenere risorse aggiuntive per garantire l'esercizio delle funzioni e l'erogazione dei servizi pubblici ad esse conferite⁵. In modo speculare, alla base dell'opposizione al progetto di riforma vi è il timore che questo finanziamento aggiuntivo, legato alla maggiore autonomia di alcune Regioni ordinarie, produca una diminuzione delle risorse complessivamente disponibili per tutte le altre, con conseguente impossibilità di garantire la prestazione di servizi

⁵ Risorse che servono a «fornire ai cittadini servizi pubblici (e, con essi, anche buone prassi da poter imitare) in modo più efficiente di quanto accada oggi, con benefici effetti per tutta la collettività nazionale», secondo la tesi proposta dalla maggioranza. Cfr. A. GIOVANNARDI, *Perché l'illegittimità costituzionale nel ddl Calderoli non c'è*, in *Il Sole 24ore*, 20 marzo 2024.

e funzioni essenziali al soddisfacimento dei diritti individuali nei territori non differenziati⁶. È importante fare chiarezza sulle finalità reali, al di là di quelle dichiarate, che muovono questa nuova ondata di regionalismo, per capirne la effettiva portata.

La distribuzione delle risorse, d'altra parte, non è certo un tema inedito nelle dinamiche del decentramento. La distribuzione delle risorse è il punto centrale di ogni istanza autonomistica, la pretesa ricorrente che accomuna – seppure con modulazioni diverse – tutti i sistemi decentrati, unitari o federali. Gli Stati decentrati (incluso in questa espressione anche quelli federali) presentano tutti, senza eccezioni e in misura variabile a seconda del grado di decentramento, il problema del finanziamento da assicurare ai diversi livelli di governo per l'esercizio delle funzioni e l'erogazione dei servizi pubblici ad essi conferiti. Le scelte politiche e legislative concernenti il finanziamento dei livelli di governo – centrale, intermedio e locale – creano forti tensioni, sia in senso verticale (ossia tra il centro e le autonomie), sia in senso orizzontale (ossia tra le autonomie), dal momento che il riparto dei mezzi economici produce effetti sistemici all'interno di un insieme chiuso, dotato di risorse finite. Come opportunamente rileva Floriana Cerniglia nel saggio pubblicato in questo fascicolo, «tutti i progetti di decentramento, anche negli Stati federali, devono sempre misurarsi con il corretto finanziamento della spesa di competenza dei governi locali e con il disegno di meccanismi di perequazione delle risorse tra i territori». Nella maggior parte dei sistemi decentrati, l'autonomia finanziaria dei livelli di governo è accompagnata dalla presenza di meccanismi equitativi, che puntano a redistribuire in modo più armonico le risorse presenti in quantità disomogenea nei diversi territori: l'equilibrio tra autonomia finanziaria e equità è la chiave di volta per la costruzione di un'organizzazione che vuole essere, al contempo, decentrata e coesa.

L'idea di poter incidere sulla distribuzione delle risorse tra le Regioni ordinarie, imitando il modello delle Regioni a statuto speciale (e del regionalismo asimmetrico “alla spagnola”), è alla base anche del regionalismo differenziato tratteggiato dalla legge n. 86/2024. Mettendo

⁶ La legge Calderoli «fa brandelli l'Italia con i suoi cittadini», affermano i detrattori dell'autonomia differenziata. G. DE MINICO, *Autonomia, l'inganno dei LEP*, in *La Repubblica*, 20 ottobre 2024.

per un momento da parte la difficoltà di definire giuridicamente i LEP, e le responsabilità dei diversi governi che si sono succeduti, dal 2001 ad oggi, per non avervi mai proceduto; lasciando a margine i problemi economici nel garantire il finanziamento dei LEP, anche nelle sole materie differenziabili, quale condizione da cui dipende l'avvio del processo stesso di differenziazione; andando oltre la questione, pur relevantissima, della delimitazione delle materie "trasferibili" e delle ragioni che devono sempre accompagnare le diverse richieste di trasferimento; prima e al di sopra di tutti questi aspetti, il punto chiave di questa legge "generale e procedurale" è la sua capacità di incidere sulla distribuzione delle risorse tra le diverse Regioni.

Come attentamente evidenzia Cerniglia nel suo saggio, «tutto il meccanismo di finanziamento sia delle materie LEP (le cui risorse sono stimate sulla base dei fabbisogni) sia non LEP (che ricalcano la spesa storica dello Stato che passa al bilancio delle Regioni) ha forti analogie con il finanziamento delle Regioni a statuto speciale». Secondo la legge Calderoli, infatti, il finanziamento delle nuove funzioni sarà basato sulla compartecipazione regionale ad uno o più tributi erariali maturati nel territorio della Regione. Com'è noto, le quote di compartecipazione ai tributi erariali maturati nel territorio regionale costituiscono la principale entrata tributaria delle Regioni a statuto speciale (RSS): per ciascuna RSS, lo statuto elenca le imposte erariali delle quali una quota percentuale è attribuita alla Regione, le aliquote eventualmente differenziate per ciascun tipo di imposta, la base di computo, le modalità di attribuzione. Questo meccanismo fa sì che compartecipazioni al gettito dei principali tributi nazionali incassato sui territori delle RSS siano molto differenziate: si va dal 100% di tutti i tributi erariali della Valle d'Aosta al 90% del Trentino-Alto Adige (con una piccola quota trattenuta dalla Regione e il resto attribuito direttamente alle due Province), ad aliquote di compartecipazione via via inferiori e a loro volta differenziate per le altre RSS. Analoga varietà – è facilmente ipotizzabile – si avrà anche per le Regioni ordinarie che otterranno la differenziazione ex art. 116, co. 3 Cost., solo che a stabilire le quote di compartecipazione non saranno gli statuti d'autonomia, come per le RSS, ma una specifica Commissione paritetica, che sulla base dei dati del gettito effettivo dei tributi a consuntivo proporrà, di anno in anno, le conseguenti regolazioni finanziarie. Questo meccanismo do-

vrebbe attenuare il problema dell'extragettito per Regioni che avranno l'autonomia differenziata, dato che, come rileva Cerniglia, «annualmente la Commissione paritetica dovrà riallineare l'andamento dei fabbisogni di spesa regionale per le materie LEP con l'andamento del gettito dei tributi erariali compartecipati dalla Regione medesima per il finanziamento delle funzioni trasferite», cosicché «non ci saranno risorse aggiuntive nel caso in cui le risorse da compartecipazione al gettito crescessero in misura maggiore rispetto ad un fabbisogno di spesa per le funzioni trasferite». Questo almeno in teoria, visto le 21 Commissioni regionali risentiranno dei condizionamenti politici esercitati dalle maggioranze al governo del Paese e, soprattutto, opereranno in modo differenziato in ogni Regione, dando vita ad un mosaico fiscale su base nazionale che renderà molto difficile governare la finanza pubblica e il debito. Di sicuro, fa notare la Corte costituzionale, «in base a tale previsione, potrebbero essere premiate proprio le regioni inefficienti, che – dopo aver ottenuto dallo Stato le risorse finalizzate all'esercizio delle funzioni trasferite – non sono in grado di assicurare con quelle risorse il compiuto adempimento delle stesse funzioni». Di sicuro, segnalano gli esperti, si passerebbe da un regionalismo basato sulla cooperazione tra i territori, che si supportano reciprocamente pur con fatica e lamentele, a un regionalismo apertamente competitivo, senza più infingimenti: secondo i più drastici, un regionalismo «fondato sull'egoismo territoriale»⁷.

Resta da capire perché il Governo, per il finanziamento delle funzioni aggiuntive, abbia voluto puntare su entrate sostanzialmente derivate anziché tributi propri, affidati all'autonomia (e alla responsabilità) delle Regioni differenziate. L'autonomia “politica” delle Regioni differenziate dovrebbe essere accompagnata da una corrispondente autonomia finanziaria, intesa come capacità di generare risorse proprie attraverso il potere di regolare e gestire imposte applicate alla popolazione/beni che insistono sul territorio di propria competenza. Il potere fiscale rappresenta il “*lifeblood of government*”⁸, e da esso dipende la reale autonomia dello Stato e dei livelli di governo in cui esso si articola. Al contrario,

⁷ M. VILLONE, *Zaia si accorge dei dazi: autonomia da rivedere?*, in *Il Fatto Quotidiano*, 12 novembre 2024.

⁸ Corte Suprema degli Stati Uniti, *Bull vs. United States*, 259 U.S. 247, 1935.

se le competenze regionali sono finanziate prevalentemente attraverso trasferimenti provenienti dal Governo centrale (sui quali i territori non hanno pieno potere decisionale), il grado di autonomia delle Regioni differenziate sarà sicuramente inferiore a quello di cui esse disporrebbero se si finanziassero attraverso tributi propri, rispetto a cui dispongono di un potere autonomo di regolazione. Ciò, come osserva Rivosecchi nel suo saggio, «non si può nascondere che le proposte originarie avanzate in tema di regionalismo differenziato da parte di alcune Regioni esprimano una sorta di “reazione”, per quanto non sempre composta, alle richiamate tendenze all’accentramento fiscale e finanziario». Impossibile non leggere, dietro la soluzione della compartecipazione ai tributi erariali, la richiesta delle Regioni ordinarie di ottenere maggiori risorse fiscali (il gettito tributario prodotto sul proprio territorio) senza esporsi, in termini di responsabilità politica, ai rischi di un potere di prelievo fiscale proprio.

* * *

Il secondo elemento che caratterizza la legge generale per l’attuazione dell’art. 116, co. 3 Cost. è l’assenza di indicazioni esplicite, di distinzioni chiare, di confini certi. Come rileva opportunamente nel suo saggio Nicola Gullo, «Nel complesso, la legge “Calderoli” risulta contrassegnata da un quadro giuridico flessibile che, a parte la pregiudiziale individuazione dei LEP con uno specifico e puntuale intervento normativo, affida sostanzialmente alla negoziazione politica tra esecutivo regionale e Governo nazionale l’elaborazione del nuovo statuto autonomistico delle Regioni a statuto ordinario, con un ridotto coinvolgimento delle Camere». Ne discende che «la richiesta – e quindi l’intesa – potrebbe riguardare (potenzialmente) tutte le materie di legislazione concorrente e le quattro materie di legislazione esclusiva statale, di cui al comma 3, e avere ad oggetto sia le competenze legislative che quelle amministrative, consentendo in tal modo una profonda e radicale espansione dell’autonomia regionale con una corrispondente e significativa compressione dei compiti e delle funzioni dello Stato». Lasciando a margine il fatto che, in questo modo si autorizzerebbe una modifica sostanziale delle competenze dei livelli di governo e della stessa forma di Stato senza passare per la formale procedimento di revisione costituzionale, ciò che si vuole qui evidenziare sono

gli effetti concreti di una simile ondata di trasferimenti: in pratica, significa ammettere che le 15 Regioni ordinarie possano, in futuro, trasformarsi in altrettante Regioni speciali, generando una tale differenziazione di regole, sia legislative che amministrative, da risultare insostenibile, per gli effetti prodotti su scala nazionale, per la certezza del diritto e, soprattutto, la stabilità economica, sociale e politica. A questo riguardo non può essere trascurato, come segnalano alcuni ricorsi regionali, che l'art. 116, co. 3 Cost. parla di "condizioni particolari di autonomia", laddove l'aggettivo particolari non può che essere riferito alla quantità e alla qualità delle funzioni devolvibili alle Regioni ordinarie: ovviamente, il concetto di "particolare" si contrappone dal punto di vista logico-semanticamente ad un "generale" trasferimento di funzioni, legislative e amministrative, in tutte e 23 le materie di competenza concorrente Stato-Regioni. Per di più richiedibili, secondo la legge Calderoli, senza necessità di spiegare i motivi della richiesta di "ulteriore autonomia" su quelle materie. Il Giudice delle leggi, peraltro, aveva già fatto leva sullo stesso aggettivo («in particolari materie indicate dalla legge»)⁹ per escludere la legittimità costituzionale di una norma che prevedesse la devoluzione in blocco di intere materie, troppo ampie e dai contorni indeterminati, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, con l'effetto di alterare il criterio ordinario di riparto tra giudice ordinario e amministrativo previsto in Costituzione (art. 103 Cost.), e non si vede come, nel caso del regionalismo differenziato, possa discostarsi da un orientamento, che, a chi scrive, appare nitido e condivisibile. Nel senso che, se le condizioni della nuova autonomia da conseguire tramite intesa con il governo devono essere "particolari", non potranno per ciò stesso riguardare la generalità delle materie previste dall'art. 117, co. 3 più alcune di quelle indicate nell'art. 117, co. 2 Cost. A questo riguardo, la Corte ha già reso noto, con il comunicato stampa già citato in cui si anticipano i contenuti della pronuncia sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni, che la devoluzione deve riguardare specifiche funzioni legislative e amministrative, e non materie o ambiti di materie; e, soprattutto, deve essere giustificata, in relazione alla singola Regione, alla luce del richiamato principio di sussidiarietà.

⁹ Il riferimento è alla nota sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 2004.

Ciò, senza trascurare che alcune materie indicate nell'art. 117.3 Cost. sfuggono ormai completamente al controllo regionale, e finanche statale: le competenze in tema di energia, contrasto alle pandemie o al cambiamento climatico, commercio estero, rapporti internazionali, infrastrutture strategiche, telecomunicazioni, non possono più ritenersi oggetto di mera concorrenza tra Stato e Regioni, data la dimensione sovranazionale degli interessi toccati, pertanto la loro regolazione è pacificamente devoluta al legislatore europeo, che deve a sua volta confrontarsi con sfide di portata globale¹⁰.

Analoga incertezza si rinviene in riferimento alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in particolare in relazione alla distinzione tra materie LEP e non-LEP. Come noto, l'attribuzione alle Regioni ordinarie di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» è subordinata alla determinazione dei LEP, realizzata con atti del Governo aventi forza di legge (come correttamente prevede la legge 86/2024 a seguito degli emendamenti introdotti nel corso dell'iter parlamentare) da adottarsi entro 24 mesi dall'entrata in vigore della legge stessa, in modo da proteggere «equamente» sull'intero territorio nazionale i diritti essenziali dei cittadini. Nel suo comunicato stampa la Corte costituzionale ha fatto sapere di considerare illegittima «una delega legislativa per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP) priva di idonei criteri direttivi, con la conseguenza che la decisione sostanziale viene rimessa nelle mani del Governo».

A prescindere dalla scelta discutibile per cui una prima indicazione di alcuni LEP è già stata «estratta» dalla legislazione vigente ad opera di un Comitato appositamente nominato dal governo (Clep), mentre – come evidenzia il saggio di Gullo – altri LEP saranno invece «il risultato dell'intervento normativo regolato dallo stesso art. 3 della legge *de qua*», il vero nodo della questione è rappresentato dalla difficoltà di separare cartesianamente materie per le quali è in astratto possibile evidenziare «un legame diretto con la tutela di un diritto civile e sociale, e quelle per le quali

¹⁰ F. BASSANINI, *Autonomia differenziata, interessi nazionali e diritti dei cittadini (i "tempi" dell'autonomia differenziata)*, in Astrid Rassegna, n. 13/2024. P. COSTA, *Il regionalismo pensato nel 2001 cambia senso con la globalizzazione*, il Mattino di Padova, 17 novembre 2024.

il legame non è immediato»¹¹. Con riferimento a prestazioni e servizi che soddisfano diritti sociali e civili è evidente che una cesura netta tra due gruppi, caratterizzati da un regime giuridico significativamente diverso, tra materie che possono prestarsi alla tutela di diritti spettanti ai cittadini, nell'ambito delle quali si possono evidenziare standard prestazionali e di servizio "misurabili ed esigibili", e materie che non influenzano invece il godimento di tali diritti, non è facilmente sostenibile. E chi volesse farlo, verrebbe facilmente smentito dall'osservazione della realtà, che mostra una forte interconnessione e frequenti condizionamenti tra materie LEP e non LEP. L'esempio della protezione civile (materia non-LEP di cui tutte le Regioni avamposto hanno chiesto l'immediata devoluzione) è eloquente: la diversa regolazione di questa materia in tutte le Regioni italiane, in assenza di standard prestazionali garantiti su tutto il territorio nazionale, può incidere direttamente sulla tutela della salute dei cittadini (materia LEP simbolo) nel caso in cui calamità naturali, come le recenti alluvioni o le pandemie, mettano direttamente repentaglio l'incolumità e la salute dei cittadini. Ma considerazioni analoghe possono sicuramente essere riferite ad altre materie non-LEP, come la previdenza complementare e integrativa, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, la giustizia di pace o il commercio con l'estero, la cui regolazione differenziata può certamente influenzare, per quanto in via indiretta, il godimento dei diritti civili da parte dei cittadini italiani¹². Mi pare molto centrata, a questo proposito, l'obiezione sollevata dal Presidente della Regione Calabria, Roberto Occhiuto, che pure non ha impugnato la legge Calderoli per motivi politici, con riferimento alla materia non-LEP "commercio con l'estero": la devoluzione ad una Regione (nell'esempio fatto da Occhiuto, il Veneto) delle competenze in questo ambito non potrà non produrre effetti nei confronti delle altre Regioni ordinarie, che vedrebbero molto probabilmente danneggiati i propri prodotti¹³.

¹¹ M. BORDIGNON, L. RIZZO, G. TURATI, *Il grande equivoco delle materie non-LEP*, in *Lavoce.info*, 8 novembre 2024

¹² *Ibidem*.

¹³ K. HAUSER, *Autonomia, il governo tenta la fuga in avanti. E oggi c'è la Consulta*, *Il Manifesto*, 12 novembre 2024. Peraltro, come fa notare l'ex ministro ed economista Paolo Costa, «fa tenerezza pensare alle Regioni che pensano di tutelare da sole il loro "commercio estero" (e i rapporti internazionali con l'Unione europea)" in un mondo nel quale gli accordi commercia-

La verità è che, dal punto di vista metodologico, una cesura netta tra materie LEP e non-LEP risulta poco chiara e decisamente discutibile, essendo incentrata sulla dimensione finanziaria dei soli Lep “prestazionali” a discapito di altri compiti e funzioni che influenzano il godimento dei diritti civili e sociali, come segnalato dallo stesso Ufficio Parlamentare di Bilancio. Non a caso, in riferimento a questo punto specifico, la Corte costituzionale ha già reso noto che «la limitazione della necessità di predeterminare i LEP ad alcune materie (distinzione tra “materie LEP” e “materie no-LEP”) va intesa nel senso che, se il legislatore qualifica una materia come “no-LEP”, i relativi trasferimenti non potranno riguardare funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali». Non è chiaro, perlomeno dal comunicato, se la Corte abbia voluto mantenere in vita la distinzione tra i due elenchi, nell’ottica di non far cadere le trattative già avviate: la speranza, ovviamente, è che la lettura della sentenza dimostri il contrario, considerata l’inconsistenza di una simile partizione.

* * *

Occorre riprendere, per qualche considerazione di sintesi, il tema da cui ha preso il via questa riflessione, concernente il processo di decentramento che, sin dalla nascita, accompagna la storia del nostro Paese. La premessa è che autonomia e differenziazione dei territori, ad avviso di chi scrive, sono concetti complementari, finanche sinonimi. Come osserva acutamente Rivosecchi nel suo saggio, «L’autonomia territoriale (...) nasce dal fatto “differenziale” (o “differenziante”) e (...) ha lo scopo principale di realizzare l’autogoverno delle comunità fornendo una disciplina differenziata agli enti ovviamente entro i limiti di sistema posti dalla Costituzione, a partire dall’eguaglianza dei diritti costituzionali». Ciò, per chiarire subito che la differenziazione regionale non rappresenta un male in sé, tutt’altro. Tuttavia, come ha reso noto la Corte costituzionale, «l’autonomia differenziata deve essere funzionale a mi-

li multilaterali vacillano e nel quale l’Unione europea dovrà presto affrontare la guerra dei dazi tra USA e Cina senza venirne stritolata» (*Il regionalismo pensato nel 2001 cambia senso con la globalizzazione*, in *Il Mattino di Padova*, 17 novembre 2024).

gliorare l'efficienza degli apparati pubblici, ad assicurare una maggiore responsabilità politica e a meglio rispondere alle attese e ai bisogni dei cittadini». Il problema centrale è trovare un punto di equilibrio tra le esigenze di autonomia/differenziazione e quelle di uguaglianza sostanziale/solidarietà. Questo obiettivo richiede un attento controllo delle diverse richieste di maggiore autonomia, avanzate dalle Regioni ordinarie, in base a criteri di proporzionalità, ragionevolezza, sostenibilità. Per questa ragione le richieste regionali non potranno essere generiche e massive, riferite a tutte e 23 le materie concorrenti più alcune esclusive, ma dovranno riguardare specifiche funzioni e servizi, e essere adeguatamente “giustificate” in riferimento alle finalità del progetto di differenziazione, sulla base di dati, risultati e bisogni oggettivi delle Regioni richiedenti. Inoltre, come giustamente osserva Rivosecchi, dovrebbero avanzare richieste solo le Regioni che presentino «caratteristiche finanziarie idonee a sostenere le ulteriori funzioni acquisite: debito pubblico sostenibile; capacità fiscale adeguata; finanza locale equilibrata; assenza di piani di rientro dal disavanzo sanitario».

Tornando all'esperienza italiana di decentramento territoriale, questo processo si è caratterizzato per la estemporaneità e la farraginosità degli interventi messi in atto dal legislatore e per l'assenza di un disegno organico, in grado di indicare con chiarezza gli obiettivi e le risorse necessarie alla sua realizzazione. Lo stratificarsi di riforme, interventi settoriali e misure d'urgenza che hanno interessato le autonomie territoriali, a partire dagli anni Settanta del secolo scorso in avanti, rendono impossibile individuare un progetto unitario e coerente a sostegno del decentramento territoriale. Anche oggi, di fatto, stiamo assistendo ad una somma di riforme parziali, aventi ad oggetto rispettivamente le Regioni (legge n. 86/2024), gli enti di area vasta (Testo unificato intitolato “Nuova disciplina in materia di funzioni fondamentali, organi di governo e sistema elettorale delle Province e delle Città metropolitane e altre disposizione relative agli enti locali”) e l'ordinamento locale nel suo insieme (d.d.l. recante delega al Governo per la revisione delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). Nessun progetto unitario, nessuna visione d'insieme, solo risposte improvvisate date in pasto alla politica, all'elettorato, all'Europa, per rimediare all'inadeguatezza delle leggi che disciplinano l'organizzazione dei nostri territori e delle comunità che vi abitano.

Il punto è che, in Italia, le riforme territoriali sono state troppo spesso “reattive”, ossia introdotte in risposta a fenomeni congiunturali, e parziali, ossia immaginate per uno singolo livello di governo, senza una visione organica e sistemica delle autonomie. Lo sguardo deve invece allargarsi ed estendersi all’insieme degli enti territoriali: dai piccoli Comuni, spesso inadeguati a gestire il complesso di funzioni amministrative che il principio di sussidiarietà riversa su di essi; all’area vasta, composta da enti dalla natura incerta, oggetto di continui ripensamenti e indicazioni contrastanti da parte del nostro legislatore; per arrivare alle Regioni, che in Italia non hanno saputo assumere il ruolo di indirizzo politico del sistema locale assegnato loro dalla Costituzione, e sin dai primi anni di vita si sono comportate come grandi enti di gestione, come macro-comuni che entrano in competizione con gli enti locali minori.

Dare vita ad un “ordinamento delle autonomie territoriali”, in senso proprio, richiede una visione sistemica, indispensabile per realizzare riforme strutturali, che non devono essere guidate dall’emergenza o da ragioni contingenti. Occorre provvedere alla riforma dell’ordinamento territoriale con uno sguardo lungo e una prospettiva stabile, muovendo dal presupposto dell’insufficienza dimensionale di molti comuni a svolgere le funzioni che l’ordinamento attribuisce loro. Occorre dare una fisionomia salda e coerente all’area vasta, partendo dalle funzioni e dalle risorse da assegnare al livello di governo sovracomunale. Occorre prendere atto della “torsione amministrativa” delle Regioni, che hanno ormai abdicato alla loro funzione originaria di guida e impulso degli enti minori: solo le Regioni, quali legislatori di prossimità che conoscono da vicino il territorio, sono in grado di apprezzare la particolarità delle situazioni locali e possono rispondere in modo differenziato a problemi specifici, rompendo il dogma dell’uniformità e dell’accentramento. Il cambiamento che il regionalismo differenziato si appresta a introdurre nell’organizzazione del Paese può, deve essere l’occasione per una riflessione ampia sul decentramento territoriale, e spingersi oltre i singoli segmenti di cui esso si compone.

Il governo delle autonomie va ricondotto “a sistema”, come insegnano i grandi Maestri¹⁴: per questo le riforme territoriali non possono essere affrontate atomisticamente, intervenendo sul singolo livello in modo isolato, ma vanno condotte avendo a mente l’insieme finale, il *tutto* che si vuole realizzare.

The autonomy puzzle

Gianluca Gardini

Parole chiave: regioni; enti locali; stato regionale; stato federale; decentramento territoriale.

Keywords: Regions; Local Authorities; Regional State; Federal State; Territorial Decentralisation.

¹⁴ L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, il Mulino, Bologna, 2021. Sia consentito qui rinviare alle considerazioni già svolte in G. GARDINI, *Il difficile cammino del decentramento tra riforme, emergenze e resistenze: alla ricerca di un sistema delle autonomie territoriali*, in *La Nuova giuridica*, 1, 2024, p. 11 e ss.

Saggi e articoli

L'art. 119 cost. e le implicazioni finanziarie del regionalismo differenziato: la quadratura del cerchio

*Guido Rivosocchi**

1. L'autonomia/differenziazione nel Titolo V tra Regioni di diritto comune e clausola di asimmetria

Sul c.d. regionalismo differenziato il dibattito politico e scientifico vede da tempo fronti contrapposti: da un lato, chi sostiene che il regionalismo differenziato sia ormai l'unico strumento a disposizione per il rilancio del regionalismo e, più in generale, per assicurare la credibilità dei poteri pubblici, nella fase successiva al fallimento delle numerose riforme precedentemente tentate, e, dall'altro lato, chi ritiene che ogni proposta in discussione sull'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. debba ritenersi gravemente lesiva dell'unità nazionale.

Entrambi gli approcci non sembrano di particolare utilità per tentare di fare chiarezza sugli istituti in esame, né per prospettare soluzioni idonee ad allineare l'assetto delle relazioni tra Stato e Regioni ai principi costituzionali. All'opposto, per giungere a risultati scientifici significativi sembra anzitutto necessario de-ideologicizzare il dibattito che, invece, negli ultimi anni ha polarizzato non soltanto le forze politiche, ma anche la dottrina. A tali fini, da un lato occorre respingere ogni prospettiva rivolta ad avvalorare un uso congiunturale dell'autonomia territoriale differenziata come mezzo per conseguire altri obiettivi: ad esempio richiedere «ulteriori condizioni di autonomia», secondo quanto recita la norma costituzionale che governa il processo, al solo scopo di ottenere più risorse. Deve conseguentemente essere abbandonata, da un lato, ogni «pretesa restitutoria» del c.d. residuo fiscale da parte delle Regioni con capacità fiscale maggiore nei confronti delle altre, specie quelle del Mezzogiorno. Come si vedrà meglio appresso, pur costituendo indice di inefficienza allocativa, di elevata pressione fiscale e di crescente debito pubblico e, quindi, di incremento dei divari territoriali, è molto difficile calcolare

* Professore Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Padova.

questo saldo, inteso quale differenza tra il complesso delle entrate fiscali di un certo territorio e ciò che viene complessivamente “restituito” in termini di spesa pubblica statale e regionale per beni e servizi. Infatti, si tratta di un saldo tra grandezze disomogenee: la capacità fiscale è riferita ai singoli e costituzionalmente informata a criteri di progressività, la spesa pubblica è erogata dagli enti territoriali. Anche per questo, come affermato dalla giurisprudenza costituzionale, tale parametro non può essere considerato «specificativo dei precetti contenuti nell’art. 119 Cost.» sull’autonomia finanziaria¹. Dall’altro lato, occorrerebbe abbandonare l’approccio orientato a negare *a priori* la compatibilità del regionalismo differenziato con i principi costituzionali, quasi che ogni ipotesi attuativa dell’art. 116, comma 3, Cost. debba ritenersi lesiva dell’unità nazionale, riconoscendo, invece, che la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 ha introdotto una clausola costituzionale di asimmetria a cui le Regioni possono ricorrere in caso, per così dire, di inadeguatezza della differenziazione “ordinaria” espressa dal Titolo V. In altri termini: il c.d. regionalismo differenziato è idoneo a produrre l’ibridazione del modello costituzionale di regionalismo simmetrico, introducendo una logica derogatoria. Quest’ultima, in una prospettiva di “sperimentazione” dell’esercizio di ulteriori funzioni, potrebbe costituire fattore di incremento dell’autonomia/differenziazione sinora non conseguita nonostante le prescrizioni costituzionali sulle Regioni di diritto comune, integrandone l’assetto in relazione all’esperienza maturata in quasi venticinque anni di applicazione della riforma costituzionale del 2001².

Per tentare di chiarire i termini della questione occorre partire proprio dal nesso tra autonomia e differenziazione espresso dal Titolo V nel suo complesso, mettendo per un momento da parte l’art. 116, comma 3, Cost. L’autonomia territoriale è legata alla differenziazione perché essa nasce dal fatto “differenziale” (o “differenziante”) e perché l’autonomia ha lo scopo principale di realizzare l’autogoverno delle comunità fornendo

¹ Così, testualmente, Corte cost., 10 febbraio 2016, n. 69, punto n. 4 del “Considerato in diritto” e 23 febbraio 2016, n. 83, punto n. 7 del “Considerato in diritto”.

² Sull’art. 116, comma 3, Cost. come clausola di potenziale differenziazione nel regionalismo italiano sinora conformato dalla logica della simmetria delle Regioni di diritto comune rispetto alla logica derogatoria delle autonomie speciali, cfr. A. D’ATENA, *Dove vanno le Regioni?*, in R. BIN, F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle Regioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, p. 107 ss.

una disciplina differenziata agli enti ovviamente entro i limiti di sistema posti dalla Costituzione, a partire dall'eguaglianza dei diritti costituzionali. Il senso più profondo del disegno costituzionale di autonomia è rivolto a realizzare la vera eguaglianza nel segno della differenziazione³: assicurare un ordinamento diversificato agli enti per consentire di identificare le funzioni ad essi affidate adattandole alla concretezza dei bisogni dei territori, così permettendo di realizzare proprie scelte di indirizzo e proprie politiche pubbliche rivolte ad incrementare il ventaglio delle prestazioni inerenti ai diritti costituzionali. Ciò significa che autonomia e differenziazione non sono principi in contrasto con l'eguaglianza dei diritti; anzi, se ben messi in pratica, il loro scopo è proprio quello di innalzare il livello delle prestazioni in relazione ai diversi contesti geografici e socio-economici.

Anche il regionalismo differenziato, beninteso se preso sul serio, può dunque costituire svolgimento dei principi del Titolo V, che costituisce compiuta espressione del disegno costituzionale di autonomia/differenziazione⁴. All'opposto, si è manifestata troppe volte la pretesa della legge statale di disciplinare e conformare enti territoriali eguali nell'ambito della stessa categoria (ad esempio: un determinato modello organizzativo e funzionale di provincia o di comune, esportabile in ogni contesto a fronte di situazioni radicalmente differenti). Tutto ciò ha finito per avvalorare un disegno di uniformità incompatibile con il principio autonomistico. È per questo che il regionalismo differenziato, se realizzato contemperando i diversi principi costituzionali in gioco e nel rispetto dei vincoli

³ In questo senso, cfr. R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 1, 2015, p. 96, secondo il quale «autonomia significa differenziazione», nel senso che «l'autonomia serve a differenziare la disciplina degli enti, il loro ordinamento», sicché «la differenziazione è [...] lo scopo dell'autonomia, così come l'autonomia è lo strumento della differenziazione»; ID., *Che cosa non va nel sistema delle autonomie italiano?*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, Atti del Convegno - Brescia, 24 maggio 2019, Milano, Giuffrè, 2020, pp. 189 ss., il quale definisce «vecchio inganno» la pretesa «eguaglianza tra gli enti» frutto di un'artificiosa contrapposizione tra eguaglianza e autonomia. Profondamente sintonica con l'approccio qui sostenuto anche l'ultima lezione di L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 3, 2019, p. 575, secondo il quale «nessuno crede più che l'uniformismo sia sufficiente a garantire l'eguaglianza sostanziale tra i cittadini».

⁴ In questa prospettiva, cfr., ad esempio, G. FALCON, *Ripensando le istituzioni territoriali, tra diritto pubblico ed esperienza*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2014, pp. 16 ss.

“di sistema”, costituisce una delle principali novità introdotte dal Titolo V del 2001.

In primo luogo e in linea generale, il Titolo V, per quanto criticato, oggetto di ripetuti tentativi di riforma e in larga parte “riscritto” da un ventennio di giurisprudenza costituzionale, rappresenta un tentativo particolarmente significativo di cogliere il nesso tra autonomia e differenziazione: nella forma di governo regionale, nella legislazione, nell’amministrazione e nella finanza territoriale.

Sappiamo bene come sono andate le cose nel ventennio seguente: la valorizzazione di un modello rigido di forma di governo regionale basato sulla necessaria presunzione di “consonanza politica” tra Presidente e Consiglio ha finito per limitare soluzioni innovative nella forma di governo regionale; la progressiva espansione delle materie c.d. “trasversali” e gli altri orientamenti del legislatore e della giurisprudenza costituzionale hanno limitato la differenziazione possibile nella legislazione; non è stato adeguatamente valorizzato il principio di sussidiarietà, che, invece, dovrebbe garantire la distribuzione delle funzioni favorevole all’ente di minori dimensioni sostituendo il criterio di ispirazione centralistica della dimensione degli interessi e così governare integralmente l’allocazione delle funzioni amministrative e rendere tutta l’amministrazione differenziata e differenziabile.

In secondo luogo, e con specifico riferimento all’introdotta clausola di asimmetria, nel contesto della sostanziale inattuazione delle prescrizioni costituzionali sulle Regioni di diritto comune, si inserisce il tentativo posto in essere negli ultimi anni di rivitalizzare il disegno costituzionale di autonomia/differenziazione ricorrendo all’art. 116, comma 3, Cost., inteso quale elemento di contaminazione della prevalente logica della simmetria del regionalismo italiano che, almeno in alcune fasi, ha rivelato la sua inadeguatezza. È stato infatti perpetuato un uso congiunturale dell’autonomia per fattori che qui possono essere soltanto richiamati, quali la mancanza di una cultura autonomistica nelle classi dirigenti e di partiti politici *effettivamente* regionali e le resistenze delle burocrazie centrali⁵.

⁵ Al riguardo, cfr. R. BIN, *Il problema non sono le regioni (e il Titolo V), ma il governo (e la sua burocrazia). Note alla bozza di riforma costituzionale del 12 marzo 2014*, in *Forum Quad. cost.*, 17 marzo 2014; ID., *Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia*, in *Istituzioni del*

2. *La perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. e la questione della sostenibilità economico-finanziaria del disegno costituzionale di differenziazione*

È soprattutto l'assetto della finanza regionale a non essere stato adeguatamente differenziato rispetto alle effettive esigenze dei territori, perché esso è ancora in larghissima parte di carattere derivato, nonostante le prescrizioni costituzionali dell'art. 119 Cost. Queste ultime sono rivolte a rafforzare l'autonomia finanziaria al fine di superare le contraddizioni originarie del regionalismo italiano al cui avvio corrispondeva una riforma tributaria (l. 9 ottobre 1971, n. 825 e decreti conseguenti) caratterizzata da un'accentuata centralizzazione delle imposte e del prelievo. Tutto ciò ha reso le Regioni costantemente dipendenti dai trasferimenti erariali, in elusione dei principi già posti dalla versione originaria dell'art. 119 Cost., che assicurava alle Regioni «tributi propri e quote di tributi erariali»⁶.

Quel minimo di autonomia tributaria che era stata conseguita negli anni Novanta del secolo scorso e, successivamente, nel quadro del rinnovato art. 119 Cost. (si pensi, ad esempio, all'IRAP e all'IMU), è stata successivamente smantellata di fronte alla crisi economico-finanziaria, alla conseguente riduzione della sfera pubblica e all'incidenza, in seno ad essa, delle autonomie territoriali⁷, nonché per effetto del prodursi delle emergenze degli ultimi quindici anni (economico-finanziaria; pandemica; bellico-energetica). In questo contesto, il legislatore ha favorito un incisivo accentramento non soltanto delle competenze, ma anche della finanza e dei tributi. Un conto, però, è fronteggiare le crisi con un ragionevole accentramento delle competenze, secondo i percorsi seguiti anche dalla giurisprudenza costituzionale, peraltro analoghi a quelli di altri ordinamenti; un altro conto è agire sullo svuotamento dei poteri

Federalismo, 1, 2014, pp. 47 ss.; M. CAMMELLI, *Mezzo secolo di Regioni: buone domande e qualche risposta*, in *Le regioni*, 1-2, 2021, p. 75, secondo il quale alla conflittualità con le burocrazie è in parte riconducibile anche l'incremento del contenzioso costituzionale nella fase successiva alla riforma del Titolo V del 2001.

⁶ La "contraddizione originaria" nell'attuazione del regionalismo italiano, non "sorretto" da un'adeguata autonomia finanziaria e fiscale, è già efficacemente colta da L. PALADIN, *Fondamenti costituzionali della finanza regionale*, in *Dir. soc.*, 1973, p. 852. Analogamente, cfr. M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, Padova, Cedam, 1983, pp. 196 ss.

⁷ Sul punto, cfr., ad esempio, F. BILANCIA, *Editoriale. Un nuovo statuto costituzionale per le autonomie?*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2014, pp. 5 ss.

impositivi e della finanza territoriale, secondo le direttrici seguite dalla c.d. legislazione della crisi e, poi, dell'emergenza⁸.

Tale tendenza all'accentramento non era imposta né dal diritto costituzionale, né dalla politica economica. Se si condivide il presupposto secondo il quale la soluzione della crisi richiede di unire al rigore finanziario stimoli alla crescita, stabilire vincoli di bilancio troppo rigidi per le Regioni può rivelarsi controproducente, perché a livello locale è più facile attrarre investimenti e favorire la ripresa. Infatti, come indicano la prospettiva comparatistica e i "classici" sul federalismo fiscale⁹, gli Stati composti hanno apprestato strumenti di reazione alle grandi crisi economico-finanziarie volti sì ad accentrare competenze legislative, ma anche a garantire finanziamenti agli enti sub-statali, al fine di sostenere programmi di spesa per favorire lo sviluppo economico¹⁰. All'opposto, la scelta di accentrare anche le decisioni finanziarie e fiscali rischia di acuire uno degli aspetti più rilevanti della crisi dello Stato sociale¹¹.

Da questo punto di vista, non si può nascondere che le proposte originarie avanzate in tema di regionalismo differenziato da parte di alcune Regioni esprimano una sorta di "reazione", per quanto non sempre composta, alle richiamate tendenze all'accentramento fiscale e finanziario¹².

⁸ Sull'esigenza di rilanciare la funzione legislativa regionale dopo le crisi e le emergenze, cfr. G. GARDINI, *Le tendenze dell'autonomia legislativa delle Regioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2022, pp. 263 ss., spec. p. 267.

⁹ Cfr., per tutti, C.M. TIEBOUT, *A Pure Theory of Local Expenditures*, in *Journal of Political Economy*, 5, 1956, pp. 416 ss. e W.E. OATES, *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972; nonché, più di recente, R.L. WATTS, *Comparing Federal Systems*, Third Edition, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2008, 95 ss., spec. pp. 112 ss. e T.O. HUEGLIN, A. FENNA, *Comparative Federalism. A Systematic Inquiry*, Second Edition, Toronto, Broadview Press, 2015, pp. 166 ss., spec. pp. 187 ss.

¹⁰ Al riguardo, cfr. G. BOGNETTI, *L'evoluzione del federalismo moderno e i diversi modelli dello Stato federale*, in A.M. PETRONI (a cura di), *Modelli giuridici ed economici per la Costituzione europea*, Bologna, il Mulino, 2001, p. 65; A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia finanziaria delle Regioni*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il federalismo fiscale in Europa*, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 69 ss.

¹¹ Cfr., ad esempio, S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 159 ss.

¹² In questa prospettiva, le considerazioni di M. BELLETTI, *La differenziazione in Emilia-Romagna tra rispetto dell'equilibrio di bilancio e tenuta dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali su base nazionale*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato. Un percorso difficile*,

In questo contesto, accanto al tradizionale problema di diritto costituzionale rappresentato dalla sostenibilità giuridica della differenziazione, intesa quale soglia massima di espansione dell'autonomia che ciascun ordinamento è in grado di sostenere senza compromettere il principio di eguaglianza, si pone oggi una questione di sostenibilità economico-finanziaria del disegno autonomistico, intesa quale limite rivolto a garantire la coesione e l'unità economica della Repubblica¹³ e, al contempo, la soglia entro cui gli enti sub-statali possono ancora esprimere un proprio indirizzo e realizzare proprie politiche entro i vincoli di bilancio e le compatibilità finanziarie¹⁴. Il punto è centrale, perché interseca le implicazioni finanziarie “di sistema” nella dialettica tra unità e autonomia, anche nella prospettiva dell'attuazione del regionalismo differenziato. L'abbandono della sopra richiamata pretesa alla restituzione del c.d. residuo fiscale implica che siano individuati parametri sufficientemente certi in ordine al finanziamento delle scelte devolutive. A tali fini, la l. 26 giugno 2024, n. 86, recante “Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione”, all'art. 5 si limita a prevedere l'istituto delle «compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale» (art. 5, comma 2), tra l'altro rinviando all'intesa *ex art.* 116, comma 3, Cost. la concreta individuazione delle risorse (art. 5, comma 1). Da un lato, l'andamento della base imponibile dei tributi prescelti potrebbe determinare un extra-gettito in favore delle Regioni beneficiarie del disegno di differenziazione, causando un disallineamento rispetto al principio di corrispondenza tra funzioni e risorse (art. 119, comma 4, Cost.) e, conseguentemente, determinando l'esigenza di introdurre meccanismi correttivi. Dall'altro lato, tale meccanismo potrebbe costituire una sorta di “secondo tempo” dell'attuazione dell'intesa precedentemente sottoscritta, rispetto al quale non pare sufficiente il rinvio ai d.P.C.M. di individuazione delle risorse su proposta di apposita Commissione paritetica Stato-Regione-

Atti del convegno “Regionalismo differenziato: opportunità e criticità”, Milano, 8 ottobre 2019, in www.csfederalismo.it, p. 32.

¹³ Sul punto, cfr., ad esempio, A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, 1, 2014, pp. 85 ss.

¹⁴ Cfr. G. RIVOSECCHI, *Decisioni di bilancio e politiche pubbliche fra Unione europea, Stato e autonomie territoriali*, in *Diritto pubblico*, 3, 2018, pp. 285 ss., spec. pp. 401 ss.

Autonomie locali (art. 5, comma 1), dovendosi, invece, assicurare un adeguato coinvolgimento del Parlamento anche sulla determinazione dei profili finanziari “attuativi” dell’intesa secondo quanto costituzionalmente previsto. In definitiva, occorre prevedere procedimenti e contenuti in ordine al conferimento di ulteriori funzioni e condizioni di autonomia che siano strettamente rispondenti ai limiti di ordine costituzionale, al fine di scongiurare il rischio che le inevitabili implicazioni di ordine finanziario delle scelte devolutive ricadano sullo Stato e sulle Regioni non beneficiarie dell’autonomia differenziata.

3. L’art. 119 Cost. come “premessa” per l’attuazione del Titolo V e del regionalismo differenziato

In questa prospettiva, assumono particolare significato i «principi di cui all’art. 119 Cost.», espressamente richiamati come limite nell’attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost.: ciò che impone un’interpretazione ermeneutica ai fini dell’individuazione, anche sotto questo specifico profilo, delle condizioni costituzionalmente necessarie all’attuazione del regionalismo differenziato.

Non ci si può limitare, quindi, a una lettura formalistica delle prescrizioni contenute nell’art. 119 Cost., che costituisce limite espresso al regionalismo differenziato. Nel valutare la sostenibilità economico-finanziaria – nel senso sopra richiamato – delle proposte di autonomia differenziata occorre, invece, tenere conto del complesso dei principi desumibili dall’articolo in parola alla luce sia della giurisprudenza costituzionale, sia dei principi fondamentali della l. 5 maggio 2009, n. 42 (e dei conseguenti decreti legislativi). Infatti, la normativa da ultimo richiamata, prima ancora di disporre in materia di federalismo fiscale, costituisce disciplina dichiaratamente rivolta all’attuazione dell’art. 119 Cost. quale presupposto dell’attuazione del Titolo V, colmando, in tal modo, la lacuna che aveva indotto la Corte costituzionale ad esercitare per lungo tempo una funzione di supplenza – «non richiesta e non gradita», come ebbe a definirla l’allora Presidente della Corte costituzionale Gustavo Zagrebelsky¹⁵ – nella perdurante inattuazione delle prescrizioni costituzionali.

¹⁵ Nella Conferenza stampa annuale del 2003.

Ciò perché, come affermato da una nota sentenza della Corte costituzionale redatta da Valerio Onida, i principi fondamentali della legislazione tributaria sono talmente “incorporati”, per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato¹⁶ da precludere al legislatore regionale di ricavarli in via interpretativa in assenza dell’apposita legge di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (come, invece, accade per le altre materie di potestà concorrente). Per queste ragioni, richiamando la giurisprudenza costituzionale, di tali principi di coordinamento, una volta che essi sono stati determinati dalla l. n. 42/2009, occorre tenere conto anche in sede di attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost. per il tramite del richiamo in esso contenuto all’art. 119 Cost. di cui quegli stessi principi costituiscono dichiarata attuazione.

Anche la Corte dei conti ha più volte rilevato che l’attuazione del regionalismo differenziato e le relative modalità di finanziamento delle scelte devolutive in favore delle Regioni non possono prescindere dall’attuazione dell’art. 119 Cost. e dal raccordo con le previsioni della l. n. 42/2009 in tema di autonomia finanziaria regionale, in quanto il completamento del sistema di finanziamento regionale rappresenta una condizione necessaria per il coordinamento complessivo della finanza pubblica e per assicurare un’adeguata uniformità delle prestazioni a livello nazionale¹⁷.

Al riguardo, deve essere sottolineato che, anche in tema di autonomia finanziaria e tributaria degli enti sub-statali, così come per altre prescrizioni costituzionali del Titolo V, nel diritto costituzionale “vivente” delle autonomie territoriali si è prodotto un notevole allontanamento dalla lettera della Costituzione, non soltanto per effetto della giurisprudenza costituzionale, che ha sempre avuto un ruolo determinante nella co-

¹⁶ Corte cost., 20 gennaio 2004, n. 37, punto n. 5 del “Considerato in diritto”.

¹⁷ Cfr., ad esempio, CORTE DEI CONTI – SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Audizione presso la Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale su attuazione del federalismo fiscale e definizione delle intese ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, 17 luglio 2019, spec. pp. 5 ss.

struzione dell'istituto regionale¹⁸, quanto per come il Titolo V è stato interpretato¹⁹ e in larga parte inattuato.

Quanto detto assume particolare rilievo nella materia finanziaria, poiché non poche delle prescrizioni contenute nell'art. 119 Cost. non hanno ancora trovato attuazione, con l'effetto di non consentire il pieno funzionamento del sistema prefigurato dalla l. cost. n. 3/2001. Ciò dovrebbe suggerire a Governo e Parlamento una scelta chiara: o nel senso della piena attuazione delle prescrizioni costituzionali – opzione qui sostenuta, anche nella prospettiva dell'attuazione del regionalismo differenziato –, o, all'opposto, se la prassi legislativa spesso contrastante con alcuni dei precetti dell'art. 119 Cost. fosse invece ritenuta un "sintomo" della inadeguatezza delle norme costituzionali, nel senso del ridimensionamento dell'autonomia finanziaria degli enti sub-statali. Al di là delle concrete scelte di politica costituzionale, ciò che è necessario evitare è il perdurante disallineamento tra i principi costituzionali e talune tendenze della legislazione finanziaria statale, anche al fine di salvaguardare la prescrittività dell'art. 119 Cost. e dell'intero Titolo V²⁰.

Ci si limita qui a richiamare il limite più evidente prodotto da tale disallineamento: il sistematico rinvio dell'applicazione della disciplina

¹⁸ Sul punto, cfr. già G. GUARINO, *Stato e Regioni speciali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Atti del IV Convegno di studi giuridici sulla Regione*, Milano, Giuffrè, 1965, pp. 59 ss. Sull'esigenza di non identificare l'interpretazione vivente della Costituzione con la giurisprudenza costituzionale, cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 1996, pp. 8 ss. e pp. 456 ss. e S. BARTOLE, P. GIANGASPERO, *Diritto regionale. Una conversazione*, Bologna, il Mulino, 2022, *passim*, spec. pp. 75 ss.; S. BARTOLE, *Living constitution v. costituzione vivente. Una rassegna tra dottrina americana e dottrina italiana*, in *Diritto pubblico*, 1, 2023, pp. 3 ss., spec. pp. 22 ss.

¹⁹ Sulla complessa attività di interpretazione del Titolo V, si vedano gli spunti di G. FALCON, *Lo stato delle regioni*, in *Le regioni*, 1-2, 2021, p. 11, il quale osserva che «l'interpretazione costituzionale non dipende solo dalle parole impresse nel testo, ma da fattori molteplici, tra i quali hanno un ruolo sia le concezioni e dottrine generali dello Stato e della cosa pubblica, sia criteri oggettivi e soggettivi di effettività, di razionalità, di coerenza e di praticabilità».

²⁰ Quello che non sembra più poter essere sottaciuto è l'approccio asistemico ed emergenziale che ha impropriamente connotato la legislazione finanziaria statale degli ultimi quindici anni, ripetutamente intervenuta sul fisco e sulla finanza territoriale spesso per effetto di emendamenti eterogenei approvati in sede di conversione di decreti-legge e con norme eloquentemente caratterizzate dagli *incipit* «nelle more di una riforma complessiva della finanza territoriale...» o «nelle more del riordino della fiscalità locale...». Per un approfondimento, cfr. G. RIVOSCHI, *A vent'anni dalla riforma del Titolo V: finanza e tributi nella Repubblica delle autonomie*, in *Federalismi.it*, 20, 2022, pp. 374 ss.

vigente in materia di autonomia finanziaria e tributaria regionale e di sistema perequativo. Basti pensare, da ultimo, alla decisione contenuta nella legge di bilancio per il 2023 di rinviare l'operatività del sistema perequativo generale e di mantenere una gestione largamente accentrata della finanza e dei tributi²¹. È stata infatti ancora una volta posposta (addirittura al 2027!) l'applicazione della disciplina che avrebbe dovuto trovare applicazione dal 2013, peraltro in contraddizione con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d'ora in poi: PNRR), nella parte in cui prevede l'attuazione del federalismo fiscale entro il 2026. Quello da ultimo richiamato costituisce sintomo evidente del non più tollerabile allontanamento dall'art. 119 Cost., che rischia di causare implicazioni di sistema sul disegno costituzionale di autonomia e sull'adempimento dei doveri costituzionali di solidarietà politica, economica, sociale e interregionale.

4. Regionalismo differenziato e determinazione dei livelli essenziali

Da quanto detto segue che dal richiamo espresso al «rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost.», contenuto nell'art. 116, comma 3, Cost., discendono i seguenti limiti «di sistema» al regionalismo differenziato; limiti che, deve essere ricordato, non potranno non esplicitare i loro effetti in tutte le fasi del procedimento.

In linea generale, occorre anzitutto assicurare la coerenza sistemica del disegno di differenziazione con tali principi, valutando, cioè, le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», di cui potranno beneficiare le Regioni non soltanto alla luce dell'ampiezza delle scelte devolutive in relazione agli ambiti materiali di potestà legislativa potenzialmente interessati e dell'entità delle funzioni amministrative trasferite, ma anche alla luce degli aspetti finanziari complessivi. È, infatti, su questo specifico profilo che si misurano le relative compatibilità finanziarie al fine di assicurare, in coerenza appunto con i principi di cui all'art. 119 Cost., la sostenibilità economica complessiva del disegno di differenziazione nei confronti di tutti gli enti della Repubblica, beneficiari e non del procedimento previsto dall'art. 116, comma 3, Cost.

²¹ Cfr. l'art. 1, comma 788, della l. 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio per il 2023).

In altre parole, il limite in parola sembra porre ulteriori condizioni di cui ragionare che vanno oltre le riflessioni sulla possibile ampiezza degli stessi ambiti materiali delle scelte devolutive. Sul punto, ci si limita a ricordare che, in alcune delle materie richiamate dall'art. 116, comma 3, Cost., non risulta scorporabile per intero l'oggetto della scelta che dovrebbe condurre al conseguimento di una maggiore autonomia. Basti pensare, ad esempio, a taluni profili della disciplina generale dell'istruzione o a taluni aspetti della tutela ambientale.

In disparte tale ordine di limitazioni e le connesse garanzie procedurali necessarie ad assicurare l'adeguato controllo parlamentare su quanto trasferito, per rimanere sul piano delle compatibilità finanziarie la l. n. 86/2024 dispone la preventiva determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. (d'ora in poi: LEP). Ciò sul rilievo per cui, nei casi in cui le scelte devolutive inerenti a funzioni legislative e/o amministrative sono riconducibili ad ambiti materiali "intercettati" dai LEP, la preventiva determinazione dei livelli stessi, assieme a quella degli obiettivi di servizio e dei costi *standard*, non è tanto utile alle Regioni beneficiarie della differenziazione, ma soprattutto alle altre Regioni, in quanto funzionale a definire il complesso delle risorse di cui queste ultime hanno bisogno per poter svolgere i propri compiti. In questa prospettiva, il livello essenziale indica l'elenco delle prestazioni da erogare in maniera uniforme sul territorio nazionale e, di conseguenza, la spesa per quelle stesse prestazioni deve ritenersi costituzionalmente vincolata e il potere centrale non può privare le Regioni delle risorse necessarie, a meno di pregiudicare la soglia di eguaglianza che, invece, il legislatore statale ha scelto di garantire.

Poiché l'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. si riferisce a prestazioni che, per competenza, devono essere erogate anche dalle Regioni, la determinazione dei livelli essenziali finisce per incidere sui principali comparti di spesa dei bilanci regionali. Essa, pertanto, condiziona il finanziamento delle prestazioni, nel senso che, una volta fissati i livelli, al di sotto di essi non è consentito scendere nell'erogazione dei servizi e nello stanziamento delle relative risorse. I livelli essenziali, quindi, una volta determinati, costituiscono garanzia dell'eguaglianza dei diritti, indicando la soglia di prestazioni il cui finanziamento diviene costituzionalmente

necessario. Ne consegue che la loro determinazione deve essere assistita da moduli di leale collaborazione tra Stato e Regioni²², poiché occorre valutare le risorse disponibili tra centro e periferia al fine di assicurare la contestualità del finanziamento²³. D'altro canto, l'individuazione dei livelli essenziali conferma le relazioni tra i poteri rispetto a valori costituzionali "unificanti" e costituisce una duplice garanzia per i beneficiari dei diritti. In primo luogo, essa indica il grado di tutela che si traduce in prestazioni esigibili nei confronti delle amministrazioni pubbliche e azionabili davanti al giudice con riguardo, appunto, alla soglia di prestazioni incluse entro il livello essenziale²⁴. Ciò risulta tanto più significativo nei periodi di crisi. In secondo luogo, i LEP forniscono il punto di riferimento per le modalità di organizzazione e di finanziamento delle prestazioni che lo Stato deve assicurare anche nelle fasi avverse del ciclo economico, ancor più rilevante alla stregua della sopra richiamata inattuazione dell'art. 119 Cost. e dell'incompiuto adempimento degli obblighi costituzionali di perequazione²⁵. Ne consegue che la determinazione dei livelli essenziali costituisce il punto di riferimento per il finanziamento delle funzioni regionali appunto a garanzia della spesa costituzionalmente

²² Cfr., ad esempio, Corte cost., 13 marzo 2003, n. 88; 23 marzo 2006, n. 134; 18 aprile 2007, n. 162; 22 aprile 2009, n. 124; 30 novembre 2009, n. 322; 22 marzo 2010, n. 121; 2 novembre 2010, n. 309; 10 gennaio 2011, n. 8; 12 dicembre 2011, n. 330; 11 dicembre 2012, n. 297; 10 febbraio 2016, n. 65, punto n. 5.3.1 del "Considerato in diritto".

²³ Cfr., ad esempio, R. BALDUZZI, *Un inusitato intreccio di competenze. Livelli essenziali e non essenziali*, in L. VIOLINI (a cura di), *Verso il decentramento delle politiche di Welfare. Incontro di studio "Gianfranco Mor" sul diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 84 ss.; C. PANZERA, *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 5-6, 2013, pp. 1024 ss.

²⁴ Un esame della giurisprudenza amministrativa sui livelli essenziali conferma l'esigibilità e l'azionabilità del diritto alle prestazioni fondato sull'art. 117, comma 2, lett. m), Cost.: cfr., ad esempio, Cons. St., sez. III, 2 gennaio 2020, n. 1; Cons. St., sez. III, 7 febbraio 2022, n. 860; Cons. St., sez. III, 12 aprile 2022, n. 2728; Cons. St., sez. III, 20 aprile 2022, n. 2979. Ciò indica che il parametro costituzionale in parola non incide soltanto sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni, ma costituisce garanzia delle situazioni giuridiche soggettive azionabili davanti al giudice come pretese nei confronti dei pubblici e privati poteri, in relazione alle scelte del legislatore sulle prestazioni esigibili. Sui livelli essenziali quale strumento di tutela giurisdizionale, cfr. C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni secondo i giudici comuni*, in *Giur. cost.*, 4, 2011, pp. 3371 ss.

²⁵ Sulla determinazione dei livelli essenziali quale fattore di responsabilizzazione dello Stato cfr. L. ANTONINI, voce *Federalismo fiscale (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Annali, X, Milano, 2017, pp. 418 ss.

necessaria, come ripetutamente affermato anche dalla giurisprudenza costituzionale²⁶.

Per queste ragioni la preventiva determinazione dei LEP costituisce premessa necessaria per assicurare l'effettiva rispondenza ai richiamati limiti "di sistema" delle proposte di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., sebbene debba essere ricordato che tale determinazione non è da ritenersi costituzionalmente necessaria, né in assoluto, trattandosi di atto di indirizzo politico mediante il quale lo Stato fissa la soglia di eguaglianza necessaria in ordine alle prestazioni da erogare sull'intero territorio della Repubblica, la spesa per le quali – quella sì – una volta fissati i LEP diventa costituzionalmente necessaria²⁷, né quale condizione costituzionalmente prevista ai fini dell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. negli ambiti materiali non "intercettati" dalla determinazione dei LEP stessi²⁸.

Per procedere all'attuazione del regionalismo differenziato, la l. n. 86/2024 richiede la preventiva determinazione dei LEP nelle materie oggetto di possibile differenziazione²⁹, riprendendo le conclusioni a cui è giunto l'apposito Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (d'ora in poi: CLEP). Ai tali fini, dalle materie indicate dall'art. 116, comma 3, Cost. sono state

²⁶ In questa prospettiva, la giurisprudenza costituzionale ha costantemente ribadito la necessità di procedere alla determinazione e all'aggiornamento dei LEP, perché ciò offrirebbe alle Regioni, «un significativo criterio di orientamento nell'individuazione degli obiettivi e degli ambiti di riduzione delle risorse impiegate, segnando il limite al di sotto del quale la spesa – sempreché resa efficiente – non sarebbe ulteriormente comprimibile» (Corte Cost., 10 febbraio 2016, n. 65, punto n. 5.3.1 del "Considerato in diritto"). In altre parole, la mancata determinazione dei livelli essenziali non può precludere l'esercizio della funzione statale di coordinamento finanziario, ma l'aggiornamento dei livelli stessi costituirebbe prezioso punto di riferimento per il finanziamento delle prestazioni. Sul punto, cfr. Corte cost., 9 maggio 2017, n. 154; 21 marzo 2017, n. 169; 7 marzo 2018, n. 103; 17 aprile 2018, n. 117; 15 gennaio 2020, n. 62. Per le significative implicazioni: cfr. F. POLITI, *Il diritto alla salute fra esigenze di bilancio, tutela delle competenze regionali ed incompressibilità dei livelli essenziali*, in *Corti supreme e salute*, 1, 2018, pp. 39 ss., spec. pp. 47 ss.

²⁷ Per l'approfondimento di questa tesi, cfr. G. RIVOCCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Annuario 2018. La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Atti del XXXIII Convegno annuale, Firenze, 16-17 novembre 2018, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, pp. 371 ss. e p. 406.

²⁸ Per un approfondimento, cfr. G. RIVOCCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *Federalismi.it*, 4, 2022, pp. 853 ss.

²⁹ Cfr. l'art. 3 della l. n. 86/2024.

escluse quelle ritenute non riconducibili alla tutela di fondamentali diritti civili e sociali o, comunque, in cui non sarebbero configurabili prestazioni “misurabili” in favore dei cittadini³⁰. Per queste ultime, si potrebbero effettuare le scelte devolutive anche senza attendere la determinazione dei LEP, mentre, per tutti gli altri ambiti materiali richiamati dall’art. 116, comma 3, Cost., si potrà procedere alle intese soltanto previa determinazione dei LEP stessi.

È questo un nodo essenziale su cui, a quanto risulta dai documenti dei lavori del CLEP che sono stati resi pubblici, si sono registrate non poche divergenze tra i membri dell’organo, tali da indurre alle dimissioni alcuni tra i più autorevoli membri del Comitato stesso. Questi ultimi, tra l’altro, richiamavano l’esigenza di procedere alla preventiva attuazione dei LEP in tutti gli ambiti materiali, al fine di assicurarne il relativo finanziamento e di garantire il rispetto dei limiti “di sistema” ricavabili dall’art. 119 Cost.³¹. Anche in ragione di tale confronto, in seno al CLEP è stato successivamente istituito un apposito sottogruppo dedicato all’individuazione dei LEP nelle materie non ricomprese negli ambiti indicati dall’art. 116, comma 3, Cost.

Non è qui possibile esprimere una valutazione compiuta sull’operato del Comitato. Al fine di chiarire alcune questioni connesse al finanziamento dei LEP, però, non ci si può esimere dallo svolgere qualche rapida considerazione.

Da un lato, il CLEP sembra aver conseguito risultati significativi, anche in ragione dei tempi di lavoro particolarmente “stretti” e dei limiti al mandato ricevuto, trattandosi di attività meramente ricognitivo-istruttoria della legislazione vigente, da svolgere anche alla luce dei principi di di-

³⁰ Rapporti internazionali e con l’Unione europea; commercio con l’estero; professioni; protezione civile; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

³¹ Cfr. la lettera del 26 giugno 2023, indirizzata al Presidente del CLEP, Sabino Cassese, a firma dei dimissionari Giuliano Amato, Franco Bassanini, Franco Gallo e Alessandro Pajno, pubblicata al sito www.astrid-online.it, nella quale si richiama la necessità di assicurare «prima della attribuzione di nuovi specifici compiti e funzioni ad alcune Regioni con le corrispondenti risorse finanziarie, la determinazione di tutti i LEP [...] e la definizione del loro finanziamento, secondo i principi e le procedure dell’art. 119 della Costituzione», anche «in relazione ai [...] costi *standards*», «per assicurare a tutte le Regioni una effettiva autonomia tributaria che consenta loro di finanziare integralmente i LEP medesimi».

ritto affermati dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa, sopra richiamata, ai fini della determinazione e aggiornamento dei LEP. Si tratta, cioè, di attività di carattere preliminare all'effettiva individuazione dei livelli essenziali a cui sarà chiamato in via esclusiva il decisore politico. Ciò, di per sé, sembra limitare operazioni rivolte alla "gerarchizzazione" dei livelli essenziali inerenti ai diritti costituzionali incisi dalla determinazione dei livelli stessi. Il punto è efficacemente sottolineato, ad esempio, dal Sottogruppo n. 5 ("Tutela della salute, Alimentazione, Ordinamento sportivo"), che, in materia sanitaria, ha escluso ogni ipotesi di distinzione tra categorie di LEP e di riduzione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), riconoscendo la sola Commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA e la promozione dell'appropriatezza nel Servizio sanitario nazionale, prevista all'art. 1, comma 556, della l. 28 dicembre 2015, n. 208 (e insediata presso il Ministero della salute dal luglio 2020), quale unico organo normativamente titolato a proporre modifiche dei LEA³². Analogamente, il Sottogruppo n. 8 ("Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e valorizzazione dei beni ambientali") nella materia della tutela ambientale ha valutato con estrema cautela l'ipotesi di distinguere tra diverse categorie di LEP³³ e, individuando ben ventisette LEP in otto sotto-ambiti materiali, ha sottolineato l'esigenza di ancorarne la determinazione a prestazioni quantificabili, misurabili ed esigibili al fine di poter «conseguire e mantenere le condizioni di salubrità individuate dalla normazione ambientale»³⁴. Dall'altro lato, però, altri sottogruppi del CLEP sembrano essersi limitati a una ricognizione della legislazione esistente come rivolta più all'individuazione di contenuti essenziali delle politiche pubbliche che alla vera e propria determinazione dei livelli essenziali. Basti pensare, ad esempio, al Sottogruppo n. 4 ("Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi, ordinamento della comunicazione"),

³² Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, *Rapporto finale*, 2023, p. 75 ss.

³³ Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, *Rapporto finale*, cit., p. 132 ss.

³⁴ Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, *Rapporto finale*, cit., p. 131 ss.

che curiosamente propone, tra l'altro, di qualificare come livelli essenziali i «buoni per la partecipazione a manifestazioni fieristiche internazionali organizzate in Italia» e il «fondo per l'intrattenimento digitale»³⁵; beni che appaiono ben lontani dal costituire prestazioni essenziali rispondenti a quei requisiti di misurabilità ed esigibilità, anche in via giudiziale, ripetutamente affermati, in riferimento ai LEP, dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa. E si potrebbe continuare, per argomentare la varietà di approccio – anche metodologico – che ha connotato l'attività dei sottogruppi del CLEP.

L'impostazione richiamata non potrà non lasciare traccia in ordine alle successive scelte di finanziamento delle funzioni trasferite e delle condizioni di autonomia acquisite rispetto alle quali va ribadita l'esigenza imposta dall'art. 119 Cost. di assicurare le risorse necessarie a tutti gli enti costitutivi della Repubblica, beneficiari e non del regionalismo differenziato.

Al riguardo, l'art. 4, comma 1, della l. n. 86/2024, a seguito di un emendamento approvato dal Senato prevede che, qualora dalla determinazione dei LEP derivino nuovi o maggiori oneri alla finanza pubblica, si possa procedere al trasferimento delle funzioni soltanto a seguito dello stanziamento delle risorse finanziarie «volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le regioni che non hanno sottoscritto le intese, al fine di scongiurare disparità di trattamento tra regioni, coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio».

L'intento dell'emendamento approvato è indubbiamente significativo, in quanto espressamente rivolto a garantire le Regioni non beneficiarie della differenziazione. Sarebbe stato però auspicabile collegare questa «clausola di garanzia» sulla parità di finanziamento dei LEP non tanto agli equilibri di bilancio e ai mutevoli obiettivi di finanza pubblica, quanto ai criteri di perequazione integrale già previsti dall'art. 9 della l. n. 42/2009 e attuati dall'art. 15 del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, che tuttavia non trovano ancora applicazione. La normativa richiamata individua il *quantum* che il fondo perequativo è destinato a coprire assicurando il

³⁵Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, *Rapporto finale*, cit., p. 70 ss.

finanziamento della differenza tra il fabbisogno finanziario necessario alla copertura delle spese «connesse a materie di competenza legislativa di cui all'articolo 117, terzo e comma 4, della Costituzione nonché delle spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative», ed il «gettito regionale dei tributi ad esse dedicati»³⁶. Tra le spese in questione spiccano quelle volte a finanziare i LEP, la garanzia delle quali risulta essenziale al raggiungimento del fine solidaristico. Sarebbe pertanto necessario fare riferimento a questo parametro legislativo per assicurare il finanziamento integrale delle funzioni connesse ai LEP per tutte le Regioni, beneficiarie e non, del disegno di differenziazione. Agli stessi fini, il medesimo meccanismo perequativo c.d. "integrale" dovrebbe essere esteso, con apposito intervento legislativo, a tutte le funzioni amministrative che sfuggono all'autonomia legislativa della Regione, essendo il loro esercizio imposto dalla legge statale al fine di garantire il principio costituzionale di adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni da esercitare.

5. I principi dell'art. 119 Cost. come limite "di sistema"

Tornando ai principi ricavabili dall'art. 119 Cost., in fase di avvio del procedimento, occorrerebbe in primo luogo assicurare che la Regione richiedente ulteriori condizioni di autonomia *ex art. 116, comma 3, Cost.* presenti caratteristiche finanziarie idonee a sostenere le ulteriori funzioni acquisite: debito pubblico sostenibile; capacità fiscale adeguata; finanza locale equilibrata; assenza di piani di rientro dal disavanzo sanitario³⁷. Quanto detto dovrebbe escludere che possano richiedere di attivare il procedimento le Regioni soggette a piano di rientro dal disavanzo sanitario o quelle che abbiano sottoscritto accordi di finanza pubblica per ripianare il disavanzo. Infatti, a tali enti è già riservato un vero e proprio statuto giuridico differenziato, in quanto fortemente limitativo dei poteri legislativi e amministrativi secondo quanto previsto dai sottoscritti piani di risanamento. Come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza co-

³⁶ Cfr. gli artt. 9, comma 1, lett. c), e 8, comma 1, della l. n. 42/2009.

³⁷ Sul punto, cfr. S. MANGIAMELLI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna* in www.issirfa.cnr.it, 2017.

stituzionale, l'obiettivo prioritario di garantire il rientro dal disavanzo e, con esso, i livelli essenziali limita l'esercizio dei poteri regionali a quanto previsto dai piani stessi. A tali Regioni non è pertanto consentito di erogare prestazioni aggiuntive³⁸, sicché il limite dell'art. 119 Cost., evocato dall'art. 116, comma 3, Cost., finisce per precludere a quegli stessi enti di acquisire ulteriori competenze sino a che essi non riescano ad assicurare i LEP e non abbiano conseguito gli obiettivi di risanamento.

In secondo luogo, occorre rispettare il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse secondo quanto prescritto dall'art. 119, comma 4, Cost. Si tratta della norma costituzionale fondamentale che deve governare l'intero processo di distribuzione delle funzioni e delle risorse tra i diversi livelli territoriali di governo. Essa deve ritenersi disposizione di portata precettiva generale, giustiziabile davanti alla Corte costituzionale³⁹ e valevole per tutti i livelli territoriali di governo⁴⁰.

Così come previsto, in linea generale, per l'attuazione del Titolo V, il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse deve quindi governare l'intero processo di attuazione del regionalismo differenziato, sia con riguardo alle Regioni beneficiarie del disegno di differenziazione, che devono ottenere risorse ulteriori nei limiti della stretta corrispondenza

³⁸ Basti pensare alle numerose declaratorie di illegittimità costituzionale di disposizioni legislative regionali che si discostano, anche su aspetti di dettaglio, da quanto previsto dal piano di rientro (*ex plurimis*, Corte cost., 7 marzo 2011, n. 78; 25 febbraio 2013, n. 28; 25 marzo 2013, n. 51; 24 aprile 2013, n. 79; 22 maggio 2013, n. 104); o a quelle pronunce che dichiarano l'illegittimità costituzionale di leggi regionali anche quando l'interferenza con l'attività svolta del commissario incaricato di attuare il piano è meramente potenziale, e, quindi, non determina un contrasto diretto con i suoi poteri (Corte. cost., 22 maggio 2013, n. 104; 16 aprile 2014, n. 110; 7 ottobre 2015, n. 227; 22 novembre 2016, n. 266; 6 dicembre 2016, n. 14; 11 aprile 2017, n. 106; 23 maggio 2017, n. 190; 17 aprile 2018, n. 117); o, ancora, a quelle pronunce che censurano la richiamata interferenza anche in presenza di interventi non previsti dal piano, ma che possono aggravare il disavanzo sanitario regionale (Corte. cost., 21 maggio 2012, n. 131; 22 maggio 2013, n. 104; 17 aprile 2018, n. 117).

³⁹ Cfr., ad esempio, Corte cost., 9 giugno 2015, n. 188; 12 gennaio 2016, n. 10; 11 gennaio 2019, n. 6, che hanno dichiarato costituzionalmente illegittime leggi regionali e statali che riducevano risorse ad invarianza di funzioni o che non disponevano adeguate risorse rispetto alle funzioni affidate alle Regioni.

⁴⁰ Per un approfondimento, cfr. G. RIVISECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, cit., pp. 366 ss.; G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in *Rivista AIC*, 4, 2019, pp. 339 ss.; S. PAJNO, *Le autonomie territoriali tra principio di sussidiarietà e principio di corrispondenza tra funzioni e risorse*, in *Federalismi.it*, 7, 2023, pp. 217 ss.

alle funzioni trasferite, sia con riguardo allo Stato, su cui non devono essere scaricati eventuali costi aggiuntivi delle scelte devolutive. Ciò perché, nonostante le clausole finanziarie previste dalla l. n. 86/2024, in base alle quali dall'attuazione del regionalismo differenziato non devono derivare nuovi oneri alla finanza pubblica e devono essere assicurate risorse adeguate al finanziamento delle funzioni delle Regioni non beneficiarie della differenziazione⁴¹, non è affatto scontato che il trasferimento di funzioni e risorse ad alcune Regioni sia operazione sempre finanziariamente neutrale. Alle funzioni e alle risorse trasferite alla Regione potrebbe non corrispondere necessariamente un risparmio di pari ammontare per lo Stato. In effetti, l'amministrazione centrale è tenuta a continuare a svolgere determinate funzioni per le altre Regioni, sicché gli effetti delle scelte devolutive *ex art.* 116, comma 3, Cost. potrebbero non rivelarsi necessariamente un «gioco a somma zero»⁴², per lo meno in ordine alle funzioni che lo Stato svolge unitariamente per l'intero ordinamento, così comportando il rischio di aggravare i costi organizzativi e la spesa statale complessiva⁴³. Deve essere infatti ricordato che non tutte le funzioni trasferibili sono eguali: un conto sono le funzioni svolte dall'amministrazione periferica dello Stato nella Regione, che, se affidate all'ente territoriale, saranno soppresse senza costi aggiuntivi per lo Stato (si pensi, ad esempio, alle funzioni di organizzazione della rete scolastica); un altro conto sono le funzioni svolte dall'amministrazione centrale unitariamente per l'intero ordinamento, che lo Stato dovrà continuare a svolgere nei confronti delle altre Re-

⁴¹ Cfr. l'art. 8 della l. n. 86/2024.

⁴² Riprendendo l'efficace espressione utilizzata da S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *Federalismi.it*, 5, 2020, pp. 121 ss., il quale, cogliendola portata delle prescrizioni costituzionali ed estendendo conseguentemente l'applicazione del principio costituzionale della corrispondenza tra funzioni e risorse anche alle amministrazioni statali, paventa il rischio di possibili «sovraccosti organizzativi» conseguenti alle scelte devolutive, ponendo in rilievo come soltanto per alcune delle funzioni oggetto di possibile trasferimento l'incremento della spesa (e della conseguente dotazione finanziaria) regionale potrebbe essere compensato da una riduzione della spesa statale di pari ammontare.

⁴³ In questa prospettiva, cfr. A. ZANARDI, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, svoltasi presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 10 luglio 2019, reperibile al sito www.upbilancio.it, spec. pp. 11 ss.

gioni (basti pensare, ad esempio, alle funzioni in campo ambientale: localizzazione di impianti di smaltimento dei rifiuti, economia circolare, sottoprodotti...). Di conseguenza nelle intese occorrerà evitare che lo Stato sia costretto ad assumersi costi aggiuntivi per le funzioni che dovrà continuare a svolgere senza invertire, cioè, la sequenza costituzionalmente presupposta tra l'identificazione delle funzioni e il relativo finanziamento.

In terzo luogo, dal limite dei principi dell'art. 119 Cost. è desumibile il divieto di comprimere eccessivamente l'autonomia finanziaria e tributaria locale. Nell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. occorrerà, quindi, rispettare i principi costituzionali dell'autonomia locale⁴⁴, secondo una duplice direttrice: da un lato evitare di comprimere le attribuzioni dei comuni, mantenendo, cioè, in linea generale, la Regione come ente di programmazione; dall'altro lato, preservare i principi costituzionali dell'autonomia finanziaria e tributaria degli enti locali e il principio di territorialità dei tributi, evitando ogni forma di incidenza sul gettito comunale⁴⁵.

Infine, occorrerà salvaguardare la possibilità di utilizzare con efficacia gli strumenti solidaristici previsti dall'art. 119 Cost., ossia il fondo perequativo, le risorse aggiuntive e gli interventi speciali in favore di determinati enti territoriali.

In definitiva, se il limite "di sistema" costituito dall'art. 119 Cost. è preso sul serio, l'art. 116, comma 3, Cost. non può essere utilizzato per riscrivere il riparto di competenze tra Stato e Regioni, né, come si è detto, per avvalorare un uso congiunturale dell'autonomia⁴⁶.

⁴⁴ Sull'esigenza di non comprimere eccessivamente l'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali, cfr., ad esempio, F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato: l'inevitabile ruolo del Parlamento*, in *Quad. cost.*, 2, 2019, p. 441.

⁴⁵ Al riguardo, cfr. G. RIVOCCHI, *La tutela dei principi della finanza locale nella giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto e Società*, 2, 2022, pp. 341 ss.

⁴⁶ In questa prospettiva, cfr., tra gli altri, C. BUZZACCHI, *Regionalismo differenziato e finanza: più autonomia o più risorse?*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato*, cit., pp. 43 ss.

6. *Il finanziamento del regionalismo differenziato (e le necessarie garanzie per tutte le Regioni)*

Quanto detto apre un secondo ordine di problemi connessi al rispetto dell'art. 119 Cost.: il finanziamento delle ulteriori competenze e delle funzioni che potrebbero essere oggetto di trasferimento; tema a sua volta collegato alla questione centrale, anche sopra richiamata, relativa alla sostenibilità non soltanto giuridica ma anche economico-finanziaria del disegno di differenziazione.

Al riguardo, come si accennava, l'art. 5 della l. n. 86/2024 si limita a rinviare all'intesa per stabilire i criteri per l'attribuzione delle risorse in favore delle Regioni beneficiarie della differenziazione; risorse che saranno successivamente determinate con d.P.C.M. su proposta di un'apposita Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali disciplinata dall'intesa medesima.

Quanto allo strumento di finanziamento delle scelte devolutive, lo stesso art. 5 individua le «compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale», nel rispetto del principio della copertura finanziaria (art. 17 della l. 31 dicembre 2009, n. 196) e del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse (art. 119, comma 4, Cost.).

In disparte la scelta della l. n. 86/2024 di escludere dal finanziamento del regionalismo differenziato le c.d. «riserve di aliquota» (o «aliquote riservate»), con le quali si intende la devoluzione alle Regioni di una quota di gettito di un tributo erariale unitamente alla facoltà di modificare le aliquote nei limiti di quanto previsto dalla legge statale⁴⁷, la scelta di non irrigidire la disciplina del finanziamento nella c.d. legge-quadro,

⁴⁷ Che parrebbero comunque compatibili con gli strumenti di finanziamento delle funzioni individuati dall'art. 119 Cost., atteso che sia le compartecipazioni sia le c.d. «riserve di aliquota» garantiscono l'aderenza al principio di territorialità del tributo espresso dall'art. 119 Cost. e, quindi, il legame tra il gettito del tributo e il territorio che lo ha generato al fine di superare l'approccio centralistico che connota sin dalle origini, come sopra osservato, l'assetto dei tributi nel nostro ordinamento. Nondimeno, la scelta delle compartecipazioni si rivela maggiormente aderente al tenore letterale dell'art. 119, comma 2, Cost., secondo il quale gli enti sub-statali «dispongono di *compartecipazioni al gettito di tributi erariali* riferibile al loro territorio» (cors. ns.), pur essendo tale prescrizione costituzionale riferibile anche all'attribuzione alle Regioni di una frazione dell'aliquota erariale, a condizione che quest'ultima venga intesa come una forma di compartecipazione manovrabile nei limiti di quanto stabilito dalla legge statale: sul punto, cfr. A. GIOVANARDI – D. STEVANATO, *Autonomia, differenziazione, responsabilità. Numeri, principi e prospettive del regionalismo rafforzato*, Venezia, Marsilio, 2020, pp. 147 ss.

lasciando, cioè, alle intese le concrete scelte sul finanziamento delle funzioni trasferite, sembra opportuna in quanto sintonica con l'art. 116, comma 3, Cost. Quest'ultimo, infatti, implica una modellistica differenziata delle modalità di finanziamento connesse alle scelte devolutive⁴⁸. Ciò, però, a due condizioni. La prima è che venga assicurato un adeguato coinvolgimento del Parlamento sulla definizione dei criteri volti all'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative funzionali, assieme ai tributi compartecipati, ad assicurare lo svolgimento delle ulteriori condizioni di autonomia acquisite. Sotto questo profilo, l'art. 5, comma 1, della l. n. 86/2024 non sembra costituire adeguato presidio per le Camere, configurando tali processi come una sorta di "fase attuativa" dell'intesa (o di "secondo tempo" dell'intesa stessa), a cui sarà concretamente affidata la determinazione delle risorse necessarie a finanziare le scelte devolutive tramite d.P.C.M. Sul punto, non vale richiamare i lontani tentativi di attuazione del regionalismo a Costituzione invariata e, in particolare, il precedente costituito dalla delega e conferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e agli enti locali disposto dalla l. 15 marzo 1997, n. 59, che, in maniera analoga, prevedeva la determinazione delle risorse necessarie con d.P.C.M. Infatti, in quel caso, le scelte del legislatore non erano assistite dalla riserva di fonte rinforzata contenuta nell'art. 116, comma 3, Cost. a garanzia del Parlamento, valevole anche ai fini del controllo sul rispetto del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse costituzionalmente previsto. Occorrerebbe, quindi, fornire maggiori garanzie circa la possibilità di consentire la riapertura del negoziato sulle intese in caso di avviso contrario delle Camere sui criteri di individuazione delle risorse destinate al finanziamento delle scelte devolutive.

La seconda condizione necessaria ad assicurare la piena conformità alle prescrizioni costituzionali delle scelte di finanziamento del regionalismo differenziato prefigurate dalla l. n. 86/2024 consiste nello svolgimento di adeguate e costanti verifiche circa la stretta corrispondenza tra l'andamento del gettito dei tributi compartecipati e il fabbisogno di spesa per lo svolgimento delle funzioni trasferite. Da questo punto di vista,

⁴⁸ Per un approfondimento di questa prospettiva, cfr. G. RIVOSECCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie*, cit., pp. 856 ss.

non sembra particolarmente tranquillizzante l'esperienza maturata nelle Regioni a statuto speciale, laddove l'istituto delle compartecipazioni presidiate da fonti di rango costituzionale (o comunque modificabili soltanto mediante fonti rinforzate) non ha assicurato il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, seguendo, invece, un percorso sostanzialmente inverso a quello prefigurato dall'art. 119, comma 4, Cost.⁴⁹. La crescita della base imponibile dei tributi compartecipati ha spesso assicurato risorse eccedenti il fabbisogno finanziario per lo svolgimento delle funzioni, determinando l'esigenza di ricorrere a ulteriori conferimenti di funzioni proporzionati alle risorse progressivamente acquisite⁵⁰. Analogamente, per le Regioni beneficiarie dell'autonomia differenziata, nel corso del tempo la base imponibile dei tributi compartecipati potrebbe crescere più velocemente del fabbisogno finanziario relativo alle funzioni trasferite, determinando l'attribuzione di risorse finanziarie eccedenti il "costo" delle ulteriori competenze e funzioni acquisite dalle Regioni beneficiarie delle leggi di differenziazione⁵¹, come accaduto per le autonomie speciali⁵². È presumibile che tale extra-gettito dovrà essere compensato

⁴⁹ Sui rischi di sistemi di finanziamento dei regionalismi asimmetrici non proporzionati alle funzioni acquisite dagli enti territoriali, anche in una proficua comparazione con l'ordinamento spagnolo, cfr. G. GARDINI, *Prove di regionalismo differenziato: la lezione spagnola*, in *Diritto pubblico*, 2, 2023, pp. 496 ss.

⁵⁰ Sul punto, cfr. CORTE DEI CONTI – SEZIONE AUTONOMIE, *Audizione sulle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali*, 23 marzo 2017, spec. pp. 31 ss.; nonché, in dottrina, G. RIVOSECHI, *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in *Rivista AIC*, 1, 2016, pp. 11 ss.; L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Annuario 2016. Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità Rappresentanza Territorio*, Napoli, Jovene, 2017, pp. 571 ss.

⁵¹ Al riguardo, cfr. Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Risposta alla richiesta di approfondimenti sui DDL n. 615, n. 62, n. 273 sull'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario*, Commissione Affari costituzionali del Senato, 20 giugno 2023, pp. 23 ss.; Banca D'Italia, *Memoria dell'audizione davanti alla Commissione Affari costituzionali del Senato sul Ddl A.S. 615, "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"*, 19 giugno 2023; P. LIBERATI, *Audizione su disegno di legge C. 1665 recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"* davanti alla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, 15 marzo 2024, pp. 5 ss.

⁵² Cfr., ad esempio, P. LIBERATI, *Audizione su disegno di legge C. 1665 recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"*, cit., p. 6.

o con una riduzione della spesa statale sul territorio regionale per lo svolgimento delle funzioni non oggetto di differenziazione o con un incremento della pressione fiscale⁵³.

È quindi necessario prevedere un meccanismo di revisione periodica delle aliquote di compartecipazione ancorato a criteri sufficientemente certi e soprattutto idonei ad assicurare il rispetto del principio costituzionale di corrispondenza tra funzioni e risorse. A tali fini, l'art. 8 della l. n. 86/2024 prevede il monitoraggio affidato all'apposita Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali per assicurare che l'andamento delle compartecipazioni risponda all'effettivo fabbisogno per il finanziamento delle funzioni trasferite, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica e nel rispetto degli equilibri di bilancio (art. 8, comma 1). Nondimeno, la previsione che affida a semplici decreti del Ministro dell'economia, sia pure previa intesa in sede di Conferenza unificata, l'eventuale variazione delle aliquote di compartecipazione in caso di scostamento tra l'andamento del gettito dei tributi compartecipati e il fabbisogno finanziario non sembra costituire garanzia adeguata per assicurare la corrispondenza tra l'andamento delle basi imponibili e le risorse destinate alla Regione beneficiaria della differenziazione (art. 8, comma 2)⁵⁴. A tali fini, sarebbe invece necessario un diretto coinvolgimento del Parlamento, mentre, nella formulazione attuale del disegno di legge, tali decreti ministeriali potrebbero modificare i profili finanziari dell'intesa precedentemente sottoscritta.

Infine, sarebbe auspicabile un più incisivo coinvolgimento della Corte dei conti in funzione di monitoraggio e controllo dei flussi finanziari che vada oltre la forma del controllo/referto al Parlamento previsto dall'art. 8, comma 3, della l. n. 86/2024. Si potrebbe ipotizzare, ad esempio, l'introduzione di controlli di legittimità-regolarità dei conti, frequentemente previsti dal legislatore negli ultimi quindici anni per la verifica delle compatibilità finanziarie e dei saldi di bilancio degli enti territoriali,

⁵³ Sul punto, cfr. Banca D'Italia, *Memoria dell'audizione davanti alla Commissione Affari costituzionali del Senato sul Ddl A.S. 615, "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"*, cit.

⁵⁴ Sul punto, v. anche il parere del 23 aprile 2024 del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati.

con riguardo alla congruità degli oneri finanziari e dell'effettivo impiego delle risorse per il finanziamento delle funzioni trasferite. In questa prospettiva, si potrebbe immaginare una forma di controllo analoga a quella svolta in sede di giudizio di parificazione dei rendiconti regionali, specificamente orientata alla verifica della corrispondenza tra funzioni e risorse trasferite dalle intese sottoscritte *ex art.* 116, comma 3, Cost., analoga, ad esempio, a quella espletata in relazione al c.d. “perimetro sanitario” ai fini della verifica dell'effettivo finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) rispetto alle altre spese regionali. Ciò, tra l'altro, consentirebbe alla Sezione regionale della Corte dei conti di sollevare, appunto in sede di controllo della corrispondenza tra funzioni e risorse acquisite, questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto le leggi regionali presupposte alle partite di spesa da verificare sotto il profilo della congruità delle risorse acquisite dalla Regione rispetto alle funzioni trasferite dalla legge di approvazione dell'intesa.

L'accesso alla giustizia costituzionale da parte della Corte dei conti in sede di controllo, ormai da tempo affermato dalla giurisprudenza costituzionale⁵⁵ – e, in linea generale, da parte delle altre Regioni “contro-interessate”, in quanto non beneficiarie dell'autonomia differenziata – consentirebbe di affermare il valore parametrico delle intese rispetto a eventuali previsioni contenute nelle leggi di differenziazione che attribuiscono risorse eccedenti il fabbisogno finanziario necessario allo svolgimento delle funzioni trasferite. Contrariamente alla legge statale di attuazione del regionalismo differenziato (c.d. legge-quadro) – che, ad eccezione dei profili inerenti alla disciplina del procedimento, non assurge al rango di fonte interposta nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi di differenziazione, poiché essa esprime meri “auto-vincoli” legislativi – deve essere invece affermato il valore parametrico delle intese, in quanto l'art. 116, comma

⁵⁵ Cfr., tra le altre, Corte cost., 13 giugno 1995, n. 244, punto n. 3 del “Considerato in diritto”; 9 giugno 2008, n. 213, punto n. 4 del “Considerato in diritto”; 23 giugno 2015, n. 181, punto n. 2 del “Considerato in diritto”; 22 marzo 2017, n. 89, punto n. 2 del “Considerato in diritto”; 11 ottobre 2018, n. 196, punto n. 2.1.1 del “Considerato in diritto”; 6 luglio 2020, n. 189, punto n. 3.2 del “Considerato in diritto”; 22 ottobre 2020, n. 244, punto n. 3.1.1 del “Considerato in diritto”. Per un approfondimento, cfr. G. RIVOCCHI, *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, in *Diritto pubblico*, 2, 2017, pp. 357 ss.; ID., *Stat rosa pristina nomine, nomina nuda tenemus, ovvero: disvelata natura giurisdizionale della parificazione dei rendiconti ed effetti sull'autonomia regionale*, in *Le Regioni*, 6, 2022, pp. 1257 ss.

3, Cost. consente la differenziazione esclusivamente secondo le modalità e le forme stabilite dalle intese. Ne consegue che tali atti assumono il valore di fonti interposte nell'eventuale giudizio di legittimità costituzionale avente ad oggetto le leggi di differenziazione in caso di contrasto di queste ultime con i contenuti delle intese, ad esempio in ipotesi di incremento delle risorse trattenute sui territori eccedente il fabbisogno per lo svolgimento delle funzioni trasferite rispetto a quanto previsto dalle intese stesse.

7. Il da farsi, nella prospettiva dell'attuazione del regionalismo differenziato coerente con l'art. 119 Cost.

In definitiva, oltre a quanto già previsto dalla l. n. 86/2024, la coerenza con l'art. 119 Cost. imporrebbe ulteriori interventi preliminari che qui possono essere soltanto richiamati.

Deve essere anzitutto ribadita l'esigenza di attuare il sistema di perequazione generale previsto dall'art. 119, comma 3, Cost, per le finalità solidaristiche, assicurando la perequazione integrale per le funzioni connesse ai LEP, come previsto dall'art. 9 della l. n. 42/2009. Si tratta, come si è detto, di diritto vigente che non trova ancora applicazione a causa di una precisa scelta politica (rinvio al 2027), con l'effetto di lasciare lo svolgimento della funzione perequativa a meno capienti fondi "settoriali" (sanità, trasporti...), così rischiando di non adempiere ai doveri costituzionali di solidarietà. Inoltre, secondo quanto sopra indicato, occorrerebbe estendere, come si è detto, il meccanismo di perequazione c.d. "integrale", previsto per le funzioni connesse ai LEP, a tutte le funzioni amministrative il cui esercizio e finanziamento non dipende da scelte di autonomia regionale, bensì dalla legislazione statale.

In secondo luogo, sarebbe necessario completare il processo di perequazione infrastrutturale, fondamentale soprattutto per il Mezzogiorno, secondo quanto prefigurato dalla l. n. 42/2009 e disposto da alcuni interventi successivi del legislatore anche in connessione all'attuazione del PNRR.

In terzo luogo, occorrerebbe limitare l'utilizzo del criterio della spesa storica per il calcolo del costo delle funzioni unicamente al fine di ad assicurare in via transitoria le risorse necessarie sino al completamento della transizione ai costi e fabbisogni *standard*, necessari per garantire il

funzionamento del meccanismo solidaristico, assicurando che il processo di attuazione del regionalismo differenziato corrisponda a necessari criteri di trasparenza, correttezza e certezza per tutte le componenti della Repubblica.

In quarto luogo, sarebbe indispensabile rafforzare i principi collaborativi attraverso il sistema delle Conferenze, secondo quanto già sperimentato nel processo di attuazione della l. n. 42/2009 sul federalismo fiscale (Commissione tecnica paritetica e Conferenza permanente della finanza pubblica), anche al fine di assicurare una meglio definita revisione periodica degli strumenti di finanziamento della differenziazione per adeguarli sia all'andamento delle compartecipazioni, sia all'individuazione e aggiornamento dei LEP e dei relativi fabbisogni.

Occorrerebbe infine assicurare l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e i relativi raccordi in materia finanziaria, anche al fine di armonizzare i principi di autonomia/differenziazione espressi dal Titolo V con la spinta all'inclusione e alla coesione territoriale propria del diritto euro-unitario e del PNRR.

In definitiva, nella fase anteriore all'attuazione del regionalismo differenziato occorrerebbe creare le condizioni affinché possano trovare piena attuazione i principi dell'art. 119 Cost. in relazione a tutti gli enti sub-statali della Repubblica. A tali fini, come si è argomentato, è indispensabile garantire l'applicazione della disciplina vigente in materia di autonomia finanziaria e tributaria regionale e degli obblighi di perequazione, indispensabili per l'adempimento dei doveri costituzionali di solidarietà interregionale. Si tratta infatti di principi che, secondo le diverse direttrici sopra prese in esame, dovrebbero costituire presidio fondamentale e garanzia delle istanze unitarie e della coerenza "di sistema" del disegno costituzionale di autonomia, come testualmente indicato dall'art. 116, comma 3, Cost. nella parte in cui richiama, appunto, i principi dell'art. 119 Cost. come limite espresso nel processo di attuazione del regionalismo differenziato.

Article 119 of the Italian Constitution and the financial implications of asymmetric regionalism: squaring the circle

Guido Rivosecchi

Abstract: Muovendo dal nesso tra autonomia e differenziazione e dalla perdurante inattuazione del Titolo V, l'articolo prende in esame i possibili effetti della clausola di asimmetria introdotta dalla l. cost. n. 3 del 2001 (art. 116, comma 3, Cost.) sulle Regioni di diritto comune per indagarne le implicazioni finanziarie, individuando nel principio di corrispondenza tra funzioni e risorse e negli altri principi dell'art. 119 Cost. la "premessa" e, al contempo, il limite "di sistema" al regionalismo differenziato. L'articolo si sofferma quindi sull'intreccio tra la determinazione dei livelli essenziali e l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., anche alla luce delle recenti novità normative e giurisprudenziali, per analizzare la questione del finanziamento delle "ulteriori condizioni di autonomia" nel quadro dei principi costituzionali.

Abstract: Moving from the nexus between autonomy and differentiation and the continuing unimplementation of Title V, the article examines the possible effects of the asymmetry clause introduced by Constitutional Law No. 3 of 2001 (Art. 116, third paragraph, Const.) on ordinary Regions to investigate its financial implications, identifying the principle of correspondence between functions and resources and the other principles of Art. 119 Const. as the "premise" and, at the same time, the "system" limit to asymmetric regionalism. The article then turns to the intertwining of the determination of essential levels and the implementation of Article 116, third paragraph of the Constitution, including in light of recent regulatory and jurisprudential developments, to analyze the issue of financing "further conditions of autonomy" within the framework of constitutional principles.

Parole chiave: autonomia e differenziazione; regionalismo asimmetrico; principio di corrispondenza tra funzioni e risorse; finanziamento delle ulteriori condizioni di autonomia; limiti "di sistema".

Keywords: Autonomy and Differentiation; Asymmetric Regionalism; Principle of Matching Functions and Resources; Financing of Additional Autonomy Conditions; "System" Limits.

L'autonomia differenziata: verso quale modello di finanziamento*

*Floriana Cerniglia***

1. *Premessa*

La legge Calderoli (legge 26 giugno 2024, n. 86), recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma della Costituzione”, rappresenta un ulteriore *step* del percorso, ancora in molte parti inattuato, del decentramento partito in Italia agli inizi degli anni Novanta e approdato nella riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001. L’art. 116, terzo comma, della Costituzione è una novità assoluta di quella riforma prevedendo il passaggio alla competenza esclusiva delle Regioni a statuto ordinario (di qui innanzi RSO) di ventitré materie e che possono essere loro attribuite su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, sulla base di una intesa tra lo Stato e la Regione interessata, approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti. Poiché ogni materia si compone di funzioni, trattasi – secondo una ricognizione dell’Ufficio legislativo del Ministero per gli Affari regionali e le Autonomie – di circa 500 funzioni che possono passare alla competenza esclusiva delle RSO. Chiaro che un’autonomia differenziata per tutte le RSO, e su tutte le materie, comporterebbe un passaggio dal bilancio dello Stato a quello delle Regioni di quasi tutta la spesa pubblica al netto della spesa per interessi, per la previdenza (la parte del leone nella spesa pubblica italiana) la difesa, la giustizia e l’ordine pubblico. Un passaggio che, secondo alcune quantificazioni, molto preliminari, dell’Ufficio parlamentare di bilancio¹,

* Questo saggio riprende e aggiorna un nostro precedente lavoro: F. CERNIGLIA, *L'autonomia differenziata, i profili finanziari*, in *Nuove Autonomie*, 1, 2024, pp. 81-94.

** Professoressa ordinaria di Economia Politica presso l’Università Cattolica del Sacro Cuore.

¹ Cfr. di questi 100 miliardi, 42 miliardi riguardano la spesa per l’istruzione. *Audizione dell’Ufficio parlamentare di bilancio (UPB)* sui d.d.l. n. 615, 62 e 273 (Attuazione dell’autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario), Intervento del Consigliere UPB, G. Arachi, Roma 6 giugno 2023.

ammonterebbe almeno a 100 miliardi di spesa. Un potenziale ed elevato grado di decentramento sulla spesa pubblica².

Negli scorsi anni la richiesta di un massiccio trasferimento di materie è arrivata soprattutto dalla Lombardia, dal Veneto e dall'Emilia-Romagna³. Nodi di tipo tecnico-giuridico hanno rallentato e interrotto la predisposizione delle intese che riguardano i profili interpretativi del comma 3 del 116⁴ e soprattutto gli aspetti finanziari di questa riforma⁵. Detto altrimenti, quale dovrebbe essere la modalità di finanziamento delle Regioni che acquisiscono funzioni e materie? Il comma 3 del 116 lascia abbastanza indefiniti i profili finanziari dell'autonomia finanziaria delle Regioni ad autonomia differenziata; c'è solo un richiamo al rispetto dei principi dell'art. 119.

In questo spazio lasciato vuoto dal comma 3, la legge Calderoli – sulla scia di quanto richiesto, a partire dagli anni Duemila, dai Governatori soprattutto di Veneto ed Emilia⁶ e dalle bozze di intese dei Governi Gentiloni e Conte I – prevede un modello per il finanziamento delle materie oggetto del trasferimento incentrato sulla compartecipazione di ciascuna Regione al gettito di tributi erariali nazionali. In sostanza, nel sistema di governo multilivello italiano che si caratterizza già per due distinti modelli di finanziamento per le Regioni – uno per le Regioni a statuto speciale e uno, ancora *in fieri*, per le Regioni a statuto ordinario⁷ – si innesterà,

² Oggi, se si considera tutta la spesa delle amministrazioni pubbliche all'incirca un terzo è gestita dallo Stato, un terzo dalle autonomie locali, un terzo dagli enti di previdenza. Un ulteriore passaggio di spesa pubblica dal bilancio dello Stato a quello delle Regioni modificherebbe queste proporzioni.

³ F. PALLANTE, *Spezzare l'Italia, Le regioni come minaccia all'unità del Paese*, Torino, Einaudi, 2024.

⁴ Cfr. ASTRID, *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, Astrid paper n. 93, aprile 2023.

⁵ F. GALLO, *Costituzione, federalismo fiscale e autonomia differenziata*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2, 2024, p. 414 ss.

⁶ Utile ricordare che Roberto Formigoni condusse la sua prima campagna elettorale – con elezione diretta del Presidente della Regione – con lo slogan del 70-15-15. Cioè, già nel 2000, si chiedeva una compartecipazione di Regione Lombardia al 70% dei tributi erariali nazionali lasciando il 15% allo Stato e un 15% alla perequazione. La stessa tripletta è stata proposta nelle successive campagne elettorali dalle forze politiche di centro-destra. Fu in particolare il mantra della campagna elettorale di Roberto Maroni nel 2013.

⁷ Il nuovo modello di finanziamento per le Regioni a statuto ordinario era stato previsto nel d.lgs. 68/2011. La riforma è rimasta inattuata, ma costituisce ora uno degli obiettivi del PNRR.

sic et simpliciter, un terzo modello: quello per le Regioni ad autonomia differenziata. O, per meglio dire, si potranno incuneare tanti modelli: uno per ogni Regione che chiede l'autonomia differenziata, dato che funzioni e materie possono differire tra una Regione e l'altra. Ogni Regione avrà una propria aliquota di compartecipazione necessaria a garantire le risorse per il trasferimento delle materie/funzioni definite nelle Intese. Uno scenario fortemente frammentato. Regioni che acquisiscono materie e/o funzioni differenti – anche con una diversa composizione rispetto alle materie LEP e non LEP – e un meccanismo di determinazione delle aliquote di compartecipazione affidate a trattative bilaterali tra Stato e Regioni.

2. Il decentramento della spesa e il finanziamento

Nonostante siano passati più di vent'anni dalla riforma del Titolo V, la questione delle risorse e del corretto finanziamento delle Regioni è ancora il nodo principale da sciogliere nel percorso di (ri)ordine delle relazioni finanziarie tra livelli di governo come dettato dalla Titolo V⁸. Bene evidenziare che tutti i progetti di decentramento, anche negli Stati federali, devono sempre misurarsi con il corretto finanziamento della spesa di competenza dei governi locali e con il disegno di meccanismi di perequazione delle risorse tra i territori. In Italia, più che altrove, è una questione tecnica e politica particolarmente spinosa e complessa per i seguenti motivi: i) una spesa pubblica che presenta differenze regionali in particolare su alcune funzioni⁹; ii) un grado di sviluppo economico

Per approfondimenti G. PISAURO, *L'autonomia differenziata e i limiti della riforma del Titolo V*, in *Diritto pubblico*, 2, 2023, pp. 565-580.

⁸ Importante sottolineare che la riforma del Titolo V ridefinisce (con l'art. 119) i principi di autonomia finanziarie e le modalità di finanziamento soltanto per le Regioni a statuto ordinario, Province e Comuni, ma lascia del tutto intatto il "modello" di finanziamento delle Regioni a statuto speciale.

⁹ Le differenze regionali nella spesa pubblica possono dipendere da diverse variabili: struttura per età della popolazione, domanda di servizi, andamento dell'economia, costi di erogazione di un servizio, capacità fiscale, compartecipazioni/trasferimenti perequativi. Ad oggi non esistono studi approfonditi che mettono in evidenza il ruolo di ciascuna di queste variabili e che può "spiegare" le differenze regionali di spesa. Uno studio siffatto consentirebbe di avere una fotografia più precisa sulla "maggiore" o "minore" spesa di una Regione rispetto ad un'altra. Spesso invece la maggiore (o la minore) spesa di alcune Regioni viene banalmente imputata a questioni di efficienza (o di buon governo). Qualche dato sulla spesa pubblica per livelli di governo e per funzioni negli scorsi anni è stato sviluppato dal *Sistema dei conti pubblici ter-*

delle Regioni molto eterogeneo che implica una sperequazione dei gettiti dei tributi¹⁰; iii) i vincoli di spesa del nostro bilancio pubblico che non consentono di prevedere risorse aggiuntive per quelle Regioni che non dispongono di un gettito sufficiente a finanziare fabbisogni di spesa che dovrebbero essere grosso modo simili tra le Regioni.

A partire dagli anni Novanta, sotto i dettami di una emergente teoria economica del federalismo fiscale, molti Stati hanno intrapreso un percorso di riforme nella direzione di un maggiore decentramento fiscale, ossia una maggiore autonomia sul fronte della gestione di alcune funzioni di spesa e sul fronte di una effettiva autonomia finanziaria¹¹. La principale indicazione di *policy* che arriva dalla teoria economica è che il decentramento di alcuni servizi pubblici locali può portare a maggiore efficienza nella gestione degli stessi se questi sono ben commisurati ai desiderata dei cittadini che sono altresì in grado di controllare meglio l'operato dei propri amministratori locali attraverso una valutazione comparativa di quello che succede nei territori limitrofi e confinanti¹². Non sempre una fornitura locale di un servizio o di un bene pubblico è efficiente¹³. Occorre quindi stabilire bene quali servizi pubblici vanno decentrati e quali invece sia meglio lasciare al livello di governo nazionale. Inoltre,

ritoriali. Ma i dati sono poco coerenti con altre classificazioni sulle tipologie di spesa ed inoltre la ricostruzione di questi dati è stata interrotta negli ultimi anni (<https://www.agenziacoesione.gov.it/sistema-conti-pubblici-territoriali/>).

¹⁰ La capacità fiscale (cioè, il gettito riscosso da tasse e imposte) di un territorio dipende dal Pil prodotto.

¹¹ Questa tendenza al decentramento che si manifesta a partire dagli anni Novanta in moltissimi Stati è ben documentata in W. OATES, *An Essay on Fiscal Federalism* in *Journal of Economic Literature*, 3, 1999, vol. 37, pp. 1120-1149 e in F. CERNIGLIA, *Decentralization in the public sector: quantitative aspects in federal and unitary countries*, in *Journal of Policy Modeling*, Elsevier, vol. 25(8), 2003, pp. 749-776. Le tendenze sul decentramento per un campione ampio di Stati sono presenti negli indicatori OCSE che misurano anno per anno il grado di decentramento sia sulle spese sia sulle entrate: <https://www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-fiscal-decentralisation-database.html>.

¹² Una verifica empirica sul caso italiano (con riferimento in particolare ai Comuni della Lombardia) è presente in M. BORDIGNON, F. CERNIGLIA E F. REVELLI, *In search of yardstick competition: a spatial analysis of Italian Municipality Property tax Setting* in *Journal of Urban Economics*, 2, 2023, vol. 54, pp. 199-217.

¹³ Talvolta, l'erogazione locale di un servizio pubblico non consente di sfruttare le economie di scala connaturate a quel tipo di servizio (ad esempio è il caso delle grandi infrastrutture pubbliche).

il decentramento della spesa (cioè l'erogazione locali di alcuni servizi pubblici) esplica al meglio i suoi vantaggi – in termini e di efficienza e di maggiore *accountability* della classe politica – se anche i meccanismi di finanziamento incentivano comportamenti responsabili da parte degli amministratori locali che pertanto devono avere margini di effettiva autonomia nella fissazione delle aliquote delle imposte locali e di alcune tariffe e/o tasse. Poiché le entrate tributarie locali (tributi, tariffe e/o tasse locali) non sono in grado di finanziare tutta la spesa locale, il sistema di trasferimenti deve da una parte colmare questa differenza tra spesa decentrata e entrate tributarie e al contempo non deve innescare comportamenti opportunistici da parte degli amministratori, come ad esempio nel caso di un trasferimento erogato dal Governo centrale solo sulla base della spesa storica di quel territorio¹⁴.

Anche in Italia agli inizi degli anni Novanta, al fine di contenere deficit e debito elevati e rendere più efficiente la spesa pubblica, comincia un percorso di decentramento. La via è all'inizio con leggi ordinarie e amministrative¹⁵ e poi nel 2001 con la modifica del Titolo V della Costituzione. Sono anche gli anni in cui si “ridisegna l'Europa” all'interno di un ben preciso paradigma economico di riferimento: quello dei *mercati efficienti* che postula una crescita economica che può essere assicurata solo dalla concorrenza dei mercati. Il ruolo dello Stato e delle istituzioni sovranazionali è limitato: fare riforme per deregolamentare, rafforzare la concorrenza, liberare i “mercati” che sanno scegliere dove operare e investire. Questo paradigma si applica anche nel ripensamento del governo multilivello all'interno di un singolo Stato. I governi locali devono essere messi nelle condizioni di poter competere tra di loro perché la crescita deve partire dal basso attraverso un meccanismo di concorrenza tra i governi locali. Se i territori godono di margini di autonomia sulle competenze/spese e sulle entrate possono essi stessi disegnare le proprie politiche pubbliche portando maggiore crescita ed efficienza complessiva

¹⁴ Come è avvenuto in Italia fino agli anni Novanta. Infatti i trasferimenti ai governi locali per colmare la differenza tra spese ed entrate tributarie erano assegnati sulla base della spesa storica incentivando così la spesa dei governi locali che venivano dunque coperti dal deficit pubblico in costante aumento soprattutto fino al 1992.

¹⁵ Per esempio, le leggi Bassanini o le leggi istitutive dell'Imu (tributo comunale) e dell'Irap (tributo regionale)

all'interno di un paese. Anche il Italia, nel discorso pubblico, si comincia a dire che le politiche pubbliche devono, “partire dal basso e/o dai territori” e premiare, anche con maggiori risorse, i territori che crescono di più¹⁶. Ma nei fatti, il paradigma del “gocciolamento” declinato a livello territoriale, non ha portato in Italia né maggiore convergenza economica tra le Regioni né maggiore crescita complessiva¹⁷. Questo orientamento, sia nella letteratura economica sia nell'azione di molti governi, sta perdendo slancio¹⁸. Sul fronte dell'allocazione di poteri pubblici tra i livelli di governo, la pandemia e le recenti crisi sono state un forte promemoria del fatto che per i beni pubblici che presentano economie di scala e forti esternalità c'è la necessità di una fornitura sovranazionale e non già nazionale o addirittura lasciata ai territori, come nel caso italiano¹⁹. Nella riforma del Titolo V, le principali novità degli articoli 117 e 119 hanno riguardato l'ampliamento dell'autonomia finanziaria delle Regioni e delle competenze legislative e amministrative con la conseguente previsione, con legge dello Stato, di: i) principi generali che dovrebbero fungere da limite e cornice entro cui le competenze legislative delle Regioni si possono esercitare; ii) la competenza statale per la fissazione dei LEP (livelli essenziali delle prestazioni); iii) il finanziamento delle competenze regionali con tributi propri, compartecipazioni ai tributi dello Stato e un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale²⁰. Dal 2001 in poi, nessuna attuazione alle tre novità di cui so-

¹⁶ Come auspicato da G. TABELLINI in un editoriale: *I conservatori-sovrani riflettono nuovi conflitti economici, la sinistra no*, Il Foglio, 4 maggio 2019.

¹⁷ Cfr. T. PLUCHINO, A. ZANARDI, *Decentramento fiscale, crescita economica e convergenza territoriale: evidenze empiriche dal caso italiano*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRIO CURZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Territori e Autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 309-346.

¹⁸ Il pendolo del rapporto tra Stato e mercato sembra ora nella direzione dello Stato che dovrebbe riacquisire un ruolo maggiore per gestire meglio le sfide del nuovo contesto geopolitico; cfr. F. CERNIGLIA, *Fra Stato e mercato*, in *Rivista trimestrale di cultura e di politica*, 2, 2023, pp. 38-47 e anche C. DE VINCENTI, *Per un governo che ami il mercato*, Bologna, Il Mulino, 2024.

¹⁹ Se prima della pandemia e della crisi ucraina era un tabù discutere di beni pubblici europei, il tema è ora sempre più presente nel dibattito scientifico e di *policy*; cfr. M. BUTI, M. MESSORI, *Europa, Evitare il declino*, Milano, Il Sole 24 ore, 2024 e <https://legrandcontinent.eu/it/2024/09/09/il-rapporto-draghi-testo-integrale-e-punti-essenziali/>.

²⁰ Dal punto di vista della responsabilità finanziaria le compartecipazioni non sono manovrabili dagli enti territoriali, ma hanno il vantaggio di assicurare ai governi territoriali una garan-

pra; solo un ampliamento delle competenze regionali motivo per cui è ancora più problematica la richiesta del regionalismo differenziato da parte delle RSO²¹.

Non esistono i LEP per le materie ad oggi di competenza regionale (sanità, assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale con riferimento alla sola spesa in conto capitale²²) non sono stati stimati i fabbisogni standard per queste materie e di conseguenza non esiste alcun meccanismo e/o fondo perequativo tra le Regioni. Le RSO godono di limitata autonomia finanziaria: i trasferimenti sono circa il 75% delle entrate correnti, provengono da fondi vincolati su ciascuna materia/competenza (i cui stanziamenti vengono decisi annualmente in sede di legge di bilancio) e negli ultimi anni la quota di trasferimenti sul totale delle entrate regionali è anche aumentata²³.

In questi anni, l'attuazione del fisco regionale non ha suscitato tra le Regioni una premura paragonabile alle richieste di autonomia differenziata²⁴.

zia sull'evoluzione dell'ammontare di risorse che arrivano dal bilancio statale; l'art. 119 esclude i trasferimenti dal bilancio statale come forma normale di finanziamento, una preclusione che non si trova nemmeno negli Stati federali; Cfr. G. PISAURO, *L'autonomia differenziata e i limiti della riforma del Titolo V*, in *Diritto pubblico*, 2, 2023, pp. 565-580.

²¹ Per dare attuazione ai principi di autonomia finanziaria sanciti nel Titolo V, è intervenuta la legge delega n. 42 del 2009. A questa hanno fatto seguito otto decreti legislativi nel biennio 2009-2011, alcuni dei quali inattuati: ad esempio quello sulla perequazione infrastrutturale e quello, come già detto, sul fisco regionale (d.lgs. 68/2011).

²² Un discorso a parte merita la sanità; in questa materia esistono i Livelli essenziali di assistenza (LEA) che servono soltanto per effettuare un monitoraggio teso a verificare se le risorse a disposizione delle Regioni sono in grado di garantire i LEA. Il finanziamento della sanità non è la somma dei LEA, ma arriva da una decisione politica presa durante il processo di formazione di bilancio. Le risorse sono allocate a ciascuna Regione sulla base di un pro-capite pesato. Il finanziamento avviene in buona parte con l'Irap e il gettito da compartecipazione IVA e le quindici aliquote di compartecipazione (una per ogni regione a statuto ordinario) vengono ricalcolate ogni anno in modo da garantire il finanziamento del fabbisogno deciso con la legge di bilancio. Per altri approfondimenti, cfr. G. PISAURO, *L'autonomia differenziata e i limiti della riforma del Titolo V*, cit.

²³ Per questi dati, cfr. il disegno di legge AS 165 "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma della Costituzione", Memoria della Banca d'Italia, Roma 19 giugno 2023. Ad esempio, per quanto riguarda l'Irap, nel 2021 ha avuto un gettito pari a circa 22 miliardi a fronte di 42 miliardi circa di imposte totali regionali, mentre la compartecipazione IVA è stata di circa 70 miliardi.

²⁴ Come detto, il percorso dovrebbe ora accelerare per essere completato entro il 2026: tra le riforme abilitanti previste dal PNRR.

Il principale motivo della mancata riforma del fisco regionale è legato alle risorse. A causa dei divari di crescita e di reddito tra Nord e Sud²⁵ anche le capacità fiscali tra le Regioni sono molto sperequate mentre i “bisogni di spesa” dovrebbero essere grosso modo identici²⁶. La differenza tra queste spese e le entrate tributarie dovrebbe essere coperta da trasferimenti perequativi²⁷. Con i vincoli di finanza pubblica, soprattutto dopo la crisi 2008-2009, diventa sempre più difficile coprire queste differenze; a meno che le Regioni più ricche non cedano parte del loro gettito tributario ai territori più poveri.

In conclusione, proprio quando l'autonomia finanziaria doveva farsi avanti²⁸ la poca crescita economica e i conseguenti vincoli di finanza pubblica, hanno reso difficile la costruzione di meccanismi perequativi sia: i) sul fronte della riduzione del *gap* infrastrutturale che necessita giocoforza di un incremento di spesa in conto capitale per i territori con una sotto-dotazione di infrastrutture e finanziata con la fiscalità generale; ii) sul fronte della spesa corrente che concerne le funzioni fondamentali dei governi locali.

Lo scenario che si apre con le nuove regole del Patto di Stabilità e crescita non fa presagire nulla di buono; la riduzione del debito pubblico nei prossimi anni non lascia aperti molti spazi per incrementi di spesa.

²⁵ Mai colmato dall'Unità in poi. Ancora oggi, il Pil pro-capite di un cittadino che vive nel Mezzogiorno è poco più del cinquanta per cento di quello di un cittadino che vive nelle Regioni del Centro-Nord. I dualismi nel nostro Paese non riguardano soltanto il reddito ma anche le infrastrutture fisiche e sociali, come recentemente ben documentato dagli studi della Banca d'Italia, Cfr. M. BUCCI, E. GENNARI, G. IVALDI, G. MESSINA, L. MOLLER, *I divari infrastrutturali in Italia: una misurazione caso per caso*, in *Questioni di economia e finanza*, 635, 2021; M. BUCCI, L. GAZZANO, E. GENNARI, A. GROMPONE, G. IVALDI, G. MESSINA, G. ZIGLIO, *Per chi suona la campan(ell)a? La dotazione di infrastrutture scolastiche in Italia*, in *Questioni di economia e finanza*, 827, 2024.

²⁶ I bisogni di spesa pro-capite dovrebbero essere grosso modo identici tra i cittadini italiani a prescindere dal luogo di residenza; i dati ci restituiscono una fotografia diversa.

²⁷ Ad esempio, il gettito pro-capite dell'addizionale Irpef e dell'Irap nel 2019 è stato di 339 euro in Campania e di 630 in Emilia-Romagna. In Calabria 285 euro, e in Veneto e in Lombardia 524 e 764. Cfr. M. BORDIGNON M.F. NERI, C. ORLANDO C., G. Turati, *Autonomia differenziata senza autonomia fiscale?*, in *Osservatorio CPI Unicatt*, 19 gennaio 2023 (<https://osservatoriocpi.unicatt.it/>).

²⁸ Soprattutto dopo la legge delega n. 42 del 2009.

3. *La legge Calderoli e il nuovo modello di “governo multilivello”*

Perequare a risorse date (anzi sempre in diminuzione dopo il 2009!) è molto complicato perché innesca un conflitto politico tra le Regioni. Negli scorsi anni, la richiesta di riduzione del residuo fiscale e di maggiore autonomia da parte delle Regioni più ricche parte da questo dato di realtà²⁹. Primo – e principale obiettivo – da sempre dichiarato dalla Lega Nord: ridurre il residuo fiscale acquisendo maggiori poteri e risorse per i territori di suo tradizionale insediamento. Un obiettivo che si è esteso nel tempo anche all’agenda politica di altri partiti. Le pre-intese, firmate tra il Governo Gentiloni e le tre Regioni più ricche prevedevano il trasferimento di cinque materie (tutela dell’ambiente e dell’ecosistema; tutela della salute; istruzione; tutela del lavoro; rapporti internazionali e con l’Unione europea) e un trasferimento di risorse dal bilancio dello Stato a quello delle Regioni parametrizzato sia alla popolazione sia al gettito dei tributi maturato nel territorio regionale. Un meccanismo che, essendo agganciato al gettito, avrebbe garantito più risorse alle tre Regioni più ricche del nostro Paese e che da sole contribuiscono al 40 per cento del Prodotto interno lordo. Nella legge Calderoli il meccanismo di finanziamento delle materie trasferibili è più articolato: depotenzia e sfuma (almeno in apparenza) la questione della riduzione del residuo fiscale. Anzitutto le ventitré materie vengono suddivise in materie LEP e materie non LEP³⁰ sulla base delle indicazioni del CLEP³¹. Per le materie non LEP le intese potranno partire

²⁹ A. MANGIA, *L'Eterno Ritorno dell'autonomia differenziata*, in *forumcostituzionale.it*, 4 ottobre 2019 e G. VIESTI, *Contro la secessione dei ricchi, autonomie regionali e unità nazionale*, Bari, Laterza 2023.

³⁰ Sono materie LEP: norme generali sull’istruzione; tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all’innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali. Le materie non LEP: rapporti internazionali e con l’Unione europea, commercio con l’estero, professioni, protezione civile, previdenza complementare e integrativa, coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere generale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

³¹ Un comitato tecnico scientifico, istituito dal Ministro Calderoli, con funzioni istruttorie per l’individuazione dei LEP sulla base della normativa di settore e presieduta dal Prof. Cassese. Per una ricostruzione puntuale sui lavori di questo Comitato cfr. V. TONDI DELLA MURA, *Non è Voltaire*:

subito dopo l'approvazione della legge Calderoli. Per le materie LEP si prevedono due anni per la determinazione degli stessi con decreti legislativi delegati ed anche una stima dei relativi fabbisogni.

Importante evidenziare che tutto il meccanismo di finanziamento sia delle materie LEP (le cui risorse sono stimate sulla base dei fabbisogni) sia non LEP (che ricalcano la spesa storica dello Stato che passa al bilancio delle Regioni) ha forti analogie con il finanziamento delle Regioni a statuto speciale. Infatti una Commissione paritetica (composta da rappresentanti dello Stato e della Regione³²) ha il compito di fissare un'aliquota di compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio per finanziare il fabbisogno di spesa (nel caso delle materie LEP) o la spesa storica (nel caso delle materie non LEP)³³. I rischi di questa eventualità sono enormi: avremmo altre forme di specialità nelle "specialità regionali" (un *tertium genus* di Regioni) e una forte frammentazione dei centri decisionali e di efficacia dell'azione redistributiva dello Stato³⁴.

Si noti anche che la stima dei fabbisogni nelle materie LEP viene affidata alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS)³⁵. Una

le pagine bianche (e quelle grigie) del "Rapporto finale" del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, in Federalismi.it, 26 giugno 2024.

³² Saranno poi le Intese stesse a disciplinare il funzionamento delle Commissioni: ad esempio con quale regola di voto dovranno decidere. Anche questi aspetti lasciati indefiniti dalla Legge Calderoli meriterebbero ulteriori riflessioni.

³³ Art. 5 della legge che disciplina l'istituzione di una Commissione paritetica Stato-Regioni-Autonomie locali.

³⁴ Molto condivisibili le critiche mosse dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio quando si afferma: "Non si può escludere che l'autonomia differenziata evolva verso uno scenario fortemente frammentato, con un significativo numero di Regioni che acquisiscono funzioni differenti, con un diverso peso finanziario e con una diversa composizione fra spese relative ai LEP e spese per altre prestazioni. In questa prospettiva, una gestione delle compartecipazioni, affidata esclusivamente a trattative bilaterali all'interno delle Commissioni paritetiche potrebbe non garantire l'uniformità delle valutazioni e un adeguato coordinamento con la programmazione di bilancio. Sembra quindi permanere l'esigenza di una sede istituzionale unica dove le valutazioni e le decisioni possano essere prese in modo coordinato e con una valutazione complessiva. Alla stessa sede andrebbero anche ricondotte le valutazioni e le decisioni relative alla compartecipazione che, secondo il d.lgs. n. 68/2011 dovrebbe finanziare il fondo perequativo regionale nell'ambito del federalismo simmetrico" (pp. 50 e 51) cfr. G. ARACHI, *Audizione dell'ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, 1 febbraio 2024, Roma.

³⁵ Per dettagli sulla composizione dei membri della CTFS, le procedure di nomina e sulle relative funzioni della CTFS cfr. <https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/ctfs/index.html>.

determinazione, dunque, sia dei diritti (i LEP) sia dei relativi fabbisogni effettuata *in primis* da tecnici ed esperti, rispettivamente il CLEP e la CTFS³⁶. Un meccanismo contorto e complesso, che toglie qualsiasi controllo alla politica e ai cittadini su una delle riforme più importanti del nostro Paese. Qualora le Intese dovessero partire (anche solo sulle materie non LEP) la partita sarà in mano a pochi adepti: i componenti della CTFS e delle Commissioni paritetiche.

Inoltre, a causa dell'invarianza di bilancio, prevista dalla stessa legge Calderoli, la CTFS con molta probabilità stimerà dei fabbisogni che ricalcano sia la spesa storica sia la fotografia normativa dello *status* fatta dal CLEP. Se non ci sono risorse aggiuntive, i LEP saranno solo un *escamotage* per giustificare dei fabbisogni di spesa che rimescolano la spesa storica con conseguenze redistributive che al momento non è facile prevedere. Come detto, la questione del residuo fiscale ha ora assunto aspetti molto più sfumati. Una novità di rilievo nella legge Calderoli³⁷ è che non si prevede l'attribuzione di alcun extra-gettito alle Regioni che avranno l'autonomia differenziata dato che annualmente la Commissione pari-

Vale la pena anche evidenziare che sull'indipendenza di alcuni di suoi componenti è lecito esprimere qualche dubbio. La Presidente, Prof.ssa Elena D'Orlando e il rappresentante del Ministro per gli affari regionali, Prof. Andrea Giovanardi hanno fatto parte della delegazione veneta (durante il Conte D) incaricata per la stipula di intese; più recentemente sono stati nominati da Zaira come esperti da mettere a disposizione della CEI per fugare i dubbi sulla riforma. Per gli attuali componenti della delegazione trattante veneta, cfr. <https://autonomia.regione.veneto.it/la-delegazione-trattante>.

³⁶ Le preoccupazioni di un mancato raccordo tra scelte politiche e scelte tecniche e sul pericolo della poca trasparenza di queste ultime sono ben evidenziate nel testo dell'audizione del Consigliere dell'UPB, G. Arachi, laddove si afferma: «la determinazione dei fabbisogni non può tuttavia essere completata sulla base di sole considerazioni tecniche. Queste rappresentano la base informativa su cui incentrare la valutazione e la scelta politica, che è sempre necessaria per stabilire le priorità, assicurare la coerenza dei fabbisogni con le risorse disponibili e per guidare la scelta dei fattori da considerare rilevanti» (p. 27) ed anche «la determinazione del fabbisogno può richiedere una scelta tra approcci metodologici alternativi e fra fattori che possono essere considerati meritevoli di tutela che possono portare a esiti allocativi anche molto diversi. Pertanto, è opportuno assicurare un elevato grado di trasparenza sulle scelte adottate e il relativo impatto, non essendo le metodologie scientifiche in grado di per sé di rendere superflua l'assunzione di responsabilità politica sulle scelte distributive e sugli effetti di bilancio» (p. 33) cfr G. ARACHI. *Audizione dell'ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, 1 febbraio 2024, Roma.

³⁷ La prima versione del d.d.l. Calderoli (quella uscita dal Consiglio dei ministri) prevedeva la possibilità per le Regioni di trattenere l'extra-gettito.

tetica dovrà riallineare l'andamento dei fabbisogni di spesa regionale per le materie LEP con l'andamento del gettito dei tributi erariali compartecipati dalla Regione medesima per il finanziamento delle funzioni trasferite. Non ci saranno risorse aggiuntive nel caso in cui le risorse da compartecipazione al gettito crescessero in misura maggiore rispetto ad un fabbisogno di spesa per le funzioni trasferite³⁸. Questa possibilità di un extra-gettito in capo alle Regioni, è ora fugato dato che la Commissione paritetica procederà annualmente ad una rimodulazione dell'aliquota di compartecipazione per eguagliare il gettito dei tributi compartecipati ai nuovi fabbisogni di spesa per le funzioni trasferite. E tuttavia, anche questa modalità di finanziamento, presenta dei limiti. Ad esempio, non è chiaro se la rimodulazione annuale delle aliquote di compartecipazione – per assicurare un gettito pari al fabbisogno di spesa – farà riferimento a un gettito stimato o invece riscosso. Potrebbe darsi il caso che si dovrà procedere *ex post* ad una rimodulazione delle aliquote se il gettito previsto è stato inferiore al riscosso.

La possibilità di un extra-gettito per le Regioni esiste per le materie/ funzioni non LEP³⁹ richieste dalle Regioni e per le quali le intese possono essere subito stipulate. La legge Calderoli prevede soltanto che le risorse corrispondenti – e dunque la fissazione dell'aliquota – siano determinate dalla Commissione paritetica sulla base della spesa storica ad oggi corrisposta dallo Stato sulla Regione richiedente. Ma con quali modalità viene calcolata l'evoluzione annuale della spesa storica? Il testo, cioè, tace sulla modalità di revisione di tale aliquota nel caso, probabile, si dovesse determinare un extra-gettito⁴⁰.

³⁸ Per esempio, in una simulazione svolta dall'Ufficio parlamentare di bilancio, se nel periodo 2013-2017 le tre Regioni avessero avuto il trasferimento della materia istruzione finanziata da un'aliquota di compartecipazione all'IVA la differenza tra dinamica della spesa e dinamica del gettito sarebbe stata rispettivamente di dieci punti percentuali per la Lombardia, otto per il Veneto, e sei per l'Emilia-Romagna. Se così fosse, rimarrebbero solo due modi per compensare i punti percentuali in più di gettito (cioè, risorse) per queste Regioni: aumentare il disavanzo pubblico o ridurre la spesa in istruzione o per altre politiche pubbliche destinate alle altre Regioni.

³⁹ Circa 184 funzioni trasferibili, secondo una ricostruzione della Fondazione Mezzogiorno. Cfr. *L'Italia al bivio tra riforma dello Stato e autonomia differenziata. A che punto siamo?* Documento a cura di M. BORDIGNON, M. ESPOSITO, G. PISAURO, S. STAIANO, 25 marzo 2024.

⁴⁰ Cfr. I. ROSSI, A. ZANARDI, *I nodi da sciogliere lungo il cammino del federalismo*, Il Sole 24 ore, 11 aprile 2024.

Oltre alla questione del finanziamento ci sono altri aspetti molto problematici. Ne menzioniamo soprattutto uno: la mancanza di un limite alle richieste di funzioni e/o materie da parte delle Regioni. Le Regioni possono chiedere tutto, senza alcuna motivazione basata su un'istruttoria accurata e metodologicamente solida dei vantaggi della differenziazione di ciascuna materia e/o funzione⁴¹. Una interpretazione di quella parte del terzo comma che recita «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia possono essere attribuite» erroneamente espansiva, se applicabile a tutte le ventitré materie *tout court*. Tra queste ventitré materie: le norme generali sull'istruzione. Ma se sono generali, come è possibile trasferirle? Si determinerebbe una sorta di revisione costituzionale dell'art. 117 della Costituzione, una deroga/sospensione del Titolo V da parte delle Regioni ordinarie, tramite un comma dell'art. 116 e non già con la normale procedura di revisione costituzionale.

La legge Calderoli avrebbe dovuto indicare i limiti da porre alle richieste delle Regioni e che invece non sono presenti. La possibilità di escludere alcune materie e/o funzioni dalla trattativa per le intese viene prevista in capo solamente al Presidente del Consiglio «al fine di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie» (art. 2 della legge). In sostanza, il limite alle richieste delle Regioni viene lasciato all'interpretazione del Presidente del Consiglio di turno, un'anticipazione del premierato.

Importante anche osservare che tra le materie potenzialmente trasferibili, molte sono difficilmente qualificabili come bene pubblici locali (si pensi all'ambiente e all'energia) e pertanto non sono evidenti a priori i vantaggi di una gestione decentrata⁴². Nei prossimi anni, anche per fare fronte al nuovo contesto geo-politico e a nuove emergenze, sarà sempre più necessario procedere per grandi obiettivi e con politiche decise "dall'alto".

⁴¹ Una necessità questa, sempre evidenziata nelle tre memorie della Banca d'Italia al d.d.l. Calderoli (la prima del 19 giugno 2023, la seconda del 30 ottobre 2023 e l'ultima del 27 marzo 2024). Queste memorie esprimono preoccupazione sul fatto che l'unico limite alle richieste può arrivare solo dal Presidente del Consiglio dei ministri al fine di "tutelare l'unità giuridica ed economica" del Paese e ciò non è sufficiente anche per il motivo che essendo solo una facoltà in capo al Governo può utilizzarla per favorire alcune Regioni e non altre.

⁴² Ad esempio, dovrebbe essere chiaro che non si può pensare ad una normativa per l'ambiente che sia valida solo all'interno dei confini regionali, se si vuole che questa sia efficace.

Questo spezzatino di materie, funzioni e politiche pubbliche è quanto di più antistorico e anacronistico si possa palesare per i prossimi anni nel nostro Paese. Un modello disfunzionale e inefficiente soprattutto per le Regioni del Nord⁴³.

In conclusione, non ci sono soltanto aspetti di equità che vanno considerati in questa riforma, ma anche aspetti di efficienza⁴⁴. In una battuta: anche se in nostro Paese non avesse *gap* territoriali da colmare (e quindi non ci fossero aspetti equitativi da considerare) sarebbe comunque una riforma che mette a repentaglio la conduzione delle politiche pubbliche nei prossimi anni.

Ed è infine importante sottolineare che, in tutta la procedura disciplinata dalla legge Calderoli, (e sin dalle pre-intese Gentiloni) l'autonomia differenziata è stata interpretata come atto di natura pattizia tra Governo e Regione. Un altro elemento questo che richiama il modello pattizio delle Regioni a statuto speciale. La legge che recepirà la singola intesa non potrà essere oggetto di referendum e – data la natura pattizia delle intese – la revocabilità sarà possibile solo con il consenso di entrambi le parti: Governo e Regione. Un potenziale cambiamento radicale del modello di governo multilivello del nostro Paese.

4. Conclusioni

In un quadro siffatto, questa riforma è un salto nel vuoto come ben messo in evidenza da osservazioni critiche che sono arrivate in questi ultimi due anni dall'Ufficio Parlamentare di bilancio, dalla Banca di Italia, da enti e associazioni, da economisti e giuristi. Sono state espresse preoccupazioni per gli effetti sulla crescita e sulla coesione del nostro Paese. Se non sarà possibile destinare risorse aggiuntive per il finanziamento dei LEP si rischia di replicare gli attuali divari di spesa tra i territori con

⁴³ Questi aspetti di (in)efficienza della riforma sono stati recentemente ben sviluppati in S. FASSINA, *Perché l'autonomia differenziata fa male anche al Nord*, Roma, Castelvecchi, 2024.

⁴⁴ Un altro profilo che ci pare molto problematico di questa riforma concerne l'equilibrio di poteri. L'autonomia differenziata si innesta con la riforma del "premierato rinforzato". Un combinato disposto su cui è bene tenere alta l'attenzione. C'è il concreto pericolo di una rottura definitiva dell'equilibrio tra potere legislativo ed esecutivo. L'indebolimento e la marginalizzazione del ruolo del Parlamento in entrambe le riforme porteranno ad un inevitabile rafforzamento di rapporti diretti tra due esecutivi: quello nazionale e quello regionale.

l'aggravante di complicare il sistema delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, realizzando inutili torsioni al sistema di finanziamento – attraverso trasferimenti mascherati con le aliquote di compartecipazioni – con il solo effetto politico di non aumentare la responsabilità delle Regioni bensì di esacerbare i conflitti tra lo Stato e le Regioni e tra le stesse Regioni. Ma non è solo una questione di risorse, è anche una questione di potere e di chi dovrà decidere sulle politiche pubbliche. Non è azzardato pensare che le Regioni che chiedono l'autonomia saranno financo disposte a cedere un po' di risorse alle altre Regioni che non chiedono l'autonomia pur di portarsi a casa pezzi di politiche pubbliche importanti sulle quali (cosa ben più rilevante) potranno esercitare poteri, decisioni, cambiare modello organizzativo. A chi gestisce la cosa pubblica – e deve raccogliere consenso elettorale – importa non solo il *quantum* di spese da allocare, ma decidere su come e a chi distribuire quel *quantum*, poco o grande che sia.

Le Regioni che chiedono l'autonomia potranno gestire pezzi di Stato, fondando la richiesta solo sull'aneddotica di una maggiore efficienza regionale. Una riforma quindi che accentua l'autonomia su funzioni e spesa, ma nessuna responsabilità finanziaria. I Governatori “non ci mettono la faccia” ma – sul solco di quanto avviene per le Regioni a statuto speciale – si assicurano un trasferimento certo dal Governo centrale, imbellettato con un'aliquota di compartecipazione, decisa da una commissione paritetica, una per ogni Regione che chiede l'autonomia, e non già da un organo istituzionale unico per tutte le Regioni che avranno l'autonomia differenziata. Se poi, nei prossimi anni, il Governo dovesse essere obbligato a ridurre le risorse, rivedendo i fabbisogni e dunque riducendo l'aliquota di compartecipazione, le Regioni potranno sempre dare la colpa allo Stato che non finanzia i LEP. Il Governo centrale potrà dare la colpa all'Europa e ai suoi vincoli di finanza pubblica. Se l'autonomia sarà così congegnata, ci troveremo di fronte a uno scaricabarile perfetto. A rimetterci saranno tutti i cittadini del Nord e del Sud, che a fronte di minori risorse e minori servizi, ancora una volta, non sapranno di chi è la colpa⁴⁵.

⁴⁵ Cfr. F. CERNIGLIA, *Le Regioni e il rischio di giocare allo scaricabarile*, Il Sole 24 ore, 21 marzo 2024.

Importante infine osservare che i rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali, ai quali lo Stato può quindi concedere diversi gradi di autonomia, sono mutevoli e connaturati da sempre alla discussione intorno al federalismo e sul grado di decentramento. I fautori del decentramento danno un forte peso alla responsabilizzazione delle amministrazioni locali e al rispetto delle diversità delle preferenze dei cittadini dei governi locali. I sostenitori della soluzione accentrata sono preoccupati di mantenere condizioni di uguaglianza nell'offerta dei servizi pubblici e quindi hanno a cuore la realizzazione di obiettivi di equità (politiche redistributive) e di stabilizzazione (politiche monetarie e fiscali).

Spetterebbe dunque alla politica bilanciare i principi costituzionali di autonomia e di solidarietà. La direzione intrapresa dalla legge Calderoli e delle eventuali intese, ci pare, non offre alcun spazio di bilanciamento. I meccanismi solidaristici, in assenza di risorse aggiuntive, saranno impossibili. Non si ravvisano principi autonomistici dato che il finanziamento delle maggiori spese sarà assicurato solo da trasferimenti dal Governo centrale mascherati attraverso la determinazione di un'aliquota di compartecipazione.

Si ha l'impressione che questa riforma, come successo dagli anni Duemila in poi con le richieste delle Regioni del Nord di trattenere il residuo fiscale, alla fine abbia solo un obiettivo pratico e strumentale da parte di alcune forze politiche: proteggere le zone forti dell'Italia⁴⁶ cambiando "modello", abbracciando *in toto* quello delle Regioni a statuto speciale. Una china pericolosa e disfunzionale.

⁴⁶ Se poi si volessero fare passi indietro e leggere con molta attenzione tutto il dibattito sul regionalismo italiano (dall'Unità in poi) ci accorgiamo che si tratta di un tema intrinsecamente connaturato alla storia del nostro Paese. Nella storia dell'Italia contemporanea c'è sempre stato anche uno stretto rapporto tra situazioni di crisi e ripresa dei temi del federalismo e dell'autonomia. Se n'è discusso spesso aspramente a livello sia ideologico che politico. Basti qui menzionare ad esempio all'autonomismo territoriale lombardo portato avanti da Giuseppe Colombo (che si contrapponeva al centralismo di Crispi) o alle idee di autogoverno come strumento per l'affermazione del Mezzogiorno, portate avanti da Napoleone Colajanni. Cfr. C. PETRACCONE, *Federalismo e autonomia in Italia dall'unità a oggi*, Bari, Laterza, 1995.

Asymmetric autonomy: towards which funding model

Floriana Cerniglia

Abstract: La questione del finanziamento delle Regioni è ancora il nodo da sciogliere nel percorso di (ri)ordine delle relazioni finanziarie tra livelli di governo previsto dalla Titolo V. La riforma del fisco per le Regioni a statuto ordinario è prevista dal PNRR. Per le Regioni che chiedono l'autonomia differenziata invece, la Legge Calderoli prevede un meccanismo di finanziamento difforme da quello delle Regioni a statuto ordinario e molto simile a quello delle Regioni a statuto speciale: compartecipazioni al gettito dei tributi erariali nazionali per finanziare sia le materie LEP sia quelle non LEP e assenza di un meccanismo perequativo. C'è il rischio di un aumento dei divari, di un assetto frammentato e di carenza di coordinamento nazionale nelle modalità di finanziamento delle Regioni.

Abstract: The issue of financing the Regions remains a key challenge in the process of (re)ordering the financial relations between levels of government, as outlined in Title V. The PNRR includes a taxation reform for ordinary statute regions. However, for regions seeking asymmetric autonomy, the Calderoli Law introduces a financing mechanism similar to that of special statute regions, but different from that of ordinary statute regions. It involves tax-sharing in tax revenues coming from State taxes to finance both essential public services (LEP) and additional regional services (non-LEP) and the absence of an equalizing mechanism. However, this introduces the risk is of increasing disparities and fragmented coordination of the national fiscal system for financing the Regions.

Parole chiave: fondo perequativo, aliquota di compartecipazione, fabbisogno di spesa, Commissione paritetica, residui fiscali.

Keywords: Equalisation Fund, Tax-sharing, Expenditure Needs, Joint Commission, Fiscal Flows.

Il ridimensionamento dell'interesse nazionale nella legge Calderoli: quale strategia di “riallineamento” costituzionale? Dalla legge “procedurale” alla legge di principi

Nicola Gullo*

1. *Il complesso processo di realizzazione del regionalismo differenziato*

Il percorso di attuazione dell'art. 116, co. 3 Cost. è stato molto lungo e complesso e ha scontato una serie di difficoltà di carattere politico-istituzionale e giuridico che ne hanno rallentato la realizzazione¹.

Anzitutto, non vi è dubbio che l'implementazione del Titolo V della Costituzione, come riformato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, ha richiesto la definizione di un nuovo equilibrio istituzionale tra Stato e Regioni² che ha messo in secondo piano, quanto meno nella fase iniziale, la prospettiva del regionalismo differenziato.

* Professore ordinario di Diritto Amministrativo, Università di Palermo.

¹ Sul tema del regionalismo differenziato esiste ormai una letteratura giuridica imponente: si vedano, tra gli altri, F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 51 ss.; L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?* e N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 159 ss. e 51 ss.; L. VANDELLI, *Devolution e altre storie*, Bologna, Il Mulino, 2002, spec. p. 67 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2002; M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in *Federalismi.it*, 13 dicembre 2002; ID., *La differenziazione delle forme e delle condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 135 ss.; T.E. FROSINI, *La differenziazione nel regionalismo differenziato*, 4/2014, in archivio.rivistaaic.it; D. GIROTTI, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, Torino, Giappichelli, 2019; più recentemente F. MANGANARO, *Il regionalismo differenziato nell'attuale dibattito parlamentare*, in *Federalismi.it*, 17 aprile 2024.

² Per una valutazione delle innovazioni introdotte riforma del Titolo V si rinvia, *ex multis*, a S. MANGIAMELLI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002; C. DESIDERI, *Regioni politiche e territori*, Milano, Giuffrè, 2015; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2012; F. MERLONI, *Il ruolo della Regione nella costruzione di una nuova am-*

Inoltre, la genericità delle indicazioni contenute nell'art. 116, co. 3 Cost., ha sollevato un intenso dibattito giuridico e politico sulle caratteristiche del modello del regionalismo asimmetrico e, quindi, sulle potenzialità di questo ampliamento delle condizioni di autonomia delle Regioni a statuto ordinario. Com'è noto, le incertezze interpretative hanno riguardato sia i profili sostanziali che quelli procedurali disciplinati dal terzo comma dell'art. 116, stimolando l'elaborazione di una gamma molto articolata di orientamenti dottrinali in merito all'ambito applicativo dell'istituto³.

ministrazione territoriale, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Vol. I, Milano, Giuffrè, 2012, p. 393 ss.; G. FALCON, R. BIN (a cura di), *Diritto regionale*, Bologna, Il Mulino, 2018; M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, Giappichelli, 2018; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2018; più recentemente per una mappatura dei problemi legati all'attuazione del Titolo V si può consultare B. CARAVITA, M. PREZIOSO, G.M. SALERNO, *Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla Riforma del 2001. Materiali del Convegno, Roma 13-14 ottobre 2021*, in *Federalismi.it*, 23/2021.

³ A. D'ATENA, *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116 u.c. Cost.)*, in *Riv. AIC*, 4/2020, p. 313 ss., sottolinea che «la clausola di asimmetria di cui all'articolo 116, ultimo comma, Cost. costituisce un elemento essenziale del difficile compromesso che si raggiunse, in sede di riforma del tit. V Cost., per conciliare il mantenimento delle Regioni ad autonomia speciale con la riforma del titolo quinto». Inoltre, si vedano A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in D. DOMINICI, G. FALZEA, G. MOSCHELLA (a cura di), *Il regionalismo differenziato. Il caso italiano e spagnolo*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 258; E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2005; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Fed. Fisc.*, 1/2007, p. 156 ss.; T.E. FROSINI, *La differenziazione nel regionalismo differenziato*, 4/2014, in <http://archivio.RivistaAIC.it>; nonché, più recentemente, i contributi contenuti in AA.VV., *Regionalismo differenziato: un percorso difficile, Atti del Convegno "Regionalismo differenziato: opportunità e criticità"*, Milano, 8 ottobre 2019, in www.csfe-federalismo.it/images/attachments/atticonvegni/UniMi-CSF_RegionalismoDifferenziato_Dic2019.pdf; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 6/2019, p. 8 ss.; A. POGGI, *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del "modello plurale" delineato in Costituzione*, in *Federalismi.it*, 1/2020; L. VIOLINI, *Una forma di Stato a regionalismo differenziato? Percorsi e argomenti per l'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.*, Torino, Giappichelli, 2021, p. 177 ss. Sulle potenzialità offerte dal nuovo modello di regionalismo si vedano, peraltro, le considerazioni di L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?* e N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, cit., pp. 159 ss. e 51 ss.; O. CARAMASCHI, *Dalla specialità regionale alla differenziazione ex art. 116, terzo comma, Cost.: verso un sistema regionale asimmetrico*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Torino, 2020, p. 662. Sulla possibile estensione del regionalismo differenziato alle Regioni ad autonomia speciale cfr. M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, 2003, p. 135 ss.

Per quanto riguarda le esperienze straniere si rinviava a G. GARDINI, *Stato regionale e differenziazione territoriale: le esperienze straniere*, in *Nuove Aut.*, n. speciale, 1/2024, p. 239 ss.

Dopo alcune recenti iniziative regionali⁴ e la sottoscrizione delle prime bozze di intesa tra i Presidenti di tre Regioni e il Governo nazionale nel 2019⁵, con l'approvazione della l. 26 giugno 2024, n. 86, c.d. legge "Calderoli"⁶ si assiste ad un momento di svolta, non soltanto perché è stato delineato, in termini generali, il procedimento politico e legislativo per il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia alle Regioni interessate, ma anche perché sono stati individuati – ancorché in modo indiretto e, per certi versi, insoddisfacente – alcuni (limitati) criteri di ordine sostanziale che devono presiedere alla trattativa politica preordinata alla conclusione dell'intesa, di cui al comma 3, art. 116, nonché perimetrare il margine di azione assegnato a ciascuno degli attori istituzionali coinvolti nella attuazione del regionalismo asimmetrico: gli esecutivi regionali, il Governo nazionale, il Parlamento e gli organi di concertazione interistituzionale⁷.

⁴ Le Regioni Lombardia e Veneto hanno svolto il 22 dicembre 2017, con esito positivo, due referendum consultivi sull'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. Invece, la Regione Emilia-Romagna ha preferito subordinare l'avvio del procedimento ad una risoluzione del Consiglio regionale, approvata in data 3 ottobre 2017. La Corte costituzionale si è pronunciata, con la sent. n. 118/2015, sulla costituzionalità della l. reg. Veneto n. 15/2014, recante referendum consultivo sull'autonomia del Veneto, e della l. r. Veneto n. 16/2014, recante l'indizione del referendum consultivo sull'indipendenza del Veneto: per un'analisi cfr. L.A. MAZZAROLI, *Annotazioni e riflessioni sul referendum veneto in materia di «autonomia»*, in *Federalismi.it*, n. 17/2017 (13 settembre 2017); E. STRADELLA, *Riflessioni a partire dalla sentenza n. 118/2015 della Corte costituzionale: indissolubilità, autonomie e indipendentismi alla prova del costituzionalismo*, in AA.VV., *Profili attuali di diritto costituzionale*, Pisa, Pisa University Press, 2015.

⁵ Per una ricostruzione dei passaggi più rilevanti del percorso procedurale delle prime bozze, nonché del dibattito dottrinale, si veda C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di rilettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 18/2018. Un'analisi puntuale, sia pure con particolare riferimento al settore della tutela ambientale, si ritrova in S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *Federalismi.it*, 5/2020, p. 105 ss., nonché, in termini più trasversali, in F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia e Emilia-Romagna?*, in *Federalismi.it*, 6/2019, 20 marzo 2019; G. PICCIRILLI, *Gli «Accordi preliminari» per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali*, 2/2018.

⁶ Il disegno di legge contenente "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione", è stato presentato dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie Calderoli e approvato dal Senato della Repubblica il 24 gennaio 2024; è stato poi trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica il 24 gennaio 2024 alla Camera dei Deputati n. 1665.

⁷ Anche il ruolo dei Consigli regionali, definito in parte dagli statuti e dai regolamenti regionali, è una questione di assoluto rilievo e sembra presentare un risvolto limitato nell'attuale di-

Al di là di un inevitabile riferimento all'esigenza di preservare l'unità nazionale e i vincoli di solidarietà sociale, con il preliminare rinvio agli artt. 2 e 5 Cost. contenuto nelle disposizioni di apertura⁸ della legge "Calderoli", la disciplina *de qua* prefigura un profondo rinnovamento del sistema politico e amministrativo italiano, che risulta contrassegnato, però, da alcuni elementi di forte ambiguità, se non di vera e propria criticità, sia in ordine ai complessi passaggi procedurali che dovrebbero condurre alla effettiva realizzazione del regionalismo delle autonomie differenziate, sia con riguardo al nuovo scenario normativo, istituzionale e finanziario che dovrebbe subentrare all'assetto dualistico del regionalismo italiano. Prima di entrare nel merito delle soluzioni normative adottate della legge "Calderoli", occorre affrontare una preliminare questione che concerne l'ammissibilità di una legge-quadro per regolare le modalità di attuazione dell'art. 116, co. 3, dato che, come è stato in più occasioni rilevato⁹, si potrebbe sostenere che anche la definizione dei profili procedurali debba essere ricondotta alla riserva di legge rinforzata prevista dall'articolo costituzionale in esame.

disciplina legislativa del procedimento di attuazione dell'art. 116, co. 3 Cost. Così come un problema particolare si pone pure per la partecipazione degli enti locali, come richiesto dallo stesso comma 3: «su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali». Per una disamina degli aspetti più problematici cfr., *ex multis*, R. DI MARIA, *Ruolo degli Enti locali: dalla consultazione da parte della Regione all'assegnazione di una parte alle funzioni trasferite. Ovvero, della ambigua collocazione istituzionale (e dello sfortunato destino politico?) degli Enti locali nel sistema costituzionale italiano di governo multilivello*, in *Nuove Aut.*, n. speciale, 1/2024, p. 149 ss.

⁸ Art. 1, co. 1, l. n. 86/2024.

⁹ Si veda, per esempio, L.A. MAZZAROLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla «bozza di legge-quadro» consegnata dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie del Governo Conte II, Francesco Boccia, ai presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116, co. 3, Cost.*, in *Federalismi.it*, cit., che contesta la compatibilità della bozza di legge-quadro "Boccia" con le previsioni costituzionali e sostiene che, in ogni caso, non risulta in grado di vincolare né le Regioni, né il Parlamento e nemmeno il Governo. In senso critico, anche S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, cit., p. 130, il quale sottolinea come la disciplina relativa al regime autonomistico non potrà che essere contenuta nella legge approvata ex art. 116, terzo comma Cost., senza che possa derivare alcun impedimento giuridicamente efficace da una precedente legge ordinaria. Comunque, va ricordato che una disposizione regolativa dell'attività del Governo, in seguito all'iniziativa della Regione ai sensi dell'art. 116, co. 3 Cost., è stata già introdotta con l'art. 1, co. 571, l. 27 dicembre 2013, n. 147.

Pur dovendo riconoscere la fondatezza di osservazioni critiche sul ricorso a questo strumento legislativo¹⁰, non si può escludere del tutto l'opportunità di una legge ordinaria di carattere generale, con cui garantire un minimo di uniformità all'azione statale nell'ambito del negoziato politico-istituzionale con le Regioni¹¹, a condizione, ovviamente, che lo schema procedurale e i criteri direttivi introdotti dal legislatore statale risultino compatibili con i principi e le norme procedurali della Costituzione rilevanti *in subiecta materia*¹².

Con riferimento al modello concretamente adottato dal legislatore nel 2024, bisogna rilevare che la legge "Calderoli" ha cercato di sciogliere una serie di dilemmi e incertezze interpretative che hanno accompagnato il confronto politico e scientifico sul regionalismo asimmetrico di questi ultimi anni¹³, prevedendo un sistema di elaborazione e conclusione dell'intesa tra Regione e Stato – vera architrate di questa operazione di ingegneria istituzionale – essenzialmente incentrato sul binomio istituzionale esecutivo regionale-Governo nazionale, sia pure con la presenza di alcuni importanti correttivi, rispetto all'impostazione originaria del disegno di legge, per assicurare il coinvolgimento del Parlamento e degli organi di cooperazione interistituzionale, come la Conferenza unificata, di cui di cui all'art. 8 d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281. Tuttavia, nel modello introdotto dalla legge "Calderoli" – come si avrà modo di evidenziare in seguito – la decisione sull'ampiezza della nuova sfera di autonomia regionale sembra rimanere riservata essenzialmente all'accordo politico tra l'esecutivo regionale e il Governo nazionale, sulla scorta, peraltro,

¹⁰ Cfr. M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in *Federalismi.it*, 13 dicembre 2002.

¹¹ In questo senso CORTE DEI CONTI, SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Audizione sull'attuazione dell'autonomia differenziata (art. 116, terzo comma, della Costituzione)*, in www.corteconti.it.

¹² Cfr. Dossier preparato dai Servizi studi della Camera del 5 febbraio 2024.

¹³ Il confronto dottrinale sulle potenzialità applicative dell'art. 116, co. 3 Cost. è stato ampio e fecondo: per una ricognizione generale si può richiamare la bibliografia contenuta in PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Un nuovo regionalismo per l'Italia di domani. Le Regioni a 50 anni dalla loro istituzione: strategie per le riforme necessarie*, Roma, 2022, p. 32 ss., *passim*; inoltre, si possono consultare i contributi, con il relativo corredo bibliografico, presenti in AA.VV., *Il regionalismo differenziato*, in *Ist. Federalismo*, n. 4/2008; M. IMMORDINO, N. GULLO, G. ARMAO (a cura di), *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, e G. ARMAO, F. ASTONE, M. IMMORDINO, G. MOSCHELLA, V. PRUDENTE (a cura di), *Specialità e differenziazione. Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022.

di un approccio giuridico-istituzionale che appare chiaramente ispirato al principio del *favor* per l'espansione delle competenze legislative e amministrative regionali e della relativa autonomia finanziaria, anche a discapito di altre esigenze primarie di rilievo costituzionale, come quelle relative all'unitarietà e alla coerenza dell'ordinamento giuridico e al coordinamento della finanza pubblica.

Si deve sottolineare, peraltro, che il procedimento attuativo, nonché i criteri direttivi per l'assegnazione delle nuove competenze adottati dalla l. n. 86/2024 sono stati valutati in termini differenti dalla comunità scientifica¹⁴. Una parte della dottrina giuspubblicistica, infatti, privilegiando un'interpretazione estensiva dell'ambito applicativo del terzo comma dell'art. 116, ha considerato le soluzioni procedurali introdotte dalla legge "Calderoli" del tutto idonee ad avviare il regionalismo differenziato e riscattare, in tal modo, le delusioni e le incongruenze che sono emerse in sede di attuazione del nuovo Titolo V¹⁵.

Un altro orientamento dottrinale¹⁶, invece, non ha mancato di evidenziare come la legge "Calderoli" si debba considerare una risposta giuridico-istituzionale non equilibrata e tendenzialmente non in sintonia con i principi costituzionali che debbono sovrintendere all'applicazione dell'art. 116, co. 3 Cost., in quanto il nuovo sistema regionale che verrebbe prefigurato dal processo normativo in corso non sarebbe in grado di assicurare uguali opportunità e tutele sia alle Regioni con un maggiore indice di crescita economica, che rivendicano ulteriori forme di autonomia, sia alle Regioni con un minore tasso di sviluppo, che attendono semmai, in via prioritaria, la piena realizzazione delle misure di perequazione previste dall'art. 119 Cost.

¹⁴ Tali riflessioni hanno riguardato, dapprima, il disegno di legge "Boccia" e, successivamente, il disegno di legge "Calderoli": cfr. L. PADACINI, M. POGETTA, *L'autonomia differenziata: spunti a partire dalla ed. Bozza Calderoli e dall'ultima legge di bilancio*, in *Astrid Rassegna*, 2/2023.

¹⁵ In questo senso, si possono vedere, per esempio, M. BERTOLISSI, *Testi normativi e contesti costituzionali. Cose vere e meno vere a proposito dell'autonomia differenziata*, in *Senato della Repubblica 1° Commissione permanente Affari costituzionali*, n. 615 XIX Legislatura, 23 maggio 2023; L. VIOLINI, *Autonomia differenziata e interesse nazionale: una ridefinizione*, in *Nuove Aut.*, n. speciale, 1/2024, p. 55 ss.

¹⁶ Sul punto, *inter alios*, si possono richiamare S. FASSINA, *Perché l'autonomia differenziata fa male anche al Nord*, Roma, 2024; F. GALLO, *Perché l'autonomia fa male anche al Nord. Qualche osservazione sul libro di Stefano Fassina*, in *Astrid Rassegna*, 11/2024.

Rispetto alle censure di matrice dottrinale, l'aspetto che si intende analizzare riguarda l'insufficiente considerazione per l'interesse nazionale che traspare dalla strategia attuativa seguita dalla legge "Calderoli".

Peraltro, questo profilo è sicuramente venuto in rilievo anche nel contesto dei ricorsi proposti da quattro Regioni¹⁷ con riguardo alla legittimità costituzionale della l. n. 86/2024. Con un comunicato del 14 novembre 2024¹⁸ la Corte costituzionale, prima del deposito della sentenza, ha anticipato l'esito del giudizio costituzionale, precisando di avere ritenuto non fondata la questione di costituzionalità dell'intera legge sull'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie, ma di avere accolto alcune censure di costituzionalità, che attengono anche ad esigenze di salvaguardia dell'unitarietà dell'ordinamento repubblicano.

2. Quale rilevanza per l'interesse nazionale in sede di attuazione dell'art. 116, co. 3 della Costituzione?

Nell'ampio e trasversale confronto sulle potenzialità e criticità del regionalismo asimmetrico, l'attenzione è stata in prevalenza concentrata sulle aspettative autonomistiche delle Regioni dell'Italia centro-settentrionale e sui potenziali rischi per le altre Regioni, mentre sostanzialmente marginale – come rilevato in altra sede¹⁹ – è risultata la riflessione sul rilievo giuridico che dovrebbe assumere, anche nell'impianto normativo della legge Calderoli, l'"interesse nazionale", ovvero l'interesse generale della comunità nazionale²⁰. Una categoria che, sebbene non sia più formal-

¹⁷ Si tratta dei ricorsi n. 28 della Regione Puglia e n. 29 della Regione Toscana, pubblicati nella GURI del 11 settembre 2024, e dei ricorsi n. 30 della Regione Sardegna e n. 31 della Regione Campania, pubblicati nella GURI 18 settembre 2024.

¹⁸ Ufficio Comunicazione e Stampa della Corte costituzionale, Comunicato del 14 novembre 2024, in www.cortecostituzionale.it.

¹⁹ Si consenta di rinviare a N. GULLO, *Autonomia differenziata e interesse nazionale: spunti di riflessione per una ridefinizione*, in *Nuove Aut., n. speciale*, 1/2024, p. 43 ss.

²⁰ Le leggi di tutte le Regioni erano assoggettate ad un regime di controlli statali, di merito e di legittimità, sostanzialmente unitari, in forza dei quali non potevano essere promulgate in assenza del visto del Commissario di Governo presso la Regione. Sul rilievo e sulla portata dell'interesse nazionale nel controllo delle leggi regionali cfr., tra gli altri, T. MARTINES, *L'interesse nazionale come limite alle leggi regionali*, in G. MARANINI (a cura di), *La Regione e il governo locale*, vol. III, Milano, Edizioni di Comunità, 1965, p. 186 ss.; A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973, p. 27; V. ONIDA, *Caratteri del procedimento di controllo sulle leggi regionali*, in *Giur. cost.*, 1972, p. 1504 ss.; P. RIDOLA, *Competenze costituzionali del Governo e impu-*

mente evocata nelle disposizioni costituzionali introdotte dalla riforma del 2001²¹, non è certamente scomparsa nell'attuale assetto costituzionale, come ormai ampiamente sottolineato nella letteratura giuspubblicistica²²; semmai, tale nozione, pur avendo perso quel carattere di trasversalità (o genericità) che la connotava in precedenza, è stata implicitamente richiamata e trasfigurata attraverso la previsione di una serie di poteri statali ad opera della stessa l. cost. n. 3 del 2001, posti a presidio delle imprescindibili esigenze unitarie che informano l'ordinamento repubblicano. Infatti, se nella previgente disciplina costituzionale la giurisprudenza della Consulta aveva trasformato l'interesse nazionale, richiamato nell'originaria versione degli artt. 117 e 127 Cost.²³, da limite di merito²⁴ a vero e proprio limite di legittimità per la legislazione regionale²⁵, con la conseguenza di

gnativa delle leggi regionali, in *Giur. cost.*, 1972, p. 1530 ss.; G. TARANTINI, *Problemi e prospettive del controllo di merito delle leggi regionali*, in *Giur. cost.*, 1983, p. 1609 ss. Per quanto riguarda la complessa categoria di Nazione si rinvia l'attenta ricognizione di P. VERONESI, *Sulle tracce dei concetti di «Nazione» e di «Unità nazionale»*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2011, p. 313 ss. Sui "molti volti" dell'interesse nazionale prima della riforma del Titolo V – come espressione dell'indirizzo politico governativo o unità politica della Comunità o "unità" e "indivisibilità" della Repubblica ai sensi dell'art. 5 Cost. – si rinvia all'attenta ricostruzione di F. MANGANIello, *L'interesse nazionale scompare nel testo ... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Reg.*, 1-2, 2012, p. 60 ss.

²¹ S. BARTOLE, *Interesse nazionale, supremazia dello Stato e dottrina giuridica*, in *Le Regioni*, 2-3, 2011, p. 565 ss.

²² Cfr. F. MANGANIello, *L'interesse nazionale scompare nel testo ... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, cit., p. 57 ss.; più recentemente A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari ed evoluzione di un'araba fenice*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020. Il tema, peraltro, è stato approfondito in precedenza, tra gli altri, da L. SAPORITO, *Regionalismo, federalismo e interesse nazionale*, Napoli, Jovene, 2008; W. NOCITO, *Dinamiche del regionalismo italiano ed esigenze unitarie*, Milano, Giuffrè, 2011.

²³ L'interesse nazionale, come limite generale alla potestà legislativa regionale, era esplicitamente previsto in Costituzione agli artt. 117 e 127 e, altresì, negli Statuti speciali: F. MANGANIello, cit., p. 62.

²⁴ Sulla distinzione tra sindacato di merito e di legittimità nella giurisprudenza costituzionale si veda la fondamentale sent. n. 991 del 1988, con commento di R. Tosi, *Distinzioni e interferenze tra censure di legittimità e censure di merito*, in *Le Regioni*, 1989, p. 1907 ss.

²⁵ Risulta fondamentale la sent. n. 39 del 1971, in cui la Corte costituzionale dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 lett. a della l. n. 281 del 1970, nella parte in cui prevede che, nelle materie trasferite, siano riservate allo Stato «funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività delle Regioni che attengono ad esigenze di carattere unitario»; cfr. Cfr. S. MANGIAMELI, *L'indirizzo e il coordinamento: una funzione legislativa costituzionalizzata dalla Corte*, in *Giur. cost.*, 1997, p. 1131 ss. Il richiamo all'interesse nazionale come limite imposto alla competenza regionale, così da giustificare ritagli o riserve di funzioni a favore del-

innestare nell'ambito delle materie di legislazione concorrente un ulteriore vincolo di matrice statale, in occasione della revisione del Titolo V il legislatore costituzionale ha ritenuto opportuno, nella prospettiva del passaggio ad un modello istituzionale di equiordinazione tra lo Stato e le Regioni, eliminare, tra l'altro, ogni riferimento all'interesse nazionale²⁶. Nondimeno, la dottrina giuspubblicistica e la giurisprudenza costituzionale hanno chiarito che l'interesse nazionale riemerge implicitamente²⁷, anche con altre formulazioni normative, quale presupposto per una rilevante gamma di compiti, funzioni e competenze che sono state, in ogni caso, riservate allo Stato²⁸: però, rispetto al regime costituzionale previgente, si è verificata una "positivizzazione"²⁹ o "tipizzazione"³⁰ dell'in-

lo Stato si rintraccia, ad esempio, nelle sentt. nn. 203/74; 145/75; 191/75; 175/76: cfr. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2007, 24.

²⁶ Per quanto riguarda le caratteristiche del nuovo modello costituzionale si possono richiamare, *ex multis*, le osservazioni di P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 33, secondo cui «per la prima volta i diversi enti pubblici rappresentativi vengono posti, almeno in linea tendenziale, in una posizione di equiordinazione, senza che si alluda ad alcuna gerarchizzazione tra i diversi livelli di governo». Proprio nella scomparsa testuale del limite dell'interesse nazionale e dei controlli preventivi, nel rovesciamento dell'ordine di enumerazione delle competenze legislative si concretizza il potenziamento della potestà legislativa regionale previsto dalla riforma del 2001: così F. MANGANIello, cit., p. 58. Si vedano anche G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte Seconda della Costituzione*, in G. FALCON (a cura di), *Sviluppo e mutamento della Costituzione*, Padova, Cedam, 2003, p. 1251 ss.; F. BENELLI, *Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione*, in *Le Reg.*, 2006, p. 933.

²⁷ La dottrina giuspubblicistica ha evidenziato la svolta decisa impressa dalla riforma rispetto al passato regime costituzionale: così, ad esempio, C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001, V, p. 194 ss.; in molti contributi si sottolinea il passaggio ad un approccio costituzionale in cui le istanze unitarie sono ormai garantite attraverso strumenti di coordinamento interistituzionale: cfr. F. BENELLI, *Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione*, in *Le Reg.*, 2006, p. 933 ss.

²⁸ Non c'è dubbio che «la dottrina ha fornito una molteplicità di letture anche a proposito della sua eliminazione»: F. MANGANIello, cit., p. 70.

²⁹ In tal senso, G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, cit., pp. 1247-1271.

³⁰ Questa espressione si ritrova in A. ANZON DEMMIG, *Un passo indietro verso il regionalismo «duale»*, in S. MANCINI (a cura di), *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 231; M. SCUDIERO, *La legislazione: interessi unitari e riparto della competenza*, in A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma del Titolo V*, Milano, Giuffrè, 2005, 3 ss.; M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a Statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi pro-*

teresse nazionale, che non può ormai essere invocato come «autonomo titolo e fondamento generale di una potestà legislativa ordinaria statale»³¹, magari deducendolo dalla mancata modifica dell'art. 5 Cost.

Nell'attuale sistema, la preservazione delle esigenze unitarie dell'ordinamento repubblicano, quale limite alla spinta verso la differenziazione politica e giuridica ascrivibile al regionalismo, si può cogliere sia nel riconoscimento del potere statale di fissare i principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente, sia nella previsione di una competenza legislativa esclusiva dello Stato in particolari materie (soprattutto in quelle c.d. «trasversali») ³², sia nell'introduzione di un meccanismo dinamico di ripartizione delle competenze amministrative in base al principio di sussidiarietà ³³, sia, infine, nella disciplina di un potere sostitutivo

blematici della l. cost. n. 3 del 2001, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, secondo cui l'interesse nazionale è stato «esemplificato».

³¹ Cfr. F. MANGIANELLO, cit., p. 73.

³² In particolar modo, le c.d. materie trasversali possono essere considerate come una positivizzazione dell'interesse nazionale: in tal senso A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari ed evoluzione di un'araba fenice*, cit., p. 135 ss. Sulla nozione di «materie trasversali» cfr. G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1247-1271; A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologie delle competenze*, in *Quad. cost.*, 2003, p. 21, definisce tali competenze come «materie non materie».

Sulle materie trasversali si rinvia a S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino; Giappichelli, 2002; V. CERULLI IRELLI, C. PINELLI, *Normazione e amministrazione nel nuovo assetto costituzionale dei pubblici poteri*, in V. CERULLI IRELLI, C. PINELLI (a cura di), *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2004, p. 27; R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Milano, giuffrè, 2014, p. 22 ss.

³³ In tal modo, si conferisce un rilievo decisivo alla dimensione territoriale dell'interesse; i commenti alla sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003, che ha definito l'istituto della «chiamata in sussidiarietà», sono stati numerosi: si rinvia, tra gli altri, a L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà (a proposito della sentenza 303/2003 della Corte costituzionale)*, in www.astrid-online.it; 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 cost.*, 13 ottobre 2003; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa «concorrente», leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*, 2004, p. 587; A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.* 2003, p. 2776; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2004, p. 578.

Sulla complessa rilevanza del principio di sussidiarietà nell'ordinamento italiano si richiama, tra gli altri, A. POGGI, *Il principio di sussidiarietà e il «ripensamento» dell'amministrazione*

del Governo a tutela dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento nazionale³⁴. In altri termini, la sussistenza dell'interesse nazionale non si desume tanto dalla sopravvivenza di clausole costituzionali di carattere generale, quanto dalla previsione di specifici poteri statali di uniformazione giuridica, correlati ad interessi di rilievo nazionale³⁵, la cui corretta fisionomia giuridica è stata perfezionata dalla complessa e sofisticata trama giurisprudenziale della Corte costituzionale³⁶.

Orbene, l'articolazione dei poteri statali così delineata nel Titolo V costituisce la cornice giuridica di riferimento entro cui devono essere inquadrare le relazioni istituzionali tra Stato e Regioni, anche nell'ottica del regionalismo differenziato.

In sostanza, bisogna esaminare in che misura l'attivazione del sistema regionale asimmetrico, secondo la traiettoria della legge "Calderoli", oltre a rispondere alle aspettative regionali, possa andare ad incidere sui compiti e sulle prerogative affidati allo Stato a garanzia dell'interesse nazionale. Di conseguenza, l'analisi della l. n. 86 del 2024 deve muoversi in una duplice direzione: da un lato, si deve valutare fino a che punto

pubblica, in *Astrid*, 9 marzo 2005, www.astrid-online.it; A. ARU, *La continuità del regionalismo italiano*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 135 ss.

³⁴ Sull'interpretazione e sull'applicazione dei poteri sostitutivi si veda, recentemente, S. PAJNO, *Un bilancio dei poteri sostitutivi straordinari a vent'anni dalla entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001, con qualche modesta proposta*, in *Federalismi.it*, 20/2022.

³⁵ Proprio per segnalare il carattere pluralistico assunto dall'interesse nazionale, è stata evocata la metafora dell'"araba fenice": sempre A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari ed evoluzione di un'araba fenice*, cit., p. 364 ss., *passim*; per alcune considerazioni sul punto si veda M. CARRER, *L'interesse nazionale, araba fenice dell'ordinamento costituzionale. Metafore e paralleli giuridici una recente monografia*, in *Forum Quad. Cost.*, *rass.*, 2, 2021. Tra le molteplici ricostruzioni, si rinvia anche a R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Reg.*, 6, 2001, p. 1213 ss.; nonché a N. GULLO, *Autonomia differenziata e interesse nazionale: spunti di riflessione per una ridefinizione*, cit., p. 47.

³⁶ Dal quadro d'insieme tratteggiato dalla giurisprudenza costituzionale si evince che la Corte non adopera l'espressione "interesse nazionale", ma comunque richiama di continuo il concetto di esigenze unitarie non frazionabili per giustificare l'intervento dello Stato rivolto a dettare una disciplina unitaria: cfr. F. MANGANIELLO, *L'interesse nazionale scompare nel testo ... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, cit., p. 73; R. BIN, *Sette anni di riforme, ma i nodi rimangono irrisolti*, in *questa Rivista*, 2003, p. 551 ss. Per un inquadramento generale relativo all'evoluzione della giurisprudenza costituzionale cfr. G. VERDE, *Le trasformazioni dello Stato regionale. Spunti per una ricerca*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022; A. PIOGGIA, L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2007.

l'interesse nazionale venga preservato nell'iter procedurale preordinato all'approvazione dell'intesa, attraverso l'intervento di tutti gli organi costituzionali cui compete la salvaguardia dell'interesse nazionale³⁷; dall'altro lato, occorre analizzare le condizioni e le modalità con cui l'interesse nazionale dovrebbe essere garantito nel contesto del nuovo sistema regionale imperniato sull'accentuata differenziazione delle autonomie regionali³⁸.

Tutti aspetti, giova ribadirlo, su cui è intervenuta la recente sentenza della Corte costituzionale.

3. Segue. Le soluzioni adottate dalla legge n. 86/2024 per l'attivazione del regionalismo differenziato

Prima di soffermarsi sulle criticità della legge "Calderoli", è necessario ripercorrere la struttura complessa del nuovo meccanismo di attuazione dell'art. 116, co. 3, che risulta imperniato su cinque aspetti fondamentali:

- a) la definizione di una procedura di negoziazione e sottoscrizione dell'intesa che si presenta a "trazione" governativa e con un'indiscutibile impronta acceleratoria, almeno nello schema formale;
- b) l'ammissibilità, sia pure in termini potenziali, di un trasferimento generalizzato di funzioni legislative e amministrative nelle materie richiamate nell'art. 116, co. 3 Cost.;
- c) la subordinazione del trasferimento delle funzioni richieste dalle Regioni alla previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), nell'ambito delle materie in cui devono trovare applicazione;
- d) la previsione, sia pure abbastanza vaga, di un autonomo meccanismo di finanziamento delle nuove competenze, senza imporre, in via preliminare, la piena e completa attuazione del federalismo fiscale e

³⁷ Il tema è affrontato anche da R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, Il Mulino, 2003, 42; F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato: l'ineludibile ruolo del Parlamento*, in *Quad. cost.*, 2, 2019; A. PIRAINO, *Ancora sul regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità ed indivisibilità della Repubblica*, in *Federalismi.it*, 8/2019, p. 7; S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, cit., p. 98; da una prospettiva in parte diversa M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *www.federalismi*, 6/2019, p. 8 ss.

³⁸ In tal senso si rinvia anche a N. GULLO, *Notazioni sul regionalismo differenziato tra aspirazioni autonomistiche e solidarietà economico-sociale*, in *Nuove Aut.*, 3, 2020, p. 817 ss.; Id., *Le autonomie speciali nel prisma dell'attuazione dell'art. 116, co. 3 Cost.*, in *Dir. reg.*, 1, 2022, p. 210 ss.

l'introduzione degli strumenti di perequazione a garanzia della coesione territoriale;

e) l'introduzione di un sistema di monitoraggio affidato prevalentemente a strumenti cooperativi.

a) Con riferimento al primo profilo, bisogna rilevare che la procedura – una volta che è stata avviata in base alla richiesta della Regione interessata, è destinata a svolgersi attraverso diverse fasi negoziali che coinvolgono soprattutto il Presidente della giunta regionale e il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, oltre al Consiglio dei Ministri, ai sensi dall'art. 2: la fase iniziale preordinata alla elaborazione dello schema di intesa preliminare; la successiva fase rivolta all'approvazione dell'intesa definitiva da parte della Regione e del Consiglio dei Ministri; la fase di predisposizione del disegno di legge, cui dovrebbe seguire l'approvazione delle Camere a maggioranza assoluta.

Con riguardo alla prima fase procedimentale, occorre sottolineare che è stata prevista l'acquisizione del parere della Conferenza unificata e degli atti di indirizzo dei competenti organi parlamentari sullo schema di intesa preliminare, sulla scorta, però, di una tempistica stringente che si basa su termini perentori³⁹, decorsi i quali il Governo nazionale è legittimato a proseguire nella trattativa e a concludere in via definitiva l'accordo con la Regione⁴⁰.

b) Per quanto concerne il *quantum* di autonomia che può essere riconosciuto alla Regione, un problema interpretativo più rilevante investe la possibilità di prevedere o meno un trasferimento di funzioni legislative, oltre che amministrative. Ebbene, dalle disposizioni normative della legge "Calderoli" si evince che la richiesta della Regione – e quindi l'eventuale intesa definitiva – potrebbe riguardare tutte le materie di legislazione

³⁹ Ai sensi dell'art. 2, co. 4 e 5, l. n. 86/2024, sono previsti sessanta giorni per la formulazione del parere della Conferenza, novanta giorni per l'adozione degli atti di indirizzo parlamentari.

⁴⁰ In base all'art. 2, co 4., decorso il termine di sessanta giorni per l'acquisizione del parere della Conferenza unificata, lo schema di intesa preliminare è immediatamente trasmesso alle Camere per l'esame dei competenti organi parlamentari; mentre, ai sensi del comma 5, una volta decorso il termine di novanta giorni per l'elaborazione degli atti di indirizzo parlamentare, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie predispone in ogni caso lo schema di intesa definitivo, eventualmente dopo un ulteriore negoziato.

concorrente e le quattro materie di legislazione esclusiva statale, di cui al co. 3, ed avere ad oggetto sia le competenze legislative che quelle amministrative, consentendo in tal modo una profonda e radicale espansione dell'autonomia regionale con una corrispondente e significativa compressione dei compiti e delle funzioni dello Stato⁴¹.

La precisazione contenuta nell'art. 2, co. 1, secondo cui il negoziato si deve svolgere in modo distinto per ogni singola materia o ambito di materia riferibile ai settori nei quali sono previsti i livelli essenziali delle prestazioni, non compromette di per sé la possibilità che l'intesa, all'esito dell'attività negoziale, possa coinvolgere la totalità delle materie e, quindi, potenzialmente delle funzioni in atto esercitate dallo Stato.

Si tratta di una prospettiva di straordinaria innovatività, se solo si considera la circostanza che tutte le Regioni a statuto ordinario potrebbero, astrattamente, sollecitare e rivendicare un medesimo – o quanto meno analogo – livello di integrazione della sfera di autonomia.

c) Un altro punto qualificante della nuova disciplina concerne l'individuazione dei LEP, nelle materie indicate nell'art. 3, co. 3⁴², quale condizione necessaria per l'attribuzione di ulteriori funzioni alle Regioni⁴³. Invero, secondo quanto disposto dalla legge "Calderoli", questa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale può emergere dalla normativa vi-

⁴¹ Il co. 2, dell'art. 2 stabilisce che «l'atto o gli atti di iniziativa di ciascuna Regione possono concernere una o più materie e le relative funzioni». Data la formulazione generale, non si rinvengono ragioni sistematiche o testuali per ritenere che nella legge "Calderoli" si faccia solo riferimento alle funzioni amministrative. In senso critico rispetto all'estensione dell'art. 116, co. 3, anche al riparto delle competenze legislative, si vedano le lucide osservazioni di L. ELIA in occasione dell'indagine conoscitiva del Senato della Repubblica nel 2001(XIV Leg., Senato. Prima Commissione. 23 ottobre 2001); nonché sulla stessa lunghezza d'onda anche U. DE SIERVO, *Regionalismo differenziato (attuazione art. 116.3 Cost.)*, Roma 30 maggio 2023, in https://www.astrod-online.it/static/upload/prof/prof._ugo_de_siervo.pdf.

⁴² Le materie in cui devono essere individuati i LEP sono state scelte dalla legge Calderoli in modo ampiamente discrezionale. In base all'art. 3, si tratta delle seguenti materie: a) norme generali sull'istruzione; b) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; c) tutela e sicurezza del lavoro; d) istruzione; e) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; f) tutela della salute; g) alimentazione; h) ordinamento sportivo; i) governo del territorio; l) porti e aeroporti civili; m) grandi reti di trasporto e di navigazione; n) ordinamento della comunicazione; o) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; p) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

⁴³ In tal senso, l'art. 1, co. 2.

gente oppure può costituire il risultato dell'intervento normativo previsto dallo stesso art. 3 della legge *de qua*, che conferisce al Governo il compito di adottare uno o più decreti legislativi sulla base dei principi e dei criteri direttivi di cui all'art. 1, co. 791 - 801-bis, della l. 29 dicembre 2022, n. 197⁴⁴. Questa soluzione risponde all'esigenza di evitare sperequazioni in occasione del trasferimento di funzioni, ma si pone come un vincolo formalmente non previsto dal tenore testuale dell'art. 116, co. 3 Cost.⁴⁵ d) Inoltre, sono state inserite alcune disposizioni di carattere finanziario che affidano all'intesa il compito di stabilire le modalità di finanziamento delle funzioni da attribuire, prevedendo il sistema della compartecipazione al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale, nel rispetto dell'art. 17 della l. 31 dicembre 2009, n. 196, nonché di quanto previsto dall'art. 119, co. 4, Cost.⁴⁶.

Un riferimento, quest'ultimo, che, per la sua genericità, non sembra in grado di creare un rapporto stringente tra la individuazione della concreta modalità di finanziamento delle funzioni correlate ai LEP, che risulta riservata all'intesa, e la realizzazione piena e integrale del federalismo fiscale⁴⁷.

⁴⁴ A tale riguardo, con DPCM 23 marzo 2023 è stata istituito il Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (CLEP), incaricato di fornire il supporto alla cabina di regia per l'attuazione del regionalismo differenziato: il Comitato ha presentato un rapporto finale il 30 ottobre 2023.

⁴⁵ Proprio per l'incertezza dei criteri di ripartizione delle risorse finanziarie – rimessi alle determinazioni della Commissione paritetica Stato-Regione – autorevole dottrina ha evidenziato il rischio per l'unità del sistema: così, M. CAMMELLI, *Regionalismo differenziato oggi: risultati incerti, rischi sicuri*, in *Astrid rassegna*, 10/2018, astrid-online.it/rassegna/. Tali preoccupazioni trovano riflesso anche nelle osservazioni della CORTE DEI CONTI, SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Audizione della Corte dei conti su attuazione del federalismo fiscale e definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, 17 luglio 2019, spec. 11.

⁴⁶ In base all'art. 5, co. 2, d'intesa di cui all'art. 2 individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale, nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché nel rispetto di quanto previsto dell'articolo 119, quarto comma, Costituzione.

⁴⁷ Si vedano su questi aspetti le osservazioni di F. GALLO, *Perché l'autonomia fa male anche al Nord. Qualche osservazione sul libro di Stefano Fassina*, cit., e la replica del Ministro Calderoli, *Autonomia differenziata: un nuovo regionalismo che aumenterà l'efficienza e ridurrà i divari territoriali*, in <https://www.ilsole24ore.com/art/autonomia-differenziata-nuovo-regionalismo-che-aumentera-l-efficienza-e-ridurra-divari-territoriali-AF96TRCD>. Sulle difficoltà di attuazione del federalismo fiscale si vedano A. BRANCASI, F. MERLONI, *Politiche statali, politiche regionali e autonomia politico-amministrativa e finanziaria*, in *Le Regioni*, 2009, p. 14 ss.; F. MARTI-

e) Infine, si prevede un sistema di monitoraggio dell'osservanza delle condizioni dell'intesa da parte della Regione, che viene affidato ad una Commissione paritetica *ad hoc*, a composizione mista Stato-Regione, e alla Conferenza unificata, cui spetta in ultima istanza l'adozione di raccomandazioni, per orientare l'attività di esecuzione regionale e superare le criticità riscontrate⁴⁸.

Nelle materie relative ai LEP, i decreti legislativi di riordino di tali settori devono anche definire le procedure e le modalità operative per «monitorare l'effettiva garanzia», nel contesto di ciascun ordinamento regionale, dell'erogazione dei LEP «in condizioni di appropriatezza ed efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonché la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione»⁴⁹.

Nel complesso, la legge “Calderoli”, per l'avvio del regionalismo differenziato, ha introdotto un quadro giuridico “flessibile” in cui, a parte la pregiudiziale individuazione dei LEP, l'elaborazione del nuovo statuto autonomistico delle Regioni a statuto ordinario sembra sostanzialmente affidata alla negoziazione politica tra esecutivo regionale e Governo nazionale.

NES, *L'incerta evoluzione del principio di autonomia finanziaria degli enti territoriali dal testo originario della Costituzione al progetto di revisione in itinere*, in G. MOSCHELLA, A. MORELLI (a cura di), *Forma di governo, bicameralismo e sistema delle autonomie nella riforma costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016. In senso fortemente critico, si vedano anche G. VIESTI, *Autonomia differenziata, un processo distruttivo*, in il Mulino, 3, 2019, 1 ss., nonché ID., *Verso la secessione dei ricchi?*, Bari-Boma, Editori Laterza, 2019, spec. 24 ss.; ID., *Contro l'autonomia differenziata: superare gli egoismi e garantire diritti di cittadinanza per tutti*, in www.forumdisugualianzediversita.org; S. CASSESE, *Autonomia? Questo è secessionismo. La spesa crescerà*, in www.firsonline.info, 27 luglio 2019; R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia “differenziata”: allegramente verso l'everest*, in *Forum di Quad. cost.*, 16 marzo 2019; F. GALLO, *I limiti del regionalismo differenziato* e D. CONTE, *I rischi del regionalismo differenziato: profili fiscali e finanziari*, in L. CARPENTIERI, D. CONTE (a cura di), *Dal federalismo al regionalismo. Prospettive nazionali ed esperienze europee*, Torino, Giappichelli, 2020, rispettivamente pp. 7 ss. e 87 ss. In una prospettiva socio-politica, cfr. anche F. CERNIGLIA, *Regionalismo differenziato: i rischi di un'Italia a più velocità*, in *Agg. Sociali*, 2019, p. 542 ss.

⁴⁸ Art. 3, co. 4.

⁴⁹ Si tratta, comunque, di un'indicazione da considerare inadeguata, rispetto al parametro rappresentato dall'art. 76 Cost., in quanto negli articoli della l. 29 dicembre 2022, n. 197, non è possibile rinvenire principi di carattere sostanziale.

In tale prospettiva, allora, occorre valutare se sono stati previsti strumenti giuridici in grado di preservare le esigenze unitarie della Nazione nel processo di riconoscimento di nuove condizioni e forme di autonomia.

4. *Gli istituti di salvaguardia dell'interesse nazionale presenti nella legge "Calderoli": efficacia o inadeguatezza dei meccanismi previsti?*

In effetti, nell'impianto finale della l. n. 86 del 2024 sono innestati alcuni istituti che dovrebbero assicurare, potenzialmente, un adeguato bilanciamento tra le aspirazioni regionali a «ulteriori forme e condizioni di autonomi» e l'esigenza di unitarietà dell'ordinamento giuridico, valorizzando la rilevanza dell'interesse nazionale nel processo di formazione ed approvazione dell'intesa.

a) Anzitutto, deve essere richiamato il potere riservato al Presidente del Consiglio dei Ministri di escludere dal negoziato, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie o dei Ministri competenti per materia, alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa, al fine di tutelare l'unità giuridica o economica dell'ordinamento repubblicano⁵⁰. Si tratta di un correttivo di grande rilievo che dimostra come il Governo, in particolar modo il Presidente del Consiglio dei Ministri, possa ritenere, proprio in relazione alla sussistenza di un interesse nazionale di rilievo costituzionale o di una specifica prioritaria per le politiche statali, che, per alcune materie potenzialmente ricomprese nell'area applicativa del regionalismo differenziato, non debba nemmeno essere avviato il negoziato, né possano, di conseguenza, essere attribuite le relative funzioni alle Regioni.

Non si comprende, tuttavia, per quale ragione tale selezione non possa essere effettuata anche dal Parlamento, una volta che sia stato informato dell'avvio del negoziato, attraverso la formulazione di atti di indirizzo di carattere preliminare.

b) In secondo luogo, viene prevista, come evidenziato in precedenza, una complessa attività di monitoraggio sulle modalità di erogazione dei

⁵⁰ Art. 2, co. 2: «al fine di tutela l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, il Presidente del Consiglio dei Ministri, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie o dei ministri competenti per materia, può limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa».

LEP da parte delle Regioni dopo l'approvazione legislativa dell'intesa, la cui struttura procedimentale deve essere definita dai decreti legislativi, da adottare ai sensi dell'art. 3. Nondimeno, la stessa disciplina legislativa in esame delinea uno schema procedurale di base per lo svolgimento dell'attività di controllo, affidando tale compito alla Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali⁵¹ che, a sua volta, è tenuta a riferire annualmente sugli esiti del monitoraggio alla Conferenza unificata: quest'ultima potrà adottare, in presenza dei relativi presupposti, le necessarie raccomandazioni alle Regioni interessate al fine di superare le inadeguatezze e le situazioni critiche rilevate⁵². Si tratta di un sistema di accertamento degli eventuali inadempimenti regionali che appare ispirato al principio di cooperazione interistituzionale, ma risulta particolarmente farraginoso e presumibilmente poco incisivo. Peraltro, se la determinazione dei LEP è un compito del legislatore statale, la verifica sul grado di adeguamento dell'attività regionale ai parametri indicati nella normativa statale dovrebbe prevedere anche il coinvolgimento costante del Parlamento, quanto meno con la presentazione di una relazione periodica alle Camere da parte del Ministro per gli Affari regionali.

c) Inoltre, viene menzionato, nell'ottica del controllo sulle modalità nuove funzioni, il potere sostitutivo del Governo, da esercitare ai sensi dell'art. 120, co. 2, Cost., sebbene non sia stato predisposto un chiaro coordinamento con la procedura speciale per il monitoraggio delle modalità di erogazione dei LEP, secondo le disposizioni della legge "Calderoli" citate in precedenza.

⁵¹ Il funzionamento e la struttura della Commissione paritetica devono essere definite dall'intesa, però, all'art. 5, l. n. 86/2024, è stabilita la sua composizione: «fanno parte della Commissione, per lo Stato, un rappresentante del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, un rappresentante del Ministro dell'economia e delle finanze e un rappresentante per ciascuna delle amministrazioni competenti e, per la Regione, i corrispondenti rappresentanti regionali, oltre a un rappresentante dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e un rappresentante dell'Unione delle province d'Italia (UPI). In tutti i casi in cui si debba procedere alla determinazione delle risorse umane, la Commissione paritetica sente i rappresentanti delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative».

⁵² Indicazione contenuta nell'art. 3, l. n. 86/2024.

d) Occorre segnalare anche l'istituto della cessazione anticipata dell'intesa, che, ai sensi dell'art. 7, co. 1⁵³, non può, comunque, avere una durata superiore ai dieci anni. In generale, sono proprio le disposizioni dell'intesa a dovere prevedere i casi, i tempi e le modalità con cui lo Stato o la Regione possono chiedere la cessazione della sua efficacia, che deve essere deliberata con legge a maggioranza assoluta delle Camere: sorprende, però, che la legge "Calderoli" non fornisca alcuna indicazione in merito alle principali ipotesi che possono venire in rilievo.

Peraltro, è stata preservata anche l'ulteriore possibilità che lo Stato, qualora ricorrano « motivate ragioni a tutela della coesione e della solidarietà sociale » dovute alla mancata osservanza o applicazione dei LEP da parte della Regione⁵⁴, possa disporre in via unilaterale la cessazione integrale o parziale dell'intesa – in considerazione, quindi, dell'esigenza di salvaguardare un particolare interesse nazionale – tramite l'approvazione di una legge di modifica dell'efficacia dell'intesa, sempre con la maggioranza assoluta delle Camere⁵⁵.

Orbene, non c'è dubbio che, nel complesso, queste disposizioni normative, per un verso, consentono al Governo nazionale di delimitare in via preventiva l'ambito delle trattative, sulla scorta di considerazioni di carattere politico e giuridico, e, per altro verso, permettono l'attivazione di controlli statali *ex post* sull'attuazione dell'intesa, anche con esiti risolutivi. In sostanza, la legge "Calderoli" sembra prendere seriamente in considerazione la necessità di approntare specifiche misure a presidio dell'interesse nazionale per mantenere l'esercizio delle nuove funzioni e competenze da parte delle Regioni entro una cornice giuridico-istituzionale equilibrata e costituzionalmente orientata.

Eppure, l'assetto generale che emerge dalla legge *de qua* non permette di ritenere soddisfacente e conforme ai valori costituzionali l'effettivo livello di protezione dell'interesse nazionale concretamente garantito nel processo di formazione dell'autonomia regionale asimmetrica, nonché, in proiezione, nel nuovo scenario ordinamentale: in particolare, appare

⁵³ La durata dell'intesa viene determinata dalla stessa intesa, ma non può essere superiore a dieci anni.

⁵⁴ All'esito dell'attività di monitoraggio prevista dalla stessa legge "Calderoli".

⁵⁵ Art. 7, co. 1.

preponderante il ruolo del Governo, con un forte sottodimensionamento, se non uno snaturamento, delle prerogative del Parlamento⁵⁶, così da alterare il corretto processo politico di individuazione e ponderazione dell'interesse nazionale nel contesto di una trattativa interistituzionale che potrebbe condurre a una rilevante cessione di competenze anche legislative, strettamente correlate a interessi di carattere nazionale che richiedono una disciplina normativa unitaria nell'ordinamento repubblicano.

In altri termini, è possibile cogliere alcune significative criticità che inficiano la legittimità costituzionale del provvedimento legislativo in esame e meritano una puntuale ricognizione⁵⁷.

5. I profili di incostituzionalità della legge “Calderoli”

Sebbene il modello di regionalismo desumibile dalle disposizioni dell'art. 116, co. 3 Cost. si possa considerare ancora aperta a molteplici sviluppi e declinazioni, nondimeno dall'impostazione della legge “Calderoli” emergono alcuni evidenti profili di illegittimità costituzionalità, che probabilmente sono il risultato di un'esigenza politica di accelerazione del processo attuativo, anche a discapito della coerenza con l'attuale quadro costituzionale. Si tratta di incongruenze e contraddizioni che possono essere rilevate sulla scorta di una interpretazione di tipo sistematico del Titolo V, rifuggendo, pertanto, dalla tentazione di elaborare un astratto modello di regionalismo asimmetrico da sovrapporre all'analisi degli effettivi dati normativi.

Gli aspetti più controversi del nuovo modello sono tre e riguardano, in particolar modo, sia il *quantum* di autonomia che potrebbe essere riconosciuta alle Regioni, sia il rapporto tra il Governo e il Parlamento

⁵⁶ Per una riflessione più generale sul ruolo del Parlamento, con particolare attenzione alle soluzioni praticabili alla luce dei regolamenti parlamentari, si veda G. COSTA, *Il procedimento di attuazione del regionalismo differenziato: ipotesi per una valorizzazione del ruolo del Parlamento*, in *Federalismi.it*, 9/2021.

⁵⁷ In attesa di conoscere le motivazioni della sentenza della Corte costituzionale sulla legge “Calderoli”, comunque, in base al comunicato ufficiale, risulta che i giudici costituzionali hanno accertato la sussistenza di alcune illegittimità costituzionali.

nello svolgimento della trattativa *pro* intesa, sia, infine, le modalità di approvazione legislativa dell'intesa⁵⁸.

a) Anzitutto, bisogna evidenziare come l'inequivocabile tendenza della legge "Calderoli" ad estendere, potenzialmente, l'oggetto della trattativa e, quindi, dell'intesa a tutte le funzioni e competenze relative alle materie indicate nel co. 3, art. 116, così da ritenere ammissibile un trasferimento generalizzato di funzioni, compiti e poteri alle Regioni interessate, non si possa considerare una corretta applicazione della disposizione costituzionale *de qua*.

Semmai, l'ambito applicativo del regionalismo differenziato dovrebbe essere più propriamente messo in relazione con il criterio di strumentalità o di stretta pertinenza delle nuove funzioni regionali a specifici interessi di rilievo regionale: e ciò sulla scorta di un triplice ordine di considerazioni di ordine costituzionale.

In primo luogo, la formula normativa di apertura presente nel terzo comma dell'art. 116 Cost., pur non essendo decisiva dal punto di vista euristico, non è, comunque, priva di rilievo sul piano interpretativo: la locuzione «ulteriori forme e condizioni *particolari* di autonomia»⁵⁹ evoca la possibilità non tanto di introdurre una sorta di specialità "diffusa" per le Regioni a statuto ordinario⁶⁰, come a volte è stato proposto in dottrina, quanto di elaborare un regime autonomistico differenziato, ma di carattere settoriale, in quanto preordinato ad un ampliamento dei poteri regionali che deve risultare strettamente correlato a specifiche esigenze delle rispettive comunità territoriali, nell'ottica di un principio di sussidia-

⁵⁸ È stato, al riguardo, ridotto il controllo parlamentare al rango di una mera ratifica dell'accordo sottoscritto: cfr. A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia differenziata*, in *Federalismi.it*, 21/2018, spec. pp. 37-38. In una prospettiva in parte diversa, A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in *Federalismi.it*, 5/2020, p. 92, il quale, pur sostenendo, sulla base del principio di bilateralità sancito dal co. 3, che il Parlamento non possa approvare una legge in tutto o in parte difforme dall'intesa, ritiene ammissibile che le Camere possano dare indicazioni durante lo svolgimento del negoziato.

⁵⁹ Corsivo dell'Autore.

⁶⁰ Si vedano, al riguardo, le osservazioni di A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale*: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2008, p. 21 ss.; così anche M. IMMORDINO, N. GULLO, *La "specialità" regionale nella prospettiva del regionalismo asimmetrico*, AA.VV., *Diritto amministrativo e società civile*, Vol. III, Problemi e prospettive, Bologna, BUP, 2020, p. 42.

rietà “discendente”, secondo cui il trasferimento di competenze legislative e funzioni amministrative statali alle Regioni è giustificato soltanto dalla sussistenza di specifici interessi territoriali, nonché dalla dimostrazione dell’adeguatezza e della migliore efficacia dell’intervento regionale.

In secondo luogo, la previsione costituzionale di una riserva di legge ordinaria “rinforzata” contribuisce ulteriormente a delimitare il campo applicativo del regionalismo differenziato, se solo si tiene presente la circostanza che, durante i lavori parlamentari per l’approvazione della l. cost. n. 3/2001, la clausola della riserva di legge costituzionale, originariamente proposta *in subiecta materia*, è stata sostituita con l’attuale riserva di legge rinforzata: un cambiamento che testimonia – dovendosi escludere una lettura meramente politica delle modifiche normative apportate in sede parlamentare al disegno di legge costituzionale di revisione del Titolo V⁶¹ – la volontà del legislatore costituzionale di non innestare nelle disposizioni del terzo comma dell’art. 116 le premesse normative per una riscrittura totale del Titolo V (*rectius* degli artt. 117 e 118), bensì di prevedere una deroga più limitata e di tipo settoriale al riparto costituzionale di competenze tra Stato e Regioni a statuto ordinario, da realizzare con un processo normativo più flessibile rispetto al procedimento di revisione costituzionale e nell’ottica di uno stretto collegamento con puntuali e concreti interessi regionali.

Anzi, proprio la scelta di stabilire una riserva di legge ordinaria “rinforzata” porterebbe ad escludere che tale articolo possa essere invocato per l’attribuzione di competenze legislative, come rilevato da diversi studiosi già in fase di primo commento alla legge cost. n. 3/2001⁶².

Comunque, anche accogliendo la tesi dell’estensione dell’ambito applicativo del terzo comma alla potestà legislativa, nell’ottica di una parziale modificazione della ripartizione tra Stato e Regioni ordinarie sancita dall’art. 117 Cost., occorre quanto meno ribadire che la “decostituzionalizzazione” del processo di realizzazione del regionalismo differenziato

⁶¹ Per una puntuale ricostruzione dei lavori parlamentari si rinvia a L. GORI, *L'autonomia regionale differenziata a partire dai lavori preparatori della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2023, p. 56 ss.

⁶² In senso fortemente critico G. CORSO, *Convegno Autonomia regionale differenziata*, in *Nuove Aut., n. speciale*, 1, 2024, p. 349 ss.

non può significare che, attraverso il ricorso al procedimento legislativo speciale, si possa pervenire ad un ampliamento generalizzato dell'autonomia regionale, sulla base delle semplici aspirazioni politiche regionali; bensì più correttamente l'integrazione dell'autonomia regionale deve essere ancorata al principio di strumentalità o pertinenza delle competenze e delle funzioni da assegnare alle effettive e specifiche esigenze delle comunità regionali⁶³.

Infine, queste argomentazioni in ordine alla proporzionalità e alla congruità delle nuove forme di ampliamento dell'autonomia regionale trovano un ulteriore suggello nella considerazione che l'attribuzione delle competenze amministrative stabilita dall'intesa e dalla legge di approvazione non può, in ogni caso, disattendere il principio di sussidiarietà, di cui all'art. 118 Cost.: sicché, durante il procedimento deliberativo dell'intesa, si impone l'esigenza di una puntuale ricognizione degli interessi di rilievo regionale che giustificano anche l'assegnazione di questi ulteriori compiti e poteri amministrativi⁶⁴.

Orbene, si potrebbe obiettare che la formulazione abbastanza generica della legge "Calderoli" di per sé non escluda anche un approccio politico e giuridico più stringente sul piano del riconoscimento di nuove funzioni alle Regioni interessate e, in ogni caso, possa comportare l'attivazione di un confronto intergovernativo sostanzialmente incentrato su una verifica concreta delle esigenze regionali.

Invece, nella legge "Calderoli" non è previsto in modo espreso e inequivocabile che la domanda della Regione, che sollecita l'ampliamento della propria sfera di autonomia, debba essere puntualmente motivata e giustificata in diretto rapporto con gli interessi e le priorità regionali e nell'osservanza del principio di sussidiarietà: un dettaglio non irrilevante, giacché la pretesa regionale all'autonomia differenziata non può tradursi in una "lista della spesa", cioè in una serie di richieste apoditticamente

⁶³ Cfr. M. CAMMELLI, *Regionalismo differenziato oggi: risultati incerti, rischi sicuri*, in *Astrid rassegna*, 10, 2018.

⁶⁴ A. MORELLI, *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia*, in *Dir. pubbl. eur.*, 2, 2019, p. 18 ss. presenta un'approfondita analisi delle caratteristiche delle materie richieste dalle regioni; si veda anche V.P. GROSSI, *La perdurante attualità del regionalismo differenziato. Un'analisi dei contenuti delle 'bozze d'intesa'*, in *Diritti regionali*, 2, 2021, p. 358 ss.

avanzate, da contrattare ed eventualmente rimodulare attraverso un confronto eminentemente politico con l'esecutivo nazionale⁶⁵.

In sostanza, nella l. n. 86 del 2024 non è stato formalmente consacrato il principio di strumentalità o congruità delle competenze e funzioni rispetto agli interessi regionali, quale parametro di riferimento per l'attività negoziale del Governo nazionale, così come non sono richiamati i principi di sussidiarietà e proporzionalità: una mancanza di precisi riferimenti legislativi, nonché costituzionali, che sembra legittimare, quanto meno sul piano teorico, un approccio politico-istituzionale che non esclude dalla prospettiva del regionalismo differenziato il trasferimento generalizzato e complessivo di funzioni e compiti statali nelle materie di cui al terzo comma dell'art. 116, sulla base di considerazioni squisitamente o prevalentemente politiche⁶⁶.

In conclusione, non si può accogliere un modello di attuazione dell'art. 116, co. 3 Cost. che si fonda sulla semplicistica equivalenza tra la richiesta regionale di acquisizione di una determinata funzione e la sussistenza di un effettivo interesse regionale, dato che questo requisito dovrebbe essere autonomamente valutato, accertato e ponderato dal Presidente del Consiglio dei Ministri nel confronto dialettico con il Presidente della giunta regionale e con il coinvolgimento del Parlamento.

5.1. Segue. Il ruolo marginale del Parlamento nel processo di elaborazione del sistema delle autonomie differenziale

b) Un altro aspetto censurabile attiene alle modalità di svolgimento della fase negoziale e al livello di partecipazione del Parlamento. Se la trattativa è la sede cruciale in cui il Governo nazionale, nell'esercizio della funzione di indirizzo politico, è chiamato a valutare la congruità

⁶⁵ È chiaro, come dimostra la prassi già seguita per la redazione delle prime bozze di intesa, che gli interlocutori dell'esecutivo regionale sono i singoli ministeri, con cui si deve concordare, sul piano tecnico, il ritaglio delle funzioni da assegnare alla Regione; l'aspetto critico che si sta sottolineando è l'assenza di un inequivocabile criterio di ordine legislativo per l'attività del Governo e dell'amministrazione statale: cfr. A. MORELLI, *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia*, in *Diritto pubblico europeo*, 2/2019, p. 21 ss.

⁶⁶ Sul punto, anche la Corte costituzionale sembra indicare una violazione delle disposizioni costituzionali, laddove ravvisa l'incostituzionalità della legge per «la possibilità che l'intesa tra lo Stato e la regione e la successiva legge di differenziazione trasferiscano materie o ambiti di materie».

delle richieste regionali e a modellare la nuova condizione di autonomia regionale, ebbene, non avere riconosciuto e preservato, nel contesto di queste procedure, un ruolo significativo anche per le Camere – prevedendo, per esempio, l'adozione in via preliminare di atti parlamentari di indirizzo politico dell'azione del Governo – configura una violazione delle disposizioni costituzionali che assegnano in modo condiviso a Governo e Parlamento la funzione politica, sia pure con una suddivisione di compiti. Un'esigenza che risulta salvaguardata in tutti i settori dell'ordinamento in cui sussistono poteri riservati al Governo, come dimostra la disciplina relativa alla fase ascendente del processo di partecipazione dell'Italia all'integrazione europea.

A maggior ragione, nell'ottica del regionalismo differenziato, tenuto conto che si tratta di riscrivere proprio l'assetto costituzionale delle competenze di cui è titolare il Parlamento, nonché i compiti e le funzioni dell'amministrazione statale⁶⁷, la mancanza di un passaggio parlamentare iniziale, con la predisposizione di indicazioni preliminari in ordine alle priorità politiche da assicurare o al nucleo di funzioni statali da qualificare come intangibile in un dato frangente politico-istituzionale, costituisce un evidente *vulnus* alla posizione che l'istituzione parlamentare deve assumere nel processo di formazione e configurazione del sistema del regionalismo asimmetrico.

c) Un terzo profilo di assoluto rilievo, in continuità con il precedente, è costituito dall'anomala configurazione del procedimento legislativo che conduce all'approvazione dell'intesa.

Fermo restando che la legge "Calderoli", proprio per il suo rango normativo, non può certamente conformare, né condizionare in termini assoluti l'attività legislativa del Parlamento, com'è stato in varie occasioni messo in rilievo, tuttavia, la marginalità delle Camere nel processo deliberativo dell'intesa – già evidenziata in precedenza – si coglie in tutta la sua straordinaria rilevanza nello schema procedimentale predisposto dalla l. n. 86/2024, dato che la complessa fattispecie normativa di attuazione dal terzo comma dell'art. 116 - rappresentata dall'intesa e dalla relativa legge

⁶⁷ Proprio per il trasferimento di competenze amministrative alle Regioni; per quanto riguarda le trasformazioni dell'amministrazione regionale si rinvia a G. GARDINI, C. TUBERTINI, *L'amministrazione regionale*, Torino, Giappichelli, 2022.

di approvazione, deliberata a maggioranza assoluta delle Camere – è stata trasfigurata in una fonte normativa atipica, in cui è preponderante il ruolo del Governo e recessivo quello del Parlamento⁶⁸. In tal modo, è stato creato un rapporto “asimmetrico” tra gli organi costituzionali che non trova riscontro in analoghe disposizioni costituzionali.

Diversi sono gli indici normativi che fanno presumere l'illegittimità costituzionale di questa disciplina.

La prima notazione investe la portata complessiva della legge “Calderoli” che si presenta come un provvedimento essenzialmente “procedurale”, in cui non sono formalizzati – se non in modo indiretto e insoddisfacente – i principi che devono presiedere all'attività governativa di negoziazione dell'intesa⁶⁹: è vero che la posizione del Governo nazionale – in particolare del Presidente del Consiglio dei Ministri – cui spetta indiscutibilmente il compito di gestire le trattative, è condizionata dalle richieste regionali, però, nello stesso tempo bisogna considerare che l'attribuzione (*rectius* il trasferimento) delle competenze legislative (e amministrative) statali non può avvenire senza che lo stesso Parlamento abbia individuato i principi e i criteri direttivi che devono orientare la discrezionalità politica del Governo nella selezione delle funzioni da assegnare; né si può ritenere che la determinazione dei LEP⁷⁰, secondo i meccanismi in precedenza illustrati, sia decisiva e sufficiente, dato che i principi legislativi da introdurre non possono che riguardare la perimetrazione, lo scorporo e il conferimento delle funzioni statali alle Regioni.

⁶⁸ In tale prospettiva, A. PIRAINO, *Ancora sul regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità ed indivisibilità della Repubblica*, cit., 10; N. GULLO, *Notazioni sul regionalismo differenziato tra aspirazioni autonomistiche e solidarietà economico-sociale*, cit., p. 811 ss.; G. ARMAO, *Una riflessione sulle prospettive dell'autonomia siciliana nel controverso incedere del regionalismo differenziato*, in M. IMMORDINO, N. GULLO, G. ARMAO (a cura di), *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, cit., p. 197 ss.

⁶⁹ Anche nel disegno di legge “Boccia”, invero, si trascurava questo aspetto relativo ai principi di riferimento per la negoziazione governativa: per un esame generale del disegno di legge cfr. R. Bifulco, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Riv. AIC*, 4, 2019, p. 260 ss.

⁷⁰ Peraltro, anche con riguardo alla definizione dei LEP l'intervento governativo sembra essere preponderante: in tale senso, anche la Corte costituzionale, che censura «il conferimento di una delega legislativa per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP) priva di idonei criteri direttivi, con la conseguenza che la decisione sostanziale viene rimessa nelle mani del Governo, limitando il ruolo costituzionale del Parlamento».

La seconda osservazione è relativa al carattere non vincolante degli atti di indirizzo (*rectius* pareri) che le commissioni parlamentari devono adottare nei confronti dello schema preliminare di intesa: una soluzione che ancora una volta testimonia l'incidenza marginale delle Camere, giacché l'orientamento parlamentare può essere disatteso dal Governo con il solo obbligo di comunicare una specifica motivazione⁷¹.

5.2. *Segue. L'approvazione dell'intesa da parte del Parlamento*

La terza considerazione investe, infine, le modalità di esercizio del potere di approvazione dell'intesa da parte del Parlamento.

Nell'impostazione della legge "Calderoli" è prevalsa, rispetto all'alternativa prospettata in dottrina⁷², la soluzione che propende per un'approvazione parlamentare che non implica alcuna facoltà di apportare emendamenti all'intesa⁷³. Quindi, la legge di approvazione dell'intesa dovrebbe recepire *in toto* il contenuto normativo concordato tra l'esecutivo regionale e il Governo nazionale e trasfuso nel disegno di legge governativo, tranne che il Parlamento decida di rigettare integralmente l'intesa.

Anche se questa previsione legislativa non si può considerare in grado di vincolare i futuri passaggi parlamentari, si tratta, in ogni caso, di un modello giuridicamente non accettabile, sia perché questa limitazione non risulta desumibile dal tenore testuale dell'art. 116, co. 3, sia perché si assiste ad una compressione del potere deliberativo delle Camere non giustificata alla luce delle norme costituzionali che presiedono, in linea generale, all'esercizio della funzione legislativa.

L'intesa è sicuramente il presupposto indefettibile della legge di approvazione, che definisce le nuove condizioni di autonomia e dispone il trasferimento delle funzioni statali, ma – nella misura in cui non venga stravolta l'impostazione di fondo dell'accordo tra il Presidente della giunta regionale e il Presidente del Consiglio dei Ministri – è del tutto compatibile con il modello normativo configurato dall'art. 116 la possibilità di modificare (*rectius* derogare ad) alcune clausole dell'intesa da parte della

⁷¹ Cr. art. 2, co. 2, l. n. 86 del 2024.

⁷² Si veda, per esempio, S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, cit., p. 110 ss.

⁷³ Art. 2, co. 8.

legge “rinforzata”, sulla scorta di valutazioni generali circa la rilevanza dell’interesse nazionale che spettano, in ultima istanza, al Parlamento nell’esercizio della funzione legislativa.

D'altronde, il paragone con le intese da sottoscrivere con le confessioni non cattoliche, di cui all'art. 8 Cost., avanzato da alcuni autori, non regge, giacché in questa ipotesi l'incidenza dell'accordo sul sistema costituzionale è più limitata, dovendosi adattare i principi fondamentali e le libertà costituzionalmente garantite, soprattutto quella religiosa, alle peculiarità spirituali e culturali delle varie confessioni religiose. Nel caso dell'art. 116, co. 3 Cost., si tratta di riscrivere la trama costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni, sicché il ruolo del Parlamento non può essere confinato a quello di mera ratifica delle scelte politiche compiute dal Governo.

Invece, il sistema di approvazione dell'intesa delineato dalla legge “Calderoli”, non consentendo al Parlamento di influire in modo determinante e vincolante sui contenuti dell'intesa, anche laddove è disposta un'attribuzione (*rectius* un trasferimento) di competenze legislative dallo Stato alle Regioni, trasforma, dal punto di vista istituzionale, ogni approvazione parlamentare dell'intesa in un voto di fiducia sul Governo, con un'inevitabile “drammatizzazione” dei rapporti politici con l'esecutivo.

Alla luce di queste osservazioni, risulta evidente che, con la l. n. 86 del 2024, è stata adottata una strategia attuativa che non soltanto si fonda sulla (presunta) “decostituzionalizzazione” dell'assetto delle relazioni tra Stato e Regioni, ma si spinge fino al punto da produrre l'alterazione del sistema delle fonti normative di rango primario con l'introduzione di un procedimento legislativo atipico, solo parzialmente supportato da copertura costituzionale, in cui il potere normativo, attraverso il processo di formazione dell'intesa, è saldamente nelle mani del Governo.

L'anomalia risulta vieppiù macroscopica, se solo si effettua un confronto con le tipologie di atti legislativi previste dalla Costituzione: i decreti legislativi e i decreti-legge. È del tutto pleonastico sottolineare come, in entrambi i casi, il ruolo delle Camere è garantito e preservato dalle disposizioni costituzionali, dato che nella legge delega il Parlamento deve definire l'oggetto e determinare i principi e i criteri direttivi per l'esercizio della funzione legislativa da parte del Governo, oltre a controllare la successiva produzione legislativa governativa attraverso il parere delle competenti commissioni parlamentari, mentre in sede di conversione del

decreto-legge il Parlamento può ordinariamente introdurre emendamenti modificando anche radicalmente l'impianto normativo del provvedimento legislativo.

Al contrario, giova ribadirlo ancora una volta, nella prospettiva tracciata dalla legge "Calderoli", l'intervento normativo e, quindi, politico delle Camere viene depotenziato e diluito in tutte le fasi del processo deliberativo del nuovo statuto giuridico dell'autonomia regionale, con un evidente riflesso sul modo in cui può essere individuato e ponderato l'interesse nazionale nel contesto di quelle valutazioni politiche, legislative e amministrative che devono definire l'*an*, il *quid* e il *quantum* dell'autonomia differenziata per ciascuna Regione interessata.

Orbene, si può pensare di riscrivere la trama delle relazioni istituzionali, il riparto delle competenze legislative e amministrative, il sistema delle finanze pubbliche, il grado di autonomia regionale con una siffatta dequotazione della funzione legislativa parlamentare, ridotta ad un compito meramente notarile delle scelte normative del Governo e degli accordi politici conclusi con le Regioni? È di tutta evidenza che questo procedimento deliberativo comporta la violazione delle norme costituzionali di cui agli artt. 70, 114, 116, 117 e 118 della Costituzione.

Sorprende, peraltro, che questa anomalia non sia percepita nella sua rilevanza giuridica da quella parte della dottrina che, pur animata da un condivisibile tensione pro-regionalista, sembra sottovalutare le implicazioni della legge "Calderoli" per il sistema costituzionale delle fonti del diritto⁷⁴.

Inoltre, in questo modo viene travisato lo stesso principio di legalità che deve regolare l'attività governativa, anche quando presenta contenuti normativi e gestisce interventi di riordino amministrativo. Un esempio, al riguardo, può essere considerato emblematico al riguardo: ben altro è stato il ruolo del legislatore statale in occasione della c.d. riforma Bassanini, cioè del più massiccio conferimento di funzioni e compiti statali alle Regioni e agli enti locali. La l. delega 15 marzo 1997, n. 59,

⁷⁴ Su questo aspetto così delicato, la Corte costituzionale, sempre in base al comunicato, sembra optare per un'interpretazione costituzionalmente orientata del procedimento di approvazione dell'intesa, stabilendo che «la legge di differenziazione non è di mera approvazione dell'intesa ("prendere o lasciare") ma implica il potere di emendare delle Camere; in tal caso l'intesa potrà essere eventualmente rinegoziata».

pur assegnando al legislatore delegato un ampio margine di intervento per la nuova ripartizione delle funzioni amministrative, nondimeno ha predisposto un'ampia trama di principi e criteri direttivi per orientare e guidare le concrete scelte normative del Governo, stabilendo i compiti e le funzioni da trattenere a livello statale e precisando i parametri normativi per il conferimento delle altre competenze.

Pertanto, al fine di assicurare la piena conformità del procedimento attuativo dell'art. 116 Cost. alle norme costituzionali poste a presidio della funzione legislativa, il procedimento deliberativo dell'intesa e quello relativo alla sua approvazione parlamentare dovrebbero attenersi ad alcune essenziali condizioni giuridiche: occorre una preliminare individuazione con norme legislative dei principi generali che devono guidare il Governo, durante la trattativa con la Regione interessata, nell'individuazione e nella selezione delle funzioni da trasferire; bisogna prevedere il carattere vincolante dei pareri delle commissioni parlamentari sullo schema di intesa preliminare; è necessario soprattutto ribadire un potere di emendamento dell'intesa in sede parlamentare, consentendo l'inserimento nella legge di approvazione anche di una disciplina parzialmente differente da quella predisposta nell'intesa⁷⁵.

6. Quali correttivi ai limiti strutturali dell'attuale modello di attuazione dell'art. 116, co. 3 Cost.? Da una legge "procedurale" ad una legge di principi sostanziali per orientare l'attività governativa

Come si è cercato di segnalare, il processo attuativo dell'art. 116, co. 3 Cost., nell'ottica di una piena sintonia con il quadro costituzionale, non può essere regolato soltanto da una disciplina legislativa di tipo "procedurale", ossia preordinata esclusivamente a modellare le fasi procedurali della formazione ed approvazione dell'intesa, nonché a delineare i contenuti e l'efficacia dell'accordo *pro autonomia* differenziata, ma

⁷⁵ Cfr. R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 42; F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato: l'ineludibile ruolo del Parlamento*, in *Quad. cost.*, 2, 2019 e A. PIRAINO, *Ancora sul regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità ed indivisibilità della Repubblica*, cit. Peraltro, il «principio di integrità» delle intese andrebbe eventualmente riferito alle singole scelte devolutive presenti nell'intesa, piuttosto che all'intesa in quanto tale: così, S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, cit., p. 105.

anche da una normativa in grado conformare nella misura più ampia possibile la discrezionalità “negoziale” del Governo e degli esecutivi regionali, a prescindere dall’orientamento politico-partitico prevalente a livello nazionale e regionale.

Si tratta di definire, allora, alcuni principi che, per un verso, sono desumibili da un’interpretazione sistematica delle disposizioni normative dell’art. 116 Cost. e, più in generale del Titolo V, e quindi assumono un rango costituzionale, e, per altro verso, possono essere individuati e integrati sul piano legislativo dal Parlamento, per assicurare che l’attività di selezione delle nuove competenze regionali sia sempre condotta in modo compatibile con le istanze unitarie che contraddistinguono l’ordinamento costituzionale. D’altronde, se la Costituzione affida al Parlamento la funzione legislativa, l’eventuale cessione di competenze legislative – in un contesto di parziale sperimentazione giuridica come quello del regionalismo asimmetrico – ben può essere subordinata a condizioni e requisiti anche originali, che servono, comunque, a garantire la coerenza costituzionale delle nuove forme di autonomia regionale.

In altri termini, i principi che vengono in rilievo non possono essere solo quelli relativi alla dimensione procedurale, e nemmeno riguardare soltanto i LEP, ma è necessario altresì individuare i criteri per la selezione delle competenze da trasferire, nell’ottica del regionalismo differenziato. A tale proposito, si possono richiamare, sia pure con un carattere esemplificativo:

- a) il *principio di strumentalità* o di pertinenza delle funzioni da assegnare alle specifiche esigenze regionali (desumibile proprio dall’art. 116, co. 3 Cost.), che implica, tra l’altro, la conseguenza di una adeguata motivazione della richiesta regionale e di una puntuale valutazione tecnica e politica da parte del Governo, nonché in ultima istanza del Parlamento;
- b) il *principio di attribuzione delle competenze* per settori omogeni nell’ambito delle materie indicate nell’art. 116, co. 3 Cost., escludendo l’attribuzione generalizzata delle competenze e privilegiando il nucleo di compiti e poteri strettamente correlato agli interessi regionali;
- c) il *principio di primarietà dell’interesse nazionale* nel caso di un conferimento di competenze legislative nelle materie di legislazione concorrente, nel senso che la cessione della funzione legislativa non può (*rectius* non deve) necessariamente trasformare la competenza regionale

da concorrente in esclusiva, dato che può essere opportuno, se non doveroso, conservare allo Stato il potere di individuare norme legislative di carattere generale - sulla falsariga delle “norme di grande riforma economico-sociale della Repubblica” previste dagli statuti regionali speciali - vincolanti anche per l’ordinamento regionale⁷⁶.

Fermo restando che anche per l’assegnazione del potere legislativo alle Regioni si deve fare ricorso al principio di strumentalità, non vi è dubbio che l’intesa può consentire un’espansione della legislazione regionale a condizione di non compromettere la preservazione di alcuni inderogabili principi generali di matrice statale. Peraltro, andrebbe esplicitamente ribadito che, in sede di attuazione del diritto europeo, può essere indispensabile introdurre una disciplina nazionale uniforme che prescindendo dalla titolarità costituzionale della competenza legislativa, come chiarito in varie occasioni dalla giurisprudenza costituzionale;

d) il *principio di espressa individuazione delle competenze amministrative* che rimangono all’amministrazione statale, in quanto riferibili ad un interesse pubblico di rilievo nazionale.

Una gamma di principi, quindi, che serve a riaffermare la necessità di ricondurre il regionalismo differenziato nell’alveo del sistema costituzionale, in modo da evitare che possa trasfigurarsi in un progetto di ingegneria istituzionale destinato ad alterare, senza effettiva copertura costituzionale, il modello regionale italiano e a compromettere le esigenze unitarie dell’ordinamento italiano.

⁷⁶ Si potrebbe obiettare che la Corte costituzionale ha stabilito che le norme di riforma economico-sociale non si possano estendere alle Regioni a statuto ordinario nel contesto delle materie riferibili alla competenza residuale, di cui all’art. 117, co. 4, da qualificare, ormai, come di tipo esclusivo: tuttavia, si tratta di materie attribuite direttamente dalla Costituzione alle Regioni, mentre nel caso del regionalismo differenziato le nuove forme di autonomia sono concordate tra Regione interessata e Stato.

The downsizing of the national interest in the “Calderoli Law”: which constitutional “realignment” strategy? From “procedural” law to law of principles

Nicola Gullo

Abstract: La legge “Calderoli” per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell’art. 116, co. 3, della Costituzione, deve essere valutata anche nella prospettiva dell’interesse nazionale, che, nel vigente sistema costituzionale, è garantito, tra l’altro, dall’attribuzione di specifiche competenze legislative allo Stato. Il limitato coinvolgimento del Parlamento nella procedura di determinazione dei contenuti dell’intesa e di approvazione della legge di differenziazione, secondo le disposizioni della l. n. 86/2024, sembra configura una serie di illegittimità costituzionali che compromettono la validità dell’attuale modello di attuazione del regionalismo differenziato.

Abstract: The “Calderoli” law for the implementation of the differentiated autonomy of the regions with ordinary statutes, pursuant to Article 116, para. 3, of the Constitution, must also be evaluated from the perspective of the national interest, which, in the current constitutional system, is guaranteed by the attribution of specific legislative powers to the state. The limited involvement of Parliament in the procedure of determining the contents of the agreement and approving the differentiation law, according to the provisions of Law No. 86/2024, seems to imply a number of constitutional illegitimacies that undermine the validity of the current model of implementation of differentiated regionalism.

Parole chiave: Regionalismo; differenziazione; intesa; interesse nazionale; Parlamento.

Keywords: Regionalism; differentiation; agreement; national interest; Parliament.

Legge Calderoli e Città metropolitane: possibile rischio di ulteriore snaturamento dell'ente locale?

Daniela Mone*

1. Considerazioni introduttive

Tra le finalità enunciate dalla legge cd. Calderoli¹, all'art. 1, oltre all'unità nazionale e alla rimozione di discriminazioni e parità di accesso ai servizi essenziali sul territorio, è prevista l'attuazione del principio di decentramento amministrativo, della responsabilità, trasparenza e distribuzione delle competenze «idonea ad assicurare il pieno rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118 della Costituzione».

Invero, questi ultimi appaiono, più che finalità, principi strumentali all'unità nazionale intimamente legata al fine ultimo dell'ordinamento, rappresentato dallo sviluppo della persona.

È noto, infatti, come tanto il decentramento amministrativo quanto il principio di sussidiarietà cui lo stesso va informato, unitamente a quelli di differenziazione ed adeguatezza, sono funzionali al godimento dei diritti fondamentali della persona vale a dire allo sviluppo della persona umana, ai sensi degli articoli 2 e 3 Cost., da garantire su tutto il territorio nazionale in una Repubblica che l'art. 5 della Costituzione definisce «una e indivisibile»².

È noto, in altri termini, come l'obiettivo dell'ordinamento non è il decentramento in sé o un certo livello di autonomia ma, auspicabilmente, il modello di decentramento ed autonomistico più funzionale alla re-

* Professoressa Associata di Diritto pubblico, Università della Campania Luigi Vanvitelli.

¹ Il riferimento è alla legge n. 86 del 2024, intitolata «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione», (d'ora in poi anche legge Calderoli o legge).

² Per tali letture, F. CORTESE, *Un check-up per il regionalismo italiano*, in *Ist. Fed.*, 1, 2021, p. 112 ss.; A. MORRONE, *Per la Repubblica delle autonomie, dopo la pandemia*, in *Ist. Fed.*, 1, 2021, p. 40.

alizzazione del valore personalista che contraddistingue, come valore supremo, la nostra Costituzione³.

In tale prospettiva, la legge, quanto alle finalità enunciate, si pone in piena coerenza con il quadro costituzionale e con la *ratio* sottesa al Titolo V, come riformato nel 2001, a sua volta armonico rispetto al primo. Con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, preceduta dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 sulla forma di governo regionale, infatti, si intese rafforzare la dimensione autonomistica dell'ordinamento, implementando il disegno contenuto *in nuce* nell'art. 5 Cost. In particolare, se ne valorizzò il principio autonomistico che, invero, fino a quel momento, era stato mortificato dallo svolgimento delle disposizioni costituzionali. Prevalendo la cd. uniformità amministrativa⁴, dell'art. 5 Cost. si era privilegiata l'attuazione con riferimento all'unità della Repubblica: *rectius* si era favorita l'attuazione dell'unità, trascurando le autonomie e il principio autonomistico in genere, nell'erronea convinzione di una conflittualità fra il primo ed il secondo termine, laddove l'autonomia è funzionale all'unità, uno strumento per garantirla, oltre che per favorire una democrazia matura e partecipata⁵.

Concentrando l'attenzione sul ruolo che le autonomie (e, tra queste, le Città metropolitane) assumono nell'ordinamento in relazione alla garanzia di servizi e alla tutela di diritti sul territorio, nelle pagine che seguono, si analizzeranno le disposizioni che impattano sulle autonomie ed il loro ruolo alla luce delle finalità enunciate dalla stessa legge Calderoli, della *ratio* del Titolo V e della Costituzione, nel cui perimetro la legge va collocata.

³ In argomento v. G. SILVESTRI, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, intervento al Convegno trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, tenutosi a Roma il 1° ottobre 2007, in *associazione deicostituzionalisti.it*, 14 marzo 2008; A. RUGGERI, *Il principio personalista e le sue proiezioni in federalismi.it*, 28 agosto 2013, p. 3.

⁴ R. BIN, *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani in le Regioni*, 1-2, 2021, p. 42 ss.

⁵ Per tutti, V.G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 1975, pp. 277 e 286, che parla di autonomia come «faccia interna della sovranità».

2. *La riforma del Titolo V e la Città metropolitana come ente costitutivo della Repubblica.*

Con l'art. 114 della Costituzione, riformato dalla legge costituzionale n. 3/2001, viene introdotto a livello costituzionale un nuovo ente locale, la Città metropolitana che, fino ad allora, non esiste nell'ordinamento se non sulla carta, essendone stata prevista l'istituzione dalla legge 8 giugno 1990, n. 142 ma senza che ad essa abbia mai fatto seguito la sua concreta nascita⁶. Il nuovo ente locale, dopo svariati tentativi di attuazione, anche successivi alla riforma costituzionale, viene istituito con la legge 7 aprile 2014, n. 56, cd. Legge Delrio⁷, che ne determina la nascita per soppressione-sostituzione alla corrispondente Provincia, della quale eredita automaticamente la dimensione territoriale, modificabile con il meccanismo previsto all'art.1, comma 6⁸.

La necessità della Città metropolitana è unanimemente sostenuta in dottrina ed a livello politico dagli anni Sessanta⁹. Essa rappresenta un traino per i territori circostanti di cui è chiamata a stimolare lo sviluppo economico e sociale, valorizzando le sinergie e le opportunità ivi concentrate e favorendo l'adeguata risoluzione dei problemi che connotano tali contesti, consideratane l'elevata densità demografica¹⁰. Nei tempi più

⁶ V.F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, Cedam, Padova, 2019, p. 95 ss. G.F. FERRARI, *Le Città metropolitane in Italia*, in *federalismi.it*, 2 febbraio 2022, pp. 404-412, che ripercorre la storia dell'ente nell'ordinamento italiano fino alla sua costituzionalizzazione, evidenziandone la difficoltà di attuazione sia quando l'iniziativa era devoluta alla Regione che agli enti locali.

⁷ Si rinvia a F. FABRIZZI, in A. STERPA, F. FABRIZZI, *Città metropolitane*, in *Dig. Disc. pubb.*, 2017, par. 2 del testo consultato in *one legale*.

⁸ G.M. SALERNO, *Sulla soppressione-istituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle Città metropolitane: profili applicativi e dubbi di costituzionalità*, in *federalismi.it*, 1, 2014. Sulla criticità dell'automatica coincidenza del territorio metropolitano con quello provinciale che inficerebbe la stessa funzione del nuovo ente, fortemente connessa all'esatta delimitazione territoriale degli ambiti coinvolti dagli interessi, le finalità, e le criticità che il nuovo soggetto è chiamato a interpretare, si è espressa la dottrina non mancando, tuttavia, di evidenziare la clausola di flessibilità prevista. Sia consentito rinviare a D. MONE, *Città metropolitane. Area, procedure, organizzazione del potere, distribuzione delle funzioni*, in *federalismi.it*, 1, 2014, p. 8 ss. M.G. NACCI, *Le Città metropolitane a otto anni dalla Legge istitutiva: ruolo, identità e prospettive di riforma*, in *Euro-Balkan Law and Economics Review*, 1, 2022, p. 48 ss.

⁹ G.F. FERRARI, *Le Città metropolitane*, cit., p. 405 ss.

¹⁰ P. TESTA, *Le città metropolitane alla prova dei fatti in forumpa.it*, 12 febbraio 2020, sottolinea che, oggi, pur non essendo più definibile il concetto di metropoli tanto da parlarsi di post-metropoli, «Quello che è condiviso da tutti è che le metropoli globali e, in misura attenuata ma

recenti, inoltre, essa rientra nella tipologia di soggetto destinatario di fondi e risorse a livello europeo oltre che chiamato a interfacciarsi con soggetti omologhi a livello internazionale¹¹. Con la legge Delrio si opta per la sua istituzione sulla base della competenza esclusiva statale *ex art. 117, comma 2, lett. p)*¹². Tale scelta, diffusamente criticata in dottrina, è avallata dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 50 del 2015: sostanzialmente si fa salva tale decisione, tenuto conto della rilevanza nazionale ed anche internazionale dell'ente, cui le resistenze di Regioni, da un lato, ed enti locali (inframetropolitani), dall'altro, come testimoniato da esperienze pregresse, impedirebbero di venire alla luce¹³.

comunque consistente, anche quelle italiane, sono in continua evoluzione perché alla costante ricerca di un equilibrio tra i vantaggi derivanti dalla concentrazione urbana e i disagi che la stessa comporta per chi la vive. Nel nostro Paese poi, questi disequilibri sono accentuati dalle differenze sensibili tra i diversi poli metropolitani, che impongono una riflessione attenta sulle prospettive future».

¹¹ Tale aspetto è chiaramente messo in luce in Anci, *Dossier, Le Città metropolitane*, gennaio 2023, pp. 17-18: «In questi anni le Città metropolitane hanno acquisito, «a risorse invariate» la capacità di agire in una logica di area vasta ponendosi come aggregatori di progettualità e fabbisogni a supporto dei Comuni. Le Città Metropolitane, tutte, hanno operato nella direzione di un consolidamento delle reti e dei meccanismi di partecipazione, riuscendo così ad innescare un processo virtuoso di accesso ai fondi, attivazione delle politiche europee e rafforzamento della capacità amministrativa connessa al presidio dei processi comunitari, a co-creare risposte a beneficio di tutti i Comuni dell'area metropolitana, evitando quello che possiamo definire «effetto ciambella»: vale a dire l'esclusione, soprattutto dei comuni più piccoli e più lontani dal Comune capoluogo, da ogni processo relativo alle questioni e alle risorse europee». Sul punto v. anche F. LEONZIO, *Città metropolitane: attualità e prospettive evolutive sul piano amministrativo e finanziario in federalismi.it*, 26 gennaio 2022, p. 138 ss. Sulle esperienze straniere di Città metropolitane, v. G.F. FERRARI, P. GALEONE (a cura di), *Città a confronto: le istituzioni metropolitane nei Paesi occidentali*, Il Mulino, Bologna, 2010.

¹² Art. 1, comma 5, l. n. 56/2014.

¹³ Corte cost., 24 marzo 2015, n. 50 (*Cons. in dir.*, punto 3.4.1). Sulla necessità di una decisione del Legislatore statale per superare le inerzie delle diverse autonomie all'istituzione del nuovo ente, v. C. DEODATO, *Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive*, in *federalismi.it*, 5, 2013, pp. 7-22; F. PINTO, *Città metropolitana* (voce), in *Digesto disc. pubbl.*, vol. agg. IV, Wolters Kluwer, Milano, 2010. Tra i numerosi commenti alla sentenza, v. A. LUCARELLI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane* in *www.federalismi.it*, 8, 2015; A. SPADARO, *La sentenza cost. n. 50/2015. Una novità rilevante: talvolta la democrazia è un optional* in *Rivistaac*, 2, 2015; L. VANDELLI, *La legge "Delrio" all'esame della Corte: ma non meritava una motivazione più accurata?* in *www.forumcostituzionale.it*, 30 aprile 2015; G.M. SALERNO, *La sentenza n. 50 del 2015: argomentazioni efficientistiche o neo-centralismo repubblicano di impronta statalistica?* in *federalismi.it*, 7, 2015; A. STERPA, *Un "giudizio in movimento": la Corte costituzionale tra attuazione dell'oggetto e variazione del parametro del giudizio*, *Note a margine della sent. n. 50 del 2015* in *federalismi.it*, 8, 2015; D. MONE, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015 e la Carta euro-*

La conflittualità da sempre connotante il rapporto fra Regione e Città metropolitana¹⁴, desumibile anche dai precedenti tentativi di istituzione non giunti a buon fine e confermata dalla stessa attuazione che è stata data alla legge Delrio, segnatamente in ordine al compito delle Regioni di trasferire alla Città metropolitana le funzioni non fondamentali delle Province (ai sensi dell'art.1, comma 89, legge n. 56 del 2014), appare senz'altro un dato da considerare nella valutazione, oltre che della legittimità, dell'opportunità delle scelte della legge Calderoli che impattano su tali profili.

In particolare, le Regioni hanno redistribuito le funzioni provinciali non fondamentali alle Città metropolitane soltanto in alcuni casi, laddove in gran parte, le hanno trattenute con le corrispondenti risorse, ampliando conseguentemente, la propria dimensione amministrativa e gestionale¹⁵. Un tale approccio, del resto connotante la Regione italiana, tradizionalmente tendente ad «amministrativizzarsi», com'è noto, contrasta con il disegno originario della Costituzione e con quello sotteso alla riforma del Titolo V che, non a caso, ne amplia le competenze legislative ma, contestualmente, introduce, all'art. 118 Cost., il principio di sussidiarietà, unitamente a quelli di differenziazione ed adeguatezza.

pea dell'autonomia locale: l'obbligo di elezione diretta tra principi e disposizioni costituzionali, in forumcostituzionale.it, 11 luglio 2015.

¹⁴ Cfr. E. BALBONI, *La Città metropolitana tra Regioni e Comuni interni: luci ed ombre, aporie e opportunità*, in *federalismi.it*, 1, 2014; F. MERLONI, *Ruolo degli enti territoriali e riordino dei territori regionali: spunti per il dibattito*, in F. BASSANINI, F. CERNIGLIA, A. QUADRO CURIZIO, L. VANDELLI (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Il Mulino, Bologna, 2016, p. 58, evoca il rischio di concorrenza fra Regione e Città metropolitana: «la concentrazione di capacità di governo (e di risorse) nelle aree forti del Paese rischia di porre in discussione uno dei tratti fondanti, fin qui, del regionalismo italiano, che si è posto come soggetto di programmazione e pianificazione territoriale a fini di riequilibrio, tra aree centrali e aree periferiche, dello sviluppo economico e sociale interno alla Regione. La creazione di aree sottratte al coordinamento regionale (alla sua legislazione, programmazione e erogazione di servizi)».

¹⁵ G.F. FERRARI, *Le Città metropolitane in Italia*, cit., pp. 419-420, segnala che, con le leggi regionali di adeguamento alle disposizioni della legge Delrio (ai sensi dell'art. 1, comma 144 della stessa), dopo l'accordo in sede di Conferenza unificata dell'11 settembre 2014 per l'individuazione delle funzioni non fondamentali oggetto di riordino, in alcuni casi, si sono assegnate alle Città metropolitane funzioni che precedentemente competevano alla Provincia corrispondente. In altri casi, invece, si è optato per una coincidenza fra funzioni provinciali e metropolitane; in altri, molte funzioni provinciali sono state allocate a livello regionale anziché metropolitano.

In particolare, superando il principio del parallelismo tra funzioni amministrative e funzione legislativa che fino ad allora aveva informato l'ordinamento, si punta su una valorizzazione delle autonomie locali che, con la riforma, assurgono al rango di enti costitutivi della Repubblica, all'art. 114 Cost., al pari dello Stato, sebbene con i noti e necessari distinguo¹⁶. Come nel testo originario della Costituzione, in quello riformato nel 2001, la Regione viene pensata quale organo di legislazione e di programmazione; gli enti locali, di cui ormai è parte la Città metropolitana, quali enti di amministrazione¹⁷. Il modello trova un essenziale e necessario presupposto nell'applicazione del principio di sussidiarietà con un *favor* per la direzione dal basso. Le funzioni amministrative, cioè, vanno assegnate, in linea di principio, ai Comuni o, comunque, al livello adeguato dimensionalmente più piccolo e, solo in un secondo momento, ove lo stesso sia inadeguato, subentra, in via sussidiaria, il livello dimensionale più ampio¹⁸.

L'attuazione della legge Delrio, come si accennava, sotto il profilo che qui interessa, non è stata informata a tale *ratio*. La Regione ha trattenuto a sé

¹⁶ Rimanendo una differenza fra i loro poteri, è esclusa una totale equiparazione (Corte cost., 24 luglio 2003, n. 274, punto 2.1, *Cons. in dir.*). Si v. G. DEMURO, *Art. 114*, in R. BIFULCO, A. CELOTTI, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, 2006

¹⁷ F. FABRIZZI, *Autonomia differenziata e funzioni amministrative: verso un "accentramento regionale"?* in *Costituzione, Quaderno 4 – 2023, Fondazione PER*, 17 giugno 2023, p. 5, ritiene «velleitario – e squilibrato – [era] il disegno immaginato nel 2001 di Regioni tutte e solo proiettate sulla legislazione e sulla programmazione e funzioni amministrative tutte e solo in capo ai Comuni, [e che] altrettanto squilibrata – e coartante nei confronti degli enti locali – appare la situazione oggi».

¹⁸ In tal senso v. F. FABRIZZI, *Autonomia differenziata*, cit. p. 8, secondo la quale, sebbene l'art. 6 richiami l'art. 118 Cost., le funzioni sono trasferite alla Regione in violazione della *ratio* del titolo V che ormai vede le funzioni assegnate ai Comuni e solo in applicazione di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, eventualmente spostate al livello più ampio; F. CORTESE, *Le competenze amministrative nel nuovo ordinamento della Repubblica. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza come criteri allocativi*, in *Ist. Fed.*, 5, 2003, p. 853, chiarisce che con la riforma del Titolo V, a differenza che con la legge n. 59/1997, il Legislatore nella sua "operazione di conferimento" segue «una direzione qualitativamente assai differente (e non semplicemente più radicale) di quella prefigurata con la l. 59/97». G.C. DE MARTIN, *Il processo di riassetto dei ruoli istituzionali dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali, in amministrazioneincammino.it*: « Si ripropone, dunque, dopo il nuovo art. 118 Cost., il problema di una coerente attuazione del nuovo disegno, in virtù del quale comunque, metodologicamente, il legislatore dovrebbe procedere giustificando, di volta in volta, ciò che deve essere spostato dal Comune ad un altro livello: mentre il legislatore tradizionalmente stabiliva ciò che veniva decentrato, adesso il legislatore deve stabilire ciò che viene accentrato, ciò che viene elevato di livello».

funzioni da trasferire alle Città metropolitane, evidentemente, sulla base di valutazioni differenti da quelle dell'adeguatezza dell'ente a esercitarle e, piuttosto, finalizzate a trattenere poteri e risorse, che corrispondentemente transitano ad esse con le funzioni.

Le conseguenze di un tale approccio sono contrastanti con la Costituzione: da un lato, la Regione ha ampliato la sua dimensione amministrativa, dall'altro, ha impedito alla Città metropolitane di esplicare il ruolo per cui è stata introdotta, *ex novo*, nel sistema delle autonomie locali originariamente concepito dal Costituente.

In ultima analisi, un tale esito ha impattato sulla capacità di tali soggetti di soddisfare diritti della persona e garantire sviluppo, nella misura in cui, la Città metropolitana è stata pensata in risposta a fenomeni nuovi che i "vecchi" enti locali non erano attrezzati a gestire, perché non in grado né di cogliere le opportunità né di affrontare le particolari criticità connotanti le società metropolitane.

In tal senso, allora, va chiarito, anche al fine di valutare in modo coerente le pertinenti disposizioni della legge Calderoli, che il Titolo V riformato nel 2001 e oggi vigente, l'unico rispetto al quale, dunque, ne va valutata la legittimità, disegna un sistema in cui le Regioni hanno un ruolo rafforzato rispetto a quello precedentemente delineato dalla Costituzione in relazione a quello statale; un tale rafforzamento non è, tuttavia, parimenti affermato rispetto agli enti locali che, contestualmente, sono stati, a loro volta, rafforzati, nell'ottica della sussidiarietà.

Nessuna esperienza di centralismo o neocentralismo regionale, pertanto, può trovare fondamento in esso.

L'esperienza, tuttavia, dimostra che le Regioni, spesso, non interpretano il loro ruolo come parti di un sistema tendenti agli scopi evocati ma, in violazione dell'art. 118 Cost., seguono logiche di accaparramento di funzioni, risorse e poteri, amministrativizzandosi progressivamente, a discapito di funzioni programmatiche e legislative cui sarebbero chiamate, anche nell'interesse dei territori regionali esclusi dall'area metropolitana e dello sviluppo dell'ente metropolitano¹⁹.

¹⁹ Sul punto v. C. DESIDERI, *I regionalismi in Italia e la nuova riforma costituzionale in isir-fa.cnr.it*, novembre 2016, p. 2 ss.

D'altro canto, la Città metropolitana, potrebbe subire la concorrenza, oltre che della Regione, anche dei Comuni che ne fanno parte, come testimoniato dalla sua mancata istituzione, quando ad essi affidata.

In tale prospettiva, il richiamo al rispetto dell'art. 118 ed al *favor* del legislatore del 2001 per la sua applicazione "dal basso verso l'alto" è funzionale anche a tutelare le prerogative di questi ultimi. Da un lato, quando siano esercitabili adeguatamente al loro livello, le funzioni non andrebbero collocate a quello metropolitano o provinciale; dall'altro, la forma di governo metropolitana dovrebbe garantire la rappresentanza di tutte le componenti dell'ente di area vasta.

3. *La Città metropolitana delineata nella Legge Delrio.*

Allo stato attuale, le Città metropolitane istituite nelle Regioni ordinarie a partire dal 2014, pur esercitando le funzioni fondamentali loro assegnate dalla legge n. 56 del 2014 (art. 1, comma 44) e quelle trasferite dallo Stato e dalla Regione ai sensi dell'art. 1, comma 89 della legge Delrio²⁰, non sembra abbiano assunto il ruolo di soggetto propulsore dello sviluppo economico loro assegnato ed auspicato nella fase istitutiva²¹.

Al di là del trattenimento di funzioni operato dalle Regioni nel trasferimento di quelle non fondamentali delle Province (art. 1, comma 89), i fattori decisivi di tale mancato decollo sono riconducibili al taglio di risorse che questi enti hanno subito a partire dagli anni appena successivi alla loro istituzione²² e a questioni, in parte connesse, attinenti al loro personale²³.

²⁰ Sulle funzioni metropolitane v. A. STERPA, in F. FABRIZZI, A. STERPA, *Città metropolitane*, cit., p. 35 ss. In particolare l'A. avverte che, al di là delle funzioni individuate dalla legge Delrio, all'art. 1, commi 89 e 44, di fatto, saranno il Legislatore statale e regionale, a seconda delle competenze, e con grande discrezionalità, a declinare le etichette statali, in fase di ricollocazione, ampliando o restringendo gli spazi di azione dell'Ente.

²¹ In questo senso G.M. NACCI, *Le Città metropolitane a otto anni dalla Legge istitutiva: ruolo, identità e prospettive di riforma*, in *Euro-Balkan Law and Economics Review*, 1, 2022, p. 47.

²² Sul punto v. F. LEONZIO, *Città metropolitane*, cit., e la bibliografia ivi richiamata.

²³ M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *federalismi.it*, 3 aprile 2019, p. 23, ad esempio, notava come le difficoltà economiche delle Province e delle Città metropolitane nel 2019 non potessero che "contribuire alla conservazione delle funzioni da parte delle Regioni". Così M.G. NACCI, *Le Città metropolitane*, cit., p. 59 ss.».

Sebbene affrontata gradualmente ma progressivamente, la questione della precarietà della finanza metropolitana non è stata superata²⁴; così, la questione del personale delle Città metropolitane, che coincide fondamentalmente con il personale transitato dalle soppresse Province al nuovo ente, rappresenta, ad oggi, una criticità notevole per l'ente. Questi elementi condizionano le sue capacità di esplicare, in particolare, le funzioni nuove, metropolitane²⁵ appunto, che ne caratterizzano la *mission*, in primo luogo, la pianificazione strategica²⁶.

Tali questioni, oggi, sembrano rappresentare per la Città metropolitana una criticità maggiore di quelle connesse alla sua forma di governo, per come disciplinata dalla legge Delrio che, a ridosso della sua entrata in vigore, aveva attirato l'attenzione della dottrina e dell'opinione pubblica²⁷.

²⁴ F. LEONZIO, *Città metropolitane: attualità e prospettive*, cit., p. 116. All'A. si rinvia, altresì, p. 128, per una comparazione fra entrate tributarie degli enti di area vasta e dei Comuni, con un evidente squilibrio a favore dei secondi.

²⁵ *Ibidem*, p. 130, chiarisce che «La minimalità dei mezzi di finanziamento previsti ha portato così i nuovi enti metropolitani, come conseguenza più o meno diretta, ad appiattirsi in linea tendenziale sulle prospettive e sui compiti che gli stessi già svolgevano come Province, limitando la loro forza politica in punto di programmazione strategica per il territorio complessivo e svilendo così notevolmente le novità della riforma».

²⁶ Sulla pianificazione strategica D. DONATI, *La pianificazione strategica*, in *Working papers. Rivista online di Urban@it*, 2, 2016; G. MOBILIO, *Le Città metropolitane. Dimensione costituzionale e attuazione statutaria*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 318 ss.

²⁷ La previsione di cui all'art. 1, comma 19, della legge n. 56/2014, in base alla quale il Sindaco metropolitano coincide con il Sindaco del Comune capoluogo, su cui, da ultimo, si è espressa la Corte costituzionale con la sentenza 7 dicembre 2021, n. 240, pone dubbi di costituzionalità, nella misura in cui determinerebbe una menomazione del diritto di voto dei cittadini dei Comuni parte della Città metropolitana, su cui pure impattano le sue decisioni rispetto a quello dei cittadini del Comune capoluogo e rispetto a quello dei cittadini delle Province che, anche se indirettamente, partecipano all'elezione del relativo Presidente. Si configurerebbero violazioni dell'art. 1, in combinata lettura con l'art.5, dell'art. 48 e dell'art. 3 della Costituzione (punto 1.1, *Cons. in dir*). Non convince l'argomentazione del Giudice costituzionale, laddove fa salva la normativa impugnata sostanzialmente riproduttiva dei commi 19 e 40 (secondo periodo) della legge n. 56/2014, con una decisione di inammissibilità delle questioni sollevate dal giudice remittente ma sostanzialmente invita il Legislatore ad introdurre l'elezione diretta del Sindaco metropolitano. Sul punto si registrano differenti posizioni dottrinali per le quali si rimanda, in particolare, a M. CECCHETTI, *Prime osservazioni sulla sentenza n. 240 del 2021: gli enti di area vasta nell'ordinamento costituzionale passato, presente e futuro*, in *federalismi.it*, 29 dicembre 2021, *Intervento al Convegno "La sentenza 240 del 2021 e A. STERPA, "Le città (metropolitane) invisibili": perché non possono coesistere due modelli diversi di area vasta? A proposito della sentenza n. 240 del 2021 della Corte costituzionale* in *federalismi.it*, 26, 01, 2022, p. 1 ss.

In tale prospettiva sono emblematiche le parole espresse, in un recente intervento pubblico, dalla segretaria generale dell'ANCI, Veronica Nicotra²⁸, secondo la quale non è possibile pensare di risolvere le problematiche che attanagliano l'ente, soltanto immaginando un'elezione diretta del Consiglio metropolitano e, addirittura, una sorta di "doppio cesarismo" del Sindaco metropolitano e del Sindaco del Comune capoluogo. Da anni, l'ANCI chiede l'attuazione del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, che prevede una fonte di finanziamento autonoma, con un tributo proprio, per le Città metropolitane.

Sulla criticità rappresentata dalla carenza di personale, invero, insiste anche l'ANCI ribadendo che la legge 23 dicembre 2014, n. 190 (stabilità 2015), aveva disposto, nell'ambito della riforma degli enti locali introdotta dalla legge n. 56/2014 «un drastico ridimensionamento degli organici delle Città metropolitane, mediante il taglio alla spesa di personale e un processo di mobilità del personale eccedente verso regioni, comuni e altre pubbliche amministrazioni, a valere sulle facoltà assunzionali degli enti di destinazione»²⁹. Vi è stato tuttavia, un progressivo miglioramento: «Grazie all'azione istituzionale dell'ANCI, le Città Metropolitane hanno riacquisito dal 2019 l'ampliamento fino al 100% della percentuale di turnover, compresa la possibilità di sommare le capacità assunzionali non utilizzate negli esercizi precedenti»³⁰. E, del resto, «I dati del Conto annuale, [riportati nelle tabelle che seguono], confermano il risultato positivo di queste misure, rendendo evidente come a decorrere dal 2020 si è arrestata la progressiva riduzione del personale in servizio nelle Città metropolitane»³¹.

I nodi che si frappongono alla effettiva implementazione della Città metropolitana, ancora oggi, evidentemente, attengono alla disponibilità di risorse e disponibilità di personale adeguato. Secondario apparirebbe il problema del trattenimento di materie e funzioni da parte della

²⁸ «WHAT NEXT? Le Città metropolitane a 10 anni dalla loro istituzione», Convegno organizzato dalla Città metropolitana di Milano, 9 e 10 aprile 2024.

²⁹ ANCI, La Città metropolitane, *Dossier*, gennaio 2023, p. 6.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

Regione e quello relativo all'elezione diretta del Consiglio e del Sindaco metropolitano.

Tali questioni, tuttavia, una volta superate le criticità relative alle risorse e al personale, saranno ineludibili e la loro definizione centrale per l'implementazione del ruolo dell'ente. In prospettiva, allora, auspicando che la Città metropolitana possa essere messa in condizione di operare³², il tema delle materie riveste un'importanza decisiva, (come lo è quello della forma di governo). Perciò risulta interessante valutare l'impatto della legge Calderoli sulle funzioni che tale ente sarà chiamato ad esercitare, con particolare riferimento a quelle amministrative che verranno trasferite dallo Stato alla Regione. Analogo interesse rivestono le disposizioni della legge impattanti sulle risorse dell'ente metropolitano e sull'eventuale condizionamento, da parte della Regione, dei modelli organizzativi delle funzioni amministrative sul territorio regionale.

Considerato, dunque, il potenziale plurimo effetto della differenziazione sulla Città metropolitana, una valutazione in termini di adeguatezza ed opportunità della legge Calderoli, per gli aspetti che qui interessano, non può non prendere le mosse da un'analisi del livello di coinvolgi-

³² Lamentano la mancanza di un'autonomia tributaria da parte delle Città metropolitane F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Dir. Pub.*, 1, 2014; A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul pareggio di bilancio, in le Regioni*, 1-2, 2014; G. NAPOLITANO, *I nuovi limiti all'autonomia finanziaria degli Enti territoriali alla luce del principio del pareggio di bilancio*, in *Riv. Giur. Mezzogiorno*, 1-2, 2012; F. LEONZIO, *Città metropolitane*, cit., p. 130. Sul punto, v. V. TEGONICO, *Spunti critici*, cit., p. 377 ss., che sottolinea la necessità di accompagnare al riconoscimento alla Città metropolitana di un ruolo «anche da un punto di vista tributario e redistributivo», un «ben più alto livello di consenso popolare». G. MARCHETTI, *Il regionalismo differenziato e le ricadute sugli enti locali*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile, Atti del convegno "Regionalismo differenziato: opportunità e criticità"*, Milano, 8 ottobre 2019, cit., p. 87: «Anche in vista dell'autonomia differenziata regionale, dovranno essere assicurate alle Province e, più in generale, agli enti locali le risorse finanziarie che consentano l'integrale copertura dei relativi oneri, attraverso l'individuazione di tributi propri o attraverso il ricorso a compartecipazioni a tributi regionali, riprendendo il percorso indicato dall'articolo 19 del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 (...) In questo quadro, appare ancora più urgente dare piena attuazione al federalismo fiscale di cui alla l. n. 42 del 2009, in particolare, per quanto qui più interessa, relativamente ai fondi perequativi degli enti locali (art. 13)». In tal senso, anche l'Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale, Intervento del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio Giampaolo Arachi, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 29 maggio 2024 e l'Audizione sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale resa da Elena D'Orlando, Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, dinanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Roma, 8 maggio 2024.

mento previsto per gli enti locali nel procedimento che essa si propone di disciplinare, in attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e, perciò, nel rispetto dell'art. 119 Cost. e dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, *in primis*, il principio di sussidiarietà.

4. *La legge Calderoli e le Città metropolitane*

Il trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni, concernente tanto funzioni di tipo legislativo che funzioni amministrative³³, con i conseguenti trasferimenti di risorse, incide direttamente o indirettamente sul ruolo che gli enti locali sono chiamati a svolgere, in base al disegno costituzionale dell'autonomia che nel Titolo V trova la sua *ratio*³⁴.

Tale considerazione basta per ritenere non solo opportuno ma legittimo, nel rispetto del principio di leale collaborazione³⁵, che tali soggetti, tanto parte della Regione che si differenzia, quanto appartenenti alle altre Regioni, siano coinvolti nel processo di differenziazione affidato all'iniziativa regionale e che tale coinvolgimento, non soltanto nella fase dell'iniziativa, ma anche in quella della negoziazione dell'intesa, come nei processi di determinazione delle risorse da trasferire unitamente alle funzioni, sia sostanziale.

Il trasferimento di competenze legislative statali alla Regione ricade, in generale, sugli enti locali operanti nel territorio di riferimento della normativa prodotta e, in modo particolare, sul ruolo, ancora in via di

³³ Sulla natura amministrativa oltre che legislativa delle competenze oggetto di trasferimenti in base all'art. 116, comma 3, Cost., v. L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in *Astrid Rassegna*, 11, 2018, p. 13. Analogamente A. NATALINI, *Il regionalismo differenziato e l'attuazione dell'art. 116 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, 10, 2018, p. 3 ss.

³⁴ Sul rischio che l'attuazione dell'autonomia differenziata impatti sulle autonomie locali alimentando fenomeni di "centralismo regionale" o nuove conflittualità tra gli enti territoriali, G. TARLI BARBIERI, *Il principio negoziale nel riparto di competenze fra Stato, Regioni ed Enti locali*, in *Nuove Autonomie, N. speciale*, 1, 2024, p. 118.

³⁵ R. BIFULGO (a cura di), *Ordinamenti federali comparati, Le forme della cooperazione*, I, p. 395 ss. e II, p. 473 ss., Giappichelli, Torino, 2012; C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 2007; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e regioni*, Giuffrè, Milano, 2008; S. MANGIAMELI, *Leale collaborazione*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 2007; R. TONIATTI, *Il principio di leale collaborazione fra garanzia dell'autonomia speciale e salvaguardia dell'unità dell'ordinamento*, in *federalismi.it*, 29 dicembre 2023.

definizione³⁶, dell'ente metropolitano³⁷, in larga parte disponibile proprio al Legislatore regionale. La legge n. 56/2014, all'art. 1, comma 89, alle Regioni affida, tra gli altri, il compito di trasferire le funzioni non fondamentali delle soppresse Province, secondo il principio di sussidiarietà, in base all'art. 118 Cost., espressamente richiamato.

Le Regioni, come si è visto, non sempre hanno esercitato tale compito allo scopo di valorizzare il ruolo della Città metropolitana, peculiare rispetto a quello degli altri enti locali nell'intenzione del Legislatore del 2014, in ragione della natura concorrente che rinvengono in essa³⁸.

In tale contesto, considerata la tendenza ad una legislazione regionale di dettaglio, tenuto conto delle materie trasferibili in virtù dell'art. 116, comma 3, Cost., con l'autonomia differenziata, si potrebbero ulteriormente ridurre le potenzialità dell'ente metropolitano, rendendolo un mero organo di coordinamento dei Comuni in esso ricompresi e negandone, per l'appunto, il ruolo suo proprio³⁹. Con l'attivazione dell'autonomia differenziata, in sostanza, il trasferimento di determinate competenze legislative dallo Stato alle Regioni, anche relative all'attribuzione di funzioni amministrative alle Città metropolitane, potrebbe limitarne l'autonomia, innescando un processo di uniformità dannoso per la collettività di riferimento, che potrebbe risultare penalizzata da un neocentralismo regionale basato sul processo di differenziazione⁴⁰.

³⁶ M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio*, cit., p. 24, critica l'indefinitzza del quadro competenziale delle Città metropolitane scaturente dalla legge Delrio che, evidentemente, non può non tradursi in un'indefinitzza del ruolo dalle stesse svolto.

³⁷ A. LUCARELLI, *La Città metropolitana. Ripensare la forma di Stato ed il ruolo di Regioni e di enti locali: il modello a piramide rovesciata*, in *federalismi.it*, 25 giugno 2014, p. 3 ss.

³⁸ Si consideri come le Regioni, oltre a non riallocare al livello metropolitano, per trattenerle a sé, funzioni non fondamentali delle Province hanno inciso sulle stesse funzioni fondamentali assegnate dalla legge Delrio alle Città metropolitane sovrapponendosi ad esse nell'esercizio di funzioni provinciali ora passate alla loro competenza. Sul punto G. MOBILIO, *Le Città metropolitane*, cit., p. 410 ss. Così M.G. NACCI, *Le Città metropolitane*, cit., p. 57 ss. Nello stesso senso, v. F. LEONZIO, *Città metropolitane*, cit., pp. 125-126, che mette in luce anche come alla riallocazione formale a favore delle Regioni ha spesso corrisposto la sostanziale assegnazione delle funzioni alle Città metropolitane attraverso l'istituto delle deleghe o dell'avvalimento di uffici.

³⁹ E. BALBONI, *La Città metropolitana tra Regioni e Comuni interni*, cit., pp. 4-5, ritiene il ruolo della Città metropolitana connotato dalle funzioni di cui all'art. 1, comma 44, lett. b) e d) non certo da quelle di coordinamento.

⁴⁰ F. ZAMMARTINO, *La differenziazione dei poteri regionali nella prospettiva del progetto di legge Calderoli: alcuni spunti di riflessione*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna Online*, 20, 2, 2023, p. 127. L'A. considera che, ad esempio, la regionalizzazione della sanità potrebbe deter-

Invero, la decisione della Regione relativa al trasferimento delle funzioni amministrative impatta, in modo diretto, sull'intero sistema degli enti locali, rappresentando dette funzioni il fulcro della loro attività.

Al riguardo, con specifico riferimento al rapporto con la Città metropolitana, sin dall'avvio del processo di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., a partire dal 2017⁴¹, si era colta la necessità di riflettere non soltanto sulla qualità e quantità di poteri da trasferire dallo Stato alle Regioni senza che fosse messa a rischio la solidarietà nazionale ma anche su quanti poteri, soprattutto gestionali, «le Regioni debbono cedere al territorio e in particolare a quelle Città metropolitane che restano ad oggi le vere grandi incompiute istituzionali»⁴².

L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., dunque, potrebbe essere colta anche come occasione per la riforma del sistema delle autonomie locali, superando, altresì, taluni profili di incoerenza del sistema delineato dalla legge Delrio con la Costituzione vigente. È noto, infatti, che la prima ne prevedeva, in modo decisamente discutibile, la revisione, poi, di fatto, non intervenuta.

In tale prospettiva, la richiesta regionale di nuove competenze da parte dello Stato non può che svolgersi nel rispetto dell'art. 118, comma 1 Cost. e, segnatamente del principio di sussidiarietà, privilegiandone, in coerenza con la *ratio* del Titolo V⁴³, l'applicazione nella direzione “dal basso verso l'alto” e scongiurando, così, il rischio di neocentralismo regionale. In sostanza, la deroga al riparto delle competenze legislative tra Stato e singola Regione, consentito dall'art. 116, comma 3 Cost., non può portare alla deroga di un principio fondamentale quale quello di sussidiarietà, dal momento che tale principio non è assoggettabile

minare un'esclusione della funzione metropolitana di raccordo tra attività socio-assistenziali sul territorio (p. 127). All'A., pp. 129-130, si rinvia per ulteriori esempi di sovrapposizioni fra competenze delle Regioni differenziate e competenze metropolitane e sui conseguenti condizionamenti del ruolo dell'ente metropolitano.

⁴¹ Il riferimento è ai referendum consultivi di Lombardia e Veneto del 2017, precedenti le richieste di differenziazione avviate dalle due Regioni, sulla base dell'art. 116, comma 3, Cost.

⁴² W. SCHIAVELLA, *La scomparsa della Città metropolitana*, in *La Repubblica*, Napoli, 7 febbraio 2019.

⁴³ È di tale auspicio G. MARCHETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 88.

neppure a revisione cosituzionale⁴⁴. Con particolare riferimento a detto principio, consideratane la *ratio*, un'eventuale deroga implicherebbe l'esercizio della funzione da parte di un soggetto che non si presume il più adeguato a garantirne efficacia ed efficienza e, quindi, potenzialmente un minore soddisfacimento del valore personalista⁴⁵, fine ultimo del nostro sistema costituzionale⁴⁶.

In sede di intesa, che l'art. 116, comma 3, Cost. prevede sia stipulata fra lo Stato che cede e la Regione che richiede nuovi margini di autonomia, andrebbe individuato il livello istituzionale cui affidare le funzioni amministrative devolute dallo Stato, evitandone il rischio di trattenimento generalizzato in capo alla Regione. In tal senso, la modifica apportata all'art. 6 della legge Calderoli, intitolato «Ulteriori attribuzioni di funzioni amministrative a enti locali», in sede di Commissione Affari Costituzionali al Senato, ha notevolmente migliorato il testo del ddl governativo,

⁴⁴ In tal senso, la Corte costituzionale, con una giurisprudenza cristallina, sembra dirimere ogni dubbio. Il riferimento è, in particolare, alla sentenza 29 dicembre 1988, n.1146, ove il Giudice costituzionale ha affermato che: «La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali. Tali sono tanto i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 della Costituzione), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana»; ma si vedano anche le sentt. nn. 30 del 1971, 12 del 1972, 175 del 1973, 183 del 1973, 1 del 1977, 18 del 1982, 170 del 1984; 238 del 2014, 115 del 2018, ord. n. 24 del 2017. Tali pronunce sono richiamate nel ricorso alla Corte costituzionale avverso l'intera legge 26 giugno 2024, n. 86, recante «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione», pubbl. in G.U. 28 giugno 2024, n. 150, nonché, in subordine, avverso gli artt. 1; 2; 3; 4; 5; 7; 8, commi 1 e 2; 9; 10; 11, comma 1, della medesima legge 26 giugno 2024, n. 86 e, in ulteriore subordine, avverso l'art. 116, comma 3, Cost., Deliberazione della Giunta regionale Puglia, 5 agosto 2024, n. 1121, (motivo 2.7).

⁴⁵ D. MONE, *Costituzione, regionalismo e coesione territoriale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p. 66 ss.

⁴⁶ In tal senso, *mutatis mutandis*, sembra applicabile, a quanto sostenuto nel testo, l'argomentazione sviluppata nel richiamato ricorso della Regione Puglia, motivo 2.3. In particolare, si legge al Motivo 2.1, lett. c: «Una regione può avere accesso all'autonomia particolare concernente una specifica materia solo ove il contesto sociale della comunità locale lo richieda (...) La formula «condizioni di autonomia», dunque, con ogni evidenza presuppone che l'autonomia particolare sia attuata sulla base di una diagnosi, legata alle «condizioni» in cui versa il contesto territoriale di riferimento, e di una prognosi, riferita all'utilità dell'autonomia particolare non solo nella prospettiva dell'efficienza dell'azione amministrativa, ma in termini più generali per l'attuazione del *percorso personalista voluto dalla Costituzione repubblicana*.(Corsivo mio).

riproducendo l'art. 118 Cost. In precedenza, era previsto che «Le funzioni amministrative trasferite alla Regione (...) possono essere attribuite dalla Regione (...)» anziché «sono», in contrasto con il disposto costituzionale. Tale previsione, tuttavia, non può ritenersi sufficiente ad evitare una fase di neocentralismo regionale attraverso il meccanismo del doppio trasferimento di materie, prima alle Regioni e poi, eventualmente, agli enti locali⁴⁷. Come si è detto, l'analogo richiamo all'art. 118 Cost., non è bastato a conformare l'attuazione della legge Delrio alla *ratio* del Titolo V⁴⁸. Una corretta applicazione del principio di sussidiarietà nella distribuzione delle funzioni sarebbe certamente favorita ove gli enti locali e, nella fattispecie le Città metropolitane, fossero coinvolti in senso sostanziale nella formazione, negoziazione ed approvazione dell'intesa fra Stato e Regione. Nel corso del procedimento finalizzato alla stipula della stessa, infatti, si potrebbe valutare se determinate materie vadano collocate ad un livello infraregionale, a partire da quello dimensionalmente più piccolo, con l'apporto attivo degli enti locali. Solo in via sussidiaria, per ragioni di inadeguatezza, le stesse potrebbero essere eventualmente attratte ad un livello dimensionale più ampio, in un secondo momento, nel solco del disegno autonomistico di cui al Titolo V.

In tale prospettiva, si rivela fondamentale, altresì, l'eventuale orientamento delle Regioni differenziate ad avvalersi delle nuove competenze legislative, anche al fine di revisionare i modelli organizzativi per l'esercizio delle nuove funzioni trasferite dallo Stato. Una simile scelta, del resto, sarebbe logica per una Regione che intraprende la strada della differenziazione, essendo funzionale all'efficacia del sistema che ne deriva, come lo è, d'altra parte, per lo Stato che cede le corrispondenti competenze⁴⁹.

⁴⁷ M. DE DONNO, P. MESSINA, *Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia. Quale idea di autonomia regionale?*, in *Ist. Fed.*, 2, 2018, p. 488, incisivamente evidenziano che nelle bozze del 2018 di Emilia Romagna, Veneto e Lombardia, si prevedeva un «riassetto complessivo delle funzioni che tenga conto di tutti gli enti territoriali, a cominciare dal livello di governo più prossimo al cittadino» eventualmente in grado di fugare «almeno in astratto, il rischio di un appesantimento burocratico e amministrativo del solo livello regionale».

⁴⁸ V. nota 15.

⁴⁹ Per A. NATALINI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 4, il traferimento va effettuato con una contestuale rivisitazione delle funzioni espletate dai Ministeri e quindi dalle Regioni che, a loro volta, dovranno trasferire agli enti locali, pena la duplicazione dei costi e la dispersione di com-

Sebbene la materia ordinamento degli enti locali non sia oggetto dell'art. 116, comma 3, Cost.⁵⁰, né è contemplata dall'art. 117, Cost., per la Regione è possibile rivendicare competenze ad essa riconducibili; nel rispetto della riserva di legge statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. *p*), competenza legislativa esclusiva statale non suscettibile di devoluzione. Come non considerare, ad esempio, che attraverso la competenza del coordinamento della finanza pubblica, oggi devolvibile ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost., lo Stato in fase di crisi ha avvocato a sé la disciplina delle Unioni e fusioni di Comuni, con l'avallo della Corte costituzionale⁵¹? In senso inverso, le Regioni differenziate, richiedendone il trasferimento, potrebbero guadagnare spazio di competenza legislativa in tale ambito. Indubbiamente, ne deriverebbe un impatto sugli assetti organizzativi locali infraregionali e la possibilità di un eventuale ripensamento del sistema regionale, in linea con le nuove funzioni che la Regione differenziata è chiamata a svolgere.

Un tale orientamento sarebbe auspicabile anche nella prospettiva di scongiurare un'ulteriore amministrativizzazione della Regione e, dunque, una fase di centralismo regionale, recuperandone la dimensione politica, programmatica e legislativa delineata in Costituzione⁵².

penze al livello in cui in precedenza erano esplicitate le funzioni trasferite (p. 4). In tal senso G. MARCHETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 84.

⁵⁰Invero, nella Costituzione vigente, dopo la riforma del Titolo V, la materia ordinamento degli enti locali è stata scomposta fra Stato e Regioni: allo Stato l'art. 117, comma 2, lett. *p*) assegna competenza esclusiva sulla legislazione elettorale, sugli organi di governo, sulle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane; spetta allo stesso la competenza sull'istituzione e variazione di circoscrizioni delle Province (art. 133, comma 1, Cost.); alle Regioni una competenza residuale (v. M. DE DONNO, P. MESSINA, *Regionalismo differenziato e ordinamento locale*, cit., p. 476).

⁵¹Come avvenuto, in senso contrario, in questi anni a favore dello Stato (*Ibidem*, pp. 477-478). In particolare, è con il ricorso alla materia del coordinamento della finanza pubblica che la Corte ha ricondotto allo Stato la competenza fino ad allora residuale della materia Unioni e fusioni di Comuni. Sin dal 2014 questo *revirement* della Corte costituzionale, che poi ha fatto salva l'attribuzione di tali competenze allo Stato nella l. Delrio, laddove in precedenza, la materia Comunità montane e Unioni di Comuni era stata sempre ricondotta a "altri enti locali", ricompresi nella competenza residuale regionale. Così la Corte ha giustificato anche poteri statali incidenti su quelli regionali di riordino di funzioni fondamentali (*Ibidem*, p. 479).

⁵²*Ibidem*, p. 488. In tale direzione l'UPI, nel suo Documento di proposte istituzionali delle Province: «Ricostruire l'assetto amministrativo dei territori» del 27 giugno 2018, p. 19, auspica che il processo di differenziazione consenta «ai diversi territori di configurare in chiave propria i poteri da esercitare per il governo delle specificità delle rispettive comunità, in un rafforzato rapporto

Non va trascurato, tuttavia, che un simile sviluppo presuppone enti locali dotati di capacità istituzionale e finanziaria adeguata, ciò che, soprattutto per le Città metropolitane, non è.

Si deve, pertanto, concludere che un'attuazione costituzionalmente conforme dell'art. 116, comma 3, Cost., anche sotto il profilo del rispetto del sistema costituzionale delle autonomie locali che potrebbe averne occasione di attuazione e sviluppo, richiede la previa attuazione di determinate disposizioni costituzionali, segnatamente dell'art. 118⁵³ e 119 Cost. Se l'attuazione dell'art. 119 Cost. è presupposto per una corretta implementazione dell'autonomia differenziata, questa, a sua volta, impatta sull'autonomia finanziaria degli enti locali. Come per le Regioni ordinarie che non accedono alla differenziazione, il meccanismo previsto dalla legge Calderoli, per il trasferimento di funzioni e relative risorse, comporta rischi in termini di effettiva disponibilità di risorse, appunto, per l'esercizio di funzioni da parte degli enti locali e, quindi, anche delle Città metropolitane⁵⁴. Numerosi studi ed analisi di organismi indi-

di responsabilità diretta tra cittadini e governanti». Analogamente, ANCI e UPI, Il punto di vista delle autonomie locali sul regionalismo differenziato. Le prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost., del 5 luglio 2018, p.3, auspicano che «i processi di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., [dovranno avvenire] avvengano nel rispetto, da parte delle Regioni, del principio di sussidiarietà, con conseguente piena valorizzazione del ruolo dei Comuni, delle Province e delle Città Metropolitane nella titolarità e nell'esercizio delle funzioni amministrative a livello territoriale. Se così non fosse, il regionalismo differenziato finirebbe col tradursi in un potenziamento accentramento regionale, con una ipertrofia amministrativa che porta alla crescita dell'amministrazione regionale diretta o di quella indiretta caratterizzata da enti/agenzie strumentali, tale da negare non solo il ruolo proprio della Regione, ma ancor prima gli stessi principi costituzionali». In tal senso L. VANDELLI, *Prospettive di differenziazione regionale: dalle autonomie speciali alle ulteriori forme di autonomia ex art. 116 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, 13, 2017, p. 11, scrive: «(...) se utilizzate (e, magari, combinate) adeguatamente, le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia possono dare un positivo e rilevante contributo al superamento di tendenze centralistiche e uniformanti ed al rilancio di un effettivo regionalismo e autonomismo. Al di là di ogni chiusura e solipsismo territoriale». Così G. MARCHETTI, *Il regionalismo differenziato e le ricadute sugli enti locali*, cit., p. 83.

⁵³ È stato altresì evidenziato che la stessa attuazione dell'art. 118 Cost., che consentirebbe un'attuazione coerente a Costituzione dell'art. 116, comma 3, Cost., necessita, quale presupposto, di un adeguamento delle amministrazioni di area vasta e dei Comuni, sia dal punto di vista della dotazione finanziaria che di organico affinché siano in grado di fronteggiare gli eventuali nuovi compiti, per cui un ulteriore passaggio opportuno allo scopo di un'efficiente ed efficace implementazione dell'art. 118 Cost. sarebbe la semplificazione e digitalizzazione delle amministrazioni interessate (A. NATALINI, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 9).

⁵⁴ Sia consentito rinviare a D. MONE, *Il modello di autonomia differenziata del ddl Calderoli tra finalità dichiarate e finalità perseguite: il nodo delle risorse finanziarie*, in *Nuove Autono-*

pendenti⁵⁵ hanno segnalato che, nonostante la prevista subordinazione del trasferimento di funzioni alla determinazione e copertura dei livelli essenziali delle prestazioni (cd. LEP⁵⁶), nelle materie indicate dalla legge Calderoli, si può, comunque, determinare una riduzione delle risorse disponibili alle altre autonomie: da un lato, infatti, i LEP vengono calcolati con riferimento ad esigenze sottostimate rispetto a quelle da soddisfare, evidentemente presenti anche in territori di Regioni non differenziate e secondo una metodologia che ne riconduce la quantificazione alla spesa storica, in violazione della loro *ratio*⁵⁷; dall'altro, il meccanismo per il loro finanziamento è obbligatoriamente rappresentato dalla compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio che, sostanziale trasferimento statale mascherato⁵⁸, porterà ad un trattenimento di risorse sul territorio in misura superiore ai costi di gestione delle funzioni trasferite⁵⁹. Il ricorso a tale sistema, non l'unico possibile ai sensi dell'art.

mie, N. speciale, 1, 2024, p. 101 ss., nonché *Eadem, La prospettiva antistorica ed antieconomica dell'autonomia differenziata di Calderoli: le regioni come piccole patrie*, in *Diritto Pubblico Europeo-Rassegna Online*, 1, 2024, p. 634 ss. ed alla bibliografia *ivi* indicata.

⁵⁵ Da ultimo, nell'Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale, cit., p. 41, si legge che un eventuale ritardo nella determinazione dei LEP, non rilevanti per l'autonomia differenziata, costituirebbe un ostacolo al completamento del federalismo regionale simmetrico perché, come illustrato in precedenza, essi sono necessari per la costruzione del fondo perequativo. Stessa negativa conseguenza sul fondo deriverebbe dalla gestione delle compartecipazioni soprattutto relativamente alle spese di copertura delle materie non LEP affidata esclusivamente a contrattazioni bilaterali in seno alle Commissioni paritetiche prive di qualsivoglia coordinamento (p. 42). Tanto, naturalmente, vale anche per la disponibilità di risorse a favore degli enti locali.

⁵⁶ Sul processo di determinazione dei LEP da parte del CLEP «in senso atomistico e avulso dalle ragioni proprie dello Stato sociale e regionale», (p. 218) V. TONDI DELLA MURA, *Non è Voltaire: le pagine bianche del «Rapporto finale» del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *federalismi.it*, 15- 26, 06, 2024, *passim*.

⁵⁷ Si rinvia, in argomento, alla sentenza della Corte cost., 26 novembre 2021, n. 220 ed alle considerazioni di G. ARACHI, Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, 1 febbraio 2024, in particolare p. 21 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *I LEP sulle montagne russe. Primi rilievi sul «Rapporto finale» del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Nuove Autonomie, N. speciale*, 1, 2024, p. 17 ss., soprattutto pp. 30-32.

⁵⁸ Sul punto v. F. CERNIGLIA, *L'autonomia differenziata, i profili finanziari*, in *Nuove Autonomie, N. speciale*, 1, 2024, p. 94.

⁵⁹ V.M. BORDIGNON, F. NERI, L. RIZZO, R. SECOMANDI, *Le attuali Regioni a statuto speciale: un modello per l'autonomia differenziata?*, in *osservatorioci.unicatt.it*, 14 marzo 2023, che esprime

119 Cost.⁶⁰, infatti, non consentirà di pareggiare l'ammontare di risorse trasferite all'effettivo costo di esercizio delle funzioni trasferite⁶¹, né in una fase di attribuzione iniziale né presumibilmente nel tempo, nonostante la previsione di cui all'art. 8, comma 2 della legge⁶². Oltre a non rendersi disponibili risorse per il finanziamento di prestazioni collegate al soddisfacimento di diritti da parte di altre Regioni ed enti locali, si sottrarranno così risorse alla funzione perequativa statale, con lo stesso esito. Effetti analoghi conseguiranno al trasferimento di funzioni e risorse non collegate ai LEP⁶³.

Infine, di forte impatto sugli enti locali, in virtù del citato collegamento fra trasferimento di funzioni e risorse da un lato e determinazione LEP e quantificazione di spese di copertura delle funzioni trasferite dall'altro, è, ovviamente, il procedimento attraverso cui si determinano, rispettivamente, tali grandezze. Da un lato, quindi, è essenziale valutare il grado di coinvolgimento degli enti locali nel procedimento di determinazione dei LEP, presupposto per il trasferimento di funzioni ad essi riconducibili, atteso che nella stessa legge, all'art. 1, comma 2, i LEP sono finalizzati, tra l'altro, ad «assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali e [per] a favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse e il pieno superamento dei divari

no perplessità per un sistema di finanziamento sostanzialmente costruito sul modello di quello delle Regioni a statuto speciale.

⁶⁰ Sottolineano le conseguenze che ne derivano in termini di mancata occasione per una responsabilizzazione dell'ente F. CERNIGLIA, *L'autonomia differenziata, i profili finanziari*, cit., p. 94; A. MORRONE, *Differenziare le regioni senza un disegno di Repubblica*, in *Nuove Autonomie, N. speciale*, 1, 2024, p. 231 ss.

⁶¹ Sulle difficoltà tecniche del calcolo delle risorse da trasferire che, in prima battuta, determineranno l'attribuzione alle Regioni differenziate di un ammontare di risorse superiori al costo di gestione sostenuto, v. M. BORDIGNON, L. RIZZO, G. TURATI, *Ma come si finanziano i Lep?*, in *lavoce.info*, 10 febbraio 2023 che, anche alla luce del caso del processo di definizione di fabbisogni standard per i Comuni, ritengono difficile poter «liquidare la definizione dei Lep nello spazio di pochi mesi con un d.P.C.m., come proposto dal disegno di legge e dalla legge di bilancio per il 2023».

⁶² Sul punto, critico G. PISAURO, *L'autonomia differenziata e i limiti della riforma del Titolo V*, in *Dir. Pub.*, 2, 2023, p. 576 ss. Sia consentito rinviare a D. MONE, *La prospettiva antistorica ed antieconomica*, cit., p. 19 ss.

⁶³ Sia consentito rinviare a D. MONE, *Il modello di autonomia differenziata del ddl Calderoli*, cit., p. 101 ss.

territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali». Altrettanto essenziale è, poi, il ruolo degli enti locali, nell'ambito della Commissione paritetica chiamata a proporre, ai sensi dell'art. 5, comma 1, «i criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessari per l'esercizio da parte delle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomie», oltre che a svolgere il monitoraggio di cui all'art. 3, comma 4, sull'erogazione dei LEP⁶⁴ o il relativo monitoraggio ai sensi dell'art. 8, comma 1⁶⁵ o, infine, la ricognizione di cui all'art. 8, comma 2, sulla cui base, eventualmente, la stessa propone «necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese»⁶⁶.

L'impatto sugli enti locali del contenuto dell'intesa stipulata fra Stato e Regione, nonché della determinazione delle risorse spettanti alle Regioni differenziate, a partire da quello di determinazione dei LEP, appare, in sostanza, di tutta evidenza. A fronte di esso, è stato riconosciuto agli stessi un ruolo adeguato nella legge Calderoli?

La risposta, come si dimostrerà analiticamente nel paragrafo che segue, non può che essere negativa, nonostante rispetto al testo governativo

⁶⁴ La Commissione paritetica svolge l'attività di monitoraggio dell'effettiva garanzia in ciascuna Regione dell'erogazione dei LEP in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse», nonché della «congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione».

⁶⁵ «La Commissione paritetica di cui all'articolo 5, comma 1, procede annualmente alla valutazione degli oneri finanziari derivanti, per ciascuna Regione interessata, dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi connessi alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, secondo quanto previsto dall'intesa, in coerenza con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e, comunque, garantendo l'equilibrio di bilancio. La Commissione paritetica fornisce alla Conferenza unificata e alle Camere adeguata informativa degli esiti della valutazione degli oneri finanziari».

⁶⁶ «La Commissione paritetica provvede altresì annualmente alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni. Qualora la suddetta ricognizione evidenzia uno scostamento dovuto alla variazione dei fabbisogni ovvero all'andamento del gettito dei medesimi tributi, anche alla luce delle variazioni del ciclo economico, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa in sede di Conferenza unificata, adotta, su proposta della Commissione paritetica, le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese ai sensi dell'articolo 5, comma 2, garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili. Sulla base dei dati del gettito effettivo dei tributi compartecipati rilevati a consuntivo, si procede, di anno in anno, alle conseguenti regolazioni finanziarie relative alle annualità decorse, sempre nei limiti delle risorse disponibili».

siano stati registrati miglioramenti, nel passaggio alla Commissione Affari costituzionali al Senato e poi in Aula⁶⁷.

5. Il coinvolgimento degli enti locali nel procedimento di differenziazione delineato dalla legge Calderoli

Il coinvolgimento delle Città metropolitane, come degli altri enti locali, nel procedimento di differenziazione da parte della Regione, è genericamente previsto dall'art. 116, comma 3, Cost.

La disposizione costituzionale non individua, infatti, la fase del procedimento in cui gli enti locali devono essere coinvolti né l'efficacia del loro coinvolgimento, richiedendo semplicemente che «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, (...), possono essere attribuite (...), su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali (...)». Tale ambiguità, unitamente alle altre che caratterizzano l'articolo in parola, com'è noto, ha convinto una parte della dottrina e del mondo politico dell'opportunità di una legge attuativa che definisca i punti oscuri della

⁶⁷ L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali*, cit., pp. 8-9, nel valutare il riferimento dell'art. 116, comma 3, Cost., semplicemente all'iniziativa regionale, individua un'alternativa di fondo nel darvi attuazione «tra una considerazione della Regione quale istituzione o quale comunità, espressione dell'intero sistema delle autonomie, dei corpi intermedi e delle forme associative presenti sul territorio. La questione riguarda particolarmente i Comuni, le Province e le Città metropolitane che si configurano come componente essenziale del sistema regionale; il cui coinvolgimento, dunque, si presenta imprescindibile, anche e ben oltre quanto espressamente previsto dalla lettera della disposizione costituzionale. In questo senso, la previsione di un vincolo di "sentire gli enti locali" deve, a mio avviso, essere intesa come una soglia minima, evidentemente insufficiente rispetto alla posizione istituzionale e costituzionale di questi enti, ma anche rispetto all'opportunità sostanziale di un coinvolgimento più profondo di istituzioni su cui, in base al principio di sussidiarietà, in larga misura verrà a riverberarsi l'esercizio delle funzioni incluse nel progetto. D'altronde, questo coinvolgimento non riguarda la sola fase dell'iniziativa, dovendo accompagnare estendersi a tutto il procedimento, comprendendo la fase decisionale e attuativa delle nuove forme particolari di autonomia». Così ANCI-UIPI, Il punto di vista delle autonomie locali sul regionalismo differenziato, cit., p. 3, ove si sottolinea che «nel processo di attuazione dell'art. 116.3 della Costituzione la Regione deve coinvolgere e includere i livelli di governo locale, con l'obiettivo di un rafforzamento istituzionale di tutte le autonomie territoriali». Si richiama, quindi, l'esigenza del rispetto del principio di sussidiarietà, al fine di evitare un accentramento regionale, «con conseguente piena valorizzazione del ruolo dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane nella titolarità e nell'esercizio delle funzioni amministrative a livello territoriale». Tali auspici sono stati disattesi dalla legge Calderoli.

disciplina costituzionale, assicurandone un'applicazione tendenzialmente uniforme in tutte le Regioni e nel tempo⁶⁸.

La legge Calderoli ha previsto un coinvolgimento degli enti locali, nella fase dell'iniziativa, il cui atto, ai sensi dell'art. 2, comma 1, deve essere «deliberato dalla Regione, sentiti gli enti locali, secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria»; non ne ha previsto un ruolo, invece, nella fase della negoziazione fra Presidente del Consiglio (o Ministro per gli Affari regionali e le autonomie) e Regione; è disposto solo che questi, prima dell'avvio del negoziato informino, oltre che le Camere, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano⁶⁹ (art. 2, comma 1). Una volta approvato dal Consiglio dei Ministri, lo schema di intesa preliminare «è immediatamente trasmesso alla Conferenza unificata (...) per l'espressione del parere, da rendere entro sessanta giorni dalla data di trasmissione» ma soprattutto, ai sensi dell'art. 2, comma 5, «Il Presi-

⁶⁸ Sulla necessità o opportunità di una legge attuativa dell'art. 116, c. 3, Cost. si registrano diverse posizioni in dottrina. In tale sede, si esclude la necessità di una legge che si reputa, invece, opportuna. La differente posizione è significativa, considerata l'impossibilità di sottoporre, eventualmente, a referendum, una legge costituzionalmente necessaria e, dunque, la legge Calderoli ove qualificata tale. Sul punto sia consentito rinviare, anche per le ulteriori ragioni di esclusione della legge al referendum, a D. MONE, *Il modello di autonomia differenziata*, cit., p. 108, nota 45. Tra i primi a sostenere l'opportunità di una legge attuativa, A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato, Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *federalismo fiscale*, 1, 2007, p. 153 ss., che oggi, condivisibilmente, tuttavia, non considerando la legge Calderoli una legge contenente norme generali, la reputa anche inidonea a vincolare le future leggi approvative dell'intesa, leggi rinforzate (A. MORRONE, *Differenziare le regioni*, cit., pp. 226-227). Per E. BALBONI, C. BUZZACCHI, *Autonomia differenziata: più problemi che certezze*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2023, p. 47, la legge attuativa non è necessaria; per O. CHESSA, *In tema di «autonomia differenziata»: sui profili procedurali del DDL Calderoli come “legge generale di attuazione”*, in *Astrid Rassegna*, 5, 2023, p.10, si tratterebbe di legge incostituzionale o inutile; G.M. SALERNO, *L'autonomia differenziata nell'evoluzione del regionalismo: da problema a prospettiva costituzionale*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 4, 2023, pp. 983-985, reputa la legge attuativa dell'art. 116, c. 3, Cost. riconducibile alla competenza statale (nota 2, p. 983) e «non soltanto costituzionalmente opportuna ma anche costituzionalmente necessaria» (p. 983).

⁶⁹ Sul punto, interessante, come fa notare R. DI MARIA, *Ruolo degli Enti locali: dalla consultazione da parte della Regione all'assegnazione di una parte delle funzioni trasferite. Ovvero, della ambigua collocazione istituzionale (e dello sfortunato destino politico?) degli Enti locali nel sistema costituzionale italiano di governo multilivello*, in *Nuove Autonomie, N. speciale*, 1, 2024, p. 152, che mentre in Senato è stato approvato l'emendamento 2.40 del 23 gennaio 2024 introduttivo di tale disposizione, «è stato respinto quello che avrebbe previsto: «sentito il Consiglio delle autonomie locali, di cui all'articolo 123, quarto comma, della Costituzione»; pertanto gli EE.LL. non sono, formalmente o ufficialmente, nemmeno destinatari di tale comunicazione».

dente del Consiglio dei ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, valutato il parere della Conferenza unificata (...) e comunque una volta decorso il termine di novanta giorni, predispone lo schema di intesa definitivo al termine di un ulteriore negoziato, ove necessario». Infine, «lo schema di intesa definitivo è trasmesso alla Regione interessata, che lo approva secondo le modalità e le forme stabilite nell'ambito della propria autonomia statutaria, assicurando la consultazione degli enti locali». Dalle disposizioni riportate, appare, in tutta la sua evidenza, la sostanziale irrilevanza del coinvolgimento della Conferenza, il cui parere può mancare o essere disatteso dal Governo; anche la partecipazione degli enti locali alla formulazione della proposta è rimessa alla disciplina di ciascuna Regione. Non si possono, pertanto, che condividere le riserve espresse sull'inefficacia della partecipazione, tanto degli enti locali parte della Regione differenzianda, quanto appartenenti alle altre Regioni, alla fase di formazione ed approvazione dell'intesa fra Stato e Regione, *ex art. 116, comma 3, Cost.*

Sul punto, la giurisprudenza della Corte costituzionale, relativa al principio di sussidiarietà e al principio di leale collaborazione, ha ritenuto che il riconoscimento di un ruolo effettivo delle autonomie locali, quando esse devono essere coinvolte in una decisione, sia garantito attraverso l'intesa⁷⁰, quale strumento di concertazione e coordinamento. Nella fat-

⁷⁰ La sentenza della Corte costituzionale, 1 ottobre 2003, n. 303, (punto 2.2, *Cons. in dir.*), in proposito, sancisce: «Che dal congiunto disposto degli artt. 117 e 118, primo comma, sia desumibile anche il principio dell'intesa consegue alla peculiare funzione attribuita alla sussidiarietà, che si discosta in parte da quella già conosciuta nel nostro diritto di fonte legale. (...)». Con riferimento, poi, ad una concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza, ancora si legge che «l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà». Nel più volte richiamato ricorso della Regione Puglia, in tale prospettiva, si reputa che «il concreto coinvolgimento della Conferenza unificata stabilito dal legislatore e basato sul mero rilascio di pareri non è sufficiente a garantire meccanismi di reale partecipazione, sicché è violata la leale collaborazione (che invece dovrebbe essere massima in considerazione degli effetti che l'autonomia particolare ha anche sulle altre regioni)». Come è stato osservato, «il parere obbligatorio è infatti meramente consultivo, mentre l'intesa, anche solo nella (pur qui insufficiente) declinazione "debole", ha pur sempre funzione di co-decisione paritaria, ancorché dotata di un dispositivo che la rende superabile in caso di esito negativo delle trattative» (motivo 2.3). Infine, non si manca di richiamare diversi passaggi della sentenza del Giudice costituzionale, 25 novembre 2016, n. 251, che sottolineano l'idonei-

tispecie, a prescindere da una singola ipotesi, non è fatto ricorso a tale istituto, come si vedrà nel dettaglio⁷¹. Innanzitutto, non si consente un intervento degli enti locali sul contenuto dell'intesa fra Stato e Regione, prevedendone una partecipazione in fase di avvio della procedura quando ancora non sono noti gli orientamenti del Governo nazionale e, poi, in fase finale, «in presenza di uno schema di intesa ormai definitivo e quindi in pratica insuscettibile di ulteriori modifiche», laddove sarebbe «importante che la consultazione degli enti locali avvenisse anche e soprattutto sullo schema di intesa preliminare, mentre quella sullo schema definitivo potrebbe essere attivata solo nel caso di modifiche sostanziali al testo»⁷².

D'altro canto, sono, altresì, condivisibili i rilievi circa l'indefinitezza del coinvolgimento degli enti locali «nella procedura di determinazione, sia iniziale sia finale, della intesa»⁷³. Rinviandosi alle forme di concertazione previste dai rispettivi Statuti, si potrebbe esitare «una – anche signifi-

tà dell'intesa e non del parere a realizzare la leale collaborazione, anche in base alla giurisprudenza pregressa della Corte (motivo 8.3).

⁷¹ In tal senso, si legge nel ricorso della Regione Puglia più volte richiamato, che «l'intesa è la soluzione che meglio realizza la leale collaborazione e, pertanto, in questa sede le norme indicate nell'epigrafe del motivo [articoli 2, commi 4, 5, 6, 7 e 8; 7, commi 1, 2 e 4; 8, commi 1 e 2 della legge 26 giugno 2024, n.86] sono censurate per violazione degli articoli 5 e 120 della Costituzione in via principale nella parte in cui non prevedono il raggiungimento dell'intesa in sede di Conferenza unificata» (motivo 8.1.1). Invero, nel ricorso, si eccepisce anche che «la Conferenza unificata non è in alcun modo coinvolta nell'ipotesi di modifica, in sede parlamentare, del disegno di legge governativo», chiarendosi al riguardo che non «(...) si potrebbe obiettare che il principio di leale collaborazione non trova piana applicazione nell'esercizio della funzione legislativa, perché il procedimento del quale qui si discute mescola elementi tipici del procedimento legislativo ed elementi tipici del procedimento amministrativo o politico-amministrativo» (motivo 8.1.1). Sul punto significativo anche il seguente passaggio: «Infine, codesta Ecc.ma Corte ha riconosciuto che «questa Corte ha più volte affermato che il principio di leale collaborazione non si impone al procedimento legislativo», ma ha aggiunto che «Là dove, tuttavia, il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa. Quest'ultima si impone, dunque, quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 della Costituzione»» (motivo 8.3)

⁷² G. TARLI BARBIERI, *Il principio negoziale*, cit., p. 118. In proposito, R. DI MARIA, *Ruolo*, cit., p. 153, critica la previsione della possibilità di rinegoziare il contenuto dell'intesa, dopo la partecipazione della Conferenza unificata e delle Camere al procedimento, senza ricoinvolgere gli enti locali.

⁷³ *Ibidem*, p. 152.

cativa – asimmetria interregionale, formale e sostanziale, rispetto alle modalità di compartecipazione degli EE.LL alla materiale determinazione del contenuto della bozza⁷⁴, oltre che una loro totale estromissione.

Infine, è altrettanto condivisibile il giudizio sul ridotto grado di coinvolgimento degli enti locali attraverso la Conferenza unificata, dove sono rappresentati, com'è noto, per il tramite dei rappresentanti eletti dalle rispettive associazioni⁷⁵.

Al di là del coinvolgimento degli enti locali nella fase di predisposizione dell'intesa, a tutela delle loro prerogative, la legge merita attenzione, per le ragioni sopra esposte, riguardo il loro coinvolgimento nella procedura di determinazione dei LEP. Essendo la stessa disciplinata dalla legge di bilancio per il 2023⁷⁶, (art. 3, comma 9, legge Calderoli), sino all'approvazione dei decreti legislativi previsti per la loro determinazione, entro 24 mesi dall'approvazione della legge Calderoli (art. 3), è a queste due fonti che occorre fare riferimento.

In particolare, la Cabina di regia per la determinazione dei LEP, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 1, comma 792 della legge di bilancio, ha il compito di predisporre, entro il 31 dicembre 2024, «uno o più schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con cui sono determinati, anche distintamente, i LEP e i correlati costi e fabbisogni standard nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione» (art. 1, comma 795). Della Cabina di regia, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri che può delegare il Ministro per gli Affari regionali e le autonomie, fanno parte, oltre al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il Ministro per gli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il Pnrr, il Ministro per le riforme istituzionali e la semplificazione normativa, il Ministro dell'economia e delle finanze, i Ministri competenti per le materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, il Presidente dell'Unione delle Province d'Italia e il presidente dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani,

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 154.

⁷⁶ L. 29 dicembre 2022, n. 197, recante Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025.

o loro delegati (art. 1, comma 792, legge n. 197/2022). Appare del tutto superflua la valutazione negativa circa il ruolo delle autonomie all'interno di tale organo, affidato ai Presidenti delle corrispondenti associazioni⁷⁷. La componente rappresentativa degli enti locali è altrettanto ridotta, sebbene più significativa che nel caso precedente, nell'ambito della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, altro organismo centrale nel procedimento di determinazione dei LEP che formula, infatti, le ipotesi tecniche sulla cui base gli stessi sono determinati dalla Cabina di regia. Essa, istituita con Dpcm 23 febbraio 2016, ai sensi dell'art. 1, comma 29, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), «è formata da undici componenti, di cui uno, con funzioni di presidente, designato dal Presidente del Consiglio dei ministri, tre designati dal Ministro dell'economia e delle finanze, uno designato dal Ministro dell'interno, uno designato dal Ministro delegato per gli affari regionali e le autonomie, uno designato dall'Istituto nazionale di statistica, tre designati dall'Associazione nazionale dei comuni italiani, di cui uno in rappresentanza delle aree vaste, e uno designato dalle regioni».

Gli enti locali, infine, vengono coinvolti, ai sensi dell'art. 1, comma 796, della legge di stabilità, attraverso la Conferenza unificata, chiamata a partecipare all'intesa sullo schema di decreto con cui sono determinati, anche distintamente, i LEP e i correlati costi e fabbisogni standard, nelle materie di cui all'art. 116, comma 3, Cost., che il Presidente del Consiglio dei Ministri adotterà, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri.

Invero, considerato il ricorso all'intesa, sembrerebbe che il ruolo degli enti locali rispetto all'adozione definitiva del DPCM sia sostanziale⁷⁸.

Il successivo comma 797, tuttavia, sembra introdurre la possibilità di aggiramento di tale significativo ed apprezzabile coinvolgimento degli enti locali, disciplinando un'ipotesi non peregrina: «qualora le attività

⁷⁷ V. sul punto l'interessante saggio di R. MEDDA, *La rappresentanza degli Enti locali per mezzo delle associazioni di categoria. Quali spunti per il dibattito sul lobbying?*, in *Ist. Fed.*, 3-4, 2008, p. 651 ss.

⁷⁸ Sul punto si rinvia alla nota 72. Sulla nozione di intesa nei rapporti tra Stato e Regioni, *ex multis*, S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Giuffrè, Milano, 2008.

della Cabina di regia non si concludano nel termine stabilito dal comma 795 [vale a dire entro il 31 dicembre 2024], il Presidente del Consiglio dei ministri e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, nominano un Commissario entro i trenta giorni successivi alla scadenza del suddetto termine, per il completamento delle attività non perfezionate (...). Entro il 31 gennaio 2025, il suddetto Commissario dovrebbe subentrare all'inadempiente Cabina di regia, effettuare un'istruttoria e presentare proposte al Ministro per gli affari regionali e le autonomie che, a sua volta, «propone l'adozione di uno o più schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, secondo la procedura di cui al comma 795 (...)». Il dubbio che, una volta fatto ricorso al procedimento che vede il Commissario subentrare alla Cabina di regia si bypassi l'intesa di cui all'art. 1, comma 796, non richiamato espressamente, non può non affiorare.

Va, tuttavia, notato che evidentemente gli schemi di decreto proposti dovranno poi essere adottati dal Presidente del Consiglio dei ministri anche se l'adozione non è prevista dal comma 795 richiamato, ma proprio dal 796, che prevede anche l'acquisizione dell'intesa, da stipulare, dunque, allo stesso modo.

L'importanza della risoluzione di tali nodi interpretativi è notevole, da un lato, considerata la ristrettezza dei tempi per lo svolgimento delle attività della Cabina di regia che, quasi sicuramente, porterà all'applicazione del comma 797 e, più in generale, la previsione di cui all'art. 3, comma 9, della legge. In base ad esso, «Nelle more dell'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo [che presumibilmente non saranno approvati entro 24 mesi dall'approvazione della legge], ai fini della determinazione dei LEP, continua ad applicarsi l'articolo 1, commi da 791 a 801 – *bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197». A questo va aggiunto che, ai sensi dell'art. 1, comma 10, si fa «salva la determinazione dei lep e dei relativi costi e fabbisogni standard» secondo la procedura di cui alla legge di bilancio, «alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente articolo».

Della determinazione dei LEP “a regime”, come anticipato, si occupa anche la legge Calderoli, che, all'art. 3, comma 2, prevede che i decreti legislativi con cui saranno determinati i LEP, sono «adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per gli affari

regionali e le autonomie, di concerto con i Ministri competenti e previa acquisizione del parere della Conferenza unificata (...). Com'è evidente, rispetto alla disciplina di cui alla legge di bilancio, il ruolo degli enti locali attraverso la Conferenza unificata risulta ridimensionato, essendo previsto un parere anziché l'intesa. Inoltre, nel caso in cui il Governo non intenda conformarsi, a differenza di quanto ivi previsto in caso non intenda conformarsi al parere della Commissioni parlamentari, stesso comma, non è tenuto a ritrasmettere i testi alla Conferenza, con osservazioni o eventuali modificazioni, corredate da elementi integrativi di informazione e motivazione.

Anche rispetto alla procedura di determinazione dei LEP, in sostanza, sembra di poter condividere il giudizio espresso sul ruolo degli enti locali, nell'intero processo *de qua*: un «ruolo di meri “spettatori” o, tutt'al più, di “attori non-protagonisti” della procedura di determinazione ed implementazione della intesa Stato-Regione e quindi, più ampiamente, del complessivo processo politico-giuridico di differenziazione territoriale»⁷⁹. Stessa valutazione può farsi della partecipazione prevista per gli enti locali alla Commissione paritetica di cui all'art. 5 della legge, le cui decisioni sono di grande impatto sugli enti locali.

Detta Commissione è definita Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali. La sua disciplina è demandata all'intesa, ai sensi dell'art. 5, comma 2, ma la legge ne definisce la composizione. Ai rappresentanti, per lo Stato, del Ministro per gli affari regionali e le autonomie e del Ministro dell'economia e delle finanze, e di ciascuna delle amministrazioni competenti e ai corrispondenti rappresentanti regionali, per la Regione, si affiancano un rappresentante dell'ANCI ed un rappresentante dell'UPI. Al di là del miglioramento del testo che non prevedeva, prima del passaggio in Senato, alcun coinvolgimento delle autonomie in tale sede, anche in tal caso, va rilevato lo scarso peso della rappresentanza loro riconosciuto rispetto alla componente regionale e statale⁸⁰.

Numerose, sotto il profilo del coinvolgimento degli enti locali, dunque, sono le criticità della legge Calderoli. Invero, la partecipazione degli enti

⁷⁹ R. DI MARIA, *Ruolo degli Enti locali*, cit., p. 155.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 155.

locali alla procedura di differenziazione è finalizzata all'attribuzione ad essi di parte delle funzioni trasferite dallo Stato. Alla luce delle caratteristiche che dovrebbero connotare gli enti locali in termini di capacità istituzionale e finanziaria, perché siano adeguati a svolgere le funzioni eventualmente trasferite, tuttavia, sembra potersi concludere che l'attuazione coerente a Costituzione dell'autonomia differenziata, da cui risulti ampliata la dimensione politica e ridotta (e non certamente ampliata) quella amministrativa delle Regioni, passi, per la previa attuazione dell'art. 118 Cost., condizionata, a sua volta, dall'attuazione dell'art. 119 Cost. e, perciò, dell'art. 117, comma 2, lett. *m*)⁸¹.

The risk of neo-centralism of the differentiated Regions and of definitive distortion of the Metropolitan City

Daniela Mone

Abstract: Il riconoscimento di forme di autonomia differenziata, da parte dello Stato, alle Regioni ordinarie richiedenti, produce effetti, altresì, sull'esercizio delle funzioni delle Regioni che non si differenziano e degli enti locali, tanto parte della Regione differenzianda che appartenenti alle altre Regioni. Il contributo analizza le disposizioni della legge n. 86 del 2024, cd. Calderoli, in ordine al ruolo che riconosce agli enti locali nel procedimento di differenziazione, rilevandone una natura formale e non sostanziale in contrasto, secondo la prospettiva sostenuta, con il principio di sussidiarietà.

Abstract: The recognition of differentiated forms of autonomy, by the State, to the requesting ordinary Regions, also affects the exercise of the

⁸¹ Sul nesso tra art. 117, comma 2, lett. *m*) ed art. 119 Cost., v. Corte cost., 26 novembre 2021, n. 220. Per un'analisi delle posizioni che sostengono o, al contrario, negano tale nesso, v. D. MONE, *La prospettiva antistorica*, cit., p. 14. In particolare, si rinvia a L. CHIEFFI, I persistenti dubbi di conformità a Costituzione del d.d.l. recante «disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della costituzione» (atto Camera n. 1665, già approvato in prima lettura dal Senato della Repubblica il 23 gennaio 2024), Testo dell'audizione svolta il 4 marzo 2024 presso la 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», disponibile in *Dir. pubbl. eur. Rassegna online*, 1, 2024, p. 310.

functions of the Regions that do not differentiate themselves and of the local authorities, both those belonging to the requesting Region and those belonging to the other Regions. The contribution analyses the provisions of Law No. 86 of 2024, the so-called Calderoli Law, with respect to the role it recognises to local authorities in the differentiation process, noting its formal and non-substantial nature in contrast, according to the argued perspective, with the principle of subsidiarity.

Parole chiave: differenziazione, principio di sussidiarietà, diritti fondamentali, neocentralismo regionale, Città metropolitane.

Keywords: Differentiation, Principle of Subsidiarity, Fundamental Rights, Regional Neo-centralism, Metropolitan Cities.

Note e commenti

Mentire all'amministrazione: le conseguenze delle false dichiarazioni del privato nei concorsi pubblici e nelle procedure a evidenza pubblica

*Claudio Costanzo**

1. *Considerazioni introduttive*

La costruzione di relazioni giuridicamente stabili e proficue, nonché l'effettività delle norme giuridiche, passano dalla collaborazione che le parti praticano nei rapporti e dall'affidamento che ciascuna ripone nella correttezza del comportamento dell'altra¹.

Tale affidamento è indubbiamente centrale in quegli strumenti che la legge, per garantire rapidità e certezza nei traffici, offre come meccanismi di semplificazione, che non potrebbero funzionare senza un tacito accordo tra le parti del rapporto sulla correttezza dei rispettivi comportamenti². In altre parole, si tratterebbe di strumenti ineffettivi se non assistiti da una concreta adesione a quel principio generale di buona fede che connota l'intero rapporto amministrativo, come si approfondirà.

D'altro canto, quando una delle parti fornisce informazioni o documenti falsi, venendo meno a una fondamentale assunzione di responsabilità nei confronti di tutta la collettività³, a seguito di controlli, pilastri fondamentali per la tenuta del sistema di semplificazione, quegli strumenti diventano spazio di conflitto. Sul piano concreto, ad esempio, la disciplina delle autodichiarazioni, che si basano inevitabilmente sul reciproco affidamento sulla veridicità delle stesse e dei loro contenuti, sanziona le false

* Dottorando in Diritto amministrativo, Università di Palermo.

¹ R. SPAGNUOLO VIGORITA, *La fiducia nell'amministrazione e dell'amministrazione: riflessioni intorno all'articolo 2 del nuovo codice dei contratti pubblici*, in *federalismi.it*, 23, 2017, p. 271 ss., spec. p. 274.

² Di «fiducia» parlano M. BOMBARDELLI, *Gli errori formali nelle dichiarazioni sostitutive*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1, 2007, p. 31 ss., spec. p. 33; G. GARDINI, *Autocertificazione*, in *Dig. disc. pubb.*, Torino, UTET, 2005, p. 107 ss.

³ *Ibid.*, cit., p. 34.

dichiarazioni sul piano penale e sancisce gravi conseguenze sul piano amministrativo. In questa breve introduzione, si accenni al solo fatto che la stessa ragione della sussistenza del presidio penale sembra risiedere nell'«affidamento collettivo sulla genuinità-veridicità di un documento»⁴, in collegamento con l'esigenza che il soggetto che esercita il potere non sia tratto in inganno, con eventuali importanti ripercussioni sul buon andamento dell'attività amministrativa⁵.

Sul piano amministrativo, il discorso può non risultare sempre altrettanto lineare, e sembra possano entrare in gioco anche valutazioni in ordine alla portata dei doveri di collaborazione del privato nel procedimento e alle conseguenze dei comportamenti contrari a buona fede. Così, se appare sostanzialmente inevitabile che da un comportamento (intenzionalmente) scorretto non possano derivare conseguenze positive per chi lo realizza, è opportuno analizzare quelle norme che, regolando i conflitti, finiscono per articolare i doveri collaborativi del privato nell'ambito del procedimento amministrativo, non senza incertezze o punti d'ombra, anche in ordine alle conseguenze delle dichiarazioni mendaci.

In particolare, per affrontare adeguatamente il tema e circoscrivere l'analisi, il *focus* di questo contributo è posto su due specifici procedimenti "competitivi", in cui la dimensione conflittuale della relazione amministrativa è più accentuata e i doveri dichiarativi a carico del privato assumono particolare rilevanza, anche per il massiccio ricorso alle autodichiarazioni da parte dell'amministrazione: i concorsi pubblici e le procedure a evidenza pubblica. In entrambi i casi, il privato agisce per ottenere un'utilità, dimostrando alcuni fatti, per il mezzo delle autodichiarazioni, proprio per ottenere il rilascio del provvedimento desiderato, e attraverso tali dichiarazioni compete con altri soggetti. Dall'altro lato, l'amministrazione si affida alle dichiarazioni dei privati per curare l'interesse alla selezione del migliore professionista od operatore economico, e, dunque, entra in gioco in modo determinante il contegno retto del cittadino.

⁴ R. RAMPIONI, *Teoria del falso e bene giuridico*, in F. RAMACCI (a cura di), *Trattato di diritto penale. Parte speciale. Volume X. Reati contro la fede pubblica*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 3 ss., spec. p. 59.

⁵ R. BARTOLI, *Le falsità documentali*, in M. PELISSERO, R. BARTOLI (a cura di), *Trattato teorico pratico di diritto penale. Vol. VI. Reati contro la fede pubblica*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 57 ss., spec. p. 81 ss. e p. 246.

Se è vero che l'amministrazione che incorra in errore per effetto di una falsa rappresentazione o dichiarazione del privato può ricorrere agli strumenti di autotutela, rimangono da analizzare le ripercussioni che si verificano sulle procedure selettive, in termini di esclusione del candidato, dell'operatore economico, o di "salvataggio" della relativa istanza. In tal senso, l'analisi si sofferma su quando si possa ritenere sussistente una dichiarazione mendace, e fino a che punto e secondo quali canoni si possa ammettere che una scorrettezza di "poco conto", contenuta nell'istanza, sia ritenuta superabile o innocua rispetto al vantaggio conseguito, anche alla luce delle rilevanti novità introdotte nel nuovo Codice dei contratti pubblici, a proposito degli obblighi dichiarativi e delle cause di esclusione connesse a falsità dichiarative e documentali, od omissioni di informazioni rilevanti. In questi termini, in concreto, le questioni rilevanti riguardano la configurabilità, anche a partire dal dovere di buona fede oggettiva, di un dovere procedimentale del privato di dire la verità all'amministrazione e non tacere alcuna circostanza significativa, nonché la configurazione delle ripercussioni sul piano pratico dell'eventuale contegno mendace.

Come si dirà, le soluzioni del legislatore e della giurisprudenza possono essere lette sia alla luce delle norme specifiche applicabili nel caso concreto, sia più in generale nel quadro di un dovere di correttezza del privato e di altri valori attinenti alla sua autoresponsabilità, considerati in maniera più o meno decisiva, rispetto ad altri interessi, per la risoluzione del caso concreto. È da queste coordinate che, in prima istanza, occorre partire.

2. Inquadramento

2.1. Autodichiarazioni e acquisizione di conoscenze nel procedimento amministrativo

Prima di trattare nel dettaglio i profili delineati nell'introduzione, è opportuno fare alcune brevi premesse in ordine agli istituti oggetto del contributo, senza alcuna pretesa di esaustività.

Come è noto, nel contesto della ricerca di un corretto bilanciamento tra esigenze di semplificazione ed esigenze di certezza, il legislatore ha progressivamente ridimensionato, fin dagli anni '60⁶, il monopolio

⁶ Per una ricostruzione dettagliata dell'evoluzione normativa, v. M. Gnes, *La decertificazione. Dalle certificazioni amministrative alle dichiarazioni sostitutive*, Rimini, Maggioli, 2014.

statale sugli strumenti di certezza, introducendo gli strumenti delle dichiarazioni sostitutive delle certificazioni e degli atti di notorietà, oggi disciplinate dal d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445⁷. Nel quadro di un nuovo rapporto tra amministrazione e cittadino⁸, le dichiarazioni sostitutive, come dichiarazioni di scienza, hanno soppiantato i tradizionali modi di produzione e circolazione delle certezze, costituendo uno degli strumenti di acquisizione delle conoscenze nel procedimento amministrativo più importanti⁹, nella prassi prevalente anche su altri istituti dalla portata semplificatoria ancora più ampia, ma cui le amministrazioni fanno ricorso con maggiore difficoltà, come l'acquisizione d'ufficio¹⁰.

L'evoluzione legislativa in materia di semplificazione è stata guidata dall'esigenza di individuare i giusti mezzi che garantiscano la riduzione della complessità nella produzione di certezze, e «senza rinunciare tuttavia alle garanzie di veridicità e di affidabilità delle informazioni sulle quali l'amministrazione e i cittadini fondano le proprie decisioni»¹¹. Si tratta, come sottolineato da più parti, di meccanismi che presuppongono un vero e proprio «atto di rinnovata fiducia» verso la collaborazione del cittadino¹², che introduce nel procedimento informazioni «certe», il cui essere tali dipende dalla diretta «personale esperienza dei fatti comprovati con la dichiarazione sostitutiva»¹³,

⁷ L. DONATO, *Le autocertificazioni*, cit., p. 93 ss.

⁸ M. BOMBARDELLI, *La semplificazione della documentazione amministrativa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI, M.P. GUERRA, A. MASUCCI, *La documentazione amministrativa. Certezze, semplificazione e informatizzazione nel d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445*, p. 75 ss., spec. p. 78; G. GARDINI, *Autocertificazione*, cit., p. 110.

⁹ G. GARDINI, *Autocertificazione*, cit., p. 112; L. DONATO, *Le autocertificazioni tra "verità" e "certezza"*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, p. 115.

¹⁰ Art. 18, l. n. 241/1990; art. 43, D.P.R. n. 445/2000; art. 50, d.lgs. n. 82/2005.

¹¹ G. GARDINI, *Autocertificazione*, cit., p. 110.

¹² G. ARENA, *Autocertificazioni e amministrazione «per interessi»*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Milano, Giuffrè, 1988, p. 39 ss., spec. p. 39; G. GARDINI, *Autocertificazione*, cit., p. 110; M. GNES, *La decertificazione*, cit., p. 96.

¹³ G. ARENA, *Autocertificazioni e amministrazione «per interessi»*, cit., p. 49; *contra* P. LAZZARA, *Autocertificazione*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2006, p. 560 ss., non vi sarebbe alcuna creazione di certezza pubblica, in quanto le autodichiarazioni sono utilizzabili esclusivamente nell'ambito del procedimento amministrativo entro cui vengono prodotte, p. 561.

sotto la propria responsabilità¹⁴. In tal senso, tali dichiarazioni sostituiscono (*rectius*, dovrebbero sostituire), quanto agli effetti giuridici, atti di certezza pubblica in quanto strumenti di garanzia dei rapporti sociali, ponendosi come strumenti di certezza «probabile»¹⁵ o «d'uso», limitate per effetti e durata¹⁶, che non forniscono verità ma si trovano in una scala di probabilità di certezza, di plausibilità, necessaria per potere facilitare i rapporti sociali e, soprattutto, i procedimenti amministrativi¹⁷.

In questo quadro, la questione dell'affidabilità delle informazioni acquisite dall'amministrazione è stata al centro delle elaborazioni dottrinali, che hanno posto l'attenzione più che sulle dichiarazioni sostitutive di certificazioni, su quelle sostitutive di atto di notorietà, in quanto strumento di generazione «*ex novo*» di certezze¹⁸, non a caso oggetto di riflessioni sui relativi limiti di utilizzo¹⁹. La particolare coincidenza tra la fonte delle informazioni che circolano e il soggetto dichiarante²⁰, che è un soggetto privato, si manifesta in una diversa funzione sostitutiva e certativa, a seconda della tipologia di autodichiarazione considerata: per le dichiarazioni sostitutive di certificazioni, la certazione è svolta da un soggetto pubblico, ed è riportata in registri, albi, elenchi; nel caso delle dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà, il privato «pone in circolazione una notizia rispetto alla quale la sola fonte di certezza è rappresentata dal patrimonio conoscitivo del dichiarante»²¹: in buona sostanza, le dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà, ad oggi, finiscono per sostituire

¹⁴ P. LAZZARA, *Autocertificazione*, in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2006, p. 560 ss., spec. p. 561.

¹⁵ G. ARENA, *Autocertificazioni e amministrazione «per interessi»*, cit., p. 57.

¹⁶ G. ARENA, *Certezze pubbliche e semplificazione amministrativa*, in G. ARENA, M. BOMBARDINI, M.P. GUERRA, A. MASUCCI, *La documentazione amministrativa*, cit., p. 11 ss., spec. p. 21.

¹⁷ G. ARENA, *Certezze pubbliche e semplificazione amministrativa*, cit., p. 59 s.

¹⁸ M. OCCHIENA, *L'autocertificazione*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, II ed., Milano, Giuffrè, p. 872 ss., spec. p. 889; come ricorda L. DONATO, *Le autocertificazioni tra "verità" e "certezza"*, cit., la dichiarazione sostitutiva di atto notorio sancisce una vera e propria «modalità autonoma ed alternativa attraverso la quale rendere edotta la p.a. di determinate circostanze utili alla decisione finale», p. 110.

¹⁹ Per una disamina della questione, v. L. DONATO, *Le autocertificazioni*, cit., p. 119 ss.

²⁰ G. ARENA, *Autocertificazioni e amministrazione «per interessi»*, cit., p. 49 ss.; M. GNES, *La decertificazione*, cit., p. 94 ss.

²¹ G. GARDINI, *Autocertificazione*, cit., p. 116;

ben poco, e costituiscono invece un mezzo estremamente rilevante di acquisizione di conoscenze nel procedimento. Ed è proprio in relazione a queste ultime che si pongono maggiori cautele e attenzioni, oltre che specifiche regole procedurali, per evitare che attraverso di esse si introducano nel procedimento conoscenze inaffidabili, eppure dotate di una «presunzione di corrispondenza alla realtà»²².

In questo contesto, la rilevante posta in gioco è la correttezza dei dati acquisiti come presupposto dell'esercizio del potere²³, o, in altre parole, che l'amministrazione non eserciti il potere sulla base di assunzioni non corrispondenti alla realtà. Per ovviare a questa naturale conseguenza del sistema delle autodichiarazioni, l'ordinamento si affida, da un lato, alla «etica della responsabilità» del cittadino²⁴, dall'altro, alla necessaria attività di controllo e verifica dell'amministrazione, la cui funzione è principalmente quella di evitare che il processo decisionale venga viziato, anche e soprattutto quando si tratti di dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà²⁵. Come è stato efficacemente osservato, il rischio che le autodichiarazioni veicolino informazioni false è tanto più alto, quanto più «il vantaggio (economico o di altro tipo) che il dichiarante può trarre dalla dichiarazione falsa sopravanza il rischio di incorrere nelle pesanti sanzioni previste dalla normativa»²⁶.

In tal senso, i controlli, le loro modalità e la loro impostazione rivestono un ruolo cruciale come «contropinta negativa»²⁷ all'interesse dei privati a formulare dichiarazioni false. In particolare, si noti brevemente come il sistema disegnato dall'art. 71 del d.P.R. n. 445/2000 si impervi sull'obbligo

²² G. ARENA, *Certezze pubbliche e semplificazione amministrativa*, cit., p. 60.

²³ L. DONATO, *Le autocertificazioni*, cit., p. 115 ss.

²⁴ M. OCCHIENA, *L'autocertificazione*, cit., p. 890. A tal proposito, celebre è la teoria, successivamente precisata, di G. ARENA, *Autocertificazioni e amministrazione «per interessi»*, cit., secondo cui, vi sarebbero tre fattori di garanzia dell'affidabilità delle autodichiarazioni: la minaccia della sanzione penale per chi commetta condotte di falsità dichiarativa, l'esistenza di conseguenze amministrative rigorose per le stesse ipotesi e, soprattutto, la coincidenza tra interesse privato al vantaggio da conseguire attraverso la dichiarazione e interesse pubblico a che la dichiarazione sia veritiera, p. 53-54.

²⁵ P. LAZZARA, *Autocertificazione*, cit., p. 561; G. ARENA, *Certezze pubbliche e semplificazione amministrativa*, cit., p. 61.

²⁶ G. ARENA, *Certezze pubbliche e semplificazione amministrativa*, cit., p. 62.

²⁷ G. GARDINI, *Autocertificazione*, cit., p. 118.

di predisposizione di idonei controlli, a campione e nei casi di ragionevole dubbio sulla veridicità delle dichiarazioni, dettando le specifiche modalità di effettuazione degli stessi²⁸. In questo senso, è stato osservato che un controllo efficace passa dalla predisposizione di «misure organizzative ispirate a criteri di efficienza, efficacia e tempestività», da rendere note insieme alle modalità di esecuzione²⁹. Pur senza entrare nel merito della disciplina dei controlli, che non costituiscono l'oggetto di questo contributo, va sottolineato che è proprio da questo aspetto che passano sia un corretto svolgimento di una funzione deterrente degli stessi controlli, sia la concreta possibilità di individuare le dichiarazioni mendaci, anche e soprattutto per il controllo delle dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà, in cui la consultazione di archivi è del tutto insufficiente a garantire l'affidabilità delle informazioni, e si richiede un impegno dell'amministrazione spesso estremamente difficoltoso, specie quando si tratti di dati non attestati o attestabili da pubbliche amministrazioni³⁰. A partire da queste premesse, si comprende come l'analisi delle conseguenze amministrative delle dichiarazioni mendaci rappresenti una questione ancora oggi sensibile. Si tratta di un vero e proprio pilastro, accanto ai controlli, per la garanzia della tenuta del sistema delle autodichiarazioni, in particolar modo nei settori che si analizzeranno.

2.2. *Dovere di buona fede oggettiva e autodichiarazioni*

Prima di analizzare la corrispondente disciplina delle conseguenze negative delle autodichiarazioni mendaci, occorre premettere che queste sembrano innanzitutto inquadrabili come scorrettezze rispetto al dovere di buona fede oggettiva.

Occorre ricordare che, fin dagli anni '70, la dottrina ritiene applicabile il concetto di buona fede oggettiva nell'ambito del diritto amministrativo³¹.

²⁸ Per una completa disamina della disciplina, v. M. GNES, *La decertificazione*, cit., p. 183 ss.

²⁹ M. OCCHIENA, *L'autocertificazione*, cit., p. 885.

³⁰ M. GNES, *La decertificazione*, cit., p. 188.

³¹ F. MERUSI, *L'affidamento del cittadino*, Giuffrè, Milano, 1970, p. 119 ss.; la distinzione tra buona fede oggettiva e soggettiva si fonda essenzialmente sulla corrispettiva differenza tra «comportarsi secondo buona fede», regola di condotta, e «l'essere in buona fede», condizione psicologica, p. 120.

In quanto regola di condotta, essa configura un «dovere del soggetto di agire correttamente nel rapporto con gli altri soggetti con i quali viene in contatto»³², cui corrisponde l'affidamento nel corretto comportamento dell'altra parte³³. La dottrina sottolinea come il dovere di buona fede, inteso come regola di comportamento e di responsabilità, sia intimamente connesso al rapporto giuridico che l'amministrazione intrattiene con il privato, e, dunque, alla stessa lettura relazionale dell'azione amministrativa³⁴. Più precisamente, con l'affermarsi di una lettura del rapporto amministrativo come relazionale e paritario³⁵, si sarebbe fatta strada, anche in giurisprudenza³⁶, l'idea che entrambe le parti, come anche accade nei rapporti privati, siano destinatarie non soltanto di interessi o diritti, ma anche e soprattutto di doveri reciproci di protezione nel procedimento³⁷. In altri termini, a un'amministrazione imparziale dovrebbe corrispondere «un cittadino leale, sincero e non reticente»³⁸. Tale orientamento è attestato

³² M. TRIMARCHI, *Buona fede e responsabilità della pubblica amministrazione*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2, 2022, p. 59 ss., spec. p. 67.

³³ F. TRIMARCHI BANFI, *Affidamento legittimo e affidamento incolpevole nei rapporti con l'amministrazione*, in *Diritto processuale amministrativo*, 3, 2018, p. 823 ss.; M.C. CAVALLARO, *Buona fede e legittimità del provvedimento amministrativo*, in *P.A. Pers. Amm.*, 2, 2022, p. 131 ss., spec. p. 138.

³⁴ M. TRIMARCHI, *Buona fede e responsabilità*, cit., p. 73 ss.; sul tema, E. FOLLIERI, *Cittadino e pubblica amministrazione*, in *Giustamm.it*, 11, 2022.

³⁵ Il riferimento è, com'è noto, a F. BENVENUTI, *Per un diritto amministrativo paritario*, oggi in F. BENVENUTI, *Scritti giuridici*, vol. IV, Milano, Vita e pensiero, 2006, p. 3223 ss. Lo stesso Benvenuti già sottolineava che il privato, qualora partecipi al procedimento, deve comportarsi secondo buona fede, «secondo lo stesso principio di imparzialità che domina l'agire dell'Amministrazione», F. BENVENUTI, *Disegno dell'amministrazione italiana: linee positive e prospettive*, Padova, CEDAM, 1996, come citato da G. CARLOTTI, *La partecipazione procedimentale: Feliciano Benvenuti e la riforma della legge n. 241 del 1990*, in *Jus*, 2-3, 2008, p. 355 ss., spec. p. 384.

³⁶ Come è stato affermato in tema di principio di leale collaborazione, «la giurisprudenza appare orientata nel senso di un carattere bilaterale del principio, per cui, se è vero che ne discendono doveri e regole di condotta per l'amministrazione, anche il privato interessato non riceve tutela nel caso in cui egli mostri di avere assunto atteggiamenti meramente «ostruzionistici», opportunistici o comunque impeditivi del regolare svolgimento dei propri compiti da parte della p.a. e addirittura è stato deciso che un privato in buona fede (soggettiva) può essere penalizzato per non essersi obiettivamente attenuto, a sua volta, al principio», G. TACCOGNA, *Il principio di leale collaborazione nella recente giurisprudenza amministrativa*, in *Il Foro Amministrativo Cds*, 4, 2008, p. 1313 ss., spec. p. 1318.

³⁷ P. PATRITO, *La responsabilità del privato nei confronti dell'amministrazione: prime riflessioni*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 5, 2021, p. 1459 ss., spec. p. 1463 ss.

³⁸ F. SAITTA, *Riflessioni sull'annullamento d'ufficio "tardivo"*, in *Giur. it.*, 4, 2022, p. 927 ss., spec. p. 932. Secondo l'A., questo aspetto costituirebbe un corollario del diritto amministrativo

anche nella formula dell'art. 1, c. 2-*bis*, l. 7 agosto 1990, n. 241, introdotto nel 2020³⁹, che statuisce, in un'ulteriore recessione dalla «impostazione autoritativa dei rapporti tra amministrazione e cittadino»⁴⁰, che i rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione debbano essere improntati ai principi della collaborazione e della buona fede⁴¹.

Più in generale, l'ordinamento sembra accogliere l'idea in base alla quale non può essere tutelato il privato che abbia conseguito vantaggi attraverso comportamenti in mala fede⁴², come mostrano la regola della decadenza dai benefici conseguiti attraverso una dichiarazione non veritiera⁴³ o il divieto di conformazione dell'attività nel caso di S.C.I.A. accompagnata da dichiarazioni mendaci o false attestazioni⁴⁴. E la buona fede del privato si concretizza, agendo più da supporto descrittivo che da regola

paritario argomentato da Benvenuti, p. 933; F. SAITTA, *Del dovere del cittadino di informare la P.A. e delle sue possibili implicazioni*, in F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE (a cura di), *I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto d'informazione*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 111 ss., spec. p. 116.

³⁹ Art. 12, comma 1, lett. a), d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120.

⁴⁰ M.G. PULVIRENTI, *Considerazioni sui principi di collaborazione e buona fede nei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione*, in *Il diritto dell'economia*, 1, 2023, p. 107 ss., spec. p. 122. Peraltro, secondo l'A., «la previsione del nuovo comma 2-*bis*, quindi, comporta adesso una ulteriore declinazione del principio di buona fede, che va inteso più che come canone della correttezza, come strumento della collaborazione tra il privato e la pubblica amministrazione», p. 121.

⁴¹ In particolare, la nuova formula non avrebbe tanto una portata innovativa per l'amministrazione, già tenuta in base ai principi menzionati a comportarsi secondo buona fede, mentre costituirebbe un vincolo esplicito di comportamento per il privato, tenuto a comportarsi secondo la massima correttezza e lealtà, cfr. Cons. St., Ad. Plen., 29 novembre 2021, n. 20: «Concepito in questi termini il dovere di collaborazione e di comportarsi secondo buona fede ha quindi portata bilaterale, perché sorge nell'ambito di una relazione che, sebbene asimmetrica, è nondimeno partecipata; tale dovere comportamentale si rivolge sia all'amministrazione sia ai soggetti che a vario titolo intervengono nel procedimento, qualificando in termini giuridici una relazione che è e resta pubblicistica, sia pure nell'ottica di un diritto pubblico in cui l'autoritatività dell'agire amministrativo dà vita e si inserisce nel corso di un rapporto in cui doveri comportamentali e obblighi di protezione sono posti a carico di tutte le parti»; M.C. CAVALLARO, *Buona fede e legittimità*, cit., p. 146; M.G. PULVIRENTI, *Considerazioni*, cit., p. 121.

⁴² P. CERBO, *Brevi note sul potere di autotutela "tardivo"*, in *Giur. It.*, 2020, p. 650 ss., spec. p. 657.

⁴³ Art. 75, d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445.

⁴⁴ Art. 21, l. n. 241/1990.

autonoma, altresì negli istituti partecipativi⁴⁵, in sede di quantificazione del danno risarcibile⁴⁶ o in sede di autotutela⁴⁷.

In questa prospettiva, l'obbligo di buona fede talvolta viene interpretato in un'ottica di collaborazione nel procedimento, orientata al soddisfacimento dell'interesse pubblico⁴⁸, altre volte viene valorizzato in un'ottica conflittuale del rapporto procedimentale, più che di collaborazione verso i fini dell'azione amministrativa⁴⁹.

Così, la dottrina non è unanime nel riconoscere l'esistenza di un obbligo di veridicità e sulla puntuale articolazione degli obblighi informativi e

⁴⁵ G. BARONE, *I modelli di partecipazione procedimentale*, in *Giustamm.it*, 5, 2006, fa riferimento a titolo di esempio alla comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, ex art. 10-bis, l. n. 241/1990; M.G. PULVIRENTI, *Considerazioni*, cit., p. 126 ss.

⁴⁶ Art. 30, c. 3, c.p.a.

⁴⁷ Per ciò che riguarda l'annullamento d'ufficio, l'affidamento del privato rileva, ad esempio, sull'applicazione del termine ragionevole; non è pacifica, tuttavia, l'interpretazione della clausola che permette il superamento del termine ragionevole, contenuta nell'art. 21-*nonies*, c. 2 bis, l. n. 241/1990. Questa autorizza l'amministrazione a intervenire anche oltre il termine di dodici mesi ex comma 1, in presenza di provvedimenti amministrativi «conseguiti sulla base di false rappresentazioni dei fatti o di dichiarazioni sostitutive di certificazione e dell'atto di notorietà false o mendaci per effetto di condotte costituenti reato, accertate con sentenza passata in giudicato». La giurisprudenza ritiene opportuno distinguere le ipotesi di false rappresentazioni dalle falsità dichiarative, ammettendo per la prima fattispecie l'annullamento d'ufficio anche in assenza di una sentenza che accerti la falsità passata in giudicato, Cons. St., sez. IV, 19 aprile 2017, n. 1830; da ultimo, Cons. St., sez. VI, 27 febbraio 2024, n. 1926. La dottrina è divisa sul tema, cfr. R. CAPONIGRO, *Il potere amministrativo di autotutela*, in *federalismi.it*, 23, 2017, p. 2 ss.; M. TRIMARCHI, E. ZAMPETTI, *Annullamento d'ufficio degli atti amministrativi*, in *Libro dell'anno del diritto 2019*, Treccani, 3 maggio 2019, disponibile all'indirizzo https://www.treccani.it/enciclopedia/annullamento-d-ufficio-degli-atti-amministrativi_%28altro%29/; P. CERBO, *Brevi note*, cit.; F. SAITTA, *Riflessioni sull'annullamento*, cit. In materia di revoca, una questione centrale che si intreccia con il dovere di correttezza del privato riguarda la quantificazione dell'indennizzo, F. SAITTA, *L'amministrazione delle decisioni prese: problemi vecchi e nuovi in tema di annullamento e revoca a quattro anni dalla riforma della legge sul procedimento*, in *Diritto e società*, 3, 2009, p. 583 ss., spec. p. 607 ss.

⁴⁸ Per tutti, si veda l'opinione secondo cui sul cittadino graverebbe un vero e proprio «dovere civico di dare un leale contributo al raggiungimento del fine pubblico, del quale il cittadino è solidalmente responsabile», in un'ottica di complessiva moralizzazione dell'azione amministrativa, F. SAITTA, *Del dovere del cittadino*, cit., p. 113-114. L'A. fa ampio riferimento alle tesi di U. ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, Padova, Cedam, 1965.

⁴⁹ S. TORRICELLI, *Il principio di buona fede nelle procedure di gara, tra obblighi (dell'impresa) di informare e obblighi (dell'amministrazione) di informarsi*, in *Munus*, 3, 2020, p. 477 ss., spec. nota 1.

delle relative forme di responsabilità⁵⁰, conseguenti a una inesatta informazione o a un comportamento scorretto⁵¹. A tal proposito, preme segnalare che, come ha fatto presente la dottrina, se il rapporto procedimentale deve essere improntato a collaborazione e buona fede, nel momento in cui debbano essere chiariti gli obblighi comportamentali del privato e le conseguenze della loro violazione, sembra opportuno distinguere tra i procedimenti in cui l'amministrazione tende a restringere la sfera giuridica del privato, e, dunque, questi assume una posizione di "difesa", e i procedimenti in cui il privato formula un'istanza per ottenere un'utilità⁵². In questi ultimi, in particolare, è onere del privato dimostrare il possesso dei requisiti richiesti dalla legge o dichiarare alcune circostanze, anche sfavorevoli allo stesso. Tra questi procedimenti, come anticipato, oggetto di studio sono i concorsi pubblici e le procedure a evidenza pubblica. A questo proposito, va ricordato che l'amministrazione considera tale onere sostanzialmente ineludibile nei procedimenti anzidetti, e, seppur si tratti di un impegno non sempre particolarmente gravoso, continua a preferire tale modalità di acquisizione delle conoscenze nel procedimento, imponendo che sia il privato a formulare le autodichiarazioni, con ciò che ne deriva in termini di responsabilità nel caso di dichiarazioni mendaci, spesso difficilmente distinguibili da quelle meramente irregolari, per le quali la legge consente la regolarizzazione⁵³. La preferenza, come accennato, vale a dispetto dell'acquisizione d'ufficio, sostanzialmente alternativa alle autodichiarazioni, che stabilisce l'acquisizione d'ufficio dei documenti attestanti atti, fatti, qualità e stati soggettivi, necessari per l'istruttoria del procedimento, quando in possesso dell'amministrazione

⁵⁰ Le varie posizioni sono ben sintetizzate da S. TARULLO, *Il principio di collaborazione procedimentale. Solidarietà e correttezza nella dinamica del potere amministrativo*, Torino, Giapichelli, 2008, spec. p. 512, nota 85.

⁵¹ Il riferimento è molto spesso alla responsabilità da contatto sociale qualificato, cfr. F. SAITTA, *Riflessioni sull'annullamento*, cit., p. 932; M.C. CAVALLARO, *Buona fede e legittimità*, cit., p. 146-147. Secondo alcuni, vi sarebbero delle conseguenze in termini di preclusioni processuali, cfr. F. SAITTA, *Del dovere del cittadino*, cit., giunge a immaginare un onere informativo cui si potrebbe subordinare, a certe condizioni, l'esperibilità dell'azione giudiziaria, p. 120 ss.; una preclusione simile, anche se non del tutto sovrapponibile, è configurata da S. TORRICELLI, *Buona fede e confini dell'imparzialità nel rapporto procedimentale*, in *P.A. Pers. Amm.*, 2, 2022, p. 29 ss., spec. p. 38.

⁵² S. TORRICELLI, *Buona fede e confini dell'imparzialità*, cit., p. 47.

⁵³ Art. 71, c. 3, d.P.R. n. 445/2000.

procedente o detenuti istituzionalmente da altre pubbliche amministrazioni, potendo richiedere ai privati solo gli elementi necessari per la loro ricerca⁵⁴. L'applicazione di questo istituto comporterebbe l'eliminazione del rischio di una «scommessa» sull'etica del dichiarante, nonché delle notevoli conseguenze potenzialmente ricollegabili a dichiarazioni mendaci o anche solo meramente inesatte⁵⁵. In questo senso, uno strumento che costituisce attuazione del più generale principio inquisitorio, e che garantirebbe maggiore certezza e affidabilità delle informazioni acquisite a fini istruttori⁵⁶, oltre che un sensibile alleggerimento degli oneri sul privato, storicamente non è preso in considerazione adeguatamente dalle amministrazioni, spesso ingiustificatamente, con notevoli conseguenze anche nell'ambito dei procedimenti oggetto di esame⁵⁷.

3. *Conseguenze penali e amministrative delle dichiarazioni mendaci*

3.1. *Le sanzioni penali*

Il d.P.R. n. 445/2000, al capo VI, artt. 73 ss., prevede la disciplina delle sanzioni applicabili in caso di autodichiarazioni mendaci, anche per il caso dei concorsi pubblici. In tal senso, si analizzeranno brevemente la disciplina generale applicabile alle autodichiarazioni e successivamente le vicende specifiche relative ai concorsi pubblici.

Rispetto alle sanzioni penali, l'art. 76 del d.P.R. n. 445/2000 rinvia alle norme vigenti in materia. La legge penale non incrimina qualunque dichiarazione falsa resa all'amministrazione, ma solo quella che integri gli estremi di una fattispecie incriminatrice⁵⁸. In tal senso, la giurisprudenza, nonostante i dubbi della dottrina⁵⁹, sembra ricollegare la condotta di false dichiarazioni sostitutive di certificazione e di atto di notorietà soprattutto

⁵⁴ Art. 18, c. 2, l. n. 241/1990; art. 43, d.P.R. n. 445/2000; art. 50, d.lgs. n. 82/2005.

⁵⁵ M. OCCHIENA, *L'autocertificazione*, cit., p. 890 ss.

⁵⁶ G. ARENA, *Certezze pubbliche e semplificazione amministrativa*, cit., p. 66.

⁵⁷ M. OCCHIENA, *L'autocertificazione*, cit., p. 892; G. ARENA, *Certezze pubbliche e semplificazione amministrativa*, cit., p. 72; M. BOMBARDELLI, *La semplificazione*, p. 88 ss.

⁵⁸ M. PELISSERO, *Covid-19 e diritto penale pandemico. Delitti contro la fede pubblica, epidemia e delitti contro la persona alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Riv. It. Dir. e Proc. Pen.*, 2, 2020, p. 503 ss., spec. p. 513.

⁵⁹ D. GUIDI, *La falsità ideologica commessa dal privato*, in F. RAMACCI (a cura di), *Trattato di diritto penale*, cit., p. 441 ss., spec. p. 462 ss.

alla fattispecie dell'art. 483 c.p., che incrimina la falsità ideologica commessa dal privato in atto pubblico⁶⁰. Tale collegamento avviene sulla base della disposizione dell'art. 76, c. 3, che prescrive che le autodichiarazioni «sono considerate come fatte a pubblico ufficiale»⁶¹. A proposito di tale fattispecie, la dottrina penalistica nega l'esistenza di un generico obbligo di veridicità in capo al privato, concentrando l'attenzione sul requisito, prescritto dall'art. 483, in base al quale la dolosa attestazione falsa al pubblico ufficiale, in atto pubblico, deve riguardare «fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità». In tal senso, la destinazione probatoria si desumerebbe dall'esistenza di «una specifica norma giuridica [che] obblighi il privato a dichiarare il vero ricollegando specifici effetti all'atto-documento nel quale la sua dichiarazione è stata inserita dal pubblico ufficiale ricevente»⁶². In questi termini, è giocoforza ritenere che «quando una norma assegna una specifica rilevanza giuridica a determinati fatti solo in quanto la privata attestazione di essi venga documentata da un pubblico ufficiale, implicitamente pone a carico del privato un obbligo di dire la verità»⁶³.

Più in generale, secondo la dottrina, il bene giuridico protetto dall'art. 483 sarebbe la «pubblica fede documentale», in particolare in relazione al «dovere del privato di attestare al pubblico ufficiale la verità in ordine a fatti rilevanti dal punto di vista giuridico e destinati a essere documentati a fini probatori nell'atto pubblico»⁶⁴. Peraltro, oggetto di tutela sarebbe altresì il buon andamento della pubblica amministrazione, dunque il «corretto esercizio del potere documentale», non autonomo ma «strumentale

⁶⁰ Si tratta di un orientamento consolidato, cfr. Cass. pen., sez. V, 7 aprile 2017, n. 17774; Cass. pen., sez. V, 26 ottobre 2017, n. 7857; Cass. pen., sez. V, 12 gennaio 2024, n. 1506. La fattispecie consta di 3 elementi: «la dichiarazione resa al pubblico ufficiale, un atto pubblico che recepisca la dichiarazione, la falsa attestazione su fatti dei quali l'atto è destinato a provare la verità», M. PELISSERO, *Covid-19*, cit., p. 514. Così, «la falsa dichiarazione resa al pubblico ufficiale non rileva sempre, ma solo laddove vi sia una norma che ricollegli specifici effetti a determinati fatti attestati dal privato (ad es. in caso di una dichiarazione falsa resa per il rilascio di un provvedimento della pubblica amministrazione)», p. 515.

⁶¹ Cass. pen., sez. III, 10 gennaio 2023, n. 377; Cass. pen., sez. III, 8 novembre 2023, n. 44925.

⁶² *Ex multis*, Cass. pen., sez. II, 4 marzo 2021, n. 14369; Cass. pen., sez. VI, 25 maggio 2023, n. 33032; Cass. pen., sez. V, 12 gennaio 2024, n. 1506, cit.

⁶³ D. GUIDI, *La falsità ideologica*, cit., p. 457.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 447.

alla funzione pubblica svolta», fondato su uno specifico dovere giuridico di veridicità. In questa prospettiva, la veridicità del documento sarebbe tutelata in ragione del fatto che «il documento confezionato dal pubblico ufficiale è esso stesso il prodotto di un procedimento amministrativo o comunque è destinato (o destinabile) ad essere inserito all'interno di un procedimento amministrativo, con la conseguenza che se tale documento è falso la pubblica amministrazione è tratta o potrà essere tratta in inganno, venendo così frustrato il buon andamento della sua attività»⁶⁵. In questo quadro, può essere oggetto di ricerca cosa accada se il privato presenti dichiarazioni che siano false e accertate come tali dall'amministrazione; se, in altri termini, alle rigorose conseguenze penali corrispondano delle altrettanto rigorose conseguenze sul piano procedimentale e amministrativo.

3.2. *La decadenza dai benefici*

L'art. 75 del d.P.R. n. 445/2000, rubricato «Decadenza dai benefici», prescrive che qualora dai controlli effettuati «emerge la non veridicità del contenuto della dichiarazione, il dichiarante decade dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera» (c. 1). In questo senso, il comportamento sleale del privato, che si concreta in una dichiarazione non veritiera, sollecita la necessità di far venire meno quei vantaggi che sono stati conseguiti attraverso la stessa dichiarazione non veritiera. Non è fatta menzione di alcun limite temporale entro cui la decadenza possa essere dichiarata. Secondo l'orientamento consolidato della giurisprudenza, la ratio dell'art. 75 risiede nel «semplificare l'azione amministrativa, facendo leva sul principio di autoresponsabilità del dichiarante»⁶⁶. La non veridicità della dichiarazione rileverebbe sotto il profilo oggettivo, a prescindere da ogni indagine sull'elemento soggettivo del dichiarante, «giacché non vi sono particolari risvolti sanzionatori in gioco, ma solo la necessità di una spedita esecuzione della legge sottesa al sistema di semplificazione»⁶⁷.

⁶⁵ R. BARTOLI, *Le falsità documentali*, cit., p. 246.

⁶⁶ Cons. Stato, sez. VI, 20 agosto 2019, n. 5761.

⁶⁷ *Ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 20 agosto 2019, n. 5761, cit.; Cons. Stato, sez. V, 6 luglio 2020, n. 4303.

In tal senso, la dichiarazione non veritiera viene letta come un mero fatto, parametrata e valutata alla luce della realtà materiale e obiettiva⁶⁸. Secondo la giurisprudenza, il potere di dichiarare la decadenza costituirebbe un'ipotesi equivalente, almeno negli effetti, a una «autotutela doverosa»⁶⁹, che alla non veridicità accertata collegherebbe automaticamente, a prescindere da ogni interesse dell'amministrazione, la decadenza dai benefici ottenuti⁷⁰. In tal senso, una volta accertata la falsità, non necessariamente in forza di una sentenza penale di condanna⁷¹, l'amministrazione sarebbe vincolata a adottare l'atto, senza alcuna discrezionalità, prescindendosi dall'accertamento del dolo o della colpa grave del dichiarante⁷², nonché dalla incidenza della dichiarazione mendace sul provvedimento adottato⁷³.

Tale meccanismo rigido e automatico risponderebbe alla regola per cui «al privato è precluso di trarre qualsivoglia vantaggio da dichiarazioni *obiettivamente* (n.d.r. corsivo aggiunto) non rispondenti al vero», sempre nell'ambito del principio di autoreponsabilità e non con particolari connotati sanzionatori⁷⁴. E diverse altre questioni interpretative riguar-

⁶⁸ L. DONATO, *Le autocertificazioni*, cit., p. 163 ss.

⁶⁹ Per una disamina complessiva, cfr. G. MANFREDI, *Annullamento doveroso?*, in *P.A. Pers. Amm.*, 1, 2017, p. 383 ss.; secondo Cons. Stato, sez. VII, 16 agosto 2023, n. 7767, cit., «Non è vero, dunque, che esista soltanto l'autotutela discrezionale e che, comunque, essa vada esercitata nel termine di diciotto (adesso dodici) mesi di cui all'art. 21-*nonies*, co. 1, I periodo della l. 241/1990, poiché è la stessa norma a prevedere le vicende in cui prevale l'esigenza di provvedere in autotutela doverosa o, il che negli effetti è lo stesso, di dichiarare la decadenza dai benefici secondo la formula del ripetuto art. 75 citato»; T.A.R. Piemonte, sez. III, 6 febbraio 2024, n. 115.

⁷⁰ T.A.R. Lazio, sez. I *ter*, 29 marzo 2022, n. 3540, cit.

⁷¹ Cons. Stato, sez. VII, 16 agosto 2023, n. 7767, cit.; T.A.R. Sicilia, sez. IV, 26 febbraio 2024, n. 694.

⁷² *Ex multis*, Cons. Stato sez. VI, 31 dicembre 2019, n. 8920; da ultimo, Cons. Stato, sez. VII, 6 marzo 2023, n. 2310.

⁷³ Cons. Stato sez. VII, 16 agosto 2023, n. 7767, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 2 gennaio 2024, n. 19.

⁷⁴ «Come ha correttamente rilevato il primo giudice, la suddetta previsione normativa (n.d.r. l'art. 75 menzionato) costituisce, del resto, il punto di emersione del principio di autoreponsabilità, che è il cardine fondamentale dell'intera disciplina in materia di dichiarazioni sostitutive. In forza di tale principio, al privato è precluso di trarre qualsivoglia vantaggio da dichiarazioni obiettivamente non rispondenti al vero, per cui l'Amministrazione è vincolata ad assumere le conseguenti determinazioni, senza alcun margine di discrezionalità, e a prescindere dal profilo soggettivo del dolo o della colpa del dichiarante», Cons. Stato, sez. III, 20 luglio 2020, n. 4634; più di recente, Cons. Stato, sez. VII, 8 giugno 2022, n. 4680.

dano l'art. 75, anche per tale rigido meccanismo apparentemente non sanzionatorio configurato dalla giurisprudenza⁷⁵.

Secondo parte della dottrina, la norma avrebbe la funzione di «precludere la (“ulteriore”) fruizione dell'*utilitas* in tesi indebitamente conseguita, impedendo che il dichiarante “continui” a godere di un beneficio cui non ha diritto». La decadenza, a differenza dell'annullamento, non inciderebbe direttamente sul provvedimento attributivo del beneficio, inquadrandosi nella categoria delle decadenze per «perdita (o sopravvenuto accertamento dell'insussistenza) dei presupposti o requisiti di legge»⁷⁶, la cui esistenza è stata falsamente dichiarata⁷⁷.

In particolare, la decadenza ricavabile dal vigente art. 75, c. 1, a differenza dell'annullamento d'ufficio, non avrebbe (e non potrebbe avere, stante anche l'assenza di limiti temporali, presenti invece nell'art. 21-*nonies*) effetto *ex tunc*, ma opererebbe sui vantaggi ancora dovuti in base al

⁷⁵ Una delle questioni concrete riguarda il coordinamento con l'art. 21-*nonies*, c. 2-*bis*. Da un lato, per via della parziale sovrapposizione dell'ambito oggettivo di applicazione (false rappresentazioni e false dichiarazioni), dall'altro, a proposito del dispositivo che fa salva l'applicazione delle sanzioni penali nonché delle sanzioni previste dal capo VI del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445». Rispetto al primo aspetto, il Consiglio di Stato ha chiarito che l'art. 75 è applicabile solo alle false dichiarazioni (sostitutive di certificazione o di atto notorio) e non ai casi di falsa rappresentazione dei fatti (Cons. Stato, sez. II, 2 novembre 2023, n. 9415). Rispetto alla seconda questione, verosimilmente frutto di un errore di trasposizione normativa (Cons.Stato, parere, 30 marzo 2016, n. 839) non si è subito compreso se il riferimento alle sanzioni potesse chiamare in causa l'art. 75, facendone salva l'applicazione, se non riconoscendone esplicitamente la natura sanzionatoria (così opera Cons. Stato, sez. VI, 15 marzo 2021, n. 2207). Anche alla luce della unanime giurisprudenza che ne fa costante uso, la dottrina ha adombrato la possibilità di riconoscere come vigente l'art. 75, ma ammettendone l'applicazione solo quando l'amministrazione possa «riscontrare la falsità senza margini di incertezza, in presenza cioè di circostanze dalla stessa conosciute o conoscibili, quali quelle desumibili da un mero raffronto tra atti in possesso della p.A.», M. SINISI, *La nuova azione amministrativa: il “tempo” dell'annullamento d'ufficio e l'esercizio dei poteri inibitori in caso di s.c.i.a. Certezza del diritto, tutela dei terzi e falsi miti. Riflessioni a margine della legge 7 agosto 2015, n. 124*, in *Federalismi.it*, 24, 2015, p. 2 ss., spec. p. 16 ss.

⁷⁶ M.A. SANDULLI, *La semplificazione della produzione documentale mediante le dichiarazioni sostitutive di atti e documenti e l'acquisizione d'ufficio (art. 18 L. n. 241 del 1990 s.m.i. e d.P.R. n. 445 del 2000 s.m.i.)*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, III ed., Milano, Giuffrè, 2020, p. 181 ss., spec. p. 192; sulla distinzione tra annullamento e decadenza, L. DONATO, *Le autocertificazioni*, cit., p. 163 ss.

⁷⁷ La Corte di Cassazione ha precisato che la decadenza costituisce «effetto dell'assenza, successivamente accertata, dei requisiti richiesti», Cass. civ., sez. lav., 11 luglio 2019, n. 18699.

provvedimento conseguito attraverso la dichiarazione non veritiera⁷⁸. E infatti, secondo la stessa dottrina, la sovrapposizione tra decadenza e annullamento, spesso adombrata dalla giurisprudenza, come ricordato, potrebbe essere esclusa solo in presenza di due condizioni: che la decadenza produca effetto ablatorio solo sulla specifica utilità conseguita e non sull'intero atto⁷⁹; che la decadenza precluda la produzione degli ulteriori benefici, operando *ex nunc*⁸⁰. Diversamente, la decadenza rischierebbe di presentarsi come una forma di annullamento senza le garanzie previste dall'art. 21-*nonies*, "anestetizzando" l'applicazione di queste ultime⁸¹.

Proprio per la rigidità dell'interpretazione fornita dai giudici nel "diritto vivente", parte della giurisprudenza ha sollevato dubbi di costituzionalità sull'art. 75, argomentando sulla violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità. In particolare, il meccanismo «*latu sensu* sanzionatorio» darebbe luogo a una decadenza automatica irragionevole e sproporzionata, in quanto non terrebbe in considerazione la gravità del fatto né la possibile minima rilevanza concreta della falsa dichiarazione⁸². Mentre la Consulta ha correttamente dichiarato inammissibile la questione per

⁷⁸ M.A. SANDULLI, *La semplificazione*, cit., p. 191. Rimane in disparte la questione che riguarda il comma 1-*bis* dell'art. 75, introdotto dal d.l. 19 maggio 2020, n. 34, non viene di frequente in rilievo nella materia dei concorsi pubblici. Tale comma 1-*bis* prevede che la dichiarazione mendace comporta «la revoca degli eventuali benefici già erogati nonché il divieto di accesso a contributi, finanziamenti e agevolazioni per un periodo di 2 anni decorrenti da quando l'amministrazione ha adottato l'atto di decadenza». Si tratta di una previsione dagli evidenti connotati sanzionatori, che contribuisce a generare incertezze sulle giuridiche utilizzate, nonché, tra gli altri, con le forme di autotutela previste dalla l. n. 241/1990 e i principi in materia di misure punitive, cfr. M.A. SANDULLI, *La "trappola" dell'art. 264 "decreto Rilancio" per le autodichiarazioni. Le sanzioni nascoste*, in *Giustizia insieme*, 3 giugno 2020, reperibile al link <https://www.giustiziainsieme.it/it/diritto-e-processo-amministrativo/1128-la-trappola-dell-art-264-del-dl-34-2020-decreto-rilancio-per-le-autodichiarazioni-la-norma-sulla-semplificazione-amministrativa-nasconde-nuove-sanzioni-per-gli-amministrati>.

⁷⁹ Cons. Stato, Ad. Plen., 11 settembre 2020, n. 18.

⁸⁰ M.A. SANDULLI, *La semplificazione*, cit., p. 191 s. La differenza sarebbe messa in crisi dall'ipotesi di cui all'art. 75, c. 1-*bis*, che prevede la revoca dei benefici *medio tempore* ottenuti, sovrapposibile all'annullamento dell'atto con cui è stato erogato il beneficio, p. 193.

⁸¹ Cons. Stato sez. VI, 15 marzo 2021, n. 2207, cit.

⁸² T.A.R. Puglia, sez. III, 30 gennaio 2020, n. 92.

difetto di rilevanza nel giudizio *a quo*⁸³, in disparte l'esito della singola vicenda, occorre segnalare che l'ordinanza di rimessione ha posto l'attenzione su un aspetto rilevante. Anche alla luce della crescente complessità del contenuto delle autodichiarazioni, è opportuno contemperare l'esigenza dell'amministrazione di fidarsi di ciò che dichiara il privato, con la necessità di evitare che qualsiasi errore interpretativo, ricostruttivo della normativa, in buona fede, comporti le stesse conseguenze, almeno dal punto di vista amministrativo, di una dichiarazione palesemente falsa. In sostanza, si chiede una graduazione delle sanzioni, assumendo che la decadenza costituisca una sanzione in senso proprio da graduare. D'altro canto, come segnalato dall'Avvocatura dello Stato in occasione del giudizio di legittimità costituzionale anzidetto, può alternativamente interpretarsi la decadenza non come un meccanismo sanzionatorio non graduato e sproporzionato, bensì come un automatismo basato meramente su un giudizio *ex ante* del legislatore, correlato a sua volta al principio di buona fede nei rapporti procedurali. In base a tale opzione, il legislatore si limiterebbe a stabilire il venir meno del beneficio, negando il protrarsi dell'utilità conseguita attraverso la dichiarazione non veritiera⁸⁴. In tal senso, sarebbe possibile una lettura costituzionalmente conforme dell'art. 75, che eviterebbe in radice che si producano le gravi conseguenze decadenziali in presenza di vizi meramente formali, irrilevanti o poco gravi⁸⁵. Tale lettura sarebbe possibile solo imponendo, come riconosce il Consiglio di Stato, che vi sia una stretta correlazione causale tra la dichiarazione *obiettivamente* falsa, non viziata da errori meramente formali o ricostruttivi del quadro normativo, e il beneficio ottenuto. Così, la dichiarazione deve costituire il presupposto del provvedimento attributivo del beneficio, e, dunque, «la non veridicità rileva in quanto abbia determinato l'attribuzione di un beneficio, e non quale falsa rappresentazione in sé, irrilevante rispetto al conseguimento dello

⁸³ Corte cost., 7 ottobre 2021, n. 190, con nota di E. CONCIUO, *Autocertificazioni mendaci e automatica decadenza dai benefici*, in *Giustizia Insieme*, 10 febbraio 2022.

⁸⁴ A supporto di questa lettura torna la configurazione di questa decadenza come effetto dell'assenza dei requisiti richiesti dalla legge, anche se successivamente accertata, cfr. nuovamente Cass. civ., sez. lav., 11 luglio 2019, n. 18699, cit.

⁸⁵ Corte cost., 7 ottobre 2021, n. 190, cit., punti 3.1.3 ss.

stesso»⁸⁶. Secondo i giudici di Palazzo Spada, tali passaggi interpretativi costituiscono un'argomentazione ineludibile «nell'esegesi costituzionalmente orientata dell'art. 75 d.P.R. n. 445/2000, in modo da impedire la produzione delle gravi conseguenze discendenti dalla norma a fronte di vizi meramente formali»⁸⁷.

4. Dichiarazioni mendaci nei concorsi e conseguenze amministrative

Nell'ambito dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego, sul privato interessato di regola gravano obblighi dichiarativi e informativi, il cui corretto assolvimento può essere previsto a pena di esclusione dal relativo bando. Gli obblighi possono riguardare sia titoli necessari per l'ammissione, sia elementi che sono esclusivamente oggetto di valutazione per la redazione della graduatoria, come l'esperienza svolta presso altre P.A., o, come si riscontra spesso nelle controversie, l'assenza di condanne penali, previste come necessarie dai bandi per consentire alla P.A. di conoscere i dati del dipendente, nell'ottica dei principi di trasparenza e leale collaborazione, nonché di fiducia tra le parti del rapporto di lavoro⁸⁸. In particolare, la mancata dichiarazione delle condanne penali, anche qualora si tratti di atti che godano del beneficio della "non menzione" nel casellario giudiziale, può portare alla decadenza dai benefici (la utile collocazione in graduatoria). Tale decadenza è correlata non all'esistenza dei precedenti, quanto piuttosto alla incompletezza della dichiarazione, in quanto le condanne siano oggetto di preciso obbligo informativo previsto da apposita clausola del bando⁸⁹.

⁸⁶ *Ex multis*, Cons. Stato, sez. VII, 4 luglio 2022, n. 5550; più risalente ma conforme Cons. Stato, sez. V, 13 novembre 2015, n. 5192, in cui si afferma che «la disciplina dell'articolo 75 del D.P.R. n. 445 del 2000 è volta a sanzionare l'accertamento della non veridicità di dichiarazioni rese al fine di beneficiare di un determinato provvedimento e non certo la falsità di una dichiarazione del tutto irrilevante rispetto al conseguimento di quel beneficio».

⁸⁷ Cons. Stato, sez. V, 25 maggio 2023, n. 5136.

⁸⁸ Cons. Stato, sez. III, 4 gennaio 2024, n. 148.

⁸⁹ T.A.R. Lazio, sez. III-*quater*, 4 luglio 2023, n. 11203. Ciò che spesso rileva è la disattenzione dell'obbligo informativo previsto dal bando, che porta all'effetto automaticamente escludente: «Il dato obiettivo della mancata indicazione della condanna subita - indipendentemente dall'esito del giudizio penale che ne è scaturito e che si è concluso con l'assoluzione dell'imputato - costituisce un fatto storico che l'interessato era obbligato a comunicare e che attesta la violazione della regola del bando che imponeva ai candidati di indicare, in ogni caso, l'eventuale sussistenza di precedenti penali o di procedimenti penali in corso», Cons.Stato, sez. III, 4

Sotto altro aspetto, quale che sia la dichiarazione obiettivamente non veritiera prodotta, assume importanza dirimente la correlazione causale tra quest'ultima e il beneficio ottenuto (con conseguente irrilevanza della dichiarazione non veritiera "non causale")⁹⁰, anche sulla scorta della giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione, secondo cui l'art. 75 opererebbe «ogniquivolta, in assenza della falsa dichiarazione, l'impiego non sarebbe stato ottenuto, ossia nei casi in cui l'inclusione nella graduatoria concorsuale o selettiva sia diretta conseguenza del mendacio»⁹¹. Da tale affermazione, la giurisprudenza amministrativa ha argomentato in due fattispecie.

In primo luogo, secondo parte della giurisprudenza, quando la dichiarazione non veritiera ricada su un titolo valutabile con punteggio e non su un titolo necessario per l'ammissione alla procedura, il beneficio sarebbe costituito dal punteggio e non dall'ammissione al concorso, e la decadenza ricadrebbe sull'attribuzione dello stesso⁹². Si tratta di un orientamento che sembra teso a recuperare una certa "proporzionalità" della decadenza rispetto a fatti poco gravi. Invero, tale posizionamento è spesso correlato a casi in cui le dichiarazioni sono connotate da errori materiali o da falsità non intenzionali, che, a rigore, non potrebbero nep-

gennaio 2024, n. 148, cit. La giurisprudenza ritiene che l'effetto escludente si produca anche se il bando non lo ricollegghi espressamente alla violazione dell'onere informativo, in quanto, in ogni caso, se il candidato non ritenga legittimo un onere informativo che riguardi anche le condanne non menzionate nel casellario, è suo onere «attivarsi immediatamente avverso la *lex specialis*, onde rimuovere la clausola dichiarativa contestata», T.A.R. Lazio, sez. III-*quater*, 4 luglio 2023, n. 11203; Cons.Stato, sez. III, 8 agosto 2022, n. 7014.

⁹⁰ Cons. Stato, sez. V, 6 luglio 2020, n. 4303, cit; Cons. Stato, sez. VII, 4 luglio 2022, n. 5550, cit.; Cons. Stato, sez. V, 25 maggio 2023, n. 5136.

⁹¹ Cass. civ., sez. lav., 19 aprile 2022, n. 12460; Cass. civ., sez. lav., 19 ottobre 2020, n. 22673; come stabilito da Cass. civ., sez. lav., 11 luglio 2019, n. 18699, cit., sul piano del rapporto di lavoro, «il determinarsi di falsi documentali (D.P.R. n. 3 del 1957, art. 127, lett. d) o dichiarazioni non veritiere (D.P.R. n. 445 del 2001, art. 75) in occasione dell'accesso al pubblico impiego è causa di decadenza, per conseguente nullità del contratto, allorché tali infedeltà comportino la carenza di un requisiti che avrebbe in ogni caso impedito l'instaurazione del rapporto di lavoro con la P.A. Nelle altre ipotesi, le produzioni o dichiarazioni false effettuate in occasione o ai fini dell'assunzione possono comportare, una volta instaurato il rapporto, il licenziamento, ai sensi dell'art. 55-*quater*, lett. d), in esito al relativo procedimento disciplinare ed a condizione che, valutate tutte le circostanze del caso concreto, la misura risulti proporzionata rispetto alla gravità dei comportamenti tenuti».

⁹² Cons.Stato, sez. V, 13 settembre 2023, n. 8298; T.A.R. Campania, sez. V, 1° febbraio 2023, n. 726.

pure essere considerate mendaci, come in effetti si ammette richiamando la massima del Consiglio di Stato che identifica il falso come «attività o dichiarazione consapevolmente rivolta a fornire una rappresentazione non veritiera», che «non può essere meramente colposo, ma deve essere doloso»⁹³. Peraltro, occorre segnalare che l'orientamento non è univoco: si è affermato, in episodi di macroscopica falsità, che anche la non veridicità di un titolo valutabile può portare all'esclusione, per disposizione di bando consonante con il d.P.R. n. 445/2000, in base ai principi di imparzialità e buona amministrazione⁹⁴.

In secondo luogo, in alcune pronunce si riscontrano quegli orientamenti che contemplano l'ammissibilità di ipotesi di "falso innocuo", che ricorrerebbero quando l'impiego non sarebbe stato ottenuto senza la dichiarazione non veritiera, ossia quello non sarebbe diretta conseguenza del mendacio⁹⁵. In fatto, si tratta di casi in cui la dichiarazione non veritiera non è correlata al beneficio conseguito o non sussiste, attesa la configurazione di meri errori materiali dichiarativi.

Con riferimento a queste ipotesi, occorre ricordare che, in realtà, la giurisprudenza amministrativa maggioritaria rifiuta l'esistenza della categoria del "falso innocuo"⁹⁶ nel diritto amministrativo. Ad esempio, nelle procedure a evidenza pubblica, l'inapplicabilità dell'istituto è giustificata dal fatto che «la completezza delle dichiarazioni è già di per sé un valore da perseguire perché consente, anche in ossequio al principio di buon andamento dell'amministrazione e di proporzionalità, la celere decisione in ordine all'ammissione dell'operatore economico alla selezione; per-

⁹³ T.A.R. Campania, sez. V, 1° febbraio 2023, n. 726, cit.; Cons. Stato, sez. V, 12 maggio 2020, n. 2976.

⁹⁴ T.A.R. Puglia, sez. I, 12 maggio 2023, n. 761, confermata *in parte qua* da Cons. Stato, sez. IV, 20 ottobre 2023, n. 9112: «in ossequio alla disposizione sia del bando sia del DPR n.445/2000, il ricorrente avrebbe dovuto essere parimenti escluso, in conformità ai principi costituzionali di imparzialità e buona amministrazione che escludono l'accesso al pubblico impiego possa avvenire sulla base di elementi di valutazione oggetto di dichiarazioni non rispondenti a realtà»; T.A.R. Sicilia, sez. IV, 29 dicembre 2023, n. 3893.

⁹⁵ T.R.G.A. Trentino-Alto Adige, 1° febbraio 2022, n. 29; Cons. Stato, sez. VII, 23 agosto 2022, n. 7374; T.A.R. Lazio, sez. III-ter, 15 gennaio 2024, n. 678.

⁹⁶ Secondo Cons. Stato, sez. VII, 11 marzo 2024, n. 2305, le «categorie penalistiche del falso innocuo o del falso inutile, [...] - come noto - non possono trovare cittadinanza nel procedimento amministrativo, laddove la suddetta falsità rileva oggettivamente al di là dell'elemento soggettivo piuttosto che del grado di offensività che la caratterizza».

tanto, una dichiarazione che è inaffidabile perché, al di là dell'elemento soggettivo sottostante, è falsa o incompleta, deve ritenersi già di per sé stessa lesiva degli interessi considerati dalla norma, a prescindere dal fatto che l'impresa meriti sostanzialmente di partecipare»⁹⁷.

Nella materia dei concorsi, altra parte della giurisprudenza, a proposito delle dichiarazioni contenute nel *curriculum*, ha escluso l'applicabilità della logica del falso innocuo, dando luogo, anche in questo caso, a orientamenti non del tutto omogenei. Stante, secondo clausola di bando, la essenzialità del *curriculum* ai fini della valutazione e la sua necessità per l'adozione del provvedimento di proclamazione del vincitore, pur condividendo la necessità di una correlazione causale tra il mendacio e il beneficio conseguito, ha ritenuto inammissibile accertare se, in assenza delle inesattezze o incongruenze dichiarative contenute nei *curriculum*, il candidato sarebbe comunque risultato vincitore⁹⁸.

Se la correlazione causale tra non veridicità e beneficio costituisce un ineludibile passaggio per evitare che la norma sia incostituzionale e assuma indebiti caratteri afflittivi, tuttavia, far derivare da tale argomento e dalla giurisprudenza della Cassazione gli orientamenti illustrati, peraltro non sempre del tutto coerenti, comporta alcune problematiche.

Come in effetti segnalato in altre pronunce della stessa Cassazione, il rischio è che, avallando l'interpretazione secondo cui «chi ha dichiarato il falso perderebbe solo quella parte del beneficio che non avrebbe ottenuto con la dichiarazione mendace», si finirebbe per «incentivare le

⁹⁷ *Ex multis*, Cons. Stato, sez. II, 25 agosto 2023, n. 7979.

⁹⁸ Cons. Stato, sez. VII, 8 giugno 2022, n. 4680: «Osserva il Collegio che l'autocertificazione ai sensi dell'art. 75 del D.P.R. n. 445 del 2000, richiesta dal bando ai candidati nel caso di specie, riguarda l'intero *curriculum*, ossia una dichiarazione composita che rappresenta un *unicum*, nel quale la non rispondenza al vero anche di un solo titolo ivi indicato si propaga all'intero contenuto autodichiarato, non essendo predicabile l'individuazione di elementi "accidentali", la cui nullità/falsità *vitiatur sed non vitiat*. Diversamente opinando si finirebbe col predicare che nel *curriculum* si possano inserire ed autocertificare anche elementi non veri, salvo poi, in caso di accertamento del mendacio, procedere chirurgicamente allo stralcio degli stessi facendo salvo il residuo e, con esso, il beneficio illegittimamente conseguito. Si tratta, con tutta evidenza, di una ipotesi del tutto contraria non solo al dato normativo che, come si è visto, sanziona con la decadenza dal beneficio la falsità comunque emersa, ma [anche] al principio di autoresponsabilità di cui si è detto, anche ai principi di correttezza e buona fede il cui rispetto è esigibile in modo biunivoco, nel rapporto tra cittadino e amministrazione»; Cons. Stato, sez. VII, 4 luglio 2022, n. 5550.

dichiarazioni mendaci, dal momento che, in considerazione del carattere a campione dei controlli di cui al d.P.R. n. 445 del 2000, art. 71, il dichiarante infedele, se scoperto, rischierebbe di perdere soltanto ciò che non avrebbe comunque potuto ottenere e, se non scoperto, potrebbe lucrare benefici indebiti»⁹⁹.

Sia nel caso delle controversie sui punteggi, sia nel caso del c.d. “falso innocuo”, potrebbe essere utile, in primo luogo, sindacare non tanto su quale elemento ricada la dichiarazione non veritiera, ma se questa, caso per caso, sia obiettivamente non veritiera, ossia attestante requisiti in realtà inesistenti. In buona sostanza, la lettura dell’inciso “non veritiera” non dovrebbe essere meramente formale, ma sostanziale, come in effetti sembra suggerito da quella giurisprudenza che ritiene tale lettura costituzionalmente obbligata¹⁰⁰. D’altra parte, il comma 1 dell’art. 75 in esame non fa riferimento alla falsità delle dichiarazioni, bensì alla loro non veridicità (oggettiva): la decadenza non sarebbe altro che «effetto dell’assenza, successivamente accertata, dei requisiti richiesti»¹⁰¹.

Una volta accertata l’obiettiva non veridicità, è difficilmente sostenibile un orientamento che lasci qualche spiraglio alla “scommessa” del privato sull’inefficienza dei controlli. Se la non veridicità è sostanziale, dunque sempre e quando non si tratti di meri errori materiali o interpretativi, e questa sia correlata in senso necessario al beneficio conseguito (es. collocazione in graduatoria), il comportamento del dichiarante può essere identificato come scorretto, contrario alla buona fede oggettiva. Da tale situazione difficilmente possono legittimarsi conseguenze positive. Ciò anche qualora la non veridicità verta su un titolo valutabile e non su un titolo di ammissione.

In questa prospettiva, il riferimento al principio di buona fede reciproco potrebbe consentire, da un lato, di escludere letture afflittive della misura decadenziale, dall’altro, potrebbe evitare che il privato fruisca delle utilità correlate alla dichiarazione non veritiera, non ammettendosi ipotesi di decadenza solamente da una parte di punteggio o falsi “in-

⁹⁹ Cass. civ., sez. lav., 13 luglio 2022, n. 22091.

¹⁰⁰ Cons. St., sez. V, 25 maggio 2023, n. 5136.

¹⁰¹ Cass. civ., sez. lav., 11 luglio 2019, n. 18699, cit.

nocui” (se non nel senso di situazioni di assenza totale di correlazione della dichiarazione rispetto al beneficio conseguito). Allo stesso tempo, si scongiurerebbe che errori materiali finiscano per essere considerati sintomi di non veridicità e si salvaguarderebbe il rispetto dei principi di leale collaborazione e fiducia reciproca nel rapporto di lavoro.

Da ultimo, si noti come la violazione del principio di buona fede e correttezza, posta in essere attraverso una dichiarazione non veritiera, conduce a connotare negativamente la condotta, ad esempio a fini penali, ma, qualora non sia direttamente connessa al beneficio conseguito, non comporta conseguenze di tipo amministrativo (decadenza dai benefici). Inevitabilmente, la buona fede si deve confrontare con esigenze di ragionevolezza e proporzionalità delle scelte legislative.

5. Omissioni, falsità dichiarative e documentali nelle procedure a evidenza pubblica. Il nuovo Codice dei contratti pubblici

La materia dei contratti pubblici costituisce uno dei terreni prediletti di riflessione sull'applicabilità dei principi di buona fede e tutela dell'affidamento¹⁰². In questa sede, si intende fornire qualche breve riferimento per interpretare le conseguenze della falsità dichiarativa e documentale nell'ambito delle procedure a evidenza pubblica, specie in considerazione della commistione tra aspetti pubblicistici e privatistici e alla luce del nuovo Codice dei contratti pubblici.

In generale, sull'operatore economico ricadono un insieme di obblighi informativi e dichiarativi, strumentali alla valutazione di integrità e affidabilità dello stesso¹⁰³. L'estensione di tali obblighi, in ultima istanza riconducibili a obblighi di buona fede nelle trattative¹⁰⁴ e identificabili

¹⁰² Si veda, a titolo esemplificativo e senza pretesa di esaustività, A. CROSETTI, *Principio di buona fede e contrattazione pubblica*, in *Dir. e proc. amm.*, 2, 2022, p. 341 ss.

¹⁰³ G. RIVELLINI, *Gli obblighi dichiarativi nel codice dei contratti pubblici: tra omesse e false dichiarazioni*, in *Urbanistica e appalti*, 2, 2020, p. 163 ss.; G. BALOCCO, P.M. MINETTI, *I requisiti di moralità tra principio di tassatività e discrezionalità amministrativa*, in *Giur. it.*, 6, 2022, p. 1457 ss.

¹⁰⁴ Tale lettura è ampiamente argomentata da S. TORRICELLI, *Il principio di buona fede nelle procedure di gara*, cit.

come doveri di «correttezza e di completezza informativa»¹⁰⁵, è stata oggetto di un ampio contenzioso amministrativo e di numerose riflessioni. In particolare, sotto la vigenza del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, la legge non definiva esattamente la portata di tali obblighi informativi, dando luogo a notevoli incertezze, e nonostante ciò vi ricollegava gravi conseguenze in termini di esclusione dell'operatore dalla procedura, in caso di loro violazione, configurata come grave illecito professionale¹⁰⁶. L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato¹⁰⁷, chiamata a precisare e perimetrare tali obblighi, da un lato, prendendo le mosse dalla loro matrice precon-

¹⁰⁵ E. ROMANO, *Obblighi dichiarativi degli operatori economici, potere di esclusione dell'amministrazione e sindacato del giudice*, in *Dir. e proc. amm.*, 2, 2021, p. 449 ss., spec. p. 455. Secondo, Cons. Stato, sez. III, 13 dicembre 2023, n. 10744, «le parti del procedimento amministrativo (dunque anche nel procedimento di evidenza pubblica) devono tenere una condotta conforme ai principi di collaborazione e di buona fede [art. 1, comma 2-bis, legge 7 agosto 1990, n. 241, aggiunto dall'art. 12, comma 1, lett. a), del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120]. Si tratta, com'è stato osservato in dottrina, di una tendenza normativa "a voler configurare un "rapporto" di tipo orizzontale tra cittadini e pubblica amministrazione", che "(...) se genera in capo alla seconda doveri di protezione o, secondo taluni, obblighi correlati a diritti soggettivi, parimenti comporta anche una più marcata responsabilizzazione dei primi, sia in seno al procedimento che con riguardo al processo"; cfr. G. TULUMELLO, *Affidamento, buona fede, e fiducia nel nuovo codice dei contratti pubblici: la verifica delle categorie, e la disciplina dei rimedi (verso un "diritto amministrativo praticato")*, in *giustizia-amministrativa.it*, 2023, che richiama P. PANTALONE, *La crisi pandemica dal punto di vista dei doveri. Diagnosi, prognosi e terapia dei problemi intergenerazionali secondo il diritto amministrativo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, p. 18.

¹⁰⁶ L'articolo di riferimento era l'art. 80, che nel disciplinare i motivi di esclusione, contemplava, al comma 5, anche per effetto di una cospicua stratificazione di norme successive, che l'operatore economico potesse essere estromesso in quanto: «c) la stazione appaltante dimostri con mezzi adeguati che l'operatore economico si è reso colpevole di gravi illeciti professionali, tali da rendere dubbia la sua integrità o affidabilità»; «c-bis) abbia tentato di influenzare indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante o di ottenere informazioni riservate a fini di proprio vantaggio oppure abbia fornito, anche per negligenza, informazioni false o fuorvianti suscettibili di influenzare le decisioni sull'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione, ovvero abbia omesso le informazioni dovute ai fini del corretto svolgimento della procedura di selezione»; «f-bis) l'operatore economico che presenti nella procedura di gara in corso e negli affidamenti di subappalti documentazione o dichiarazioni non veritiere»; F. PIGNATIello, *False dichiarazioni e falsa documentazione*, in M.A. SANDULLI, R. DE NICTOLIS (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, Milano, Giuffrè, 2019, p. 872 ss.; P. SEGALERBA, *La causa di esclusione ex art. 80, comma 5, lett. c, c bis e c ter tra gli obblighi dichiarativi del concorrente ed il carattere aperto della fattispecie legale del grave illecito professionale*, in *Rivista trimestrale degli appalti*, 4, 2022, p. 1310 ss.

¹⁰⁷ Cons. Stato, Ad. Plen., 28 novembre 2020, n. 16; per un'analisi delle ripercussioni sul rapporto con il principio di buona fede e i suoi fondamenti, S. TORRICELLI, *Buona fede e conformazione degli obblighi informativi a carico dell'impresa partecipante alla gara. I punti fermi posti dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nella sentenza n. 16/2020*, in *Giustamm.it*, 10, 2020.

trattuale e riconoscendone la connessione logica con la regola della buona fede oggettiva¹⁰⁸, ha chiarito che possono configurare omissioni rilevanti solo quella riguardante le informazioni dovute in base a obblighi dichiarativi di legge o imposti dalla normativa di gara, e, oltre a queste, «solo quelle evidentemente incidenti sull'integrità ed affidabilità dell'operatore economico»¹⁰⁹. Dall'altro lato, ha risolto, non senza criticità, l'antinomia evidente che si era venuta a creare circa la rilevanza delle false dichiarazioni per l'esclusione dalla procedura, stabilendo che nessun automatismo espulsivo potesse essere ricollegato alla produzione di false dichiarazioni, le quali dovevano essere valutate dalla stazione appaltante, tenuta in ogni caso a svolgere una valutazione discrezionale di affidabilità e integrità in concreto ai fini dell'esclusione¹¹⁰.

¹⁰⁸ S. TORRICELLI, *Il principio di buona fede*, cit., p. 488 ss.

¹⁰⁹ In tal modo, il Consiglio di Stato ha delimitato quell'orientamento di parte della giurisprudenza, secondo cui con l'ultimo inciso della lettera c), di cui alla nota precedente, ha interpretato l'ultimo inciso dell'art. 80, comma 5, lett. c), «attribuendogli il rigoroso significato di una norma di chiusura che impone agli operatori economici di portare a conoscenza della stazione appaltante tutte le informazioni relative alle proprie vicende professionali, anche non costituenti cause tipizzate di esclusione», Cons. Stato, sez. IV, 1 luglio 2020 n. 4227; l'orientamento, seppur non univoco, era piuttosto diffuso, con importanti ripercussioni in termini di certezza del diritto e indeterminatezza degli obblighi gravanti sul privato, E. ROMANO, *Obblighi dichiarativi*, cit., p. 470 ss.

¹¹⁰ Alla luce delle coordinate normative allora vigenti, ossia l'art. 80, c. 5, lett. c-bis), «Nel contesto di questa valutazione l'amministrazione dovrà pertanto stabilire se l'informazione è effettivamente falsa o fuorviante; se inoltre la stessa era in grado di sviare le proprie valutazioni; ed infine se il comportamento tenuto dall'operatore economico incide in senso negativo sulla sua integrità o affidabilità. Del pari dovrà stabilire allo stesso scopo se quest'ultimo ha omesso di fornire informazioni rilevanti, sia perché previste dalla legge o dalla normativa di gara, sia perché evidentemente in grado di incidere sul giudizio di integrità ed affidabilità»; allo stesso modo, si è precisato che la previsione di cui alla lettera f-bis) avrebbe avuto, per ammissione della stessa Adunanza Plenaria, un'applicazione meramente residuale, in ipotesi «di non agevole verifica», «in cui le dichiarazioni rese o la documentazione presentata in sede di gara siano obiettivamente false, senza alcun margine di opinabilità, e non siano finalizzate all'adozione dei provvedimenti di competenza dell'amministrazione relativi all'ammissione, la valutazione delle offerte o l'aggiudicazione dei partecipanti alla gara o comunque relativa al corretto svolgimento di quest'ultima», Cons. Stato, Ad. Plen., 28 novembre 2020, n. 16, cit. La sentenza, se ha fatto chiarezza in materia di obblighi dichiarativi, ha risolto l'antinomia riguardante le false dichiarazioni utilizzando il criterio di specialità secondo passaggi molto criticati dalla dottrina, *ex multis*, cfr. C. NAPOLITANO, *La dichiarazione falsa, omessa o reticente secondo l'Adunanza Plenaria*, in *Giustizia Insieme*, 8 ottobre 2020; G.A. GIUFFRÉ, G. STRAZZA, *L'Adunanza plenaria e il tentativo di distinguo (oltre che di specificazione dei rapporti) tra falsità, omissioni, reticenze e "mezze verità" nelle dichiarazioni di gara*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 5, 2020, p. 1343 ss.; G. SPAMPINATO, *Obblighi dichiarativi e false dichiarazioni nelle procedure di affidamento delle gare di appalto* in *Riv. Trim. App.*, 1, 2021, p. 254 ss.; E. ROMANO, *Obblighi dichiarativi*, cit., p. 473 ss.

In questa ottica, nonostante parte della giurisprudenza avesse continuato ad applicare l'ipotesi di esclusione automatica per falsità dichiarative o documentali, *ex art. 80, c. 5, lett. f-bis*, in quanto espressive «di inaffidabilità in re ipsa», sottraendole «al concreto e motivato vaglio di rilevanza»¹¹¹, il legislatore del nuovo Codice dei contratti pubblici, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, ha avallato le soluzioni già individuate dalla Plenaria, confermando ed estendendo la discrezionalità della stazione appaltante, anche in caso di falsità dichiarative e documentali.

Oltre a codificare i principi generali della materia, tra cui rilevano, per l'analisi in oggetto, quello della fiducia e della buona fede¹¹², anche in chiave di reciprocità¹¹³, la nuova normativa precisa puntualmente gli obblighi informativi e le correlative cause di esclusione, innovando in maniera determinante l'intera disciplina. In particolare, il nuovo Codice distingue tra cause di esclusione «automatica» (art. 94) e «non automatica» (art. 95); tra queste ultime, rientra la commissione di «un illecito professionale grave, tale da rendere dubbia la sua (n.d.r. dell'operatore economico) integrità o affidabilità, dimostrato dalla stazione appaltante

¹¹¹ Cons. Stato, sez. III, 1° giugno 2021, n. 4201; Cons. Stato, sez. IV, 24 aprile 2023, n. 4140. L'applicabilità sarebbe stata limitata a quelle dichiarazioni «obiettivamente false, senza alcun margine di opinabilità» e non «finalizzate» agli scopi della vecchia lett. *c-bis*, Cons. Stato, sez. III, 20 luglio 2023, n. 7097.

¹¹² AA. VV., *Studi sui principi del Codice dei contratti pubblici*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023; G. NAPOLITANO, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici: i principi generali*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2023, p. 287 ss.; M. RAMAJOLI, *I principi generali*, in C. CONTESSA, P. DEL VECCHIO (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, vol. I, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, p. 45 ss.; L.R. PERFETTI, *Codice dei contratti pubblici commentato - D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36*, Milano, Wolters Kluwer, 2023; R. CARANTA, *I principi nel nuovo Codice dei contratti pubblici, artt. 1-12*, in *Giur. it.*, 8-9, 2023, p. 1950 ss. Sul principio di fiducia, R. SPAGNUOLO VIGORITA, *La fiducia nell'amministrazione*, cit.; R. URSI, *La "trappola della fiducia" nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in R. URSI (a cura di), *Studi sui principi dei contratti pubblici*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, p. 47 ss.; E. CARLONI, *Verso il paradigma fiduciario? Il principio della fiducia nel nuovo codice dei contratti pubblici e le sue implicazioni*, in *Dir. Pubbl.* 1, 2024, p. 131 ss.; sul principio di buona fede, M.L. ANTONIOLI, *Buona fede, affidamento e responsabilità civile della P.A. nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *CERIDAP*, 4, 2023, p. 1 ss.; F. DI LASCIO, *I principi di buona fede e di tutela dell'affidamento nel nuovo codice appalti*, in R. URSI (a cura di), *Studi sui principi dei contratti pubblici*, cit., p. 115 ss.; G. TULUMELLO, *Affidamento, buona fede, e fiducia*, cit.

¹¹³ F. SAITTA, *I principi generali del nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Giustizia Insieme*, 8 giugno 2023.

con mezzi adeguati» (art. 95, c. 1, lett. e), tipizzato in senso tassativo in tutte le sue componenti dal successivo art. 98¹¹⁴.

Il riferimento alle omissioni o falsità dichiarative e documentali è variegato, ma omogeneo.

Nel nuovo assetto, frutto della giurisprudenza già elaborata sotto la vigenza del precedente codice¹¹⁵, l'operatore economico è destinatario di un obbligo di collaborazione¹¹⁶: egli «ha l'obbligo di comunicare alla stazione appaltante la sussistenza dei fatti e dei provvedimenti che possono costituire causa di esclusione» automatica o non automatica, peraltro solo «ove non menzionati nel proprio fascicolo virtuale». L'omissione della comunicazione e anche la non veridicità della stessa non costituiscono cause autonome di esclusione¹¹⁷; in una «prospettiva sostanzialistica (tesa al risultato)»¹¹⁸, esse possono rilevare nella valutazione di sussistenza di una condotta integrante grave illecito professionale, in particolare riguardo alla sua gravità e all'entità della lesione inferta dalla condotta, ai sensi dell'art. 98, c. 4¹¹⁹. Peraltro, la circostanza che l'obbligo riguardi solo quei fatti e provvedimenti non menzionati nel fascicolo virtuale rafforza l'idea

¹¹⁴ Sulla nuova articolazione delle cause di esclusione, cfr. N. BERTI, *Principi di tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione*, in corso di pubblicazione; E. LEONETTI, *Gli operatori economici e i requisiti di partecipazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 3, 2023, p. 332 ss.; L. FELLETTI, *Requisiti di partecipazione alle gare e novità in materia di esclusione*, in *Riv. trim. App.*, 3, 2023, p. 865 ss.; F. GASPARI, *Cosa resterà dell'art. 80? Prime riflessioni attorno alla tassatività dei gravi illeciti professionali di cui all'art. 98 del D.Lgs. n. 36/2023*, in *Urb. e App.*, 1, 2024, p. 19 ss.; S. COLOMBARI, *I requisiti di partecipazione nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Giur. it.*, 8-9, 2023, p. 1960 ss. Secondo T.A.R. Sicilia, sez. II, 22 gennaio 2024, n. 205, le nuove disposizioni sarebbero caratterizzate da «un ampio rilievo dei principi generali», da un «recupero della discrezionalità delle amministrazioni nel compimento di numerose attività valutative», nonché dalla minuta codificazione del grave illecito professionale e i mezzi idonei a dimostrarlo.

¹¹⁵ Cfr. *ex multis*, Cons. Stato, sez. V, 31 ottobre 2022, n. 9386; Cons. Stato, sez. V, 7 febbraio 2023, n. 1302; Cons. Stato, sez. V, 21 giugno 2023, n. 6100.

¹¹⁶ A. CIAFARDONI, *Svolgimento delle procedure e requisiti dei partecipanti (artt. 77-106)*, in V. FANTI (a cura di), *Corso sui contratti pubblici riformati dal d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2023, p. 277 ss., spec. p. 321 ss.

¹¹⁷ Art. 96, c. 12 e 14, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36; secondo lo *Schema definitivo di Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante "Delega al Governo in materia di contratti pubblici"*, redatto dal Consiglio di Stato, Roma, 7 dicembre 2022, viene così esplicitata «l'irrilevanza della mera omissione od inesattezza della medesima (n.d.r. comunicazione) quale autonoma causa escludente», p. 143.

¹¹⁸ S. COLOMBARI, *I requisiti di partecipazione*, cit., p. 1963.

¹¹⁹ *Schema definitivo*, cit., p. 143.

che all'obbligo informativo corrisponda un obbligo dell'amministrazione di informarsi, secondo una logica di correttezza biunivoca¹²⁰.

Inoltre, l'art. 98, c. 3, indica tassativamente le condotte da cui possa desumersi l'esistenza di un grave illecito professionale. Tra queste rientra la «condotta dell'operatore economico che abbia tentato di influenzare indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante o di ottenere informazioni riservate a proprio vantaggio oppure che abbia fornito, anche per negligenza, informazioni false o fuorvianti suscettibili di influenzare le decisioni sull'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione»¹²¹. Tale disposizione replica l'art. 80, c. 5, lett. *c-bis*) del precedente Codice, tranne per la importante non menzione delle omissioni dichiarative o documentali. L'art. 98, c.5, correlativamente stabilisce che «le dichiarazioni omesse o non veritiere rese nella stessa gara e diverse da quelle di cui alla lettera b) del comma 3 possono essere utilizzate a supporto della valutazione di gravità» delle condotte integranti il grave illecito. In buona sostanza, le dichiarazioni non veritiere (ma non le omissioni) «suscettibili di influenzare le decisioni sull'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione», costituiscono elemento da cui si può desumere il grave illecito, mentre quelle, omesse o non veritiere, non assistite da tale «dolo specifico», non costituiscono mai causa di esclusione nella gara stessa, come già ricordato all'art. 96, c. 14, ma esclusivamente indice di gravità delle condotte integranti grave illecito professionale¹²².

In sintesi, in nessun caso il comportamento sleale dell'operatore economico che si concreti in una omissione o falsità dichiarativa e documentale può dare luogo alcun automatismo espulsivo dalla procedura di gara: né quando l'omissione o la non veridicità riguardino la comunicazione dei fatti o provvedimenti che possono dare luogo ad esclusione, né quando si tratti di dichiarazioni false o fuorvianti dirette a influire sulle procedure di gara. In sostanza, l'omissione dichiarativa rileva come elemento nella valutazione di gravità dell'illecito professionale grave; la condotta

¹²⁰ S. TORRICELLI, *Il principio di buona fede*, cit., p. 492-493.

¹²¹ Art. 98, c. 3, lett. b), d.lgs. n. 36/2023.

¹²² C. CONTESSA, P. DEL VECCHIO (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, cit., p. 591; *Schema definitivo*, cit., p. 150. Per una completa disamina delle nuove fattispecie, A. CIAFARDONI, *Svolgimento delle procedure*, cit., p. 324 ss.

di falsità dichiarativa e documentale, invece, può rilevare come causa (non autonoma) di esclusione, in quanto da essa si può desumere la commissione di un grave illecito professionale. Ciò sempre e comunque nell'ambito di un giudizio discrezionale, secondo i canoni fissati dalla legge, tra cui l'idoneità del mendacio a incidere sull'affidabilità e integrità dell'operatore, con i mezzi di prova specificati dalla legge, e purché "finalizzata" ai sensi dell'art. 98, c. 3, lett. b)¹²³. In questa ottica, fornendo dei criteri determinanti per l'esercizio della discrezionalità della stazione appaltante, il Codice muta radicalmente la natura di fattispecie aperta del grave illecito e lo trasforma in istituto ben delimitato dalla normativa¹²⁴. Peraltro, la nuova normativa prevede altresì che qualora l'operatore economico presenti falsa dichiarazione o falsa documentazione, la stazione appaltante sia tenuta a darne segnalazione all'ANAC. Questa, «se ritiene che siano state rese con dolo o colpa grave tenuto conto della rilevanza o della gravità dei fatti oggetto della falsa dichiarazione o della presentazione di falsa documentazione, dispone l'iscrizione nel casellario informatico»¹²⁵. Tale iscrizione costituisce causa di esclusione automatica da ogni successiva procedura di gara e di affidamento di subappalto, e perdura fino a quando l'iscrizione stessa non venga rimossa dal casellario, e in ogni caso per un periodo massimo di due anni¹²⁶. Come già notato prima dell'approvazione del nuovo Codice, l'ordinamento, anche a proposito della rilevanza delle omissioni o delle falsità

¹²³ La stazione appaltante, peraltro, deve raccogliere elementi sufficienti e valutare l'incidenza della falsità sulla integrità e affidabilità dell'operatore, utilizzare i mezzi di prova tassativamente indicati dall'art. 98, c. 6; deve valutare la gravità della condotta (anche attraverso le dichiarazioni omesse o non veritiere "non finalizzate"), tenendo conto del bene giuridico e dell'entità della lesione inferta dalla condotta, ma anche del tempo trascorso dalla violazione, anche in relazione a modifiche intervenute nel frattempo nell'organizzazione dell'impresa, cfr. art. 98, d.lgs. n. 36/2023, in coordinamento con l'art. 96; F. GASPARI, *Cosa resterà dell'art. 80?*, cit., p. 33.

¹²⁴ S. COLOMBARI, *I requisiti di partecipazione*, cit., p. 1963 ss.

¹²⁵ Art. 96, c. 15, d.lgs. n. 36/2023. La disposizione replica l'art. 80, c. 5, lett. f-ter), del d.lgs. n. 50/2016, aggiungendo tuttavia un importante riferimento alla necessità di «dolo o colpa grave» della falsità. Secondo A. CIAFARDONI, *Svolgimento delle procedure*, cit., p. 322, non è chiaro come possa l'ANAC valutare una condotta di falsità (non mera non veridicità) come connotata da «colpa grave»: invero, come già segnalato dalla giurisprudenza, il falso «non può essere meramente colposo, ma deve essere doloso», cfr. nota 75, nonché Cons. Stato, sez. I, parere, 27 aprile 2023, n. 624; T.A.R. Campania, sez. I, 19 febbraio 2024, n. 1179.

¹²⁶ Artt. 94, c. 5, lett. e), e 96, c. 15, d.lgs. n. 36/2023.

dichiarative come cause di esclusione, riconosce sempre maggiore discrezionalità alle stazioni appaltanti. Si tratterebbe di un orientamento in tendenza con il «modello europeo», e in contrasto con quello italiano «ipervincolistico», in qualche modo rappresentato dalla decadenza dell'art. 75 del d.P.R. n. 445/2000, atto vincolato che prescinde (nel diritto vivente) dalla concreta lesività della dichiarazione non veritiera¹²⁷. La discrezionalità viene, in effetti, parametrata e misurata dalla nuova normativa, che prescrive, in materia di grave illecito professionale, che la stazione appaltante debba effettuare (e darne riscontro in motivazione) non una valutazione di gravità astratta e generica, bensì «una valutazione d'interessi in nome della loro effettiva e concreta capacità di rendere l'operatore poco affidabile rispetto alle specifiche esecuzioni che si troverà a dover svolgere in caso di aggiudicazione»¹²⁸.

In sintesi, dichiarare il falso nelle procedure a evidenza pubblica può portare, dal punto di vista amministrativo, a notevoli conseguenze, seppure non omogenee. Nella gara in cui venga posta in essere la falsità, la stazione appaltante, nella valutazione del grave illecito professionale, gode di una decisiva, seppur delimitata, discrezionalità; per le gare successive, è compito della stazione appaltante segnalare all'ANAC i comportamenti sleali, e a sua volta è compito dell'Autorità intraprendere un procedimento autonomo, anch'esso discrezionale.

In nessun caso, ad ogni modo, la violazione degli obblighi informativi riconducibili alla buona fede oggettiva provoca illegittimità del provvedimento; semmai, si nota come il rispetto di tali obblighi sia connesso in maniera determinante alla valutazione di idoneità, di affidabilità, del contraente. In tal senso, tali obblighi si rappresentano come strumentali a una scelta oculata dell'amministrazione, non invece come di natura «collaborativa», il cui assolvimento contribuirebbe alla tutela dell'interesse pubblico; alla loro violazione deve conseguire pur sempre un giudizio di idoneità, per verificare se il potenziale contraente sia in grado di assolvere agli obblighi contrattuali¹²⁹.

¹²⁷ G. RIVELLINI, *Incrementalismo e razionalismo nelle decisioni dei giudici: l'Adunanza Plenaria 16/2020*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1, 2021, p. 79 ss., spec. p. 80 e 83.

¹²⁸ F. GASPARI, *Cosa resterà dell'art. 80?*, cit., p. 27.

¹²⁹ S. TORRICELLI, *Il principio di buona fede*, cit., p. 496 ss.

Le questioni decisive, in definitiva, a seguito della precisa perimetrazione degli obblighi informativi e delle cause di esclusione, si spostano sul piano del sindacato sulla discrezionalità esercitata dalla stazione appaltante e dall'ANAC, nelle diverse fattispecie illustrate, e, dunque, anche e soprattutto sulla motivazione dei provvedimenti¹³⁰. In tal senso, resta da comprendere fino a che punto la giurisprudenza farà riferimento agli orientamenti elaborati sotto la vigenza dell'art. 80, d.lgs. n. 50/2016, norma che lasciava maggiore spazio interpretativo nell'applicazione delle fattispecie di esclusione e, in particolare, del grave illecito professionale¹³¹.

6. Conclusioni

L'analisi svolta consente di guardare alle conseguenze amministrative della falsità dichiarativa nei particolari procedimenti analizzati, attraverso il dovere di buona fede nel procedimento, in particolare a carico del privato, come parametro interpretativo e descrittivo.

In questa prospettiva, esaminare tali conseguenze nei due ambiti considerati dei concorsi pubblici e delle procedure a evidenza pubblica, nel quadro di quel dovere di correttezza, può costituire un banco di prova importante per la stessa configurazione del dovere di buona fede del privato nel procedimento amministrativo.

In generale, a dispetto delle rigorose conseguenze penali derivanti dall'accertamento del fatto di reato della falsa dichiarazione, sembrano meno decise e omogenee le conseguenze di carattere amministrativo.

Nel caso dei concorsi pubblici, gli orientamenti giurisprudenziali, spesso non del tutto chiari, impongono di riflettere sulla necessità di proporzionalità e ragionevolezza delle misure decadenziali, pur se queste conseguano a un contegno evidentemente mendace. D'altra parte, mentire all'amministrazione, purché, evidentemente, si consideri "mentire" solo un comportamento doloso e non frutto di meri errori materiali o di interpretazione del diritto, non dovrebbe potere costituire per il privato

¹³⁰ Ad esempio, sotto la vigenza del vecchio art. 80, c. 5, lett. *c-bis*), oggi parzialmente riportato nell'art. 98, c. 3, lett. b), il Consiglio di Stato ha affermato la natura tecnica della discrezionalità sull'accertamento dei presupposti di applicazione della causa escludente menzionata, Cons. Stato, sez. V, 11 gennaio 2024, n. 378.

¹³¹ F. GASPARI, *Cosa resterà dell'art. 80?*, cit., p. 32 ss.

un'opzione conveniente, una scommessa con alte probabilità di vittoria, considerando soprattutto la natura competitiva del procedimento in oggetto; talvolta, tuttavia, esiste tale rischio, come reso evidente da alcuni orientamenti giurisprudenziali, e si tratta di un rischio che l'amministrazione stessa non dovrebbe assumere, ricorrendo, per quanto possibile, all'acquisizione d'ufficio delle informazioni rilevanti. Peraltro, l'ammissibilità di questa "scommessa" si trova in evidente contrasto con il rigore della fattispecie penale, nonché con la necessità che l'amministrazione non venga tratta in inganno e adotti, per l'effetto, provvedimenti viziati. Probabilmente il riferimento alla buona fede potrebbe consentire, come supporto interpretativo delle norme decadenziali, di trovare un punto di equilibrio tra le esigenze di proporzionalità e ragionevolezza e la necessità di escludere il conseguimento lecito di vantaggi in corrispondenza di un contegno scorretto.

Nel caso delle procedure a evidenza pubblica, il nuovo Codice, sulla scia di parte della pregressa giurisprudenza, ha reso obbligatoria una valutazione caso per caso dei contegni che si concretano in falsità dichiarative o documentali, misurando attentamente le conseguenze negative. In tal senso, le falsità vengono sempre valutate, in una prospettiva sostanziale e di risultato, alla luce dell'interesse all'aggiudicazione nei confronti di un operatore affidabile e integro, il migliore per eseguire il contratto. La violazione delle regole di correttezza porta a delle conseguenze da valutare di volta in volta, senza alcun meccanismo automatico che consenta di escludere l'operatore scorretto. In questo caso, il nuovo Codice incarica le stazioni appaltanti e l'ANAC di compiere valutazioni discrezionali oculate e ben delimitate, volte a garantire che il potenziale contraente sia affidabile. Così, mentire all'amministrazione non comporta direttamente l'esclusione del contraente dalla procedura (o dalle future procedure), ma, alla luce dei poteri valutativi pervasivi dei soggetti incaricati, può condurre a una valutazione di inaffidabilità, con potenziali gravi conseguenze, anche in termini di esclusione dalla attuale procedura o dalle future, per un tempo delimitato. In tal senso, il fine della valutazione rischia di ripercuotersi sullo stesso processo valutativo, in cui la falsità non rileva tanto come scorrettezza o lesione per il buon andamento dell'amministrazione ma come indice di inaffidabilità.

Anche in questo caso, sgomberato il campo da obblighi dalla portata incerta e da un quadro normativo molto complesso, dovrebbe essere reso, nella prassi, molto poco conveniente scommettere sulla discrezionalità dell'amministrazione, che sia la stazione appaltante o l'ANAC, nelle diverse ipotesi viste, atteso che il vantaggio potenzialmente conseguibile è particolarmente consistente. E ciò può avvenire soltanto attraverso un apparato di controlli estremamente rigoroso e una valutazione precisa della rilevanza della falsità dichiarativa rispetto al beneficio conseguito o che si intendeva conseguire.

Tali osservazioni permettono di concludere che, in entrambe le fattispecie amministrative analizzate, sembra che il connotato lesivo delle false dichiarazioni, nei confronti dell'obbligo di mantenere un rapporto improntato a buona fede e collaborazione, e, più in generale, del buon andamento dell'amministrazione, sia soggetto a temperamenti e valutazioni che esulano dalla salvaguardia dello strumento di semplificazione. Che si tratti di concorsi o di contratti pubblici, la posizione del privato non viene necessariamente e automaticamente scalfita dal contegno mendace, anche quando palese e indice di una mancata adesione all'obbligo di buona fede oggettiva nei rapporti tra privato e amministrazione, potenzialmente anche a scapito degli altri concorrenti.

Ciò potrebbe costituire un ulteriore elemento che spinga l'amministrazione, per quanto possibile, a non fare ricorso oltre il necessario alle autodichiarazioni, e a utilizzare invece l'acquisizione d'ufficio, sia per garantire la massima semplificazione del procedimento, sia a favore di un alleggerimento degli oneri del privato, nonché per evitare le notevoli incertezze che possono derivare dall'utilizzo consistente e diffuso delle autodichiarazioni.

Lying to the administration: the consequences of false declarations by private individuals in public competitions and public procedures

Claudio Costanzo

Abstract: Se la legge penale sanziona con rigore le condotte di falsità in atti, anche quando commesse dal privato, nei confronti della pubblica amministrazione, non è del tutto chiaro se vi sia omogeneità delle conseguenze amministrative dei contegni mendaci accertati. In particolare, questo tema si intreccia con la questione dei doveri di buona fede oggettiva che gravano sul privato in sede procedimentale, e, dunque, con gli obblighi collaborativi posti a suo carico e il loro esatto dimensionamento. In questa prospettiva, delimitando l'analisi, il contributo è finalizzato ad analizzare le conseguenze amministrative delle false dichiarazioni nell'ambito di quei procedimenti, concorsi pubblici e procedure a evidenza pubblica, in cui l'amministrazione seleziona, anche sulla base di dichiarazioni e informazioni del privato, il migliore concorrente o l'operatore economico più affidabile. In tal senso, è opportuno indagare come si articolino quelle norme e quegli obblighi che concretizzano il dovere di buona fede del privato, tra la salvaguardia di un rapporto leale e sincero e la legittima persecuzione dei propri interessi da parte del cittadino.

Abstract: If the criminal law severely penalises the conduct of forgery of documents, even when committed by the private individual in relation to the public administration, it is not entirely clear whether there is homogeneity in the administrative consequences of the ascertained misrepresentations. In particular, this issue is intertwined with the question of the duties of objective good faith incumbent on the private party in administrative proceedings, and, therefore, with the collaborative obligations imposed on him and their exact dimension. In this perspective, delimiting the analysis, the contribution is aimed at analysing the administrative consequences of false declarations in the context of those procedures, public competitions and public evidence procedures, in which the administration selects, also on the basis of declarations and information of the private party, the best competitor or the most reliable economic operator. In this sense, it is appropriate to investigate how

those rules and obligations that concretise the private party's duty of good faith are articulated, between the safeguarding of a loyal and sincere relationship with the administration and the legitimate pursuit of its interests by the citizen.

Parole chiave: Buona fede, false dichiarazioni, concorsi pubblici, contratti pubblici.

Keywords: Good faith, false declarations, public competitions, public procurement.

El alquiler de alojamientos de corta duración: breve análisis de su régimen jurídico y de sus problemas desde el Derecho de la Unión Europea y español

*Manuel Moreno Linde**

1. Introducción: la vivienda de uso turístico entre el Derecho civil y el Derecho administrativo

El arrendamiento de viviendas por periodos de corta duración con fines vacacionales o, como se denomina en España, la vivienda de uso turístico no es un modelo de alojamiento nuevo, pero es indudable que constituye un mercado en auge. La generalización de las nuevas formas de viajar, el deseo de las personas turistas de tener una relación más directa con las personas residentes del destino que eligen, y la irrupción de las nuevas y rápidas formas de comercialización, directas y sin intermediarios, en especial, plataformas como Airbnb, han impulsado este modelo alojativo que, evidentemente, representa una gran oportunidad de negocio, pero que también lleva aparejado una serie de problemas.

En España, según los últimos datos publicados por el INE, existen 340.424 viviendas de uso turístico censadas, que comprenden 1.737.509 plazas de alojamiento¹. Por otra parte, en torno al 30% de los viajeros españoles se alojan en viviendas turísticas. Estos datos dan idea de la importancia que ha adquirido este modelo alojativo y de la consecuente necesidad de su regulación.

Tradicionalmente, en España, el alquiler de viviendas con fines turísticos o vacacionales se ha venido realizando como alquiler de temporada con arreglo a la legislación civil, en concreto, a la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos. Sin embargo, la Ley 4/2013, de 4 de

* Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo, Universidad de Málaga.

¹ Instituto Nacional de Estadística. Medición del número de viviendas turísticas en España y su capacidad. Disponible en: https://www.ine.es/experimental/viv_turistica/experimental_viv_turistica.htm

junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas alteró esta situación, al excluir de su ámbito de aplicación los alquileres turísticos. La propia Ley 4/2013, en su preámbulo, justifica esta decisión legislativa en el aumento, cada vez más significativo, del uso del alojamiento privado para el turismo, que «podría estar dando cobertura a situaciones de intrusismo y competencia desleal, que van en contra de la calidad de los destinos turísticos». De este modo, actualmente, la Ley de Arrendamiento urbanos excluye de su ámbito de aplicación «la cesión temporal de uso de viviendas amuebladas y equipadas en condiciones de uso inmediato, comercializada o promocionada en canales de oferta turística y realizada con finalidad lucrativa, cuando esté sometida a un régimen específico, derivado de su normativa sectorial turística»². Es decir, excluye el arrendamiento de las viviendas de uso turístico.

De este modo, la Ley de Arrendamientos Urbanos explicita una realidad que es muy relevante para la regulación de las viviendas de uso turístico: constituyen una modalidad de alojamiento turístico y, en cuanto tal, debe ser reglamentada por las normas turísticas, normas que en España quedan integradas dentro del ordenamiento jurídico-administrativo y que, como ocurre con el resto de actividades turísticas, someten a estas viviendas a una cierta intervención pública al objeto de garantizar una adecuada prestación del servicio y de salvaguardar los derechos de los usuarios. No obstante, no puede perderse de vista que el contrato que se celebra entre el prestador del servicio turístico y el usuario de la vivienda turística es un contrato que se celebra entre dos sujetos privados³. Sigue siendo, por tanto, un contrato civil, y no deja de serlo por el hecho de que la Ley de Arrendamientos urbanos los excluya de su ámbito de aplicación. Desde esta perspectiva, la normativa administrativa-turística que regula

² Redacción dada por el art. primero, apartado dos, del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler.

³ Podemos añadir un tercer sujeto que interviene como facilitador de la transacción que se celebra entre el arrendador y el arrendatario de la vivienda de uso turístico: la plataforma electrónica de intermediación. No obstante, como declaró la STJUE de 19 de diciembre de 2019 (caso Airbnb Ireland), los servicios que prestan estas plataformas constituyen una actividad propia de la economía digital, lo que se ha denominado “servicios de la sociedad de la información”, y no un servicio propiamente inmobiliario. Por tanto, estas plataformas deben responder exclusivamente de los servicios que ofrecen (búsqueda, garantía, etc.), y no de la actividad realizada en la plataforma por sus usuarios ni del desarrollo de las transacciones inmobiliarias.

el servicio lo que viene es a integrar el régimen jurídico de un contrato privado⁴. Por lo demás, como veremos más adelante, otros sectores del Derecho administrativo, en particular el Derecho urbanístico, también inciden en la configuración del régimen jurídico de esta actividad turística.

2. La vivienda de uso turístico en España. Su reglamentación a la luz de la normativa turística

En España, siendo la ordenación del turismo una competencia propia de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el artículo 148.1. 18^a de la Constitución española (CE)⁵, son estas las que han procedido a regular, a través de sus leyes de turismo y reglamentos de desarrollo, la figura de las viviendas turísticas. No obstante, esto no excluye que el Estado pueda establecer también una regulación sobre las viviendas turísticas, sobre la base de otros títulos competenciales: la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1^a CE); la legislación civil (art. 149.1.8^a CE) y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13^a). No obstante, hasta el momento no existe una regulación estatal que se ocupe específicamente de esta materia⁶. Las normas turísticas de las Comunidades Autónomas que regulan las viviendas de uso turístico definen las características de este servicio turístico. De lo expuesto en esas normas se desprende que, para que tengan la consideración de viviendas de uso turístico, en primer lugar, los inmuebles han de ofertarse de manera habitual. Las normas reguladoras de este servicio suelen considerar esa habitualidad sobre la base de una

⁴ J. FERRER RIBA, ponencia pronunciada en el seminario *La propuesta de Reglamento de la UE sobre servicios de alquiler de alojamientos de corta duración y la regulación nacional de las viviendas de uso turístico*, Universidad de Barcelona, diciembre de 2023.

⁵ «Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias (...)
18^a: Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial».

⁶ E. Desdentado ha subrayado que esta dejación regulatoria del Estado «plantea numerosos problemas tanto competenciales, como de heterogeneidad regulatoria y de desigualdad de los propietarios en el contenido de sus facultades de disposición sobre los inmuebles». E. DESDENTADO DAROCA, *Aspectos jurídico-administrativos de las viviendas de uso turístico*, in M. LUCAS DURÁN (a cura di), *Las viviendas de uso turístico y su regulación jurídica. Un enfoque multidisciplinar*, Navarra, Aranzadi, p. 83.

diversidad de criterios que pueden concurrir alternativamente, siendo el más repetido en dicha normativa – y probablemente el que mejor caracteriza a esta modalidad alojativa – que las viviendas sean comercializadas a través de canales de oferta turística⁷. En segundo lugar, las viviendas de uso turístico se ofrecen mediante precio, lo que excluye que puedan considerarse viviendas de uso turístico aquellas que, aun por motivos vacacionales o turísticos, se ofrezcan sin contraprestación económica⁸. Y, en tercer lugar, se ofrecen con sujeción de la estancia vacacional a una limitación temporal que puede ser más o menos explícita en la normativa reguladora de las viviendas turísticas⁹.

Igualmente, estas normas identifican los requisitos que deben cumplir los alojamientos. Así, en algunos casos se exige que la vivienda o sus habitaciones tengan unas dimensiones mínimas¹⁰ y un número mínimo de baños en función del número de personas que se alojen¹¹. Y asimis-

⁷ A este respecto, vid. art. 3.1 del Decreto 28/2016, de 2 de febrero, sobre viviendas con fines turísticos de Andalucía; art. 65.2.c) de la Ley 15/2018, de 7 de junio, de turismo, ocio y hospitalidad de la Comunitat Valenciana; art. 47.2.c) del Decreto 10/2021, de 22 de enero, por el que se regula el alojamiento turístico en la Comunitat Valenciana, y art. 2 del Decreto 79/2014, de 10 de julio, por el que se regulan los apartamentos turísticos y las viviendas de uso turístico de la Comunidad de Madrid.

⁸ Lo señala expresamente el art. 1.2 del Decreto andaluz 28/2016.

⁹ Por ejemplo, el Decreto andaluz 28/2016 establece que quedan excluidas del ámbito de aplicación de la norma «las viviendas contratadas por tiempo superior a dos meses computados de forma continuada por una misma persona usuaria» (art. 1.2.b). Por su parte, el Decreto catalán 75/2020, tras establecer que la vivienda de uso turístico se cederá «para una estancia de temporada», señala que se considera como tal estancia «toda ocupación de la vivienda por un periodo de tiempo continuado igual o inferior a 31 días» (art. 221.1-2). Y la Ley balear 8/2012 señala que las estancias turísticas en estas viviendas serán «de corta duración» (...) sin que pueda ser superior a un mes (art. 50.13). Otras normas no establecen un plazo concreto, como el Decreto madrileño 79/2014, que, no obstante, especifica en varios preceptos que la vivienda de uso turístico no podrá utilizarse como residencia permanente (así, arts. 2.1, 3.2, 6, entre otros, del Decreto madrileño).

¹⁰ Así, por ejemplo, el Decreto valenciano 10/2021 fija en su anexo III, apartado 3, las medidas mínimas que han de tener cada una de las estancias de la vivienda (dormitorio principal, dormitorio doble, cocina, etc.) en función de que sea de categoría superior o estándar. Por su parte, el art. 6.1.b) del Decreto andaluz 28/2016 establece que las viviendas habrán de tener una dimensión mínima construida de 14 m² por plaza, conforme a la superficie construida de uso principal de vivienda que conste en la Sede Electrónica del Catastro, y que la superficie mínima será de 25 m² o, en su defecto, la que determine el planeamiento urbanístico.

¹¹ El art. 6.1.c) del Decreto andaluz 28/2016 especifica que la vivienda debe disponer de dos baños si el número de plazas es superior a cinco y de tres baños si el número de plazas

mo, suelen identificar el mobiliario, aparatos y enseres (que han de ser los necesarios para la puesta a disposición inmediata de la vivienda) y los servicios básicos (como tomas de corriente en cada una de las habitaciones y agua caliente, refrigeración y conexión a internet) y complementarios (información sobre actividades de ocio, de restauración y aparcamientos próximos a la vivienda; número de atención telefónica durante 24 horas; botiquín de primeros auxilios, extintor de incendios) que deben ofrecerse.

Asimismo, estas normas delimitan el régimen jurídico del servicio, que incluye la imposición de algunas limitaciones referidas, entre otras cuestiones, a la capacidad máxima del alojamiento o al número máximo de viviendas que puede explotar un propietario. Cabe señalar que las viviendas de uso turístico pueden ser explotadas no solo por el propietario, sino también por empresas gestoras. El Decreto valenciano 10/2021 define las empresas gestoras de viviendas de uso turístico como aquellas «personas físicas o jurídicas cuya actividad profesional, principal o no, consista en la cesión a título oneroso del uso y disfrute de, al menos, cinco viviendas de uso turístico, con independencia de su ubicación o no en un mismo edificio o complejo, y de cuál sea el título que les habilite para hacerlo» (art. 47.3). El Decreto andaluz 28/2016 también incorpora una regulación de estas empresas. En este caso, el número mínimo de viviendas que la empresa ha de explotar para que sea considerada como gestora de viviendas de uso turístico se reduce a una o más (art. 3.2). La explotación de las viviendas de uso turístico por las empresas gestoras requiere la formalización del correspondiente contrato entre el propietario de la vivienda y la propia empresa, que será responsable del cumplimiento de las obligaciones que las normas imponen al gestor del alojamiento.

La gestión de las viviendas de uso turístico a través de estas empresas es cada vez más frecuente, lo que explica que las normas que regulan estos alojamientos estén incorporando últimamente algunas disposiciones relativas a dichas empresas, como acabamos de ver. Todo ello pone de manifiesto la progresiva profesionalización de esta actividad

alojativa, cada vez más asimilada a otros modelos que sí se configuran estrictamente como actividades empresariales – por ejemplo, los llamados apartamentos turísticos¹².

Entre los aspectos del régimen jurídico de las viviendas de uso turístico que se determinan en las normas turísticas, destaca la identificación de los derechos y obligaciones, tanto de las personas titulares de la explotación, como de los inquilinos.

Los titulares de la explotación deben garantizar un servicio de asistencia y mantenimiento de la vivienda, que asegure su adecuado estado de conservación y el correcto funcionamiento de los electrodomésticos que haya en ella. Asimismo, deben informar a los usuarios sobre las reglas de convivencia previstas por las ordenanzas municipales y las normas de régimen interior que hayan sido aprobadas por la comunidad de propietarios; así como de las normas internas relativas al uso de las instalaciones, dependencias y equipos de la vivienda.

Los inquilinos, además de pagar el precio del servicio, deben respetar las reglas y usos de convivencia establecidos en las ordenanzas municipales y, en su caso, en el reglamento de régimen interior, de manera que, si no lo hacen, la persona titular de la propiedad, o la persona gestora de la vivienda de uso turístico pueden denegar la permanencia en la misma y requerir su abandono.

En fin, la explotación de las viviendas de uso turístico suele requerir la previa presentación de una declaración responsable¹³, generalmente

¹² Según la normativa turística de las Comunidades Autónomas, los apartamentos turísticos se caracterizan por ser establecimientos destinados a prestar el servicio de alojamiento turístico, compuestos por un conjunto de unidades de alojamiento que cuentan con mobiliario e instalaciones adecuadas para la conservación, elaboración y consumo de alimentos y bebidas, es decir, son establecimientos “similares” a una vivienda. Pero, como decimos, su régimen de explotación es el propio de una actividad profesional o empresarial. El hecho de que el sector de la vivienda de uso turístico se esté profesionalizando hace que cada vez sea más difícil distinguir una y otra figura.

¹³ El art. 69.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas define la declaración responsable como «el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio».

ante el órgano de la Administración autonómica competente en materia de turismo; declaración que, en su caso, permitirá la inscripción de la vivienda en el registro de turismo correspondiente¹⁴.

La sujeción del inicio de esta actividad a declaración responsable (y no a autorización) es consecuencia de la aplicación de la Directiva 123/2006, de 12 diciembre, de Servicios, (en adelante Directiva Bolkestein), de las disposiciones que la han transpuesto al ordenamiento jurídico español¹⁵ y de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. La Directiva desarrolla la libertad de prestación de servicios y, en lo que ahora interesa, determina que el sometimiento de una actividad económica a un régimen de autorización debe ser excepcional: se justifica siempre que ese régimen no sea discriminatorio para el prestador del servicio, que su necesidad esté justificada por una razón imperiosa de interés general¹⁶ y que el objetivo perseguido no se pueda conseguir mediante una medida menos restrictiva¹⁷. Principios de no discriminación, necesidad y proporcionalidad que también recoge la normativa española¹⁸. Eso ha determinado que, en el ámbito del turismo, y en particular

¹⁴ Así, art. 21 del Decreto valenciano 10/2021, art. 9 del Decreto andaluz 28/2016, art. 17 del Decreto madrileño 79/2014 y art. 50.3 de la Ley balear 8/2012.

¹⁵ En particular, Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

¹⁶ Se considera razón imperiosa de interés general, conforme al artículo 4.8 de la Directiva Bolkestein: «razón reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural».

¹⁷ Art. 9 de la Directiva Bolkestein.

¹⁸ Art. 5 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y art. 17 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Cabe destacar que esta última Ley, partiendo del principio de libertad de prestación de servicios que desarrolla la Directiva Bolkestein, da un paso más en la restricción del empleo de los controles administrativos previos. Así, esta norma proclama más claramente la exigencia de que sea una disposición con rango de Ley la que sujete una actividad económica a autorización y reduce o concreta las razones imperiosas de interés general que justifican su utilización. Y más allá de las autorizaciones, la Ley de garantía de unidad de mercado incluso establece alguna restricción a la posibilidad de someter una actividad a otros medios menos limitativos como son las comunicaciones y las declaraciones responsables. A este respecto, vid. M. REBOLLO PUIG,

en lo que respecta al servicio de vivienda turística, la medida preferente de intervención administrativa pase a ser la declaración responsable, instrumento que ha sustituido a la autorización por ser menos limitativo¹⁹. No obstante, en la determinación del régimen jurídico de las viviendas de uso turístico ha de tenerse presente también la normativa urbanística. En este sentido, para su uso como alojamiento turístico, la vivienda debe adecuarse, además de a los requisitos que impone la legislación turística, a las condiciones establecidas en la normativa urbanística. Por ello, en la declaración responsable que presente el prestador del servicio habrá de acreditarse (acompañando, en su caso, la documentación necesaria) la compatibilidad del uso de vivienda turística con la ordenación urbanística que sea de aplicación²⁰. Por lo demás, cabe señalar que el derecho urbanístico se viene erigiendo últimamente en España en el instrumento predilecto para limitar el uso turístico de las viviendas, a la vista de los problemas que la proliferación de esta actividad está conllevando. Sobre todo esto se profundizará en el apartado siguiente.

3. Problemas asociados a las viviendas de uso turístico. En particular, su tratamiento a través del Derecho urbanístico

La proliferación de las viviendas de uso turístico en España en los últimos años ha traído consigo una serie de impactos negativos. En primer lugar, esta actividad conlleva problemas de convivencia que se asocian más concretamente al comportamiento poco cívico de un determinado segmento de usuarios de este servicio. Así, se apuntan problemas de salubridad y, sobre todo, de ruidos. Este problema preocupa a los ayuntamientos y a los propios empresarios del sector por la mala imagen que

El Estado Autonómico tras la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado y sus principios de necesidad y eficacia nacional, in *Revista Andaluza de Administración Pública*, 91, 2015, p. 91 y ss.

¹⁹ Sobre esta cuestión, vid. J.M. SOCÍAS CAMACHO, *Estado regulador y alojamiento colaborativo*, in in A.M. DE LA ENCARNACIÓN e A. BAIX PALOP (a cura di), *La regulación del alojamiento colaborativo. Viviendas de uso turístico y alquiler de costa estancia en el Derecho español*, Navarra, Aranzadi, 2018, p. 103 y ss.

²⁰ Así, art. 21.5 del Decreto valenciano 10/2021, art. 9.1 del Decreto andaluz 28/2016 y art. 221-1-5 del Decreto catalán 75/2020.

genera, y afecta de una manera particularmente intensa a los residentes de los edificios en los que se ubican las viviendas turísticas, quienes tienen que sufrir diariamente que personas desconocidas deambulen por sus portales y hagan ruido a deshoras. Precisamente, los problemas de convivencia que se generan en el seno de las comunidades de propietarios llevaron a que el Real Decreto-Ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, regulara de manera precisa la facultad de dichas comunidades de restringir el uso turístico de las viviendas ubicadas en sus edificios o urbanizaciones²¹.

Pero el problema más relevante es que la puesta a disposición de las viviendas de uso turístico se produce, lógicamente, a costa de la disminución de la oferta de alquiler de esos inmuebles para uso de vivienda permanente, lo que contribuye al encarecimiento de las rentas del arrendamiento y, en consecuencia, dificulta la realización del derecho a una vivienda digna²². Asimismo, la explotación intensiva de esa modalidad alojativa contribuye a la saturación del espacio urbano y a la pérdida de su identidad, al promover la transformación de sus usos tradicionales con objeto de satisfacer los intereses de los turistas y de la industria turística. Un fenómeno ya conocido como *turistificación* del territorio, que no

²¹ Esta norma introdujo un nuevo apartado en el artículo 17 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre propiedad horizontal, que establece que el acuerdo por el que la Junta de propietarios limite o condicione la cesión de las viviendas con fines turísticos requerirá el voto favorable de las tres quintas partes del total de los propietarios (que, a su vez, representen las tres quintas partes de las cuotas de participación). Esa misma mayoría se requiere para el acuerdo por el que se establezcan cuotas especiales de gastos o un incremento en la participación de los gastos comunes de la vivienda donde se realice dicha actividad.

²² En este sentido, A. Macho Carro afirma que, si bien es cierto que el arrendamiento de viviendas para estancias breves seguramente ha contribuido a democratizar el turismo, «también lo es que ha venido acompañada de importantes externalidades negativas, entre las que sin duda destaca la presión ejercida sobre el mercado de vivienda en alquiler. En efecto, la búsqueda de una mayor rentabilidad por parte de sus propietarios ha propiciado un considerable traspase de inmuebles de un mercado a otro, agravando notablemente la escasez de viviendas en alquiler para uso residencial que ya venían padeciendo muchas de las grandes urbes europeas. Con ello se han acentuado las dificultades de importantes sectores de población para acceder a una vivienda adecuada que, al objeto de satisfacer esta necesidad esencial, se han visto expulsadas no ya solo de los centros urbanos, sino también de los barrios y distritos más concurridos». J. MACHO CARRO, *Derecho a la vivienda y ordenación del mercado del alquiler turístico en la Unión Europea: comentarios a raíz de la Sentencia Cali apartments y su recepción en España*, in *Revista de Estudios Europeos*, 79, 2022, p. 669.

es sino otra forma de desposesión y expulsión de los residentes de las zonas centrales de las ciudades²³.

El Tribunal Supremo español ha descrito con bastante precisión estos efectos derivados de la explotación turística de los centros urbanos en sus sentencias de 19 de noviembre de 2020 y de 26 de enero de 2021: «En las grandes ciudades, es igualmente posible y previsible llegar a su desertización (gentrificación), en determinados lugares, al alterarse la forma de vida de los residentes habituales, debido a la transformación –de hecho– de un uso tradicional residencial, en otro, pujante y turístico, con todas las consecuencias que de ello se derivan, pues, es evidente que cuando más auténtico es un lugar, a más gente atrae, pero, cuanto más gente atrae, más se diluye su auténtica identidad, y con ello la vida de los residentes habituales del mismo lugar. Es, en síntesis, convertir las ciudades –o las partes esenciales de la mismas– en un a modo de parque temático, en vez de un lugar habitable y de convivencia. La ciudad se convierte en un problema y no en un sistema de solucionar los problemas de sus habitantes».

En la búsqueda de soluciones para hacer frente a esos problemas, se están comenzando a adoptar algunas soluciones normativas a partir de la jurisprudencia de la Unión Europea y española. Así, por ejemplo, el Decreto andaluz 28/2016 prevé explícitamente que los Ayuntamientos puedan establecer limitaciones proporcionadas en lo que respecta al número máximo de viviendas de uso turístico por edificio, sector, ámbito, periodos, área o zona²⁴. Como hemos apuntado, el Derecho urbanístico

²³ Todos estos problemas han sido señalados por la doctrina. Así, Ponce Solé destaca, entre otras afecciones a los intereses generales que derivan de la proliferación de las viviendas de uso turístico: molestias a los vecinos residentes por parte de los usuarios ocasionales de estas viviendas y de la ciudad en su conjunto, incluyendo sus espacios públicos; competencia desleal en el sector hotelero; decrecimiento de la oferta de viviendas asequibles a largo plazo; gentrificación en ciertas zonas urbanas a las ciudades y, en general, desequilibrios urbanos causados por la llamada *turistificación*, incluyendo un uso intensivo de espacios públicos y urbano; y cambio en el comercio del área asociado al cambio de población, con pérdida de comercio de proximidad que satisfaga las necesidades de los residentes permanentes. J. PONCE SOLÉ, *Economía colaborativa, viviendas de uso turístico e impactos en el marco del desarrollo urbano sostenible, ¿hacia una futura regulación más innovadora y flexible?*, in A.M. DE LA ENCARNACIÓN, A. BAIX PALOP (a cura di), *La regulación del alojamiento colaborativo. Viviendas de uso turístico o alquiler de costa estancia en el Derecho español*, Navarra, Aranzadi, 2018, p. 42.

²⁴ Art. 2.1 del Decreto.

está siendo el sector ordenamiento a través del cual se están estableciendo estas limitaciones.

Cabe precisar que, en España, el Urbanismo es, al igual que la ordenación del turismo, una competencia legislativa de las Comunidades Autónomas. Y la normativa urbanística atribuye amplias competencias ejecutivas en la materia a los municipios. En este marco, son dos las fórmulas que, desde el Derecho urbanístico, pueden emplearse para limitar las viviendas turísticas: la planificación urbanística y el sometimiento del inicio de esta actividad a una autorización.

En cuanto a los instrumentos de planificación urbanística, para entender cómo estos pueden establecer límites a la actividad de alojamiento turístico, es preciso hacer referencia a la técnica de la zonificación (también denominada calificación). Esta técnica, que se materializa a través de los planes, consiste en asignar usos o destinos urbanísticos concretos (residencial, industrial, de servicios, etc.) a las distintas zonas de la ciudad²⁵. Es, por tanto, una fórmula idónea para distribuir equilibradamente actividades económicas y no económicas en los núcleos urbanos y, en este sentido, los municipios españoles han comenzado de un tiempo a esta parte a emplearla para prohibir o restringir el uso de vivienda turística en aquellos ámbitos de la ciudad más proclives a saturarse –particularmente los centros históricos.

El recurso a la técnica de la zonificación para restringir el uso de vivienda turística podría, en principio, plantear problemas desde la perspectiva de la libertad comunitaria de prestación de servicios. Podría afectar a tal libertad en cuanto que supone el establecimiento de una limitación territorial al desarrollo de una actividad económica, limitación que, aunque no está prohibida por el Derecho de la Unión, debe estar adecuadamente justificada de acuerdo con la Directiva Bolkestein. Cabe hacer una aclaración a este respecto. La Directiva, en su considerando (9), excluye

²⁵ De manera más precisa, la zonificación o calificación del suelo «supone la atribución a cada suelo de un concreto y específico uso e intensidad que, por tanto, condicionará absolutamente el destino y valor de cada propiedad inmobiliaria. No hay limitaciones respecto al tipo de usos, pudiendo el planificador municipal crear los que considere necesarios (dentro del suelo urbano, por ejemplo, tendríamos el uso residencial, el industrial, el terciario, zona verde, etc.)». E. ARANA GARCÍA, *La intervención local en las viviendas de uso turístico a través de la zonificación urbanística: requisitos y consecuencias*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 10, 2018, p. 9.

expresamente de su ámbito de aplicación a las normas sobre ordenación del territorio y urbanismo, en cuanto no regulen específicamente o no afecten específicamente a actividades de servicio. Ello podría llevar a considerar que los planes urbanísticos no entran dentro del ámbito de aplicación de la Directiva. Ahora bien, un plan urbanístico, entre otras finalidades, puede tener como objeto específico determinar las zonas geográficas en las que pueden implantarse ciertas actividades, según acabamos de ver. Y estas determinaciones se dirigen a las personas que pretenden desarrollar esas actividades en dichas zonas geográficas. Es decir, el plan urbanístico establece requisitos para el acceso a una actividad de servicio. Por ello, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha entendido que estos instrumentos sí entran dentro del ámbito de aplicación de la Directiva y que, en particular, su conformidad con ella debe apreciarse en relación con su artículo 15, cuyo apartado tercero establece que los estados miembros han de comprobar que aquellos requisitos cumplan los principios de no discriminación, necesidad y oportunidad. Hecha esta aclaración, debemos ahora señalar que la posibilidad de establecer a través de la zonificación urbanística límites al desarrollo de actividades de servicio – en particular, a las viviendas turísticas – ha contado con el aval, tanto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como de los tribunales españoles.

A este respecto, ha de referirse, primer lugar, la STJUE de 30 de enero de 2018 (Asuntos C-360/15, C-31/16). La cuestión que se planteaba en este caso era justamente si puede considerarse compatible con el Derecho comunitario, en particular con la Directiva Bolkestein, que un plan urbanístico prohíba el establecimiento de determinada actividad económica en una zona concreta de la ciudad, con el objeto de preservar su habitabilidad. El Tribunal resuelve afirmativamente justificando su conclusión en que «el objetivo de protección del entorno urbano puede constituir una razón imperiosa de interés general que justifique un límite territorial como el controvertido en el litigio principal».

En España, el Tribunal Supremo ha transpuesto esta jurisprudencia comunitaria en las ya referidas sentencias de 19 de noviembre de 2020²⁶ y

²⁶ Declara no haber lugar al Recurso de Casación interpuesto contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 11 de junio de 2019, que resolvió el Recurso Con-

de 26 de enero de 2021²⁷, en las que declara que es conforme a Derecho la medida adoptada por un órgano municipal consistente en restringir el uso de vivienda turística mediante el planeamiento urbanístico, al entender «que nos encontramos ante un supuesto en el que la intervención normativa municipal (...) iba claramente, y sin duda, dirigida a la protección del “derecho a la vivienda”, digna y adecuada, en los términos requeridos por la Constitución española, así como al control –evitando el deterioro– del denominado, por la Directiva de Servicios, “entorno urbano”»²⁸. Añaden estas sentencias:

«Se trata, sin duda, de dos conceptos – los citados (en referencia al derecho a la vivienda y al entorno urbano) – que habilitan la intervención municipal, en uso de la potestad de planeamiento, incluso en el marco de la citada Directiva de Servicios y de la normativa interna española que se ha considerado como infringida, pues tales conceptos permiten, sin duda, entender que nos encontramos – en supuestos como el de autos – ante “una razón imperiosa de interés general” que habilitaba, a la Administración local, para someter a las viviendas de uso turístico de referencia, a una calificación o régimen de usos urbanística” como la

tencioso-Administrativo formulado por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Bilbao, adoptado en su sesión de 25 de enero de 2018, por el que se llevó a cabo la aprobación definitiva de la Modificación pormenorizada del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao, en lo relativo a la regulación del uso de alojamiento turístico.

²⁷ Declara no haber lugar al Recurso de Casación interpuesto contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 14 de julio de 2019, que resolvió el Recurso Contencioso-Administrativo formulado por dos particulares contra el Acuerdo del Pleno del Consejo Municipal del Ayuntamiento de Barcelona, de fecha 1 de abril de 2016, por el que se aprobó definitivamente el Plan especial urbanístico para la regulación de las viviendas de uso turístico en la ciudad de Barcelona.

²⁸ Un comentario más profuso de estas y otras resoluciones judiciales que han abordado la cuestión puede encontrarse en E. ARANA GARCÍA, *La intervención local en las viviendas de uso turístico a través de la zonificación urbanística: requisitos y consecuencias* in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 10, 2018, p. 6 ss.; J.M. AGUIRRE I FONT, *La regulación municipal de las viviendas de uso turístico: soluciones a través del urbanismo*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 15, 2021, p. 24 ss.; M.M. OTERO OTAIVÉN, *El planificador urbanístico ante el reto de la ordenación de las viviendas de uso turístico. Legitimidad y oportunidad*, in C. BARRERO RODRÍGUEZ, J. SOCÍAS CAMACHO (a cura di), *La ciudad del siglo XXI: transformaciones y retos*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2020; M. HERNANDO RYDINGS, *Zonificación urbanística y viviendas de uso turístico en Madrid*, in *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 18, 2022, p. 100 ss.

contenida en el Plan impugnado que no se encamina a la exclusión de la normativa europea y la española que la traspone sobre libre prestación de servicios, sino a posibilitar la efectiva conciliación, de la citada y lícita actividad económica del alquiler vacacional, con la organización del régimen interno de la ciudad, posibilitando la convivencia residencial estable y habitual con una actividad caracterizada por su transitoriedad y falta de permanencia, al responder a circunstanciales necesidades alojativas». La referencia a las dos sentencias citadas es obligada, pues constituyen el punto de partida de una doctrina seguida posteriormente por los tribunales superiores de justicia en las Comunidades Autónoma y por el propio Tribunal Supremo en su posterior Sentencia de 31 de enero de 2023. En definitiva, parece que no existe impedimento en España a que los ayuntamientos, a través de los planes urbanísticos, concretamente de la técnica de la zonificación, restrinjan o incluso prohíban el uso de vivienda de uso turístico en determinadas áreas de la ciudad, siempre que ello quede adecuadamente justificado en razones imperiosas de interés general; y, como hemos visto, tienen tal consideración el derecho a la vivienda y la protección del entorno urbano. A este respecto, no está de más señalar que el plan, concepto central del ordenamiento urbanístico en cuanto que define el marco físico del desarrollo de la convivencia en la ciudad²⁹, es el instrumento idóneo para canalizar los distintos fenómenos que suceden en ella – en este caso, la proliferación del uso de vivienda turística – minorando sus efectos negativos y explotando los positivos, siempre con el objetivo de lograr la sostenibilidad del sistema urbano y de favorecer la calidad de vida de los ciudadanos³⁰. Más aún, teniendo en cuenta que el uso de vivienda turística es un uso ajeno al residencial³¹ – se trata de un servicio de carácter económico –, no

²⁹ STS de 7 de noviembre de 1988.

³⁰ Vid. M.A. RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, *La necesaria ordenación e intervención urbanística municipal sobre el uso turístico de viviendas: líneas rojas a la paraboltería*, in *Revista Andaluza de Administración Pública*, 111, 2021, p 225.

³¹ A este respecto, la citada Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 2020 distingue claramente entre el uso residencial y el uso equipamental que puede tener la vivienda: «Coincidimos con la acertada apreciación de la sentencia de instancia en el sentido de que el uso residencial coincide con el de un lugar destinado a la satisfacción del derecho a la vivienda -en un entorno urbano, añadimos, digno de especial protección-, mientras que un uso equipamental, como el decidido por el Ayuntamiento de Bilbao para las viviendas de uso turís-

debería considerarse compatible con él automáticamente o por defecto, sino solo mediante una expresa previsión del planeamiento urbanístico. Y a este respecto, creemos que los ayuntamientos deberían ser cautos a la hora de habilitar esta actividad turística en el suelo destinado al uso residencial, que, según la legislación de suelo estatal, se encuentra al servicio del derecho a una vivienda digna³². De este modo, tal habilitación vía planeamiento urbanístico no debería producirse mientras no se garantice, en un área determinada, la existencia de un número suficiente de viviendas que puedan ser destinadas a vivienda habitual, ya sea en propiedad o alquiler, en condiciones y precios asumibles por el conjunto de los ciudadanos³³. La segunda de las técnicas de intervención o limitación del uso turístico de la vivienda que puede emplearse desde el Derecho urbanístico es, como hemos indicado, la sujeción del desarrollo de esta actividad a una autorización. Como punto de partida, cabe señalar que desde la entrada en vigor de la Directiva Bolkestein y, especialmente, de la Ley de garantía de unidad de mercado, el uso de las declaraciones responsables en España como instrumento de control se ha generalizado en el ámbito urbanístico para multitud de actuaciones, entre ellas, los cambios de uso. Recordemos que, en virtud de estas disposiciones, la posibilidad establecer un régimen de autorización ha quedado restringida, sometiéndose a la condición de que este no sea discriminatorio y que sea necesario y proporcionado.

Así las cosas, cabría cuestionar la conformidad de someter a un régimen de autorización urbanística la implantación del uso de vivienda turística. En cualquier caso, la cuestión fue ya abordada por el Tribunal de Justi-

tico, constituye un entorno, también urbano, pero en el que lo esencial es la prestación en el mismo de otros tipos de servicios para la población, y en el que la residencia se corresponde con necesidades alojativas circunstanciales.

³² El artículo 3.4 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, establece: «El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia».

³³ Vid. M.A. RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, *La necesaria ordenación e intervención urbanística municipal sobre el uso turístico de viviendas: líneas rojas a la paratotelaria*, in *Revista Andaluza de Administración Pública*, 111, 2021, pp. 245-246.

cia de la Unión Europea en su sentencia de 22 de septiembre de 2020 (Asunto *Cali Apartments y Hx*) (C-724/18 y C-727/18).

En ella declaró que no contraviene el Derecho comunitario someter los arrendamientos con fines turísticos a un régimen de autorización, siempre que esta solución pueda considerarse necesaria y proporcionada. Y en este sentido, entiende el Tribunal que una medida como esta puede justificarse en la concurrencia de una razón imperiosa de interés general, como es la lucha contra la escasez de viviendas destinadas a arrendamiento a un precio asequible (principio de necesidad), y que es proporcionada al objetivo perseguido porque este no puede alcanzarse mediante una fórmula menos restrictiva, pues un control a posteriori se produciría demasiado tarde para ser eficaz. Además, en relación con el principio de proporcionalidad, el Tribunal declara que el establecimiento de un régimen de autorización tiene encaje en la Directiva Bolkestein cuando, como en el caso que se enjuiciaba, no se trata de un régimen de aplicación general, sino referido a un conjunto determinado de municipios en los que la tensión sobre los arrendamientos es particularmente acusada.

En España, la ya referida Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 2020, en línea con la jurisprudencia comunitaria, también ha avalado la posibilidad de someter la actividad de vivienda turística a una intervención administrativa previa. En el caso enjuiciado, esa intervención se había previsto mediante la exigencia de un informe urbanístico de conformidad, que operaba como un mecanismo autorizatorio. El Tribunal entiende que este medio de intervención es compatible con el que prevea la normativa turística (ya expusimos antes que esta normativa somete la actividad de vivienda de uso turístico a declaración responsable) porque uno y otro medio responden a títulos competenciales distintos. Así, concluye la Sentencia que «no existe, pues, con la exigencia de un informe urbanístico de conformidad, vulneración de los artículos 5 y 17.4 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la unidad de mercado ni del 3.11 de la Ley 17/2009, sobre el libre acceso a las actividades de servicios».

Esta jurisprudencia ha trascendido ya a la normativa urbanística. Sirva como ejemplo el Decreto-Ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico, adoptado por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cataluña. La

medida contenida en esta norma consiste en sujetar a una licencia – autorización – urbanística previa el destino de las viviendas al uso turístico en los municipios con problemas de acceso a la vivienda y los municipios en riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de viviendas de uso turístico (art. 1). Tales municipios se identifican en un listado anexo que estará en vigor durante un periodo de 5 años, transcurrido el cual deberá ser revisado.

De este modo, el Gobierno catalán ha considerado que, dados los problemas de acceso a la vivienda que existe en algunos municipios de la Comunidad, es necesario restringir en ellos la oferta de viviendas de uso turístico, sometiendo para ello esta actividad a una autorización previa de naturaleza urbanística. Todo ello, de acuerdo con la jurisprudencia comentada³⁴.

4. Breves consideraciones sobre el nuevo Reglamento sobre la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724

Al margen de los comentados pronunciamientos del Tribunal de Justicia, la Unión ha decidido intervenir normativamente el mercado del alojamiento turístico breve. En concreto, a través del Reglamento (UE) 2024/1028 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, sobre la recogida y el intercambio de datos relativos a los servicios de

³⁴ La exposición de motivos del Decreto-Ley, con cita expresa a la jurisprudencia de la Unión Europea, justifica la medida adoptada en los siguientes términos: «En este caso, el establecimiento del régimen de intervención que se prevé en este Decreto ley cumple con las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad exigidas. Así, en primer lugar, la sujeción a una licencia previa para el destino de las viviendas al uso turístico no comporta ninguna discriminación por razón de la nacionalidad, dado que se aplica de forma igualitaria a todas las viviendas situadas en los municipios que reúnan las condiciones que establece este Decreto ley; en segundo lugar, se trata de una medida necesaria, en tanto que sus requisitos se justifican por la razón imperiosa de interés general de garantizar que en estos municipios exista una oferta suficiente de vivienda destinada al alojamiento permanente y habitual de la ciudadanía, que se ha constatado que ha disminuido ostensiblemente debido a la proliferación de la vivienda de uso turístico; y, por último, es una medida proporcionada, porque los requisitos del régimen de licencia urbanística que se establecen son adecuados para garantizar la realización del objetivo que se persigue y no van más allá de lo necesario para alcanzarlo, ni pueden sustituirse por otras medidas menos restrictivas que permitan obtener el mismo resultado, dado que un control a posteriori no sería eficaz».

alquiler de alojamientos de corta duración y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724³⁵.

En el Considerando primero del Reglamento se reconoce que «si bien los servicios de alquiler de alojamientos de corta duración crean muchas oportunidades para los huéspedes, los anfitriones y todo el ecosistema turístico, su rápido crecimiento ha suscitado preocupaciones y planteado retos, en particular para las comunidades locales y las autoridades públicas, como su contribución a la disminución del número de viviendas destinadas al arrendamiento de larga duración disponibles y al aumento de los precios de los alquileres y la vivienda». No obstante, la norma no contempla medidas específicamente dirigidas a controlar el mercado de la vivienda turística y a facilitar el aumento de los alquileres de larga temporada. Lo que se propone el Reglamento como objetivo principal es armonizar y mejorar el marco para la generación y el intercambio de datos sobre el alquiler de alojamientos de corta duración en toda la Unión Europea, y aumentar la transparencia en este sector. En concreto, con esta acción normativa se persigue:

- Armonizar en todo el territorio de la UE los requisitos de registro para los anfitriones y las propiedades en alquiler de corta duración, cuando las autoridades nacionales introduzcan un procedimiento de registro. Los sistemas de registro tendrán que estar íntegramente en línea y ser fáciles de usar. Se deberá exigir un conjunto similar de datos pertinentes sobre los anfitriones y sus propiedades, a saber, «quién», «qué» y «dónde». Al completar el registro, los anfitriones deberán recibir un número de registro único.
- Racionalizar el intercambio de datos entre las plataformas en línea y las autoridades públicas. Las plataformas en línea tendrán que compartir con las autoridades públicas, una vez al mes y de forma automatizada, los datos sobre el número de noches alquiladas y de huéspedes. No obstante, se prevén posibilidades de notificación menos estrictas para las plataformas pequeñas y las microplataformas.

Es preciso subrayar que la Unión ha optado en este caso por una intervención normativa moderada: la propuesta de Reglamento dispone una serie

³⁵ DOUE núm. 1028, de 29 de abril de 2024.

de requisitos que las autoridades públicas, los anfitriones y los operadores de plataformas en línea de la UE deben cumplir si los estados miembros quieren recabar datos de estos últimos con fines de elaboración de políticas, pero no impone a los estados la obligación de establecer un sistema de registro a nivel nacional para todos los anfitriones y sus unidades. De esta forma, entiende la Comisión, se cumplirían los objetivos perseguidos por la norma de manera flexible y proporcionada, evitando una limitación excesiva de la libertad de acción de los estados miembros.

Más allá de la regulación del procedimiento de registro e intercambio de información, es interesante que la propuesta de reglamento incorpora – algo habitual en la normativa comunitaria – un listado de definiciones que sirve para homogenizar conceptos como “servicio de alquiler de corta duración”³⁶, “unidad” (“unidad de alojamiento”)³⁷, “anfitrión”³⁸ y “plataforma en línea de alquiler de corta duración”³⁹.

Y por lo demás, la regulación del registro de los anfitriones y el intercambio de información que contempla el Reglamento se dirige a que las autoridades públicas dispongan de datos que les permitan orientar mejor la elaboración de políticas. De este modo, a través de la aplicación de las medidas establecidas en el Reglamento, las autoridades van

³⁶ «Arrendamiento por un período breve de una unidad, a cambio de una remuneración, ya sea con carácter profesional o no profesional, tal como se define con más detalle en el Derecho nacional» (art. 3.4 del Reglamento).

³⁷ «Alojamiento amueblado situado en la Unión que es objeto de la prestación de un servicio de alquiler de alojamientos de corta duración; no está incluido lo siguiente:

a) hoteles y alojamientos similares, incluidos los complejos hoteleros, los apartahoteles y los moteles, tal como se describe en el grupo 55.1 de la NACE Rev. 2 («hoteles y alojamientos similares»), ni hostales, tal como se describen en el grupo 55.2 de la NACE Rev. 2 («alojamientos turísticos y otros alojamientos de corta estancia») que figura en el anexo I del Reglamento (CE) n.º 1893/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo;

b) la oferta de alojamientos en campings y en aparcamientos para caravanas, tal como se describen en el grupo 55.3 de la NACE Rev. 2, que figura en el anexo I del Reglamento (CE) n.º 1893/2006» (art. 3.1 del Reglamento).

³⁸ «Persona física o jurídica que presta, o tiene la intención de prestar, un servicio de alquiler de alojamientos de corta duración a cambio de una remuneración a través de una plataforma en línea de alquiler de corta duración, ya sea con carácter profesional o no profesional, de forma regular o temporal» (art. 3.2 del Reglamento).

³⁹ «Plataforma en línea en el sentido del artículo 3, letra i), del Reglamento (UE) 2022/2065 que permite a los huéspedes celebrar contratos a distancia con anfitriones para la prestación de servicios de alquiler de alojamientos de corta duración» (art. 3.5 del Reglamento).

a poder disponer de información útil para identificar las zonas en las que la oferta de estos alojamientos puede resultar excesiva y dificultar el acceso a una vivienda a precio asequible, y así adoptar alguna decisión tendente a controlar esta actividad.

Short term rental of housing for tourist purposes: brief analysis of its legal regime and its problems from the EU Law and Spanish Law perspective.

Manuel Moreno Linde

Abstract: La locazione di abitazioni a scopo turistico costituisce un modello di business in forte espansione. Tuttavia, la grande crescita che sta vivendo questo modello di alloggio comporta anche una serie di problemi, il più importante dei quali è la riduzione dell'offerta di questi immobili per un uso residenziale permanente, che può ostacolare la soddisfazione del diritto all'abitazione. In questo articolo si analizza il regime giuridico-amministrativo di questa attività alla luce della normativa turistica spagnola, nonché il trattamento, attraverso il diritto urbanistico, dei problemi che tale attività comporta. Inoltre, vengono esposte alcune brevi considerazioni sul nuovo Regolamento dell'Unione Europea sull'affitto a breve termine.

Abstract: The rental of housing for tourist purposes is a booming business model. However, the great growth that this accommodation model is experiencing also entails a series of problems, the most important of which is the reduction in the supply of these properties for permanent residential use, which can hinder the fulfilment of the right to housing. This article analyses the legal-administrative regime of this activity in the light of Spanish tourism regulations, as well as the treatment, through urban planning law, of the problems that such activity brings with it. Some brief considerations are also made regarding the new European Union Regulation on the short-term accommodation rental services.

Parole chiave: Locazioni turistiche brevi, Comunità autonome, regolazione turistica, attività limitativa, diritto urbanistico.

Keywords: Short term rental of housing for tourist purposes; Autonomous Communities, Tourism Regulation, Restrictive Activity, Urban Planning Law.

Programmazione e dimensionamento della rete scolastica tra recenti approdi della giurisprudenza costituzionale e prospettive del regionalismo differenziato

*Francesca Socci**

1. *La giurisprudenza della Corte costituzionale su “programmazione” e “dimensionamento” della rete scolastica*

Tra le numerose questioni interpretative da dipanare all'indomani dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V, parte seconda, del testo costituzionale, un capitolo a sé lo ha occupato la cosiddetta “Costituzione scolastica”. In questo ambito, forse più che in altri innovati dalla legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001, le competenze sono state frammentate e distribuite trasversalmente tra diversi livelli territoriali, coinvolgendo non solo il rapporto Stato - Regioni, ma anche altri soggetti, tra cui gli istituti scolastici, rispetto ai quali la riforma aveva costituzionalizzato il principio dell'autonomia¹. Non è un caso, dunque, che l'“istruzione” sia stata una delle materie su cui la Corte costituzionale ha potuto giocare un ruolo rilevante² e che anche su un ambito ad essa ricondotto, costituito

* Specialista in Studi sull'amministrazione pubblica presso la SPISA di Bologna.

¹ Per un approfondimento del tema dell'autonomia scolastica si veda, tra la numerosa dottrina, A. PAJNO, *L'autonomia come governo del sistema di istruzione*, in A. PAJNO, G. CHIOSSO, G. BERTAGNA, *L'autonomia delle scuole. Motivazioni, problemi, prospettive*, Brescia, La Scuola, 1997; G.C. DE MARTIN (a cura di), *Rapporto sulla scuola dell'autonomia. Osservatorio sulla scuola dell'autonomia 2003*, Fondazione per la scuola della Compagnia di S. Paolo, Armando Editore, 2003; M. COCCONI, *Autonomia dell'istruzione ed autonomia regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione – L'istruzione e la formazione professionale tra coordinamento comunitario e funzioni nazionali*, in questa *Rivista*, 2-3, 2004, p. 285 ss.; G.C. DE MARTIN (a cura di), *Istituzioni scolastiche e formative e sistema regionale e locale*, CEDAM, Padova, 2008, p. 95 ss.

² Tra i diritti sociali è certamente stato il diritto all'istruzione l'oggetto delle maggiori innovazioni introdotte con la riforma del 2001 con il risultato che «nessuna altra materia all'interno dell'elencazione del terzo comma dell'art. 117 Cost. presentasse la problematicità dell'istruzione», così come rilevato da G. LANEVE, *Regioni e istruzione e formazione professionale*, Bari, Cacucci, 2008, p.61 ss. Il nuovo sistema di competenze legislative delineato dalla riforma ha prodotto contrasti tra le diverse autonomie, quella statale e quella regionale, e si è dimostrato non chiaramente definito. Da qui il ruolo di interprete e protagonista della Corte costituzionale. In

dal “dimensionamento” della rete scolastica – che rappresenta tutt’oggi uno degli aspetti della materia meno indagati, ma allo stesso tempo procedimento fondamentale grazie al quale si realizza la programmazione dell’offerta formativa su un territorio³ – essa si sia varie volte espressa. Per comprenderne appieno le motivazioni, giova anzitutto ricordare che l’attuale modello normativo di dimensionamento scolastico deriva da due processi riformatori che si sono avvicinati tra la seconda metà degli anni Novanta e l’inizio degli anni Duemila: la decentralizzazione delle competenze statali e la successiva riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione. Il primo, avviatosi con la legge 15 marzo 1997, n. 59 e realizzatosi col d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 e il d.P.R. 18 giugno 1998, n. 233, il cui combinato disposto faceva sì che i compiti che il Testo unico del 1994 assegnava allo Stato in materia di dimensionamento venissero quasi interamente trasferiti alle Regioni e, in subordine, a Province e Comuni⁴. Il secondo, ad esito del quale l’“istruzione” veniva assegnata alla competenza concorrente di Stato e Regioni. Due processi che avevano certamente riconosciuto una stretta correlazione tra programmazione della rete scolastica e peculiarità territoriali. Nondimeno, successivamente al 2001 non veniva approvata una norma che razionalizzasse in un’unica cornice le diverse disposizioni in materia. Attualmente, lo strumento di cui il Ministero dell’Istruzione può disporre per influenzare il processo regionale di dimensionamento è la disciplina per l’assegnazione dei

tal senso si vedano A. POGGI, *La legislazione regionale sull’istruzione dopo la revisione del Titolo V*, in *Le Regioni*, a. XXXIII, n. 5, ottobre 2005; M. OLIVETTI, *L’effettività del servizio scolastico prevale sull’autonomia regionale*, in *Diritto e giustizia*, 2004, p. 40; A. RUGGERI, *Il diritto all’istruzione*, in F. FACURY SCAFF, M. REVENGA, R. ROMBOLI (a cura di), *Problemi e prospettive in tema di tutela costituzionale dei diritti sociali*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 135.

³ Per riprendere la definizione di V. SATTÀ, il dimensionamento non è altro che un elemento quantitativo funzionale al conseguimento della personalità giuridica da parte delle singole istituzioni scolastiche, ovvero si tratta della soglia minima di studenti iscritti ad una istituzione scolastica tale da giustificare l’esistenza. V. SATTÀ, *Prur, Dirigenza scolastica, dimensionamento e autonomia regionale. Nota a Corte Cost. n. 223/2023*, in *Diritti regionali*, 27 ottobre 2024.

⁴ Il riferimento è al Decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 recante “*Testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado*”. Per una disamina approfondita dei trasferimenti operati nel 1998, si veda M. RENNA, *I trasferimenti agli enti locali in materia di formazione professionale*, in G.C. DE MARTIN, F. MERLONI, F. PIZZETTI, L. VANDELLI (a cura di), *Il decentramento amministrativo. La complessa attuazione del d.lgs. n. 112/1998*, Rimini, Maggioli, 2000, p. 115 ss.

dirigenti scolastici (DS) e dei direttori dei servizi generali amministrativi (DSGA) alle istituzioni scolastiche. Ed è questo lo spazio recentemente utilizzato dallo Stato tramite la previsione inserita nella Legge di bilancio 2023, modificativa dell'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, oggetto di impugnativa regionale innanzi alla Corte costituzionale, che si è espressa con la pronuncia n. 223/2023. Il ritorno della normativa sul dimensionamento scolastico al vaglio della Corte si inserisce in un consolidato orientamento giurisprudenziale rappresentato da sei pronunce⁵, in ognuna delle quali, seppure con diverse sfaccettature, il Giudice delle leggi vi ha tradizionalmente riconosciuto un profilo di sicuro e certo intervento regionale *ex art.* 117, comma 3, Cost. Così sicuro che la dottrina ha parlato del dimensionamento della rete scolastica come di «cuore» e di «*proprium*» della competenza legislativa regionale in materia di «istruzione»⁶.

Nella ricostruzione dell'orientamento sopra citato, la sentenza n. 13/2004 (Pres. Chieppa – Red. Mezzanotte) è la prima che ci consegna un importante caposaldo in tema di competenza legislativa circa la programmazione della rete scolastica: con essa la Corte sottraeva allo Stato il potere, strettamente connesso alla stessa programmazione, di definire le dotazioni organiche del personale docente della scuola affidandone la relativa competenza alle Regioni. Nel caso in questione, la Regione Emilia-Romagna aveva proposto questione di legittimità costituzionale con riferimento a due disposizioni che demandavano ad un ufficio inserito nell'amministrazione ministeriale periferica della scuola (l'Ufficio scolastico regionale) il potere di definire le suddette dotazioni. Nei fatti, nel sistema così prefigurato, le determinazioni relative al personale docente erano configurate come esclusivamente statali con l'estromissione di un qualsiasi ruolo regionale⁷. La Corte accoglieva il ricorso regionale

⁵ La n. 13/2004; la n. 34/2005; la n. 200/2009; la n. 235/2010; la n. 92/2011 e la n. 147/2012.

⁶ Così P.G. RINALDI, *Istituzioni scolastiche e autonomie territoriali*, in F. CORTESE (a cura di), *Tra amministrazione e scuola*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, p. 121 e M. GAGGERO, *Il diritto all'istruzione tra esigenze di unitarietà e differenziazione*, in *Quaderni regionali*, 2, 2012.

⁷ Per una disamina complessiva della sentenza si rimanda a A. POGGI, *Un altro pezzo del "mosaico": una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di istruzione*, in *www.federalismi.it*, 3, 2004 e P. MILAZZO, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e*

sostenendo che risultasse del tutto implausibile che la riforma costituzionale avesse inteso spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata con la legislazione di attuazione dell'art. 21 della legge n. 59 del 1997⁸.

Per un verso, gli esiti della Corte apparivano certamente idonei ad impostare in termini innovativi il ruolo delle Regioni nella materia dell'“istruzione”: l'organizzazione del sistema scolastico poteva, infatti, diventare in questa prospettiva un settore in cui le Regioni avrebbero potuto giocare una influenza significativa e sviluppare una vera e propria politica di programmazione dell'istruzione sul proprio territorio⁹. Per un altro, il riferimento alle competenze già attribuite alle Regioni in forza di delega legislativa anteriore alla riforma costituzionale, sembrava

“raffina” il principio di continuità, in *Le Regioni*, 4, 2004, p. 963 ss. Si segnalano, inoltre, quelle ricostruzioni dottrinali che hanno rilevato come con questa sentenza la Corte avesse «gettato nuova luce in ordine alle modalità di interrelazione tra titolarità della potestà legislativa e titolarità della funzione amministrativa», così A. SANDULLI, *Sussidiarietà ed autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, 4, 2004 e A. PAJNO, *Costruzione del sistema di istruzione e “primato” delle funzioni amministrative*, in *Gior. Dir. Amm.*, 5, 2004, p. 529 ss.

⁸ Tuttavia, nella sentenza in commento, la Corte, pur riconoscendo la fondatezza del ricorso della regione Emilia-Romagna non statuiva la immediata caducazione della norma impugnata, poiché questa avrebbe comportato «effetti ancor più incompatibili con la Costituzione», ma sanciva la vigenza di un principio di continuità. Sul principio di continuità e sulla inedita lettura data dalla Corte nella sentenza in commento si rimanda a R. DICKMANN, *La Corte amplia la portata del principio di continuità*, in *www.federalismi.it*, 2, 2004; A. POGGI, *Principi fondamentali e norme generali in materia di istruzione in due sentenze della Corte: un'occasione mancata per chiarire i confini delle sfere di competenza legislativa dello Stato e delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2005; D. DALFINO, *L'“incostituzionalità differita” dietro quella (asseritamente) “sopravvenuta”*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1, 2017, p. 169; A. PAJNO, *Costruzione del sistema di istruzione e “primato” delle funzioni amministrative*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 5, 2004, p. 529 ss.; R. PINARDI, *Costituzionalità “a termine” di una disciplina resa temporanea della stessa Consulta*, in *www.giurcost.org*, 1, 2021.

⁹ In tal senso A. POGGI, *Un altro pezzo del “mosaico”*, cit.; E. FAGNANI, *La Corte si pronuncia nuovamente sul riparto di competenze in materia di istruzione e boccia l'assunzione diretta dei docenti in Lombardia*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2013 e in *Le Regioni*, 4, 2013, p. 844 ss. secondo cui la chiara interpretazione di “programmazione” ivi fornita dalla Corte, che sul punto espressamente ammonisce l'Avvocatura dello Stato, rende ineludibile un ripensamento del ruolo delle Regioni, giacché non può più essere intesa solo quale strumento di razionalizzazione efficientistica dell'apparato dell'istruzione, comportando, invece e soprattutto, «scelte di qualità che vanno direttamente a congiungersi con gli obiettivi che il sistema dell'istruzione-formazione si propone quale motore di sviluppo del Paese». In questo senso, il ruolo di programmazione cui si riferisce la sent. n. 13/2004 va inteso nel senso di “politica” di programmazione. Così anche R. MORZENTI PELLEGRINI, *Il principio di continuità in senso “istituzionale” e il nuovo ruolo di programmazione regionale in materia di istruzione*, in *Il Foro amministrativo (C.d.S.)*, 1, 2004, p. 41 ss.

poter dar luogo ad interpretazioni troppo restrittive del nuovo dettato costituzionale. Di fatto, la Corte avrebbe potuto raggiungere il medesimo risultato muovendosi esclusivamente sul piano dell'interpretazione costituzionale, secondo cui il nuovo Titolo V della Costituzione aveva chiaramente attribuito alla Regione la competenza legislativa concorrente in tutta la materia istruzione (eccezion fatta per le "norme generali" e nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche) e tale attribuzione comportava necessariamente che il legislatore statale operasse esclusivamente mediante una legislazione di principio suscettibile, pertanto, di una qualche specificazione regionale. Invece, il riferimento alla pregressa legislazione di delega alle Regioni non sembrava necessario ad attestare la natura non "di principio" della disposizione impugnata. Anzi, questo riferimento «pareva indurre a ricostruire la competenza regionale in termini non residuali (tutta la materia istruzione, tranne le norme generali ed eventualmente i livelli essenziali), ma in termini positivi, cioè come competenza limitata agli ambiti delegati, con ciò aprendo problemi interpretativi di non poco conto»¹⁰.

A distanza di un anno la Corte interveniva nuovamente sull'organizzazione della rete scolastica con la sentenza n. 34/2005 (Pres. e Red. Mezzanotte) riconfermando il riferimento alle competenze già attribuite alle Regioni prima della riforma del Titolo V. Questa volta era lo Stato ad investire la Corte da plurime questioni di legittimità costituzionale nei confronti della legge della Regione Emilia-Romagna 30 giugno 2003, n. 12, la quale stabiliva che il Consiglio regionale, su proposta della Giunta, approvasse, tra l'altro, i «criteri per la definizione dell'organizzazione della rete scolastica, ivi compresi i parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche». Secondo lo Stato, la disciplina, concernente criteri, metodi e presupposti per riconoscere ed attuare l'autonomia delle istituzioni scolastiche, «non potendo disgiungersi dal fine di assicurare comunque livelli unitari di fruizione del diritto allo studio ed individuare elementi comuni al sistema scolastico nazionale», era riconducibile alle "norme generali sull'istruzione", di competenza esclusiva statale *ex art. 117, comma 2, lettera n)*, Cost. La Corte optava per l'infonda-

¹⁰ Così P. MILAZZO, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e "raffina" il principio di continuità*, cit.

tezza della censura statale: richiamando quanto già affermato con la sentenza n. 13 del 2004, sanciva che già la normativa antecedente alla riforma del Titolo V prevedeva la competenza regionale in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche e che, pertanto, era da escludersi (e ancora riconfermare) che il legislatore costituzionale del 2001 «avesse voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita»¹¹.

È di tutta evidenza che nelle pronunce del biennio 2004/2005 la Corte costituzionale fondasse il titolo di competenza della programmazione scolastica non già sulle “specificità territoriali” di cui le Regioni sarebbero state le più adeguate interpreti, quanto su una sorta di “legalità costituzionale”, per cui il contenuto dell’ambito competenziale in commento veniva individuato a partire dalla legislazione precedente alla l. cost. n. 3/2001¹². Ma, pur fissati questi punti fermi, la dottrina continuava ad attendere una sentenza “di sistema” nel campo dell’istruzione”, ovvero una di quelle decisioni con cui il giudice costituzionale, prima di esprimersi sul *thema decidendum* dispone di «procedere alla ricostruzione del quadro ordinamentale e legislativo in materia alla luce degli orientamenti della

¹¹ Si vedano sul punto A. POGGI, *Principi fondamentali e norme generali in materia di istruzione in due sentenze della Corte: un'occasione mancata per chiarire i confini delle sfere di competenza legislativa dello Stato e delle Regioni*, in *Le Regioni*, 5, 2005, p. 946; E. FAGNANI, *La Corte si pronuncia nuovamente sul riparto di competenze in materia di istruzione e bocchia l'assunzione diretta dei docenti in Lombardia*, cit., e C.F. FERRAJOLI, *L'organizzazione scolastica ancora al centro del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni*, in *www.rivistaaic.it*, 4, 2011. All'indomani della pronuncia, la dottrina si mostrava tuttavia concorde nel ritenere che «essa proseguisse il cammino intrapreso dalla Corte verso la definizione di soluzioni più puntuali dei molti problemi che si andavano profilando nella nuova normativa costituzionale in materia», cfr. A. POGGI, *Principi fondamentali e norme generali in materia di istruzione in due sentenze della Corte: un'occasione mancata per chiarire i confini delle sfere di competenza legislativa dello Stato e delle Regioni*, cit. p. 946; E. FAGNANI, *La Corte si pronuncia nuovamente sul riparto di competenze in materia di istruzione e bocchia l'assunzione diretta dei docenti in Lombardia*, cit., e C.F. FERRAJOLI, *L'organizzazione scolastica ancora al centro del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni*, cit.

¹² È solo a partire dalla sentenza n. 200/2009 che diviene un punto fermo quello per il quale la parola magica per definire lo spazio di intervento del legislatore regionale – e dunque per delimitarlo – è il sintagma delle “specificità territoriali”, così M. BENVENUTI, *Un “problema nazionale”. Spunti ricostruttivi in tema di “istruzione” e “istruzione e... formazione professionale”, tra Stato e Regioni, a partire dalla giurisprudenza costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 14 gennaio 2015.

giurisprudenza costituzionale»¹³. L'occasione arrivava cinque anni dopo con la pronuncia n. 200/2009 (Pres. Amirante – Red. Quaranta), in cui la Corte tornava ad occuparsi nuovamente dell'interpretazione dei criteri di riparto della potestà legislativa in materia dopo che alcune Regioni avevano impugnato numerose disposizioni statali che prevedevano: *a*) la definizione tramite regolamento (di delegificazione) di criteri, tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di dimensionamento della rete scolastica; *b*) la previsione di un regolamento (di delegificazione) per specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti nel caso di chiusura o di accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli Comuni¹⁴. La sentenza dichiarava l'illegittimità costituzionale delle norme statali poiché nel prevedere che, mediante atto regolamentare, si sarebbero dovuti definire “i criteri, i tempi e le modalità” sopra detti, si incideva in realtà su un ambito, il dimensionamento della rete scolastica, di spettanza regionale.

Eppure, il carattere di sistema della sentenza lo si rinveniva nel suo soffermarsi preliminarmente sulla distinzione tra “norme generali” e “principi fondamentali” in tema di “istruzione”¹⁵. In essa la Corte riteneva che le prime, *ex art. 117, comma 2, lett. n)*, fossero funzionali ad assicurare, mediante la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese, nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 33 Cost.¹⁶. Un passaggio, questo, che sembrava

¹³ Così M. BENVENUTI, *Ampio spazio alla potestà legislativa dello Stato in materia di istruzione*, in *www.treccani.it*, 2014.

¹⁴ Si trattava delle disposizioni del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, nonché del decreto-legge 1° settembre 2008, n. 137 e del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154.

¹⁵ Sulla distinzione tra “norme generali” e “principi fondamentali, si vedano, tra gli altri, i contributi di A. IANNUZZI, *Norme generali sull'istruzione e riserva di legge*, in *www.federalismi.it*, 24, 2010, p. 7-8 e G. SCACCIA, *Norme generali sull'istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione: alla ricerca di un criterio discrezionale*, in *Giur. Cost.*, 2005, p. 2716 ss.

¹⁶ Le norme generali per la Corte non erano altro che «le disposizioni statali che, dettando discipline che non necessitano di ulteriori svolgimenti normativi a livello di legislazione regionale, definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali in possesso dei requisiti richiesti dalla legge». Per M. COCCONI, *La Corte costituzionale individua un criterio sostanziale*

gettare (e tutt'ora getta) più di un'ombra in ordine alle eventuali "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" possibili ex art. 116, comma 3, Cost.: queste, se richieste, dovranno, infatti, «necessariamente tener conto non solo di quanto stabilito all'art. 33 Cost., ma anche dell'identità culturale del Paese invocata dalla sentenza in commento»¹⁷.

Viceversa, secondo la Corte, appartenevano alla categoria dei "principi fondamentali" della materia "istruzione", anch'essa di competenza statale ex art. 117, comma 3, Cost., «quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altro, necessitano, per la loro attuazione, e non già per la loro semplice esecuzione, dell'intervento del legislatore regionale, il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi»¹⁸. In particolare, per la Corte, lo svolgimento attuativo dei predetti principi era necessario quando si trattava di disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico: in questa prospettiva veniva in rilievo sia il settore della programmazione scolastica regionale sia quello inerente al dimensionamento sul territorio della rete. Ma era, tuttavia, evidente che nell'individuare un esplicito ancoraggio costituzionale all'art. 33 Cost. per le "norme generali sull'istruzione" di cui all'art. 117, comma 2, lett. n), Cost. e nel distinguerne senso e portata rispetto ai "principi fondamentali" della materia "istruzione" ex art. 117, comma 3, Cost., la Corte riconosceva un indubbio ed ampio spazio

le di distinzione fra "norme generali" e "principi fondamentali" in materia di istruzione., in *Il Foro italiano*, 2009, parte I, p. 3288, la Corte tuttavia mentre individuava un criterio sostanziale di identificazione delle "norme generali sull'istruzione", non faceva altrettanto nei confronti dei "principi fondamentali". Per una ricostruzione dettagliata della tesi della Corte volta all'individuazione delle "norme generali" e dei "principi fondamentali" si rimanda a F. CORTESE, *L'istruzione tra norme generali e principi fondamentali: ossia, la Corte tra contraddizioni formali e conferme sostanziali*, in *Le Regioni*, 2010.

¹⁷ Così M. BENVENUTI, *Un "problema nazionale"*, cit., pp. 15-16, di estrema nuova attualità nel momento in cui si scrive.

¹⁸ Punto 25 del *Considerato in diritto*.

normativo per lo Stato, a discapito di quello regionale nella materia qui in esame. In altre parole, il Giudice delle leggi sentiva l'esigenza di preservare una certa concezione del sistema di istruzione, poiché era esplicita la convinzione che fosse possibile desumere un carattere precipuamente nazionale di quello stesso sistema, tale da attribuire alla fissazione dei principi fondamentali proprio il compito di manifestare questo attributo intrinseco¹⁹.

In realtà, tutto questo non significava altro nelle parole della Corte che introdurre l'idea che le programmazioni dell'offerta formativa fossero due, una nazionale e una regionale. Ma, una siffatta interpretazione operata dallo stesso giudice costituzionale, appariva riorientata in senso statalistico rispetto a quanto effettivamente affermato in precedenza, poiché, a dire il vero, prima della sentenza n. 200/2009 non vi era traccia di tale dicotomia, ma la prospettazione di una "programmazione della rete scolastica" senza aggettivi e, dunque, unitariamente intesa, rispetto alla quale lo Stato e le Regioni intervenivano, per quanto di rispettiva competenza, ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost.²⁰.

A distanza di un anno sopraggiungevano poi due ulteriori pronunce: la n. 235/2010 e la n. 92/2011. Con la prima (Pres. Amirante – Red. Manzella), ad avviso della Corte, non era fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 4, della legge della Regione Sardegna 7 agosto 2009, n. 36, che attribuiva alla Giunta il compito di definire, tenuto conto delle condizioni di disagio legate a specifiche situazioni locali, le modalità e i criteri per la distribuzione delle risorse di personale tra le istituzioni scolastiche e delegava l'Assessorato regionale alla pubblica

¹⁹ Come rilevava M. TROISI, *La Corte tra "norme generali sull'istruzione" e "principi fondamentali"*. Ancora alla ricerca di un difficile equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali, in www.forumcostituzionale.it e in *Le Regioni*, 2010, l'affermazione della Corte secondo cui le norme generali sull'istruzione sarebbero state «funzionali ad assicurare, mediante (...) la previsione di un'offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art. 33 Cost.» appariva densa di significato pre-giuridico prima ancora che giuridico in senso stretto. Nel passaggio della Corte, era desumibile una sorta di preoccupazione del Giudice delle leggi: quella che il patrimonio culturale comune dello Stato, così faticosamente posto in essere, potesse pian piano sgretolarsi dopo la legge cost. 2001, a seguito di singole iniziative delle Regioni in questo settore.

²⁰ A. POGGI, *Dalla Corte un importante (anche se non decisivo) monito di arretramento alle "politiche" governative sull'istruzione*, in www.federalismi.it, 15, 2009.

istruzione ad attuare tali criteri mediante una più razionale distribuzione delle risorse umane tra le scuole. La distribuzione del personale all'interno delle istituzioni scolastiche sulla base di scelte programmatiche e gestionali che rilevavano solamente all'interno della Regione, era da ritenere per il Giudice delle leggi appartenente alla competenza legislativa dell'ente territoriale.

Con successiva pronuncia n. 92/2011 (Pres. De Siervo – Red. Quaranta) la Corte confermava il proprio orientamento sulla competenza regionale in materia di dimensionamento della rete scolastica sul territorio. Le Regioni Toscana e Piemonte avevano promosso conflitto di attribuzione in seguito all'emanazione di un regolamento governativo di delegificazione adottato in attuazione di quelle stesse norme dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza n. 200/2009. Con le disposizioni censurate, le Regioni si lamentavano di venir di fatto private del ruolo primario nell'istituzione di nuove scuole (dell'infanzia e del Primo ciclo) che rappresentava, senz'altro, l'aspetto più rilevante nell'ambito della programmazione e dell'organizzazione della rete scolastica.

La Consulta dichiarava che, con le disposizioni regolamentari contenute nel d.P.R. 20 marzo 2009, n. 89, lo Stato avesse «invaso la competenza delle ricorrenti sul punto specifico di adattamento della rete scolastica alle esigenze socio-economiche di ciascun territorio regionale, che ben possono e devono essere apprezzate in ciascuna Regione». Si trattava per la Corte della conferma del proprio precedente orientamento dal momento che «la istituzione di nuove scuole e di nuove sezioni nelle scuole dell'infanzia già esistenti, attiene, in maniera diretta, al dimensionamento della rete scolastica sul territorio; attribuzione che la sentenza n. 200 del 2009 ha riconosciuto spettare al legislatore regionale, in quanto non riconducibile (...) all'ambito delle norme generali sull'istruzione».

Con la sentenza n. 147/2012 (Pres. Quaranta – Red. Mattarella) i giudici intervenivano nuovamente in tema di competenza concorrente regionale in materia di "istruzione". Nel caso in commento, alcune Regioni avevano proposto, con separati ricorsi, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 19, commi 4 e 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 che in piena fase di *spending review* recavano riduzioni di spesa relative all'organizzazione scolastica. Ad avviso delle ricorrenti, dette norme sarebbero state in contrasto con l'art. 117, comma 3, della Carta

costituzionale, in quanto contenenti una normativa di dettaglio in una materia (l'“istruzione”) oggetto di competenza concorrente. La Corte dichiarava l'illegittimità costituzionale della norma statale di cui al comma 4, statuendo che la disposizione, regolando nel dettaglio la rete scolastica e il dimensionamento degli istituti, era riconducibile alla competenza concorrente in materia di “istruzione” già di spettanza regionale nel quadro costituzionale antecedente la riforma del Titolo V e, quindi, lesiva della sfera affidata alla competenza regionale²¹.

Dichiarava, invece, non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 5 del medesimo articolo, riconducendo la disposizione impugnata alla materia dell'“organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali” di cui all'art. 117, comma 2, lettera g) Cost. Il richiamo a quest'ultima disposizione generava, tuttavia, perplessità denotando una chiara concezione arcaica dell'“istruzione” come “affare statale”, che le autonomie regionali speravano per certi aspetti superata. Nel caso in specie, la Corte sembrava sì mostrarsi consapevole del fatto che la norma impugnata incidesse in modo significativo sulla programmazione della rete scolastica ma, ciò nonostante, decideva di dichiarare non fondata la questione affermando che «il titolo di competenza esclusiva statale, di cui all'art. 117, comma 2, lett. g) Cost., assume un peso decisamente prevalente rispetto al titolo di competenza concorrente di cui al comma 3, art. 117 Cost.». Questo sull'assunto che i dirigenti scolastici fossero dipendenti pubblici statali e non regionali e che la norma oggetto di impugnativa perseguisse l'evidente finalità di riduzione del numero dei dirigenti scolastici attraverso nuovi criteri per la loro assegnazione²². La

²¹ Per una lettura complessiva della pronuncia si rimanda a G.C. DE MARTIN, *Una sentenza significativa ma non certo risolutiva*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2012 e P.G. RINALDI, *Il dimensionamento scolastico e la competenza regionale in materia di istruzione: una conferma (attesa) e un pericolo non evitato*, in *Le Regioni*, 5-6, 2012.

²² «D'altronde non può trascurarsi che gli assunti posti alla base della *ratio decidendi* della Corte presentino un certo margine di opinabilità. Infatti, circa l'assunto che la qualificazione dei dirigenti scolastici quali “dipendenti pubblici statali”, questa non appare di per sé decisiva al fine di ricondurre la norma in questione alla competenza esclusiva statale poiché, successivamente alla riforma del Titolo V la gestione del personale scolastico (ferma restando la competenza statale in materia di criteri di reclutamento e di status del personale) – è materia devoluta alla competenza regionale, di talché il trasferimento del ruolo del personale si configura del tutto compatibile con nuovo Titolo V». Così P.G. RINALDI, *Il dimensionamento scolastico e la competenza regionale in materia di istruzione: una conferma (attesa) e un pericolo non evitato*, cit.

scelta compiuta dalla Corte rappresentava, quindi, un punto di arretramento della giurisprudenza costituzionale in materia di “istruzione”: come rilevato da attenta dottrina, in un quadro normativo frammentario come quello del 2012 sembrava realistico ritenere che, sulla scorta di questa pronuncia, il richiamo alla lettera g) potesse essere impiegato a mo’ di *passee-partout* per legittimare ulteriori “ritagli” di ambiti di competenza statale all’interno della competenza concorrente regionale in materia di “istruzione”²³. Come vedremo a breve, questo richiamo, unitamente alla necessità di attuare una disposizione contenuta nel PNRR, ha costituito la “tempesta perfetta” che ha condotto alla sconfitta regionale nella pronuncia n. 223/2023. È, infatti, sui sopra ricostruiti approdi della giurisprudenza della Corte costituzionale che alla fine dello scorso anno si è innestata la sentenza, che torna nuovamente ad occuparsi di programmazione e dimensionamento della rete scolastica.

2. Il dimensionamento della rete scolastica di nuovo al centro del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni: la sentenza della Corte costituzionale n. 223/2023, ovvero un prevedibile ridimensionamento del ruolo delle Regioni

Il legislatore statale è tornato ad occuparsi di programmazione e dimensionamento della rete scolastica con alcune disposizioni di cui alla l. 29 dicembre 2022, n. 197 (Legge di bilancio 2023). In particolare, l’articolo 1, commi 557-558-560 e 561, della stessa hanno introdotto specifiche misure per la riforma della definizione e riorganizzazione del sistema della rete scolastica di cui già all’articolo 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98. La nuova disciplina, operativa a decorrere dall’a.s. 2024/2025, ha previsto che i criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici (DS) e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (DSGA) e la sua distribuzione tra le Regioni venissero definiti, su base triennale con eventuali aggiornamenti annuali, con decreto del Ministro dell’istruzione e del merito di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, previo accordo in sede di Conferenza unificata, da adottare entro il 31 maggio dell’anno solare precedente all’anno scolastico di riferimento. Ai fini

²³ *Ibidem*.

del raggiungimento dell'accordo, lo schema di decreto viene trasmesso dal Ministero dell'istruzione e del merito alla Conferenza unificata entro il 15 aprile; le Regioni, sulla base dei parametri individuati dal decreto, provvedono autonomamente al dimensionamento della rete scolastica entro il 30 novembre di ogni anno, nei limiti del contingente annuale individuato dal medesimo decreto, e hanno la facoltà, da esercitare con deliberazione motivata, di determinare un differimento temporale, non superiore a 30 giorni. Spetta poi agli Uffici scolastici regionali (USR), sentite le Regioni, il compito di provvedere alla ripartizione del contingente assegnato. In caso di fallito accordo, e dunque di conseguente mancata adozione del relativo decreto entro la data del 31 maggio, questo deve essere adottato entro il 30 giugno sulla base di un coefficiente, indicato dal decreto medesimo, non inferiore a 900 e non superiore a 1000, e tenuto conto dei parametri, su base regionale, relativi al numero degli alunni iscritti nelle istituzioni scolastiche statali e dell'organico di diritto dell'anno scolastico di riferimento. È poi stabilita la destinazione e l'utilizzo dei risparmi conseguenti all'applicazione della nuova disciplina²⁴. Di quest'ultima, complessivamente intesa, rileva, anzitutto, che essa ha inteso dare attuazione alla riorganizzazione del sistema scolastico prevista nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, tenendo conto del parametro della "popolazione scolastica regionale" indicato per la riforma 1.3 prevista dalla Missione 4, Componente 1. La riforma del dimensionamento scolastico, costituiva, infatti, per il Governo italiano uno specifico obiettivo del PNRR da raggiungere entro il 31 dicembre 2022, ottenuto parametrando il numero delle autonomie scolastiche alla popolazione studentesca regionale, e non più, come in passato, al numero di alunni per singola istituzione. In questo modo la programmazione del numero

²⁴ Le nuove disposizioni mirano altresì a superare l'istituto della reggenza, previsto dal decreto-legge n. 98/2011, a norma del quale a uno stesso dirigente potevano essere assegnate più istituzioni scolastiche autonome. Per questo specifico aspetto si rimanda a G. LANEVE, *La Corte ridimensiona il dimensionamento scolastico regionale (e rinsalda l'autonomia delle istituzioni scolastiche)*. *Un inevitabile segno dei tempi...? Note a margine di Corte cost., sentenza n. 223 del 2023*, in *www.osservatorioaic.it*, 4, 2024. Giova ricordare che il legislatore statale è ulteriormente intervenuto sulla disciplina (poi impugnata) prevedendo con l'art. 5, comma 3, del d.l. n. 215/2023 una proroga per le Regioni al 5 gennaio 2024 per completare il dimensionamento e la possibilità per le stesse di sfiorare il tetto delle istituzioni scolastiche assegnate dal decreto per un valore non superiore al 2,5%.

delle autonomie scolastiche non avrebbe potuto (e, dunque, non può) non tener conto dell'andamento demografico della popolazione studentesca che, al momento, soffre di una previsione di decremento su base decennale.

La nuova normativa sul dimensionamento delle istituzioni scolastiche appena esposta, dai tratti marcatamente ricentralizzanti, ha immediatamente provocato numerosi timori nei territori di talune Regioni italiane a partire dalla presentazione in Parlamento del disegno di Legge di bilancio²⁵. Analogamente alle aule parlamentari, si è fatto strada un preoccupato dibattito in seno alla X Commissione "Istruzione, Università e Ricerca" della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome dove alcune Regioni di centro-sinistra, Toscana ed Emilia-Romagna *in primis*, si sono mostrate da subito contrarie alle nuove disposizioni statali, evidenziandone una serie di criticità, formalizzate poi in un ricorso alla Corte costituzionale. Queste, forti del consolidato orientamento giurisprudenziale che ha da sempre riconosciuto un profilo di sicuro e certo intervento regionale sulla programmazione scolastica *ex art.* 117, comma 3, Cost., hanno cercato di rivendicare il loro titolo competenziale in materia, lamentandone una eccessiva compressione da parte di una normativa statale tutt'altro che riconducibile alla categoria dei principi fondamentali. In particolar modo, da parte regionale, si sottolineava come, in realtà, il riferimento al PNRR fosse la chiave adottata dal Governo per superare i limiti della competenza regionale in materia di dimensionamento della rete scolastica e come tutta la manovra governativa, così come congegnata, non servisse altro che a scaricare la responsabilità del dimensionamento degli istituti sulle singole Regioni. Questa preoccupazione appariva in parte pienamente fondata: se prendiamo anche solo il caso della Toscana, vediamo che a seguito dell'approvazione della prima delibera regionale di dimensionamento seguita all'approvazione della riforma (la n. 1146/2023), alcuni Comuni sede di istituti "colpiti" dai tagli della norma statale trasposta in norma regionale, hanno immediatamente proposto ricorso al TAR avverso

²⁵ Infatti, quando nella metà del mese di dicembre 2022 il ddl era ancora all'esame del primo ramo del Parlamento, alcuni onorevoli interrogavano prontamente il Ministro dell'Istruzione e del merito per avere lumi sull'impatto della nuova normativa. Si vedano, tra gli altri, Atto Camera 5/00136; Atto Camera 4/00071 e Atto Camera 4/0054.

tale atto, misconoscendo che il disposto non fosse altro che il frutto di un imprescindibile adeguamento regionale alle nuove norme statali²⁶. La Corte costituzionale si è espressa sui ricorsi di Toscana, Emilia-Romagna e Puglia con la sentenza n. 223 del 2023 (Pres. Barbera – Est. Antonini) pubblicata il 22 dicembre 2023²⁷. Si è trattato, purtroppo, dell'ennesimo ritorno della normativa sul dimensionamento della rete scolastica al vaglio della Corte costituzionale che ci rappresenta e ci conferma un quadro che, a distanza di 23 anni dall'approvazione del nuovo Titolo V, parte II, del testo costituzionale appare non pienamente chiarificatore dell'ambito della materia "istruzione". La pronuncia, il cui esito difficilmente poteva essere diverso per le motivazioni che di seguito si riportano, riveste una certa importanza perché si è collocata in uno *Zeitgeist* ampiamente caratterizzato da tendenze ricentralizzanti (foriere a loro volta di tendenze autonomistiche) che sembra si siano spinte fin quasi a "sacrificare" un ambito da sempre riconosciuto di indiscutibile competenza concorrente regionale. Vedremo, a breve, a favore di chi si è realizzato questo sacrificio²⁸.

Sono molteplici i passaggi della pronuncia meritevoli di approfondimento e riflessione. Il primo attiene indubbiamente alla statuizione secondo cui le norme censurate dalle Regioni, «nonostante interferiscano con la competenza regionale concorrente in materia di istruzione, sotto il profilo del dimensionamento scolastico, si fondano però, in via prevalente, su diversi titoli della competenza esclusiva statale». Si tratta di una affermazione non di poco conto, atteso che "programmazione" e "dimensionamento della rete scolastica" sono i due settori in cui la

²⁶ Si menzionano, tra gli altri, i ricorsi del Comune di Montaione (FI) e del Comune di Gambassi Terme (FI) per l'annullamento della deliberazione della Giunta Regionale.

²⁷ Si rammenti anche che questa pronuncia è stata la prima nella storia della Corte costituzionale ad aver fatto proprio il linguaggio di genere: l'intestazione della sentenza non riporta più il termine "Signori" che da sempre ha preceduto l'elenco dei nomi dei giudici – uomini e donne – componenti del collegio. Diversamente, viene da questa pronuncia in poi utilizzata un'altra formula: "la Corte costituzionale composta da" senza riferimento al genere dei componenti.

²⁸ Le Regioni si sono viste riconosciuta soltanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 558, della legge n. 197 del 2022 laddove stabiliva che, circa la destinazione e l'utilizzo dei risparmi derivanti dall'applicazione del precedente comma 557, il decreto ministeriale relativo al riparto delle risorse del fondo venisse adottato senza previa intesa acquisita in sede di Conferenza unificata.

giurisprudenza costituzionale in materia di “istruzione” ha riconosciuto un profilo di sicuro intervento regionale *ex art.* 117, comma 3, Cost. La Corte nel 2023 non cambia effettivamente orientamento sul punto e, anzi, richiama puntualmente i propri precedenti conformi (sentenze n. 147/2012, n. 200/2009, n. 34/2005 e n. 13/2004), ma pur “ammettendo” una interferenza statale con la competenza concorrente regionale della normativa in scrutinio, stabilisce vi sia una «prevalenza di titoli diversi della competenza esclusiva statale». Rileva, infatti, che le norme impugnate sia sotto il profilo della determinazione del contingente sia sotto quello della scelta del superamento dell’istituto giuridico della reggenza, sono relative a personale inserito nel pubblico impiego statale, perché «i dirigenti scolastici sono dipendenti pubblici statali e non regionali, come risulta sia dal loro reclutamento che dal loro complessivo status giuridico» (sentenza n. 147/2012 e già, nello stesso senso, sentenza n. 200/2009, con riguardo al personale scolastico). Esse rientrano a pieno titolo, quindi, nella materia “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato”, di competenza esclusiva statale in base alla lettera *g*) del comma 2 dell’art. 117 Cost. Le disposizioni in esame sono poi qualificabili, ad avviso del Giudice delle leggi, anche come “norme generali sull’istruzione”, rientranti nella potestà legislativa esclusiva statale di cui all’art. 117, comma 2, lettera *n*), Cost. In primo luogo, perché la «revisione di criteri e parametri per la determinazione complessiva degli organici rientra tra le “norme generali sull’istruzione”». In secondo luogo, perché tali norme mirano a ridefinire un aspetto di fondo dell’autonomia funzionale – la cui disciplina la Corte stessa ha già ricondotto alle “norme generali sull’istruzione” (sentenza n. 200/2009, punto 21 del Considerato in diritto) – che caratterizza le istituzioni scolastiche, essendo rivolte a istituire un necessario binomio tra l’autonomia e la titolarità effettiva di un dirigente, sicché non si dà più la prima in assenza di tale figura. Si noti come, con questa riconduzione, la Corte vada oltre rispetto a quanto già stabilito nella sua precedente sentenza n. 147/2012 (secondo cui le norme attinenti alla definizione del contingente dei DS e dei DSGA, riguardando personale dipendente pubblico statale, rientrano nella lettera *g*), comma 2, art. 117 Cost.) e inserisce nelle “norme generali sull’istruzione” le disposizioni statali impugnate. È evidente che questa riconduzione così “alta” elimina alla radice qualsiasi possibilità per le

Regioni di contestare il carattere di dettaglio della nuova normativa e ridimensiona molto le ambizioni regionali sul dimensionamento della rete scolastica²⁹. Una ricostruzione, quella della Corte, che chiaramente legittima il rafforzamento in materia del ruolo del Ministero dell'istruzione e del merito³⁰.

Il secondo passaggio attiene, invece, al risalto dato dalla Corte circa il fatto che le norme impugnate costituiscono disposizioni attuative di quanto previsto nel PNRR: «va preliminarmente constatato che le disposizioni impugnate si pongono come dichiarato obiettivo quello di dare attuazione alla riorganizzazione del sistema scolastico prevista nel PNRR». Infatti, prosegue la Corte, «la Riforma dell'organizzazione del sistema scolastico (...) richiede, fra l'altro, di adottare come “parametro efficace”, al fine di identificare le istituzioni cui assegnare un DS e un DSGA, la popolazione scolastica regionale, anziché la popolazione del singolo istituto come previsto dalla legislazione vigente». Ed è quindi «in funzione degli sviluppi demografici, notoriamente da tempo in costante diminuzione, che l'art. 1, comma 557, della legge n. 197/2022 mira a modificare la disciplina della definizione del contingente organico dei DS e dei DSGA».

È la Corte stessa, quindi, a ritenere il progressivo e tendenziale ridimensionamento del contingente organico dei DS e dei DSGA in linea col principio di ragionevolezza, in quanto congruo col contestuale fenomeno di calo demografico.

L'imprescindibile adeguamento al PNRR, avallato dalla interpretazione della Corte, apre tuttavia ad una qualche riflessione collegata alla “forza attuativa” del PNRR e, in particolare, al come il rispetto dei suoi adempimenti da parte dello Stato possa effettivamente aver inciso in qualche modo sul riparto di competenze Stato-Regioni. D'altra parte, la Regione Toscana, nel suo ricorso, aveva lamentato il fatto che «il riferimento al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) non (...) fosse altro che

²⁹ COSÌ G. LANEVE, *La Corte ridimensiona il dimensionamento scolastico regionale (e rinsalda l'autonomia delle istituzioni scolastiche). Un inevitabile segno dei tempi...? Note a margine di Corte cost., sentenza n. 223 del 2023*, cit.

³⁰ COSÌ V. SATTI, *Pnrr, Dirigenza scolastica, dimensionamento e autonomia regionale. Nota a Corte Cost. n. 223/2023*, cit.

la chiave adottata dallo Stato per superare i limiti della competenza regionale in materia di dimensionamento della rete scolastica». E, dunque, potremmo chiederci, facendo propria questa ipotesi, quanto l'adeguamento a obblighi internazionali, tra i quali il PNRR rientra a pieno titolo, possa consentire l'approntamento di una normativa passibile di interferire (non semplicemente lambire) sul riparto di competenze e in che modo il rispetto degli obblighi stessi possa consentire di superare quegli aspetti controversi della normativa sul dimensionamento della rete scolastica relativi alle prerogative costituzionali della Regione.

Una parziale risposta, eppure, la fornisce la Corte stessa nella sentenza in esame, affermando che «non convince (...) il modo con cui l'Avvocatura generale dello Stato argomenta sulla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost., in relazione ai rapporti dello Stato con l'Unione europea, che è evocata in modo totalizzante con riferimento agli obblighi derivanti dall'attuazione degli impegni assunti con il PNRR. Tale assunzione di impegni non vanifica, di per sé, le competenze regionali». Pare, insomma, un richiamo consapevole, quello della Corte, a che lo Stato tenga presente che il rispetto di obblighi internazionali non possa non considerare compiutamente le competenze regionali in una data materia.

Meritevole di attenzione nella pronuncia è poi la chiosa della Corte sulla corretta interpretazione del principio di leale collaborazione: «La piena realizzazione degli obiettivi della riforma implica, del resto, che la leale collaborazione sia intesa nel significato sostanziale, più volte specificato da questa Corte, di una responsabilità diffusa in vista della «doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività, evitando l'arroccamento in letture rigide delle competenze e dei relativi raccordi. Devono, quindi, dichiararsi non fondate le censure relative al mancato rispetto del principio di leale collaborazione in riferimento al procedimento delineato dal comma *5-quinquies* dell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito». Sembrerebbe, questo, un monito generale della Corte per la parte regionale sulla più adeguata interpretazione del principio in parola, il cui mancato rispetto è più volte evocato nei ricorsi, anche se ci potremmo chiedere che cosa effettivamente possa differire tra una interpretazione "formale" ed una interpretazione "sostanziale" del principio in assenza, ancora oggi, di adeguate sedi di raccordo e

confronto interistituzionale³¹. La denunciata violazione del principio di leale collaborazione riscontrata da parte regionale nel momento in cui la definizione del contingente organico dei DS e dei DSGA avvenisse da parte del solo decreto ministeriale in assenza di accordo in sede di CU entro il 31 maggio, è ritenuta dalla Corte infondata, dal momento che le tempistiche previste sono ritenute congrue al fine di concludere la procedura di dimensionamento entro la fine di dicembre e consentire alle famiglie di conoscere la programmazione scolastica al meglio, in vista dell'iscrizione agli istituti da effettuarsi nel mese di gennaio.

Sulla scorta dei contenuti della pronuncia n. 223/2023 quello su cui ci pare utile interrogarsi è se e come le disposizioni attuative del PNRR possano potenzialmente essere fonte di incremento del contenzioso costituzionale, come nel caso in specie, e se queste possano aver sostituito in qualche modo la *spending review* tra i principali motivi alla base delle censure regionali. È pur vero che si è assistito, almeno nella prima fase di attuazione del Piano, alla sostanziale assenza di contenzioso costituzionale sulla legislazione relativa o connessa allo stesso³² quasi a dimostrare la rinuncia da parte delle Regioni ad attivare rivendicazioni delle proprie prerogative dinnanzi al Giudice delle leggi, rivelando la decisa e unanime preferenza del sistema regionale verso una interlocuzione non oppositiva con le istituzioni governative³³.

Ma questo non significa che le Regioni non abbiano subito il fatto che la vastità delle disposizioni del PNRR abbia avuto una conseguenza importante dal punto di vista costituzionale, concretizzatasi nella circostanza per la quale gli interventi da esso prefigurati fossero destinati a intersecare

³¹ Il riferimento è al Sistema delle Conferenze ed ai suoi attuali limiti, per i quali si rimanda, tra gli altri, a C. TUBERTINI, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, in *Diritto pubblico*, 2, 2021, pp. 667-693; E. CATELANI, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid 19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti* Anno XIII – Fascicolo speciale, 2020; C. TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in questa *Rivista*, 1-2, 2010, pp. 93- 109; F. BILANCIA, *L'instabile quadro del riparto delle competenze legislative*, in questa *Rivista*, 1-2, 2010.

³² Di questa fase si segnalano i ricorsi nn. 3 e 4/2022, rispettivamente proposti da Regione Toscana e da Regione Friuli-Venezia Giulia avverso alcune previsioni dell'art. 4 del d.l. n. 121/2021 in materia portuale, latamente riconducibili ai contenuti del PNRR.

³³ In questo senso M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *www.rivistaaic.it*, 3, 2022.

numerose competenze costituzionali delle stesse. Per realizzare il vasto programma del Piano occorre, infatti, ed occorre tutt'ora, attingere prepotentemente alle competenze legislative regionali, o comunque incidere sensibilmente sul loro esercizio³⁴. Ecco perché, dunque, l'esito della sentenza in commento poteva essere in qualche modo prevedibile: un qualsiasi intervento legislativo statale derivante dall'esigenza di attuare una delle previsioni del PNRR (come nel caso in specie), è un fatto che di per sé già si presta a rinsaldare l'esigenza riaccentratrice. La pronuncia della Corte rivela insomma – in termini difficilmente negabili – le torsioni che il sistema delle autonomie territoriali subisce per effetto del PNRR rispetto al modello di “Repubblica delle autonomie” disegnato dalla Carta costituzionale³⁵. E porta, altresì, a compimento il percorso verso un affievolimento del ruolo delle Regioni nella materia dell'“istruzione” che si trovano ancora oggi nella condizione di dover competere con due attori rilevanti del Sistema (lo Stato e le istituzioni scolastiche) che le hanno rese spesso “subalterne” al sistema degli uffici scolastici regionali (USR), tutt'oggi, primo e privilegiato interlocutore, talvolta ingombrante, degli Assessorati regionali all'Istruzione³⁶. È pertanto anche in questo «crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR»³⁷ che va data lettura dei tentativi di regionalismo differenziato nella materia qui in commento.

³⁴ Come rilevato da 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*, Bologna, Il Mulino, pp. 237-250 e M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, cit.

³⁵ Così M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, cit.

³⁶ Sulla condizione di subalternità delle Regioni nel periodo post costituzionale si rimanda a A. SANDULLI, *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 337 ss.; sul mancato slancio della stagione del regionalismo e sul permanere dell'impostazione centralistico-ministeriale anche negli anni Settanta si rimanda a S. MANGIAMELI, *Il federalismo alla prova. La differenziazione regionale*, in L. VANDELLI, F. BASSANINI (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 497 ss.; sui cambiamenti culturali degli anni Ottanta nel sistema scolastico si veda A. POGGI, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 208 ss.

³⁷ Per usare l'espressione di S. PAJNO, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, cit.

3. L'“istruzione” e la “programmazione” della rete scolastica al tempo del regionalismo differenziato: criticità e prospettive

Il tema del “regionalismo differenziato” occupa gran parte del dibattito politico, istituzionale e dottrinario in virtù della recente approvazione della l. 26 giugno 2024, n. 86 recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”³⁸, in vigore dal 13 luglio scorso che ha riaperto l’annosa disputa che storicamente ha visto, e tuttora vede, una polarizzazione di posizioni, tra quanti ritengono che l’autonomia differenziata costituisca un’occasione preziosa (forse, l’ultima) per il rilancio delle Regioni e quanti, al contrario, prefigurano rischi per l’unità della Repubblica o, quantomeno, un’accentuazione dei divari territoriali fino a prefigurare una «secessione dei ricchi»³⁹.

³⁸ Come rilevato da C. TUBERTINI, *Alle soglie dell’autonomia regionale differenziata: i capisaldi dell’unità nazionale*, in questa *Rivista*, 3, 2023, l’interpretazione dell’inciso di cui all’articolo 116 “sulla base di intesa tra lo Stato e la Regione interessata” ha condotto alla necessità di una previa cornice legislativa (nonostante la Costituzione non la preveda espressamente), volta a definire sia i principi generali per l’attribuzione alle Regioni della maggiore autonomia sia le relative modalità procedurali di approvazione delle intese. Anche se, occorre precisare, sull’opportunità di una normativa di dettaglio che disciplinasse l’approvazione della legge di cui al terzo comma dell’art. 116 se ne parlava da tempo e le opinioni, in dottrina, non erano unanimi: ad es. per G. CERRINA FERONI, Camera dei Deputati, I Commissione Affari costituzionali, Audizione in relazione al 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’art. 116, terzo comma, della Costituzione*”, Roma, 14 marzo 2024, «il disegno di legge in discussione è un’iniziativa che colma una lacuna»; per G. D’AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, in *Diritti Regionali*, 1, 2020, p. 345, la proposta di una legge di attuazione «non può che essere salutata favorevolmente». Anche A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 1, 2007, p. 154., ritiene che «l’opportunità di una legge generale pare giustificata da una ragione essenziale. Evitare, come dimostra l’esperienza delle intese con le confessioni diverse dalla cattolica, procedure e discipline diversificate almeno nei nodi essenziali e generali»; di eguale avviso G. STARRANTINO, *Prime considerazioni a margine della legge Calderoli: un’occasione di riforma perduta*, in *Consulta On line*, 2, 2024. *Contra*, v. O. CHESSA, *In tema di “autonomia differenziata”: sui profili procedurali del DDL Calderoli come «legge generale di attuazione»*, in *Astrid Rassegna*, 5, 2023, p. 1 ss. scettico sulla capacità regolatoria della legge in esame. Un quadro sintetico delle diverse posizioni è comunque rinvenibile in M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, in *www.federalismi.it.*, 6, 2019.

³⁹ G. TARLI BARBIERI, *Alcune notazioni sparse sul disegno di legge “Calderoli” per l’attuazione dell’autonomia differenziata ai sensi dell’art. 116, comma 3, Cost.*, cit.

È noto che tra le ventitré materie di legislazione concorrente passibili di attribuzione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”⁴⁰ vi sia l’“istruzione” e, conseguentemente, la funzione di “programmazione” della rete scolastica. Non solo: tra le materie di esclusiva competenza statale anch’esse suscettibili di intero trasferimento regionale vi sono le “norme generali sull’istruzione”.

Vero è che all’indomani della riforma del Titolo V, parte seconda, della Carta, le possibilità concesse da quel terzo comma dell’articolo 116 non si sono, invero, mai del tutto concretizzate; nella prima stagione di tentativi (falliti) di regionalismo differenziato soltanto una Regione (il Veneto) si era spinta a ricomprendere l’intera materia dell’“istruzione” nel novero delle richieste di maggiore autonomia⁴¹. È solo nella successiva stagione di attivismo regionale, che sarebbe riduttivo ricondurre solo al fallimento del progetto di revisione costituzionale del 2016, ma che va «piuttosto collegata alle perduranti criticità e limiti entro i quali il Titolo V è stato interpretato ed attuato, ed alle difficoltà specifiche delle Regioni del Nord a tradurre in atto i propri obiettivi di ulteriore innalzamento dei propri standard di azione, in un quadro caratterizzato da mille vincoli ed intromissioni da parte del legislatore statale, prende avvio nell’anno 2017»⁴², che l’“istruzione” è ricompresa tra le materie di prioritario interesse regionale alla base del negoziato con il Governo. Essa costituiva, infatti, l’oggetto di uno degli Allegati ai tre Accordi preliminari siglati da

⁴⁰ Giova ricordare che la previsione di “forme e condizioni particolari di autonomia” per alcune Regioni trae origine dal lavoro di studio che Gaspare Ambrosini condusse sul modello di regionalismo differenziato spagnolo e del quale cercò di proporre l’adesione – anche per il modello italiano – in seno alla II sottocommissione della Commissione per la Costituzione, la quale tuttavia preferì optare per un regionalismo omogeneo, salva la previsione dell’autonomia speciale, circoscritta però a casi individuati dalla stessa Carta, così come riportato da C. TUBERTINI, *Qualche riflessione sugli sviluppi del nostro regionalismo, a partire dal modello regionale di Gaspare Ambrosini*, in *Antologia di Diritto Pubblico* 1, 2024, p. 48.

⁴¹ A questa prima stagione sono riconducibili i tentativi condotti da Regione Toscana nel 2003; da Regione Lombardia e Veneto nel 2007; da Regione Piemonte nel 2008. Per la genesi ed i contenuti del primo, seppur timido, tentativo di Regione Toscana (deliberazione della Giunta regionale 24 marzo 2003, n. 1237, recante “*Autonomia speciale nel settore dei beni culturali e paesaggistici*”) si rimanda a *Aedon – Rivista di arti e diritto on line*, 1, 2003, (www.aedon.milano.it), con commenti di C. BARBATI, G. SCIULLO, C. ZOLI, C. TUBERTINI.

⁴² Così C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle regioni del Nord: una differenziazione solidale*, in www.federalismi.it, 14 dicembre 2018.

Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto che avevano ad oggetto le materie in relazione alle quali alle Regioni erano conferite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa e legislativa⁴³. In forza di questi Accordi (o pre-intese) queste Regioni avrebbero avuto competenza sulla programmazione dell'offerta di istruzione regionale: esse avrebbero provveduto, attraverso un Piano pluriennale adottato d'intesa con l'USR, a definire la dotazione dell'organico e ad attribuirlo alle singole scuole. Nel rispetto della salvaguardia dell'assetto statale dei percorsi di istruzione e delle relative dotazioni organiche, le Regioni avrebbero avuto la facoltà di costituire un fondo regionale al fine di integrare, con contratti a tempo determinato, l'organico dell'autonomia nel caso di rilevazione di inderogabili necessità e di consentire ulteriori posti in deroga. In aggiunta, le tre Regioni avrebbero avuto competenza legislativa per realizzare un Sistema integrato di istruzione professionale e di istruzione e formazione professionale, nel rispetto dei vincoli derivanti dal rispetto delle competenze dell'USR e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche ed in coerenza con l'offerta di istruzione regionale. Avrebbero poi avuto competenza a definire l'organizzazione delle fondazioni Istituti tecnici superiori (ITS) per lo sviluppo delle relazioni tra autonomie scolastiche e formative, istituzioni universitarie e sistema delle imprese e a definire specifici standard organizzativi e gestionali, anche con riferimento al raccordo tra istruzione tecnica superiore e formazione universitaria professionalizzante, previa intesa con l'USR. Avrebbero, altresì, avuto la competenza a programmare l'attivazione di un'offerta integrativa di percorsi universitari per favorire lo sviluppo tecnologico, economico e sociale del territorio. Tutto questo nel rispetto dei requisiti di sostenibilità richiesti per i corsi di studio universitari e delle norme relative ai docenti universitari. Infine, avrebbero ottenuto la competenza a istituire fondi regionali.

Ma poiché l'art. 116, comma 3, Cost. consente l'attribuzione alle Regioni di competenze statali con riguardo anche alle "norme generali sull'istruzione", queste pre-intese sollevavano il problema della possibile regionalizzazione di importanti competenze in materia di "istruzione" e

⁴³ Si tratta degli accordi preliminari che, alla fine e alla fine della XVII legislatura, il 28 febbraio 2018, il Governo Gentiloni ha sottoscritto con le tre Regioni.

suscitavano un certo allarme nel mondo della Scuola. Se da un lato, infatti, le eventuali conseguenze in termini di regionalizzazione del sistema dell'istruzione e del rapporto di lavoro dei docenti non erano, in verità, totalmente un *quid novum*, poiché già nella l. 13 luglio 2015 n. 107, sulla cd. "Buona scuola", erano presenti disposizioni miranti alla regionalizzazione⁴⁴, è pur vero che in relazione alla disciplina dell'"istruzione", la più probabile conseguenza derivante dall'autonomia differenziata così come richiesta da queste Regioni (esclusa l'Emilia-Romagna), sarebbe stata la regionalizzazione del rapporto di lavoro del personale docente e amministrativo, con la creazione di contratti regionali, formazione regionale degli insegnanti e un trattamento economico differenziato in base alla collocazione regionale.

Preoccupazioni sulle disparità derivanti da un sistema siffatto, sono inevitabilmente riemerse a seguito dell'approvazione del ddl Calderoli o legge-quadro sull'autonomia differenziata che stabilisce, in via generale, che ogni singola Regione possa richiedere "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" senza nessuna previa valutazione del modo in cui quelle materie erano state gestite dalla Regione stessa per la sua parte di competenza. È stato, infatti, opportunamente osservato che «la proposta di iniziativa regionale dovrebbe almeno dimostrare che le "ulteriori" attività richieste potranno essere svolte in modo più adeguato rispetto all'attuale gestione statale»⁴⁵. La norma statale, silente sulla previsione di un "interesse", un "indice", un'"istruttoria" o comunque una ragione giustificatrice della richiesta di trasferimento alla Regione dell'una o dell'altra materia, è stata, tuttavia, temperata dalla previsione dell'attribuzione al Presidente del Consiglio dei ministri dell'insindacabile

⁴⁴ Sul punto si rimanda a R. CALVANO, *La scuola, gli insegnanti e l'art. 116, comma 3, Cost. Istruzione al tempo del regionalismo differenziato*, in www.questionegiustizia.it, 4, 2019.

⁴⁵ F. MANGANARO, *Il regionalismo differenziato nell'attuale dibattito parlamentare*, in www.federalismi.it, 17 aprile 2024. Di eguale avviso B. RANDAZZO, che in audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, ritiene che le ulteriori materie possano essere attribuite «dimostrando mediante indici di virtuosità o qualità dei servizi, o comunque in ragione della puntuale individuazione delle peculiarità del contesto istituzionale e territoriale, di poter esercitare le ulteriori funzioni in modo più efficace rispetto allo Stato». In tal senso, anche L. RONCHETTI, Audizione, 28 marzo 2024, 3; V. CARRIERI, Audizione, 15 marzo 2024, 2. Anche nella Memoria della Banca d'Italia del 27 marzo 2024, si sostiene che «sarebbe utile anche un'istruttoria accurata e metodologicamente solida dei vantaggi della differenziazione di ciascuna specifica funzione, sia per la Regione interessata sia per il resto del Paese».

potere di limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuati dalla Regione nell'atto di iniziativa⁴⁶.

Mentre, ad avviso di taluna dottrina, «apprezzabile sarebbe stata la possibilità di sfoitare l'elenco delle materie tramite legge, strumento che avrebbe permesso di sostituire alla scelta del singolo quella di molti, accrescendone la democraticità in ragione del coinvolgimento di tutte le forze presenti in Parlamento»⁴⁷.

Si tratta di un punto senza dubbio dirimente, se si considera che lo stesso articolo 116, comma 3, Cost. «parrebbe essere stato pensato unicamente per alcune Regioni e, comunque, limitatamente ad alcune materie o loro porzioni, di certo non per tutte»⁴⁸. Ed, invece, il legislatore del 2024 non aderisce a questa interpretazione, e «non scongiura l'ipotesi – (quasi) realizzata con le pre-intese del 2018, con le quali le Regioni hanno chiesto autonomia in tutte e 23 le materie consentite – di un regionalismo “à la carte”, dove la scelta delle materie avviene in assenza di condizioni per l'accesso al regionalismo e in mancanza, ad esempio, di un'istruttoria materia per materia che permetta di valutare le ricadute che una (potenzialmente ampia) frammentazione legislativa può avere su temi di carattere necessariamente nazionale»⁴⁹. La vicenda delle materie rappresenta, insomma, uno degli aspetti più criticati della l. n. 86/2024 e

⁴⁶ In questo potere presidenziale c'è chi vi ha visto una possibile anticipazione della riforma del cosiddetto Premierato, così F. CERNIGLIA al Convegno “*L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario nelle materie dell'istruzione e della salute*”, tenutosi a Milano il 29 febbraio 2024, promosso dal Centro di ricerche in analisi economica e sviluppo economico internazionale dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano e dall'Istituto Luigi Sturzo di Roma.

⁴⁷ COSÌ G. STARRANTINO, *Prime considerazioni a margine della legge Calderoli: un'occasione di riforma perduta*, in *Consulta On line*, 2, 2024.

⁴⁸ COSÌ A. RUGGERI, *L'autonomia regionale oggi, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, in *Diritti regionali*, 1, 2024. Del medesimo parere anche R. CALVANO, *La scuola, gli insegnanti e l'art. 116, comma 3, Cost. L'istruzione al tempo del regionalismo differenziato*, cit. secondo cui «parrebbe agevole doversi desumere che l'autonomia differenziata, come contemplata nella Costituzione, non può tradursi sic et simpliciter in una integrale devoluzione di ogni competenza in ciascuna, o quasi, delle ventitré materie elencate nell'art. 116, comma 3, né tantomeno sopravvivere per ampiezza e intensità l'autonomia attribuita alle Regioni a statuto speciale».

⁴⁹ COSÌ G. STARRANTINO, *Prime considerazioni a margine della legge Calderoli: un'occasione di riforma perduta*, cit.

costituisce, tra gli altri, uno dei principali motivi di impugnazione della norma innanzi alla Corte costituzionale da parte di Regione Toscana⁵⁰. Nel quadro appena descritto, la ricerca di un punto di equilibrio tra coloro che vedono in un “regionalismo differenziato dell’istruzione” il crollo di una delle più importanti “impalcature unitarie” del nostro Paese⁵¹ e tra chi invece si mantiene su posizioni meno catastrofiche non è affatto semplice, in ragione della polarizzazione del dibattito sull’autonomia differenziata di cui si è già detto. Utile è pertanto l’analisi degli aspetti principali delle due visioni, per indagare di che cosa le Regioni potrebbero beneficiare da una maggiore autonomia nel campo più generale dell’“istruzione” (ed in quello, più particolare, della “programmazione” della rete scolastica) e quali, al contrario, potrebbero essere gli effetti negativi derivanti da uno spinto regionalismo differenziato in questo settore.

Da questo ultimo punto di vista, la materia dell’“istruzione”, come materia totalmente differenziabile, ha destato alcune particolari perplessità, *in primis* dovute al chiaro collegamento tra la materia e il “diritto” alla stessa, di sicura dimensione unitaria. La regionalizzazione delle “norme generali sull’istruzione”, devolvendo alle Regioni rilevanti funzioni relative alla disciplina dell’organizzazione del sistema educativo, desta particolare preoccupazione per la tenuta nazionale del sistema, poiché andrebbe a costituire, di fatto, sistemi di istruzione differenziati e non comparabili, facendo venir meno quanto, nell’immaginario comune relativo all’“istruzione”, è da sempre considerato unitario.

Talune criticità potrebbero essere recuperate se alcune funzioni diventassero LEP, ma nell’“istruzione” i LEP non sono mai stati individuati in maniera organica, tanto che la loro ricostruzione *ex post* da parte del CLEPS (il Comitato per l’individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali), sulla base della legislazione vigente, ha scontato questa mancanza⁵².

⁵⁰ Costituitasi in giudizio con deliberazione della Giunta regionale 29 luglio 2024, n. 923.

⁵¹ In questi termini A. POGGI al citato Convegno, secondo cui istruzione e sanità sono le impalcature nazionali del sistema di unità nazionale; frammentandole si creano le premesse per disordine e disservizio e mancato godimento di diritti sociali su tutto il territorio nazionale.

⁵² Per una dettagliata ricostruzione delle criticità dei LEP nell’istruzione si rimanda a C. TUBERTINI, *La determinazione dei livelli essenziali nell’istruzione tra riorganizzazione dei corsi di studio, autonomia scolastica e “Indicazioni nazionali”*, in *Spazio della tecnica e spazio del po-*

Alcune perplessità sono sorte anche sulle eventuali motivazioni che potrebbero spingere una Regione a richiedere l'attribuzione in blocco della materia "istruzione": queste potrebbero invero risiedere nella volontà, non tanto economica, quanto politica, volta a condurre a un vero e proprio cambiamento del modello di erogazione del servizio⁵³. Nei fatti, si è rilevato come la regionalizzazione del rapporto di lavoro degli insegnanti consentirebbe un controllo regionale sull'attività di insegnamento, sui concorsi, sulla formazione degli insegnanti, sui programmi scolastici e, allo stesso modo, la creazione di un "Sistema di istruzione e formazione professionale regionale" parallelo e alternativo a quello statale lo renderebbe maggiormente asservito alle imprese operanti nella Regione, che avrebbero voce in capitolo nella gestione degli istituti scolastici e nella definizione di percorsi formativi immediatamente spendibili sul mercato del lavoro⁵⁴.

Regionalizzare le "norme generali sull'istruzione" potrebbe insomma significare potenzialmente, mutare il volto della scuola italiana, con inevitabili ripercussioni sui diritti in essa agiti: ciò riguarda gli insegnanti, ma anche e forse soprattutto gli alunni e, quindi, il futuro della collettività. Oggi, nella categoria delle "norme generali sull'istruzione" regionalizzabili ex art. 116, comma 3, Cost., rientra, infatti, una vasta pluralità di materie fondamentali, come ha nel tempo segnalato la stessa Corte costituzionale⁵⁵. Si pensi anche solo alla disciplina dell'obbligo scolastico, alle norme sulla parità tra istituzioni scolastiche, a quelle relative alle classi di concorso per gli insegnanti; ai curricula didattici vigenti nei diversi ordini di scuole; ai criteri di formazione delle classi; alla organizzazione didattica delle scuole primarie; ai criteri e parametri per la determinazione degli organici; alla costituzione di reti territoriali tra le scuole per la definizione di un organico di rete; all'integrazione degli alunni con bisogni educativi

tere nella tutela dei diritti sociali, Roma, Aracne Editrice, 2014, p. 691-692 e al Rapporto finale del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, 30 ottobre 2023.

⁵³ In Lombardia, ad esempio, la Regione potrebbe voler strutturare un modello dell'istruzione come quello già in atto in sanità, in cui l'ingresso del privato è ampio.

⁵⁴ Così F. PALLANTE, *Spezzare l'Italia. Le regioni come minaccia all'unità del Paese*, Torino, Einaudi, 2024. Che poi è quello che accade già oggi ampiamente nel sistema degli ITS regionali.

⁵⁵ Si pensi alle sentenze n. 200/2009 e n. 62/2013.

speciali; alla formazione permanente; alla prevenzione dell'abbandono e il contrasto dell'insuccesso scolastico e formativo e dei fenomeni di bullismo, specialmente per le aree di massima corrispondenza tra povertà e dispersione scolastica⁵⁶. Tutto questo implica pertanto una certa cautela. E, dunque, parrebbe più opportuno e lungimirante «mantenere il nostro modello di Stato entro i binari di un regionalismo progressivo ad autonomia regionale ponderata»⁵⁷, consapevoli che regionalizzare del tutto la “programmazione” della rete scolastica, materia oggi di competenza concorrente, così come il “dimensionamento” degli istituti, sembra meno rilevante in termini di impatto sull'unità nazionale, e dunque nella prospettiva del regionalismo differenziato questi due oggetti riconducibili all'“istruzione” parrebbero meno forieri di criticità.

Da un altro punto di vista, l'attuazione ponderata dell'art. 116, comma 3, Cost. può invece «divenire uno strumento di rivitalizzazione dell'autonomia regionale intesa in chiave politica, e quindi di rivitalizzazione della funzione legislativa anche in materia di istruzione, che invece oggi per una pluralità di ragioni ampiamente note risulta “depressa” sia sul piano quantitativo sia sul piano dei contenuti (non solo micro-settoriali o di bandiera, ma anche derogatorie rispetto a discipline vincolistiche dello Stato)»⁵⁸. Se consideriamo che la lettura ipercentralista dell'attuale Titolo V non ha affatto giovato al ruolo regionale, possiamo affermare che, forse, una ponderata autonomia differenziata potrebbe non guastare, pur consapevoli che il timore di una frantumazione del sistema nazionale di istruzione rimane fortissimo.

Posto che occorre riconoscere che vi sono alcune condizioni e limiti impliciti al processo di differenziazione così come delineato dall'articolo 116, comma 3, Cost. e che il riconoscimento di questi limiti e condizioni implica, *ipso facto*, un'attuazione ragionevole della clausola contenuta nell'articolo, bisogna anche tenere a mente che una delle motivazioni,

⁵⁶ R. CALVANO, *La scuola, gli insegnanti e l'art. 116, comma 3, Cost. L'istruzione al tempo del regionalismo differenziato*, cit.

⁵⁷ C. TUBERTINI, *Alle soglie dell'autonomia regionale differenziata: i capisaldi dell'unità nazionale*, cit.

⁵⁸ G. TARLI BARBIERI, *Alcune notazioni sparse sul disegno di legge “Calderoli” per l'attuazione dell'autonomia differenziata ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.*, cit. Per una disamina della produzione legislativa regionale si rimanda ai Rapporti Issirfa.

riconosciuta dalla dottrina, alla base dei tentativi di regionalismo differenziato sinora condotti è costituita dal forte impatto della legislazione statale sugli spazi di autonomia regionale⁵⁹. Questo impatto ha iniziato ad essere evidente – all’indomani della riforma costituzionale del 2001 che pure era passibile di aprire “praterie” regionali – già con la legislazione di fine 2007, acuendosi poi con la crisi finanziaria iniziata con il 2010 e per il cui superamento le Regioni dovevano solidalmente compartecipare. Tale crisi ha, in effetti, determinato una progressiva e costante riduzione degli spazi di autonomia regionale che, tuttavia, si è abbattuta in modo indistinto sia sulle Regioni maggiormente virtuose che su quelle strutturalmente più deficitarie.

In tale contesto, dunque, la richiesta di “forme e condizioni particolari di autonomia” può essere vista dalle Regioni quale strumento di riappropriazione di quegli spazi di autonomia eccessivamente compressi dallo Stato⁶⁰. Eppure, nel quadro odierno, caratterizzato dall’entrata in vigore della Legge Calderoli, che nulla dice su una possibile delimitazione delle materie trasferibili alle Regioni, il timore di un regionalismo “prepotente” emerge con tutta la sua forza, arrivando a sconfinare nella critica di un qualsiasi tentativo di differenziazione, che pure invece potrebbe costituire la carta per un rilancio del regionalismo politico sempre più affievolito. Come ci ha, infatti, ricordato il compianto Professor Vandelli, la corretta lettura dell’articolo 116 della Carta è quella che ritiene che esso contenga un elenco di materie entro le quali le Regioni possono richiedere la maggiore autonomia: ovvero, una richiesta di specifiche e definite competenze all’interno di una materia, ma non certo tutta la materia o interi blocchi di materie⁶¹. Sarà quindi auspicabile che le Regioni che, a seguito della Legge quadro Calderoli, intendano riprendere o iniziare il cammino dell’autonomia differenziata lo facciano compatibilmente con

⁵⁹ M. CAMMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l’art. 116,3 Cost.* in *Astrid-Rassegna*, 10, 2019.

⁶⁰ Sul regionalismo differenziato come conseguenza della crisi del principio autonomistico si vedano, tra gli altri, C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle regioni del Nord: una differenziazione solidale?* cit. e A. RUGGERI, *L’autonomia regionale oggi, dal punto di vista della teoria della Costituzione*, cit.

⁶¹ L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in *Astrid-Rassegna*, 11, 2018.

i contenuti e i limiti che un sistema unitario, quale quello italiano, può tollerare e che deve garantire a tutte le cittadine e a tutti i cittadini eguali condizioni, a prescindere dal territorio in cui si trovino⁶².

Planning and sizing of the school network between recent developments in constitutional jurisprudence and the prospects of differentiated regionalism

Francesca Socci

Abstract: A seguito della riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione la materia dell'istruzione è stata spesso sottoposta al vaglio della Corte costituzionale. Il contributo esamina come anche due oggetti ad essa riconducibili, ovvero la programmazione e il dimensionamento della rete scolastica, siano stati frequentemente al centro del contenzioso costituzionale, che pure ha riconosciuto in essi un profilo di sicuro e certo intervento regionale *ex art. 117, comma 3, Cost.* Eppure, nella recente sentenza n. 223/2023 il Giudice delle leggi ha statuito che le nuove norme sul dimensionamento scolastico introdotte dalla Legge di bilancio 2023, nonostante interferiscano sulla legislazione regionale sul tema, debbano essere ricondotte nella competenza legislativa esclusiva dello Stato e riconosciuto che la normativa statale impugnata ha come imprescindibile obiettivo quello di dare attuazione alla riorganizzazione del sistema scolastico prevista nel PNRR, ridimensionando pertanto le aspettative regionali. Nel quadro normativo odierno, caratterizzato dall'approvazione della legge quadro sull'autonomia differenziata, ferma restando la necessità di un'attuazione ragionevole della stessa in materia di istruzione, la richiesta di "forme e condizioni particolari di autonomia"

⁶² Nel momento in cui si scrive Regione Veneto ha già annunciato di aver inserito nel dossier delle materie oggetto di autonomia numerose funzioni attinenti all'istruzione e, soprattutto, con un comunicato del 14 novembre scorso la Corte costituzionale, in attesa del deposito della sentenza sui ricorsi di Puglia, Toscana, Sardegna e Campania ha fatto sapere di aver considerato illegittime specifiche disposizioni della l. n. 86/2024. In particolare, per quanto qui rileva, la Corte ha ravvisato l'incostituzionalità della stessa nel punto in cui prevede la possibilità che l'intesa tra lo Stato e la Regione e la successiva legge di differenziazione trasferiscano materie o ambiti di materie, mentre essa ritiene che la devoluzione debba riguardare specifiche funzioni legislative e amministrative e debba essere giustificata, in relazione alla singola Regione, alla luce del richiamato principio di sussidiarietà.

può essere vista dalle Regioni quale strumento di riappropriazione politica di quegli spazi di autonomia eccessivamente compressi dallo Stato.

Abstract: Following the reform of Title V, part two, of the Constitution, the subject of education has often been subjected to scrutiny by the Constitutional Court. The contribution examines how even two objects attributable to it, namely the planning and sizing of the school network, have frequently been at the center of constitutional litigation, which has also recognized in them a profile of certain and certain regional intervention pursuant to art. 117, paragraph 3, of the Constitution. Yet, in the recent sentence no. 223/2023, the Judge of Laws ruled that the new rules on school sizing introduced by the 2023 Budget Law, despite interfering with regional legislation on the topic, must be brought under the exclusive legislative competence of the State and recognized that the contested state legislation is essential objective is to implement the reorganization of the school system envisaged in the PNRR, thus reducing regional expectations. In today's regulatory framework, characterized by the approval of the framework law on differentiated autonomy, without prejudice to the need for its reasonable implementation in the field of education, the request for "particular forms and conditions of autonomy" can be seen by the Regions as instrument of political reappropriation of those spaces of autonomy excessively compressed by the State.

Parole chiave: istruzione; programmazione e dimensionamento della rete scolastica; competenze Stato-Regioni; PNRR; autonomia differenziata

Keywords: instruction; planning and sizing of the school network; State-Regional competence; NRRP; differentiated autonomy

Letture e segnalazioni

L'autonomia locale come strumento per l'affermazione dei diritti. Spunti per l'attualità a partire dalle opere di Cecilia Corsi*

*Claudia Tubertini**

L'attenzione alla *comunità* locale come cellula fondamentale della nostra società deputata allo sviluppo delle libertà e dei diritti delle persone, alla quale deve, per ciò stesso, essere riconosciuta una potestà di auto-organizzazione ed auto-disciplina, costituisce senz'altro uno dei fili conduttori della produzione scientifica di Cecilia Corsi. Non a caso, la sua prima monografia (*L'autonomia statutaria dei comuni e delle province*, Milano, Giuffrè, 1995) si apre con il ricordo della immaginifica proposta, elaborata da Massimo Severo Giannini ed Adriano Olivetti nel periodo del dibattito costituente, di superare l'esperienza dei Comuni istituendo le "Comunità", nuovi enti locali il cui tratto distintivo avrebbe dovuto essere un'autonomia organizzativa sottoposta al solo rispetto delle norme poste a definizione delle grandi strutture organizzative della stessa. È dunque alla *civitas*, alla comunità, anzitutto, prima ancora che ai suoi enti esponenziali, che secondo Cecilia Corsi andava riconosciuta una *autonomia sostanziale*: obiettivo incompatibile con una lettura omnicomprensiva delle leggi generali della Repubblica di cui all'art. 128 della Costituzione. Di qui, in primo luogo, la critica operata dalla Autrice all'eccessivo dettaglio della stessa l. n. 8 giugno 1990, n. 142 che per prima prova a dare attuazione al citato articolo, e della l. 25 marzo 1993, n. 81, sia pur volta ad un irrobustimento del governo locale, e l'invocazione di un *self-restraint* del legislatore statale, affinché eviti micro-interventi che erodano, pezzo a pezzo, gli spazi di autonomia locale, svuotando di senso il tanto agognato riconoscimento dell'autonomia statutaria e regio-

* Professoressa associata di Diritto Amministrativo, *Alma Mater Studiorum* Università di Bologna.

** Rielaborazione dell'intervento svolto al convegno "Cecilia Corsi. Il segno di una studiosa", Università di Firenze, 22 maggio 2024.

lamentare; e in secondo luogo, la richiesta di un impegno da parte degli amministratori locali ad appropriarsi del ruolo loro spettante, superando atteggiamenti di inerzia e disinteresse. Ecco i primi due suggerimenti che possono ricavarsi dall'opera di Cecilia Corsi, quanto mai di attualità di fronte al più volte preannunciato (ed ora forse imminente) intervento legislativo *di sistema* sull'ordinamento degli enti locali¹.

Lo scetticismo è tuttavia d'obbligo. In effetti, specie dopo la riforma del Titolo V, ci si aspettava, quale conseguenza dell'abrogazione del già citato art. 128 della Costituzione, il superamento di quella tecnica legislativa del "Testo Unico", regolante anche gli aspetti di estremo dettaglio dell'attività amministrativa locale, che ha attraversato tutta la storia degli enti locali. Visto il contenuto dei nuovi articoli 114 e 117 Cost., si era ritenuto che la legislazione statale dovesse inserirsi in uno spazio tra due libertà: da una parte, quella statutaria e regolamentare locale; dall'altra, quella della legislazione regionale nelle materie di potestà concorrente o residuale. Per questo, si era auspicato che le norme fondamentali di organizzazione locale fossero racchiuse in una "Carta" delle autonomie, piuttosto che in un "Testo Unico"². Rispetto a questo disegno, le cose sono andate assai diversamente: nonostante la riforma, come è noto, il sistema locale ha attraversato più di un decennio di numerosi e variegati interventi che ne hanno via via alterato l'ordinamento, aventi come comune denominatore il ridimensionamento degli apparati, politici ed amministrativi, e dei costi delle amministrazioni locali. Questo obiettivo ha condizionato non solo la forma della legislazione (mentre i progetti di riforma complessiva dell'ordinamento locale impegnavano senza esito le aule del Parlamento, venivano adottati interventi frastagliati, inseriti,

¹ Il riferimento non è solo alla riforma, pendente in Parlamento, sul sistema elettorale di Province e Città metropolitane, contenuta nel testo unificato predisposto dalla Commissione I della Camera nel mese di ottobre 2023, ma anche al progetto di riscrittura dell'intero Testo Unico degli enti locali del Ministro dell'Interno esaminato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri nel mese di agosto 2023, che in base alle dichiarazioni dello stesso Ministro dovrebbe a breve essere riproposto per l'approvazione definitiva.

² Questa era la dizione, e l'ambizione, del testo proposto nel 2006 dall'allora sottosegretario al Ministero dell'Interno Alessandro Pajno, chiamato poi, come ex Presidente del Consiglio di Stato, alla guida di una Commissione per la riscrittura del TUEL dal Ministro dell'Interno Lomorgese nel corso del 2020. Il concomitante scoppio dell'emergenza pandemica ha, evidentemente, posticipato ad un futuro momento il dibattito sugli esiti di tale proposta.

quasi casualmente, nella prima legge finanziaria o decreto-legge utile), ma il contenuto stesso delle leggi: la costituzionalizzazione dell'autonomia regolamentare locale non ha affatto avuto quell'effetto di "alleggerimento" del carattere uniformante e di dettaglio della legislazione statale in materia di ordinamento locale che ci si attendeva. Basti pensare che molte disposizioni del TUEL che, secondo la dottrina immediatamente successiva all'entrata in vigore della riforma costituzionale, dovevano considerarsi abrogate (o comunque cedevoli) perché eccessivamente dettagliate o limitanti l'autonomia organizzativa degli enti locali, sono state confermate, ed anzi spesso rese ancor più cogenti (articolazioni del decentramento, forme di cooperazione, dimensioni delle giunte, figure del direttore e del segretario, fino addirittura alla soppressione forzata dei difensori civici locali). Anche la l. 7 aprile 2014, n. 56, del resto, nonostante le ambizioni di razionalizzazione, ha contribuito alla ulteriore complessità del sistema, giustapponendosi alle fonti regolatrici dell'ordinamento locale e introducendo principi nuovi e difficili da applicare congiuntamente (si pensi al rapporto tra i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, enunciati dall'art. 118 Cost., ed il principio, sotteso alla l. n. 56/2014, di semplificazione delle istituzioni territoriali, mediante l'introduzione di meccanismi di rappresentatività mediata), lasciando, comunque, sullo sfondo il tema dell'adeguamento del sistema locale all'obiettivo della *autonomia sostanziale*. In questo contesto, anche la legislazione regionale spesso è intervenuta per dettare indicazioni puntuali, prescrizioni, limiti, più che per incoraggiare e stimolare l'esercizio autonomo delle scelte locali; e gli amministratori locali hanno spesso rinunciato alla rivendicazione di propri spazi di autonomia in cambio della protezione di interessi locali contingenti o addirittura personali.

Eppure, l'esperienza di questi stessi anni ha mostrato come, proprio laddove la legislazione statale e quella regionale hanno lasciato maggiori spazi, le comunità locali – anzi, volendo usare una espressione ormai entrata a far parte del lessico giuridico, le "città", intendendo con tale termine riassuntivo sia le istituzioni locali, sia i cittadini e le formazioni sociali che con esse interagiscono – hanno saputo ideare e sperimentare nuovi modelli organizzativi ed un metodo di governo fondato sulla costruzione condivisa della democrazia, abbandonando ritrosie ed immo-

bilismi. Nella prassi dell'amministrazione locale, ad una partecipazione di natura collaborativa, in cui il coinvolgimento dei cittadini, singoli o associati, è destinato comunque a confluire in una decisione degli organi dell'ente, si sono affiancate forme di partecipazione anche di tipo decisorio, in cui la scelta sostanziale che conclude il processo decisionale viene demandata ai cittadini. Partendo dai timidi spunti contenuti nella l. 8 giugno 1990, n. 142, grazie all'opera creativa delle amministrazioni locali, ed in particolare dei Comuni, si è dato vita a pratiche partecipative che hanno poi incoraggiato i modelli di più intensa cooperazione tra cittadini ed amministrazione, secondo una linea evolutiva (dalla partecipazione *al decidere* si passa alla partecipazione *al fare*, prendendo a prestito la felice espressione di Alessandra Valastro³) nella quale gli istituti partecipativi possono considerarsi premessa e presupposto degli istituti dell'amministrazione condivisa. Questa evoluzione è stata favorita, in alcune importanti esperienze, dalla legislazione regionale, come quella Toscana oggetto del bel volume curato da Cecilia Corsi assieme a Franco Bartolotti⁴, che si è posta decisamente in un'ottica di promozione della partecipazione non solo politica, ma anche sociale, ovvero di quelle forme che oggi chiameremo di espressione della sussidiarietà orizzontale, a favore dell'intera comunità. Cecilia Corsi era profondamente convinta che gli enti locali e le comunità in essi ricomprese potessero «veramente contribuire a realizzare quel principio di cooperazione e di solidarietà, essenziale in un regime democratico e portare alla luce interessi che altrimenti rischierebbero di non trovare alcun referente»⁵. Il quadro che emerge dagli studi a cui Cecilia Corsi ha collaborato sui processi partecipativi presenta questi istituti in tutte le loro potenzialità e limiti, suggerendo un rinnovato impegno da parte sia del legislatore statale che di quello regionale e, naturalmente, delle stesse comunità

³ A. VALASTRO, *Le regole locali della democrazia partecipativa. Linee di tendenza dei regolamenti comunali*, Napoli, Jovene, 2016.

⁴ F. BORTOLOTTI, C. CORSI, *La partecipazione politica e sociale fra crisi e innovazione: il caso toscano*, Roma Ediesse, 2012.

⁵ C. CORSI, *La democrazia partecipativa tra fonti statali e fonti degli enti territoriali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2009.

locali, per far sì che la partecipazione, in tutte le sue forme, abbia un reale impatto sul benessere della comunità.

Ecco un altro suggerimento che può trarsi dalle riflessioni di Cecilia: andrebbe preso sul serio l'impegno assunto dal nostro Paese con la (sia pur tardiva) adesione al Protocollo addizionale alla Carta europea dell'autonomia locale sul diritto delle comunità di partecipare agli affari delle collettività locali, da poco ratificato⁶, superando la tradizionale ritrosia del nostro legislatore ad una apertura all'esercizio dei diritti politici da parte degli stranieri. Sotto questo profilo, Cecilia Corsi aveva a suo tempo aspramente criticato la mancata ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica locale; proprio partendo dal livello locale si potrebbe invece mettere in moto, come Ella auspicava, un meccanismo teso a valorizzare l'effettivo inserimento della persona nella comunità nella quale vive.

Ma qual è la comunità a cui pensa Cecilia Corsi? È una comunità che si fa carico dei bisogni e che garantisce i diritti di tutti coloro che vi risiedono. Che prende atto, quindi, che molti diritti sociali non sono collegabili allo status di cittadinanza, e neppure di lungo-residenza, e che anche l'esercizio di alcuni diritti politici non richiede necessariamente lo status di cittadino; che garantisce i diritti sociali quali diritti inviolabili della persona, presupposto stesso del godimento di libertà, da riconoscere quindi anche allo straniero. Il discorso chiama nuovamente in causa anche le autonomie locali, il cui ruolo nelle politiche di garanzia dei diritti civili e sociali degli stranieri è stato, pure, affrontato nel fertile filone di studi dedicati da Cecilia al tema dell'immigrazione e della cittadinanza; a partire dalla fortunata e notissima monografia *Lo Stato e lo Straniero* (Padova, Cedam, 2001), sino ai più recenti scritti (come quello significativamente intitolato *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, in *RivistaAIC*, 1, 2018), dove si segnalavano le tante luci, ma anche le troppe ombre insite nel modo in cui le amministrazioni locali hanno affrontato il tema: usando, in alcuni casi, la loro autonomia per esercitare forme di discriminazione talvolta diretta, ma più spesso mascherata. Il giudizio di Cecilia nei confronti di

⁶ L. 8 giugno 2023, n. 77.

queste scelte era netto: «quando azioni di marginalizzazione, di esclusione sociale vengono portate avanti da chi *in primis* deve farsi carico della tenuta di una comunità e del rispetto dei principi che connotano un ordinamento democratico, *non possiamo minimizzare*». Nuovamente, l'anno successivo, Cecilia commentava amaramente (a proposito dei requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali imposti sia da leggi statali e regionali che da regolamenti locali) come «nel dibattito giuridico e politico, si discute molto di processi d'integrazione degli immigrati nelle nostre società, ma poi si dimentica (o si vuol dimenticare) che il poter fruire di provvidenze tese a tutelare la dignità di ogni essere umano costituisce elemento fondamentale per avviare cammini virtuosi di inclusione»⁷. Sull'esercizio dell'autonomia in senso contrario alla garanzia dei diritti deve, naturalmente, continuare a vigilare anzitutto il giudice, ma anche le stesse comunità locali. Molto possono fare, in questo campo, quelle espressioni della solidarietà sociale costituite dai cittadini singoli ed associati che svolgono attività di interesse generale, valorizzate dalla Corte Costituzionale nella nota sentenza n. 131/2020, per infondere una visione non divisiva, ma inclusiva di comunità; quella di cui abbiamo, in questo momento, un particolare bisogno, anche per superare l'inverno demografico del nostro Paese.

Di fronte alle tante amministrazioni locali che, anche grazie al contributo dei cittadini attivi, hanno portato avanti virtuose politiche di inclusione, non si può tuttavia dimenticare che esse hanno dovuto fare i conti con un quadro di disponibilità finanziarie ed umane via via sempre più ridotto, che, molte volte unito alla loro strutturale debolezza, ha portato a risultati ancora parziali e frammentati. Sotto questo profilo, colpisce leggere, nelle pagine scritte da Cecilia ormai quasi 30 anni fa, a conclusione della sua prima monografia, la critica alla ridottissima dimensione dei Comuni italiani e alla conseguente mancanza di strutture e mezzi necessari per fare fronte agli importanti compiti loro assegnati, ed il suo *favor* per il riassetto territoriale auspicato dalla l. n. 142/1990, ma ancora non realizzato. Si tratta di un tema, anche questo, quanto mai attuale, vero e proprio nervo scoperto del nostro modello di amministrazione, che

⁷ C. CORSI, *La trilogia della Corte Costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 27 gennaio 2019.

tropo spesso utilizza il riferimento all'identità locale ed alla "protezione delle comunità originarie" come alibi per evitare qualsiasi aggregazione, o anche solo di collaborazione con i comuni limitrofi.

Eppure, le comunità locali esprimono la loro capacità di ideazione e realizzazione di soluzioni giuridiche innovative anche grazie alla cooperazione reciproca; collaborando con altre istituzioni cittadine, con le variegate espressioni della società civile, creando tra di loro reti, nazionali ed internazionali, esse possono essere in grado di raggiungere risultati ancora più ambiziosi, che vanno al di là dei loro confini territoriali e della loro competenza materiale. Penso che a Cecilia sarebbe piaciuta molto la definizione, coniata in dottrina, delle "*human rights cities*"⁸. Il riferimento non è solamente ai casi di città che si vincolano, mediante le loro politiche locali, a trattati o convenzioni non ratificate a livello statale o di città che manifestano la volontà di continuare a osservare accordi internazionali non più vincolanti per lo Stato centrale, come nel caso del movimento *Climate Mayor*, ma a quelle città che, rifacendosi alle Dichiarazioni internazionali dei diritti umani, applicano un (*human*) *right-based approach* alle proprie politiche locali, intervenendo dove gli stati hanno fallito. Questi esempi portano a ripensare le categorie tradizionali dello studio dei diritti umani e i paradigmi che hanno finora guidato i rapporti centro-periferia nella promozione e nell'attuazione di tali diritti, consentendo di operare una "rivisitazione locale" di questa tematica.

Unisco, in conclusione, l'auspicio di comunità locali, o, meglio, di città "oltre lo Stato"⁹, con la speranza di aver colto, almeno in parte, l'attualità del pensiero di Cecilia Corsi, in un momento in cui gli enti locali hanno, ad avranno sempre più in futuro, un ruolo centrale nell'attuazione dei diritti civili e sociali dell'intera *civitas*.

⁸ Si veda, *ex multis*, G. PAVANI, *Comparare al tempo delle cities*, in G. PAVANI, S. PROFETI, C. TUBERTINI, *Le città collaborative ed eco-sostenibili*, Bologna, Il Mulino, 2023.

⁹ Citando il titolo del bel libro a cura di F. PIZZOLATO, G. RIVOSECCHI, A. SCALONE (a cura di), *Le Città oltre lo Stato*, Torino, Giappichelli, 2022.

Local autonomy as a tool for asserting rights. Suggestions for current events from the works of Cecilia Corsi

Claudia Tubertini

Parole chiave: Autonomia locale; amministrazione comunale; comuni; città; Cecilia Corsi.

Keywords: Local Autonomy; Municipal Administration; Municipalities; Cities; Cecilia Corsi.

— Criteri editoriali —

Istituzioni del Federalismo pubblica contributi scientifici sulle autonomie territoriali, espressione di diverse aree disciplinari, con una naturale preferenza per l'ambito giuridico e politico. IdF accetta solo contributi originali inediti. In base a specifici accordi con l'Autore e in casi particolari potranno essere pubblicati anche lavori già editi o in corso di pubblicazione in altra sede, fatto salvo apposito richiamo in nota da parte dell'Autore. Si accettano contributi redatti su file di testo in italiano, inglese, spagnolo, francese, che verranno pubblicati in lingua originale. Una volta accettato, il lavoro è coperto dal *copyright* della Rivista e non può essere riprodotto senza autorizzazione.

Criteri di revisione. Tutti i contributi da pubblicare sono sottoposti ad una doppia revisione effettuata direttamente dai componenti del Comitato Scientifico oppure affidata a esperti esterni individuati dallo stesso Comitato Scientifico, che resta comunque l'organo competente a decidere in via definitiva sulla pubblicazione o meno di un articolo. La revisione è effettuata attraverso il metodo del referaggio anonimo a "doppio cieco" (che esclude la conoscenza reciproca tra Autore e *referees*) al termine del quale viene comunicato all'Autore l'esito della valutazione. Per i contributi redatti da Autori individuati dal Comitato scientifico almeno uno dei due referaggi sarà comunque anonimo. I principali criteri per la selezione dei contributi sono: rigore e coerenza metodologica; struttura e impianto dell'articolo; originalità e no-

vità dell'apporto scientifico; fondatezza delle argomentazioni a sostegno della tesi; correttezza/completezza delle fonti e della bibliografia.

La Rivista si divide in varie Sezioni, articolate in Saggi e articoli, Note e commenti, Osservatorio regionale, Letture e segnalazioni.

Saggi e articoli. La parte prevalente della Rivista è dedicata alla pubblicazione di saggi e articoli che pervengono spontaneamente alla Rivista oppure vengono commissionati *ad hoc* ad Autori individuati dal Comitato scientifico. Questi contributi hanno una dimensione orientativa compresa tra le 20.000 e le 70.000 battute, note a piè di pagina e spazi inclusi, e devono essere corredati da un *abstract*.

Note e commenti. In questa sezione vengono pubblicati contributi più brevi, commenti a fonti normative, note a sentenza. Ai fini della pubblicazione i contributi, di dimensione di norma non eccedente le 40.000 battute, vengono valutati secondo un criterio di attualità del tema trattato e di attinenza agli argomenti di interesse della Rivista.

Osservatorio regionale. La sezione è dedicata a rassegne di giurisprudenza, legislazione regionale, analisi di buone prassi territoriali, notizie provenienti dalla Unione europea e altre notizie tratte dai materiali pubblicati on-line sul sito della Regione Emilia-Romagna e sul sito della Rivista.

Letture e segnalazioni. In questa sezione si pubblicano recensioni a lavori monografici e segnalazioni bibliografiche.

EDITORIALE

Il puzzle delle autonomie
Gianluca Gardini

SAGGI E ARTICOLI

L'art. 119 cost. e le implicazioni finanziarie del regionalismo differenziato:
la quadratura del cerchio
Guido Rivosecchi

L'autonomia differenziata: verso quale modello di finanziamento
Floriana Cerniglia

Il ridimensionamento dell'interesse nazionale nella legge Calderoli:
quale strategia di "riallineamento" costituzionale? Dalla legge "procedurale"
alla legge di principi
Nicola Gullo

Legge Calderoli e Città metropolitane: possibile rischio di ulteriore
snaturamento dell'ente locale?
Daniela Mone

NOTE E COMMENTI

Mentire all'amministrazione: le conseguenze delle false dichiarazioni
del privato nei concorsi pubblici e nelle procedure a evidenza pubblica
Claudio Costanzo

El alquiler de alojamientos de corta duración: breve análisis de su régimen
jurídico y de sus problemas desde el Derecho de la Unión Europea y español
Manuel Moreno Linde

Programmazione e dimensionamento della rete scolastica tra recenti
approdi della giurisprudenza costituzionale e prospettive del regionalismo
differenziato
Francesca Soggi

LETTURE E SEGNALAZIONI

L'autonomia locale come strumento per l'affermazione dei diritti.
Spunti per l'attualità a partire dalle opere di Cecilia Corsi
Claudia Tubertini

