



25 SETTEMBRE 2024

Il sistema delle Conferenze alla prova  
dell'autonomia regionale differenziata:  
rischio di ridimensionamento o  
possibilità di ulteriore consolidamento?

di Francesco Giulio Cuttaia

Docente a contratto di Diritto pubblico  
Università degli Studi Roma Tre



# Il sistema delle Conferenze alla prova dell'autonomia regionale differenziata: rischio di ridimensionamento o possibilità di ulteriore consolidamento?\*

**di Francesco Giulio Cuttaia**

Docente a contratto di Diritto pubblico  
Università degli Studi Roma Tre

**Abstract [It]:** Con l'entrata in vigore della legge 26 giugno 2024, n. 86, di attuazione dell'autonomia differenziata, si rafforza l'esigenza di pervenire ad un più sistematico ed efficace raccordo istituzionale tra le diverse articolazioni della Repubblica. Il c.d. Sistema delle Conferenze, modulato sulla operatività della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, della Conferenza Stato-Città e autonomie locali, della Conferenza Unificata ha offerto prove di funzionalità ma nel contempo appare evidente come la relativa disciplina normativa debba essere aggiornata e adeguata alle nuove necessità. Di ciò il Governo appare avere piena consapevolezza e particolarmente utili potranno essere le indicazioni che perverranno dalla Commissione di studio a suo tempo istituita dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, alla luce anche di nuove prospettive che sembrano delinearsi circa l'ampliamento dei campi di intervento del sistema delle Conferenze in funzione della garanzia dei profili di unitarietà della Repubblica.

**Title:** The system of Conferences to the test of differentiated regional autonomy: risk of downsizing or possibility of further consolidation?

**Abstract [En]:** With the entry into force of Law No. 86 of 26 June 2024, implementing differentiated autonomy, the need to achieve a more systematic and effective institutional connection between the different articulations of the Republic is strengthened. The so-called "Conference System", modulated on the operation of the Permanent Conference for relations between the State, the Regions and the Autonomous Provinces of Trento and Bolzano, the State-City Conference and local autonomies, the Unified Conference, has offered evidence of functionality but at the same time it is evident that the relative regulatory discipline must be updated and adapted to new needs. The Government appears to be fully aware of this and the indications that will come from the Study Commission set up at the time by the Minister for Regional Affairs and Autonomies will be particularly useful, also in the light of new perspectives that seem to be emerging regarding the expansion of the fields of intervention of the Conference system in order to guarantee the profiles of unity of the Republic.

**Parole chiave:** Sistema delle Conferenze, autonomia differenziata, Governo, Regioni, raccordo istituzionale

**Keywords:** Conference System, differentiated autonomy, Government, Regions, institutional connection

**Sommario:** Premessa. **1.** Il sistema delle Conferenze e la sua progressiva evoluzione. **1.1.** L'istituzione del sistema delle Conferenze "a Costituzione invariata". **1.2.** Il consolidamento del sistema delle Conferenze dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. **2.** Il ruolo della Corte Costituzionale attraverso il richiamo al principio di leale collaborazione. **3.** Gli ambiti di operatività del sistema delle Conferenze che possono delinearsi in vista della concreta realizzazione dell'autonomia regionale differenziata. **3.1.** Il prevedibile ridimensionamento della chiamata in sussidiarietà. **4.** L'istituzione da parte del Ministro per gli affari regionali e le autonomie di un'apposita Commissione di studio con il compito di esaminare la possibilità di ridisegnare il quadro normativo regolatorio del sistema delle Conferenze. **5.** Conclusioni.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

## **Premessa**

Il c.d. “Sistema delle Conferenze” è articolato nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (operante anche in sessione europea); nella Conferenza Stato-Città ed autonomie locali; nella Conferenza Unificata (sede congiunta delle predette due Conferenze e all’interno della quale opera la Conferenza permanente per il Coordinamento della finanza pubblica).

Esso rappresenta una plurima sede di confronto e raccordo interistituzionale tra il Centro (Governo e, sia pur in modo indiretto e parziale, anche Parlamento) le Regioni e le Autonomie locali territoriali, in ossequio al principio della leale collaborazione.

La 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”, appare improntata al rispetto del principio di leale collaborazione nelle relazioni istituzionali tra Stato e Regioni. Significativo al riguardo è quanto previsto dall’art. 3, co. 2 in tema di acquisizione, da parte del Governo, del parere della Conferenza Unificata ai fini della determinazione, con decreto legislativo, dei Livelli Essenziali delle Prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la quale, a sua volta, è propedeutica alla effettiva realizzazione dell’autonomia differenziata.

In effetti, il principio di leale collaborazione è da ritenere immanente nel Titolo V della Costituzione, in quanto desumibile dall’assetto delle competenze (non solo legislative, ma normative in senso lato) tra lo Stato e le Regioni, il quale esige un costante raccordo istituzionale in grado di coinvolgere anche le autonomie locali territoriali.

Grazie soprattutto alla giurisprudenza della Corte Costituzionale, il ricorso al principio della leale collaborazione, oltre a risolvere il problema di possibili, reciproche, interferenze nelle rispettive sfere di competenza da parte dello Stato e delle Regioni, è stato utilizzato anche nei casi di chiamata in sussidiarietà al fine della puntuale allocazione delle funzioni amministrative.

La stessa Corte Costituzionale si è poi fatta carico, in mancanza di una previsione nella Carta di sedi istituzionali in cui effettuare il raccordo in argomento, di indicare nel c.d. “Sistema delle Conferenze” il meccanismo idoneo a garantire nella prassi il perseguimento della leale collaborazione.

Tale impostazione è risultata ulteriormente rafforzata all’indomani della “bocciatura”, con l’esito del referendum istituzionale del 2016, della riforma del Senato che era intesa a trasformare quest’ultimo in una “Camera delle autonomie”, volta a superare il bicameralismo paritario.

Tuttavia, alla piena realizzazione di un sistema delle Conferenze in grado di svolgere appieno le funzioni di raccordo istituzionale, si sono poste alcune problematiche tuttora irrisolte, non ultime quelle relative



alla delimitazione di un assetto strutturale in grado di garantirne l'effettiva terzietà e alla precisa determinazione di *quorum* nelle votazioni.

È da ritenere che le scelte, eminentemente di natura politica, le quali presiederanno alla definizione del nuovo quadro regolatorio del sistema delle Conferenze, potranno accentuare il ruolo propositivo delle Conferenze anche sul piano parlamentare o limitarne la portata ad una semplice cooperazione tra il Governo e gli Esecutivi territoriali.

Proprio al fine di affrontare tali tematiche e in qualche modo “agganciare” alla concreta attuazione dell'autonomia regionale differenziata una più appropriata definizione normativa delle formule di raccordo istituzionale tra lo Stato, le Regioni e le Autonomie Locali, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie ha disposto lo scorso anno, con proprio decreto, l'istituzione di una Commissione cui sono stati affidati “compiti di studio e analisi dei temi legali all'organizzazione e al funzionamento” del sistema delle Conferenze, con la precipua finalità di pervenire all'aggiornamento di una normativa ormai datata, rinvenibile soprattutto nel d.lgs. 28 agosto 1997, n 281.

Detta Commissione potrà elaborare valutazioni e proposte che costituiranno un utile supporto per le eventuali iniziative che il decisore politico intenderà assumere nelle diverse sedi istituzionali.

## **1. Il sistema delle Conferenze e la sua progressiva evoluzione**

### **1.1. L'istituzione del sistema delle Conferenze “a Costituzione invariata”**

L'avvio del sistema delle Conferenze è storicamente collocabile nei primi anni ottanta del secolo scorso come una iniziale risposta alle istanze autonomistiche, le quali pur non avendo allora ancora trovato una chiara formulazione in sede politica, cominciavano ad evidenziarsi soprattutto nelle Regioni e nelle comunità locali del Nord Italia.

La prassi di confronto tra Governo e Regioni, promossa in diverse occasioni, riceveva una codificazione formale con il d.p.c.m. 12 ottobre 1983, il quale istituiva la “Conferenza Stato-regioni”, la cui emanazione era scaturita (come esplicitato nella premessa del decreto presidenziale) dalla “opportunità di acquisire in apposita sede collegiale completa e formale conoscenza delle esigenze delle Regioni e delle Province autonome in relazione agli indirizzi governativi di politica generale incidenti nelle materie di competenza regionale (ad esclusione degli indirizzi di politica estera, della difesa e sicurezza nazionale e della giustizia), nonché ai fini di collegamento tra gli organi statali, regionali e provinciali”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Il d.p.c.m. in argomento era stato a sua volta preceduto dal d.p.c.m. 20 novembre 1980 con il quale veniva istituita un'apposita commissione di studio (presieduta dall'On. F. Bassanini) con lo specifico compito di delineare “un nuovo quadro di riferimento complessivo dei rapporti tra Stato e Regioni, nel cui ambito individuare e formulare soluzioni propositive, da tradurre in schema di legge, in ordine ai vari aspetti di tali rapporti”. Un disegno di legge di lì a poco era stato predisposto dal Governo (il ddl n. 3403, c.d. Spadolini) il quale, all'art. 17, prevedeva l'istituzione di una “Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome”. Tuttavia, non essendo evidentemente maturi i tempi, attesi i contrasti insorti in seno alla maggioranza e all'interno della stessa compagine di governo, il ddl non veniva presentato. Nel frattempo, nel corso

Alla Conferenza venivano assegnati eminentemente compiti di natura consultiva, informativa e di studio, ma anche “di raccordo sui problemi di interesse comune tra Stato, regioni e province autonome” (art. 1, d.p.c.m. cit.).

L’ambito di operatività aveva ad oggetto soprattutto i criteri generali relativi all’esecuzione delle funzioni statali di indirizzo e coordinamento, nonché le linee generali dell’attività normativa del Governo suscettibili di interessare direttamente le Regioni, e i “criteri generali degli schemi di legge di principio inerenti alle materie di competenza regionale” (art. 3, lett. c), d.p.c.m. cit.).

Giova sottolineare come l’istituzione della Conferenza Stato-Regioni avesse avuto luogo circa tre anni dopo che la Commissione parlamentare per le questioni regionali si era espressa nel senso di sottolineare l’esigenza che fosse individuata una “sede per un rapporto permanente con gli organismi centrali dello Stato e per una partecipazione delle Regioni all’elaborazione delle linee di politica generale di tutto lo Stato – ordinamento”<sup>2</sup>.

La prima disciplina legislativa organica della Conferenza Stato-Regioni la si rinviene nell’art. 12, l. 23 agosto 1988, n. 400, recante “Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri”.

Il tenore di detto articolo non si discostava dal contenuto del d.p.c.m. del 1983, giacché si disponeva che la Conferenza (ridenominata “Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano”) avesse “compiti di informazione, consultazione e raccordo, in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale, esclusi gli indirizzi generali relativi alla politica estera, alla difesa e alla sicurezza nazionale, alla giustizia” (comma 1). Il comma 7 del succitato articolo dava mandato al governo di emanare un decreto legislativo per la disciplina organica dei pareri da rendere.

In attuazione della delega, veniva emanato il d.lgs. 16 dicembre 1989, n. 418, con il quale le funzioni consultive erano ordinate attraverso il trasferimento alla Conferenza di tutte le attribuzioni degli organi a composizione mista statale e regionale, nonché ampliate ed estese ai pareri su tutte le questioni attinenti al coordinamento intersettoriale delle attività di programmazione inerenti ai rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome e gli enti infraregionali<sup>3</sup>.

---

del 1981, i Presidenti delle Giunte regionali davano vita alla “Conferenza dei Presidenti delle giunte regionali e provinciali”, la quale, pur risolvendosi in una sede di confronto tra gli amministratori regionali, costituiva in prospettiva un’ulteriore sollecitazione a delineare un quadro regolatorio del raccordo tra il governo centrale e gli esecutivi regionali.

<sup>2</sup> Sul collegamento tra l’iniziativa del Governo assunta con l’emanazione del d.p.c.m. 12 ottobre 1983 e l’esito dell’indagine conoscitiva parlamentare, cfr. P. COLASANTE – A. IACOVIELLO, *Prassi e potenziali sviluppi dell’intergovernmental management nell’ordinamento italiano. Riflessi sul principio di leale collaborazione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, p. 2.

<sup>3</sup> In merito ai tre piani su cui è intervenuto il d.lgs. n. 418/1989, cfr. F. POLACCHINI, *La funzione di raccordo della Conferenza Stato-Regioni: ipotesi ricostruttive in prospettiva del perfezionamento del procedimento di revisione costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 22/2016, p. 12.

Significativo, sul piano storico, appare altresì l'accento, per la prima volta in una normativa statale, alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome<sup>4</sup>.

Da quel momento si è innestato un processo volto a travalicare i limiti della potestà meramente consultiva, per di più ristretta al solo ambito amministrativo, della Conferenza Stato-Regioni, venendo inseriti veri e propri atti di codecisione tra Stato e Regioni<sup>5</sup>, giungendo successivamente a collocare tipologie di pareri anche all'interno del procedimento di formazione delle leggi<sup>6</sup>.

Nel frattempo, il processo evolutivo del sistema delle Conferenze vedeva, con l'emanazione del d.p.c.m. 2 luglio 1996, l'istituzione della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, attraverso la quale si dava luogo ad una sede di raccordo delle attività amministrative del Governo con quella degli Enti locali territoriali, nettamente distinta rispetto a quella di consultazione, studio e raccordo sui problemi di interesse comune tra Stato e Regioni e Province autonome.

Si veniva così a delineare un sistema, per così dire, binario delle Conferenze, la cui articolazione veniva definita in modo puntuale dal d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281 (attuativa della delega contenuta nell'art. 9 della legge quadro 15 marzo 1997, n. 59, istitutiva del c.d. federalismo amministrativo a Costituzione invariata).

In detto provvedimento legislativo veniva altresì istituita la Conferenza Unificata e cioè l'unificazione, in relazione alla trattazione di determinate materie di interesse comune, della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali.

Si perveniva così alla disciplina del funzionamento dell'ormai delineato sistema delle Conferenze, in buona parte attualmente operante. Tale processo si completava, prima della modifica del Titolo V della Costituzione, con l'emanazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (anch'esso in attuazione della l. n. 59/1997), con l'attribuzione di ulteriori funzioni e compiti amministrativi da parte dello Stato alle Regioni e agli Enti locali.

Gli aspetti che caratterizzavano maggiormente le innovazioni legislative adottate sono stati sostanzialmente due. Il primo ha riguardato, sul piano amministrativo, il passaggio dalla cooperazione e dal coordinamento "ad una sorta di coamministrazione diretta dei livelli di governo presenti (o

---

<sup>4</sup> Come sottolineato nel documento elaborato, nel 2021, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dal titolo *1981 – 2021: 40 anni di leale collaborazione istituzionale*, consultabile in [www.regioni.it](http://www.regioni.it), "in tal modo cominciava a fiorire la consapevolezza di una naturale messa a sistema delle due Conferenze" (p. 15).

<sup>5</sup> La prima espressione di codecisioni assunte in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni, è rinvenibile nell'art. 1, co. 1, d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (adozione del Piano sanitario nazionale d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni).

<sup>6</sup> Come sottolinea G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni – competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, il Mulino, Bologna, 2006, ciò è avvenuto soprattutto a seguito della "richiesta regionale di vedere riconosciuto non formalmente, ma anche sostanzialmente un ruolo per quanto possibile equoordinato col Governo (almeno nelle decisioni ricadenti nelle materie di legislazione concorrente)" (p. 55).

rappresentati) nelle Conferenze, non mediata dall'esercizio delle rispettive competenze (sia amministrative che prettamente politiche)"<sup>7</sup>.

Il secondo aspetto ha riguardato la collocazione dell'attività consultiva delle Conferenze, segnatamente quella della Conferenza Unificata, all'interno del procedimento di formazione degli atti aventi forza di legge.

Come autorevolmente sottolineato in dottrina, il combinarsi delle diverse disposizioni contenute nel d.lgs. n. 281/1997 ha fatto sì "che sia la Conferenza Unificata ad esprimere il parere delle autonomie territoriali sui disegni di legge di iniziativa del Governo, sugli schemi di decreto legislativo, di decreto-legge e di regolamento concernenti le materie di competenza regionale e locale"<sup>8</sup>.

## **1.2. il consolidamento del sistema delle Conferenze dopo la riforma del Titolo V della Costituzione**

In particolare, il sistema delle Conferenze veniva coinvolto nell'attuazione della riforma costituzionale attraverso la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3".

Segnatamente, per quanto riguarda la Conferenza Stato-Regioni, risultava portato a compimento il processo tendente a inserire l'attività consultiva nel procedimento di formazione dei decreti legislativi rientranti nelle materie di interesse regionale. Infatti, veniva sancito che sugli schemi dei decreti legislativi ricognitivi dei principi fondamentali tratti dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'art. 118, co. 3 Cost., da adottarsi in sede di prima applicazione della riforma costituzionale, dovesse essere richiesto il parere di detta Conferenza (art. 1, co. 4, l. 131/2003).

Relativamente alla Conferenza Unificata si stabiliva che ad essa dovesse essere richiesto il parere sugli schemi di d.lgs. diretti alla individuazione delle funzioni fondamentali (ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. p) Cost.), essenziali per il funzionamento degli enti locali territoriali, nonché dei d.lgs. volti alla revisione delle disposizioni in materia di enti locali, nell'ambito della competenza legislativa dello Stato (art. 2, l. 131/2003).

Ma, soprattutto, venivano potenziati i momenti di codecisione, mercé la previsione di un'attività di negoziazione preliminare all'esercizio dell'iniziativa legislativa, rinvenibili nel contenuto degli artt. 2 e 7, l. cit., riguardanti, rispettivamente, gli accordi volti a determinare i beni e le risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire agli enti locali, ai fini dell'espletamento delle funzioni fondamentali ovvero delle funzioni conferite dallo Stato alle Regioni in attuazione dell'art. 118 Cost.

---

<sup>7</sup> G. CARPANI, *I fattori di unificazione: il ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione*, in *www.Astrid.online.it*, 2011, p.6.

<sup>8</sup> *Ibid.*



L'innovazione più caratterizzante, riguardante sia la Conferenza Stato Regioni che l'Unificata, è risultata essere quella contenuta nell'art. 8, co. 6, l. cit., in virtù della quale il Governo veniva abilitato a promuovere la stipula di intese in sede di Conferenza, dirette a favorire l'armonizzazione delle legislazioni statali e regionali o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni, prevedendosi che in tali casi venisse esclusa l'applicazione dei commi 3 e 4 dell'art. 3, d.lgs. 281/1997, i quali contemplano le fattispecie in cui il Consiglio dei ministri può procedere, anche in assenza di intesa, con propria deliberazione motivata.

L'ulteriore consolidamento del ruolo del sistema delle Conferenze si è avuto con successive leggi, quali la l. 5 maggio 2009, n. 42 (con cui è stata istituita in seno alla Conferenza Unificata la Conferenza permanente per il Coordinamento della finanza pubblica, che concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica); la l. 24 dicembre 2012, n. 234, la quale, nel dettare “norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle normative e delle politiche dell'Unione europea”, ha istituito la “Sessione Europea della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano”, i cui compiti concernono la trattazione degli aspetti delle politiche europee di interesse regionale, esprimendo parere sugli interessi generali relativi alla elaborazione e all'attuazione degli atti dell'Unione europea che riguardano le competenze delle Regioni e delle Province autonome; sui criteri e sulle modalità per conformare l'esercizio delle funzioni regionali all'osservanza e all'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea; sugli schemi dei disegni di legge recanti la legge di delegazione europea e la legge europea.

Occorre poi ricordare come nel corso della XVII legislatura sia stato approvato dal Parlamento (il 12 aprile 2016) il disegno di legge costituzionale presentato dal Governo che si prefiggeva “il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione”. Con esso la principale funzione del Senato sarebbe stata quella di rappresentanza delle istituzioni territoriali; tuttavia, essendo stata la riforma costituzionale approvata con un *quorum* inferiore ai 2/3 si rendeva necessario procedere al referendum confermativo, che dava esito negativo.

Evidentemente con una seconda Camera di rappresentanza territoriale dotata di competenze legislative ruotanti sostanzialmente attorno alla garanzia del sistema delle autonomie, il ruolo delle Conferenze si sarebbe limitato esclusivamente a sede di confronto/collaborazione sul solo versante delle decisioni amministrative<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Emblematico è, al riguardo, il contenuto dell'audizione dell'allora Sottosegretario per gli affari regionali e le autonomie, G. BRESSA, dinanzi alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, tenutasi l'11 novembre 2015, secondo il quale con riferimento al nuovo contesto che sarebbe scaturito dalla riforma, il sistema delle Conferenze avrebbe dovuto tendere al modello “di una conferenza degli esecutivi”.

A seguito della bocciatura referendaria della riforma costituzionale del Senato, in mancanza dell'istituzione di un raccordo parlamentare, tale da coinvolgere direttamente le Regioni e gli Enti locali territoriali nei procedimenti legislativi statali, è rimasto in carico al sistema delle Conferenze l'onere di continuare a costituire la sede di condivisione attraverso formule organizzative stratificatesi nel tempo<sup>10</sup>.

## **2. Il ruolo svolto dalla Corte Costituzionale attraverso il richiamo al principio di leale collaborazione**

Come si è già avuto modo di accennare, il consolidamento del sistema delle Conferenze ha rappresentato un'affermazione del principio di leale collaborazione.

Tale principio è da ritenere immanente nella riforma del Titolo V della Costituzione, ancorché l'espressione "leale collaborazione" compaia esclusivamente nell'articolo 120 Cost. co. 2, allorché tale espressione viene utilizzata quale limite ineludibile del potere sostitutivo del Governo<sup>11</sup>. Tuttavia il principio stesso è desumibile dall'assetto delle competenze derivante dalla riforma costituzionale del 2001, la quale ha implicato un costante raccordo inter-istituzionale al fine di garantire l'ottimale funzionamento della Repubblica delle Autonomie.

Questo spiega come il richiamo al principio di leale collaborazione sia stato frequente da parte della Corte Costituzionale quando essa si è trovata a dirimere conflitti di attribuzione tra lo Stato e le Regioni o quando è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di norme da valutare alla luce del riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Sul punto, cfr. E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e Regioni: una storia ancora in attesa di un lieto fine*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2015-2016, p. 265.

<sup>11</sup> R. BIN sottolinea che "come tutti i grandi principi, il principio di leale collaborazione non ha una data di nascita precisa. Tuttavia si può convenzionalmente fissare il momento della sua affermazione nella giurisprudenza della Corte Costituzionale in un *obiter dictum* con cui termina la sentenza 219/1984" (R. BIN, *La leale collaborazione nel nuovo titolo V della Costituzione*, in [www.robertobin.it](http://www.robertobin.it), 2008). Si tratta della pronuncia 13 luglio 1984, n. 219, in cui veniva espresso "l'auspicio che nell'applicazione della legge i rapporti tra Stato e Regioni ubbidiscano assai più che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione, che la Corte ritiene compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionali" (cons. in dir. §18).

<sup>12</sup> Cfr., in tal senso, F. DEL PRETE, il quale definisce "sistemico" il richiamo a tale principio nelle sentenze della Corte Cost. (F. DEL PRETE, *L'attuazione del principio di leale collaborazione nella prassi della Conferenza Stato-regioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1/2020, p. 72). Tuttavia già prima della riforma del 2001 il richiamo al principio di leale collaborazione aveva accompagnato il processo normativo del c.d. federalismo a Costituzione invariata culminato nella emanazione delle leggi Bassanini. Già allora la Corte Costituzionale aveva affermato che il principio di leale collaborazione dovesse "governare i rapporti tra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi intrecci" (Corte Cost. 18 luglio 1997, n. 242, cons. in dir. §4). Ma anche in precedenza, in diverse occasioni, era stato fatto riferimento, soprattutto dalla dottrina, a tale principio, rinvenendone il fondamento nell'art. 5 Cost., il quale esige un equilibrio tra l'unità e l'indivisibilità della Repubblica e il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali (per un profilo storico concernente la progressiva evoluzione del principio di leale collaborazione quale criterio ispiratore dalle relazioni Stato-Regioni, dalla istituzione di queste alla riforma del Titolo V, si rinvia a C. BERTOLINO, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni a vent'anni dalla Riforma del Titolo V*, in *Federalismi.it*, 19/2022, p. 46 ss.). Per una valutazione negativa del principio di leale collaborazione per come è stato applicato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, cfr. S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in *Diritti regionali*, 3/2020. L'A., in particolare, sottolinea la circostanza che la Corte Costituzionale "ha collocato la leale collaborazione in una posizione



In particolare, in tema di “concorrenza di competenze, in assenza di criteri contemplati in Costituzione” è stata costantemente ritenuta dalla Corte giustificata “l’applicazione del principio di leale collaborazione... che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie”<sup>13</sup>.

Nell’evoluzione giurisprudenziale della Corte Costituzionale il ricorso al principio di leale collaborazione oltre a risolvere il problema delle possibili interferenze di competenza di Stato e Regioni (sia esclusiva dello Stato, che concorrente tra Stato e Regioni, che residuale delle Regioni), è stato utilizzato anche nei casi di chiamata in sussidiarietà, nei quali cioè lo Stato intervenga al fine di allocare e disciplinare una funzione amministrativa “pur quando la materia, secondo un criterio di prevalenza, appartenga alla competenza regionale concorrente ovvero residuale”<sup>14</sup>.

In tempi relativamente recenti, la Corte Costituzionale ha ribadito la portata della “chiamata in sussidiarietà” specificando che “allorché sia ravvisabile un’esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato, oltre che ad accentrare siffatto esercizio ai sensi dell’art. 118 Cost., anche a disciplinarlo per legge, e ciò anche quando quelle stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale. In tal caso, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza, in forza dei quali si verifica l’ascesa della funzione normativa dal livello regionale a quello statale, convivono con il normale riparto di competenze delineato dal Titolo V della Costituzione e possono giustificare una deroga”<sup>15</sup>.

In proposito, affinché una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale, oltre a rispettare i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, rispondendo a esigenze unitarie di tali funzioni, essa “deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione”<sup>16</sup>, prevedendo

---

complicata: essa è stata l’accessorio per spostare la potestà legislativa, ma insufficiente a determinare un esercizio delle funzioni amministrative efficiente” (op. cit., p. 308).

<sup>13</sup> Corte Cost. 27 febbraio 2008, n. 50, cons. in dir., §7.1. Tali considerazioni erano state anticipate da Corte Cost. 24 gennaio 2007, n. 24; 6 giugno 2007, n. 201; 13 gennaio 2005, n. 50.

<sup>14</sup> Corte Cost. 23 giugno 2010, n. 278, cons. in dir. §12 che, al riguardo, ribadisce quanto espresso nella precedente, fondamentale, sentenza 25 settembre 2003, n. 303, la quale aveva posto in evidenza come, al fine di soddisfare, attraverso l’attrazione in sussidiarietà, l’esercizio in modo unitario delle funzioni amministrative, fosse necessario assicurare un *iter* procedurale in cui “assumono il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà” (cons. in dir. § 2.1.).

<sup>15</sup> Corte Cost. 17 novembre 2015, n. 261, cons. in dir. §2, nel solco della continuità con Corte Cost. 303/2003, la quale subordina la deroga alla condizione che “la valutazione dell’interesse pubblico sottostante all’assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata” (cons. in dir. §2.2). In tal senso, cfr. altresì, da ultimo, Corte Cost. 21 giugno 2022, n. 179, cons. in dir. §7.

<sup>16</sup> Corte Cost. 18 dicembre 2003, n. 6, cons. in dir. §2.

“adeguati meccanismi di cooperazione per l’esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali”<sup>17</sup>.

La mancata previsione in Costituzione di sedi istituzionali in cui effettuare il raccordo, assicurando la leale collaborazione ed eventualmente, quando ne ricorrano le circostanze, ad attivare la chiamata in sussidiarietà, ha indotto la Corte Costituzionale a individuare nelle Conferenze, segnatamente nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, la sede deputata ad assicurare il coinvolgimento delle Regioni/Province Autonome nella elaborazione di atti del Governo che coinvolgano le loro competenze.

In sede di Conferenza intervengono Intese, a seconda dei casi, definite “deboli” o “forti”<sup>18</sup>. In particolare, l’Intesa debole si ha allorché, svolto ogni tentativo di raggiungere l’accordo entro un determinato termine e, spirato quest’ultimo, lo Stato può assumere la decisione finale, purché questa sia adeguatamente motivata con particolare riferimento alle circostanze che non hanno reso possibile la convergenza.

Rientrano in tale categoria le Intese previste dall’art. 3 d.lgs. 281/1997 (cioè le Intese che generalmente intervengono in sede di Conferenza Stato-Regioni). Esse hanno carattere endoprocedimentale, essendo destinate alla emanazione di un provvedimento di competenza governativa<sup>19</sup>.

L’Intesa forte si ha quando il suo mancato raggiungimento non è superabile con una determinazione unilaterale dello Stato. A tale categoria sono riconducibili le Intese previste dall’art. 8, co. 6, l. 5 giugno 2003, n. 131, segnatamente quelle che possono essere stipulate in sede di Conferenza Stato-Regioni o Conferenza Unificata “dirette a favorire l’armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni”. Ricorrendo tali casi è infatti esclusa la possibilità di una decisione unilaterale da parte del Governo prevista dall’art. 3 d.lgs. 281/1997.

In ragione di ciò, sembra di poter convenire con chi ritiene che, al di là della loro formale denominazione, tali modelli procedimentali sono da assimilare agli Accordi, la cui adozione è facoltativa, mentre le Intese, avendo carattere endoprocedimentale, sono previste obbligatoriamente dalla legge<sup>20</sup>.

Ad attenuare la rigidità della distinzione è tuttavia intervenuta la giurisprudenza della Corte Costituzionale, secondo cui la qualificazione di “forte” va riferita anche alle Intese che debbono

---

<sup>17</sup> Corte Cost. 21 gennaio 2016, n. 7, cons. in dir. §2. Per un’aggiornata valutazione del modello cooperativo che ispira i rapporti tra Stato e Regioni, cfr. P. TORRETTA, *Chi governa la ricostruzione post sisma? La Corte Costituzionale ripristina l’intesa (e la leale collaborazione) tra Stato e Regioni*, in *Federalismi.it*, 24/2020, p. 361, ss.

<sup>18</sup> Sul punto cfr. A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contraddizione sbiadita*, in *Giur. cost.*, 1/2016, p. 19 ss.

<sup>19</sup> Cfr., in tal senso, A. D’ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 362-363.

<sup>20</sup> Cfr. G. CARPANI, *I fattori di unificazione*, cit., il quale sottolinea, relativamente agli accordi, che “quando si deducono aspetti destinati ad essere trasfusi in provvedimenti legislativi statali e regionali, la loro vincolatività, per il giudice delle leggi, è rimessa al principio *pacta sunt servanda*” (p. 15). In tal senso cfr. altresì A. D’ATENA (op. cit., p. 364), il quale peraltro sottolinea che la distinzione terminologica tra intese e accordi non è sempre rigorosamente osservata dalla legislazione e, soprattutto, è in atto un “processo di erosione dei confini tra le due figure”.

intervenire in sede di Conferenza Stato-Regioni quando si tratta di evidenziare la cooperazione paritaria che deve sussistere tra i soggetti coinvolti, nel senso che la loro mancata stipulazione non è superabile con una determinazione unitaria dello Stato se non nella “ipotesi estrema, che si verifica allorché l’esperienza di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace”,<sup>21</sup> ammettendo, quindi, che, anche in questi casi, si possa pervenire, sia pur come *extrema ratio*, all’adozione di una decisione unilaterale da parte dello Stato.

L’intento della Corte è stato evidentemente quello di prevenire situazioni paralizzanti, richiedendo l’espletamento di idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze,<sup>22</sup> stabilendo che nelle ipotesi di ulteriore esito negativo di tali procedure il Governo sia abilitato ad assumere una decisione unilaterale, ma non come effetto di un automatismo procedurale o della scadenza di un termine<sup>23</sup>. Pertanto, sulla scorta delle pronunce della Corte Costituzionale le Intese definibili forti (con esclusione di quelle previste dall’art. 8, co. 6, l. 131/2003 in cui il mancato accordo non è altrimenti superabile) sono caratterizzate dal fatto che in caso di mancata convergenza, l’adozione del provvedimento finale da parte dello Stato è possibile a seguito di reiterate trattative e con l’impiego di specifici strumenti di mediazione, non esclusa la partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento medesimo<sup>24</sup>. Questo, però, vale quando il raggiungimento dell’intesa sia prescritto dalla legge, mentre invece quando si tratti (al di là dell’espressione terminologica) di un accordo, non costituendo questo un momento necessariamente procedurale, il suo mancato raggiungimento non è suscettibile di produrre effetti giuridici e “non richiede, quindi, la previsione di un succedaneo”<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> Corte Cost. 9 maggio 2011, n. 165, cons in dir. §8, ribadita da Corte Cost. 2 luglio 2012, n. 179 e più recentemente da Corte Cost. n. 7/2016 cit., la quale, nel riferire l’attributo “forti” alle Intese che intervengono nella materia *de qua* in sede di Conferenza Stato-regioni, fa comunque riferimento alla “norma di chiusura” individuata nell’art. 3 co. 3 d.lgs. 281/1997 (cons. in dir. § 2).

Dubbi sulla efficace garanzia delle prerogative regionali da parte dell’Intesa “forte” in tal modo concepita, esprime C. MAINARDI, il quale osserva come la giurisprudenza costituzionale privilegi, sia pur dopo l’esperienza di procedure collaborative, la “tutela delle esigenze unitarie a scapito di un effettivo potere di decisione regionale” (C. MAINARDI, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, n.n. 2-3/2011, p. 455).

<sup>22</sup> Cfr. Corte Cost. 14 luglio 2005, n. 339; 24/2007 cit.; 22 marzo 2010, n. 121.

<sup>23</sup> Cfr. Corte Cost. 26 gennaio 2011, n. 33, la quale pone in evidenza come, in mancanza di una condivisione, debba essere attivato un procedimento volto a consentire lo svolgimento di ulteriori trattative, al termine delle quali scaturirà la decisione unilaterale da parte dello Stato, avverso la quale “potranno essere esperiti gli ordinari rimedi giurisdizionali, nonché eventualmente il ricorso avanti a questa Corte in sede di conflitto di attribuzione” (cons. in dir. §7.1.2).

<sup>24</sup> Corte Cost. 11 marzo 2013, n. 39, cons. in dir. § 4.1, la quale si esprime nel senso che “non è sufficiente, in ogni caso, il formale riferimento alla necessaria osservanza del principio di leale collaborazione. Devono essere previste procedure di reiterazione delle trattative, con l’impiego di specifici strumenti di mediazione (ad esempio, la designazione di commissioni paritetiche o di soggetti “terzi”), ai quali possono aggiungersi ulteriori garanzie della bilateralità, come, ad esempio, la partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale”.

<sup>25</sup> A. D’ATENA, op. cit., p. 364.

La mancata definizione della questione concernente una oggettiva caratterizzazione dell'Intesa forte, induce a ritenere come l'individuazione del grado di intensità delle Intese non risponda “allo stato attuale a criteri certi e predeterminati ma sia affidata alla valutazione del giudice costituzionale”<sup>26</sup>.

Partendo da tale dato fattuale è stato asserito in dottrina, in relazione alla collaborazione prestata dalle regioni in seno al sistema delle Conferenze, per quanto riguarda il piano legislativo, che “il principio di leale collaborazione ha giocato in senso coercitivo sulla base di un orientamento della giurisprudenza costituzionale che ha giustificato un detrimento delle competenze regionali ampio e senza appigli costituzionali”<sup>27</sup>. Tale ragionamento è stato spinto fino all'estrema conseguenza di ritenere che “Il principio di leale collaborazione è stato per lo più invocato in senso derogatorio dell'ordine delle competenze”, ponendosi in rilievo la circostanza che “di questo strumento fanno parte le c.d. materie trasversali... [e] la c.d. attrazione in sussidiarietà”<sup>28</sup>.

In tale contesto appare particolarmente emblematica la vicenda che ha interessato l'ambito della tutela della salute, affidata, come noto, alla legislazione concorrente di Stato e Regioni.

Fin dall'entrata in vigore del Titolo V della Costituzione era stata avvertita l'esigenza di disciplinare il procedimento di adozione dei livelli essenziali di assistenza (ulteriore specificazione in ambito sanitario dei livelli essenziali concernenti le prestazioni civili e sociali, di cui all'art. 117, Cost.)<sup>29</sup>, attraverso l'emanazione di uno specifico decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi previa Intesa in sede di Conferenza Stato – Regioni.

Effettivamente, dopo un'apposita Intesa intervenuta proprio in sede di Conferenza permanente il 22 novembre 2001 tra Governo e Regioni/Province Autonome, veniva emanato il d.p.c.m. 29 novembre 2001, il quale definiva i livelli essenziali di assistenza<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> F. GALLARATI, *La leale collaborazione secondo la Corte Costituzionale: le sentenze “additive di procedura”*, in *Osservatorio AIC*, 3/2016, p.11. Come sottolineano P. COLASANTE e A. IACOVIELLO, è da ritenere che la giurisprudenza costituzionale “non sia stata univoca, richiedendo in alcuni casi che il coinvolgimento delle regioni avvenga nelle forme dell'intesa forte, in altri casi accontentandosi di un'intesa “debole”, ove non addirittura di un mero *parere*” (P. COLASANTE e A. IACOVIELLO, op cit. p. 25).

<sup>27</sup> P. COLASANTE e A. IACOVIELLO, op. cit., p. 16.

<sup>28</sup> . COLASANTE e A. IACOVIELLO, op. cit., pp. 16-17.

<sup>29</sup> Occorre, al riguardo, osservare come i livelli essenziali di assistenza siano stati previsti dall'art. 1, co. 3, d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229, il quale ha ripreso tale denominazione dall'art. 59, co. 50, lett. b), l. 27 dicembre 1997, n. 449. A quel tempo, l'individuazione dei livelli essenziali di assistenza, definiti anche “uniformi”, veniva effettuata dal Governo e inserita nel Piano sanitario nazionale, da esso adottato, sulla base anche di proposte provenienti dalle Regioni e sentite le competenti commissioni parlamentari e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative.

<sup>30</sup> Sul piano normativo (art. 6, co. 1, d.l. 18 settembre 2001, n. 347, conv. con modif. in l. 16 novembre 2001, n. 405) l'individuazione dei LEA prevede l'adozione di un d.p.c.m., previa Intesa in sede di Conferenza Unificata, talché “il dpcm si è fatto mero recettore dei contenuti di un precedente accordo tra le parti dell'intesa” (R. BALDUZZI-D. SERVETTI, *La garanzia costituzionale del diritto alla salute e la sua attuazione nel Servizio sanitario nazionale*, in R. BALDUZZI-G. CARPANI (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 83). Tale procedura è stata ritenuta dalla Corte Costituzionale compatibile con la riserva di legge stabilita dall'art. 117, co. 2, lett. m) (cfr. Corte Cost. 13 marzo 2003, n. 88 e 23 marzo 2006, n. 134). Al d.p.c.m. del 29 novembre 2001 ha fatto seguito il decreto del Ministro della Salute, emanato di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, del 12 dicembre 2001, recante “Sistema di garanzie per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria”. Inoltre con decreto del Ministro della Salute del 21 novembre 2005 è stato istituito il Comitato permanente per la verifica della

Al riguardo, rileva la circostanza che trattandosi di materia comunque incidente sulle competenze legislative e amministrative delle Regioni, essendo la tutela della salute materia di legislazione concorrente, ai sensi dell'art. 117 co. 3 Cost., si è scelto di richiedere prima della emanazione del d.p.c.m. la previa Intesa in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni, quale modalità atta a garantire la leale collaborazione tra Stato e Regioni.

La Corte Costituzionale, infatti, con la sentenza 23 marzo 2006, n. 134, aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, co. 169, l. 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), nella parte in cui prevedeva che il regolamento del Ministro della Salute ivi contemplato, avente ad oggetto gli *standard* qualitativi, strutturali, tecnologici, di processo e di esito e quantitativi, riferiti ai livelli essenziali di assistenza, venisse adottato "sentita" la Conferenza Stato-Regioni, anziché "previa intesa" con la medesima.

Come chiarito successivamente dalla Corte Costituzionale con la sentenza del 12 luglio 2017, n. 169, "la determinazione dei livelli essenziali di assistenza è un obbligo del legislatore statale ma la sua proiezione

---

erogazione dei LEA il quale, nella prassi, predispose un questionario corredato di norme esplicative che viene trasmesso alle Regioni tramite il Tavolo di verifica degli adempimenti Lea, operativo presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Sulla base della documentazione prodotta dalle Regioni si svolgono riunioni tecniche ai fini della certificazione degli adempimenti. Presso il Ministero della Salute è reso disponibile il sistema di gestione documentale "Si.Ve.AS – gestione documenti dei piani di rientro e del Comitato Lea". L'attività del Comitato, svolta da esperti di provenienza ministeriale e regionale, è coordinato dal Direttore generale della Programmazione Sanitaria del Ministero della Salute.

Successivamente veniva adottato il d.p.c.m. 23 aprile 2008, il quale, però, non riceveva la bollinatura da parte della Ragioneria Generale dello Stato, per mancata copertura finanziaria, e, non essendo stato registrato dalla Corte dei conti, veniva ritirato dal Governo (per un'analisi concernente la normativa in tema di Lea, relativa a quel periodo, cfr. M. TANTURLI, *Luci e ombre del sistema dei livelli essenziali di assistenza*, in *Diritto sanitario moderno*, 1/2015).

Al fine di recuperare il tempo perduto, la l. 28 dicembre, 2015, n. 208 (legge di stabilità per il 2016) ha stabilito che l'aggiornamento del d.p.c.m. del 2001 dovesse essere effettuato entro febbraio 2016, termine, questo, abbondantemente superato. Inoltre essa (con l'art. 1, co. 556) ha istituito la Commissione nazionale per l'aggiornamento dei Lea e la promozione dell'appropriatezza nel Ssn., nominata e presieduta dal Ministro della Salute e che dura in carica tre anni e ha stabilito che il Ministro della Salute debba presentare al Parlamento, entro il 31 dicembre di ogni anno, una relazione sullo stato di attuazione della normativa sui Lea. La Commissione procede ad una valutazione sistematica delle attività, dei servizi e delle prestazioni di assistenza sanitaria e socio-sanitaria a rilevanza sanitaria inclusi nei LEA, per valutarne il mantenimento ovvero per definire condizioni di erogabilità o indicazioni di appropriatezza. Inoltre esamina tutte le richieste di inclusione nei LEA di nuove prestazioni e/o servizi o di modifica di prestazioni e/o servizi già inclusi nei LEA o, ancora, di esclusione di prestazioni e/o servizi già inclusi nei LEA. La Commissione, con il supporto della Direzione generale della Programmazione Sanitaria del Ministero della Salute, definisce l'ordine di priorità della valutazione delle domande, sulla base degli obiettivi della prestazione/servizio oggetto di ogni richiesta. Essa valuta altresì che l'applicazione dei LEA avvenga in tutte le Regioni con lo stesso standard di qualità e includa tutte le prestazioni previste dagli specifici LEA.

Con il d.p.c.m. 12 gennaio 2017 si è proceduto all'aggiornamento dei LEA. Il d.p.c.m. è stato adottato in attuazione dell'art. 1, co. 554 – 559 l. 208/2015 (legge di Stabilità per il 2016). In particolare, il co. 554 stabilisce che la definizione e l'aggiornamento dei LEA sono effettuati con d.p.c.m., su proposta del Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, d'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari (sui "nuovi" LEA si rinvia a M. BERGO, *I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2/2017; F. G. CUTTAIA, *Entrati in vigore i nuovi LEA*, in *Astrid – Sanità note e contributi*, 21 marzo, 2017).

Infine, allo scopo di adeguare il sistema di garanzie in precedenza predisposto, il Ministro della Salute, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha adottato il decreto 12 marzo 2019, recante "Nuovo sistema di garanzia per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria", stabilendo, all'art. 5, che ogniqualvolta si debba pervenire all'aggiornamento degli indicatori, si provvederà con decreto dello stesso Ministro, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione<sup>31</sup>.

In generale, proprio l'esigenza di garantire l'effettiva attuazione del principio di leale collaborazione è stata tenuta presente dalla Corte Costituzionale fin dalle prime pronunce dopo l'entrata in vigore della l. cost. 3/2001, risultando già allora "evidente che la violazione dello specifico procedimento di consultazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, e quindi del principio di leale collaborazione, rendono illegittima la compressione dei poteri delle regioni e delle province autonome", che deriverebbe di per sé dalla eventuale deviazione da tale procedura<sup>32</sup>.

Peraltro, il dovere di leale cooperazione tra Stato e Regioni non ha impedito una progressiva divaricazione dei diversi sistemi sanitari regionali, la cui organizzazione è stata ritenuta di volta in volta in sede regionale adeguata alle caratteristiche dei rispettivi territori<sup>33</sup>. Tuttavia, si è nel tempo diffusa la preoccupazione che la divaricazione tra le Regioni, agevolata dalla sostanziale attenuazione del potere di indirizzo dello Stato nella materia sanitaria, potesse riflettersi sui contenuti stessi dell'unitaria tutela della salute nelle diverse aree geografiche del Paese.

Ad essa ha fatto riscontro quella che è stata definita in dottrina "una generale tendenza dello Stato a ricentralizzare le funzioni di indirizzo relative ai diritti sociali"<sup>34</sup>, con una rivalutazione delle esigenze di uniformità da realizzare attraverso una più intensa concertazione tra Stato e Regioni<sup>35</sup>.

Proprio nella materia sanitaria, rispetto ad altre, si è assistito a un forte dispiegamento di politiche governative incidenti sulle competenze regionali, accentuatosi in occasione dell'emergenza pandemica.

---

<sup>31</sup> Corte Cost. 169/2017, cons. in dir. §9.3.2. Sulla pronuncia cfr. D. MORANA, *La tutela della salute fra competenze statali e regionali: indirizzi della giurisprudenza costituzionale e nuovi sviluppi normativi*, in *Rivista AIC*, 1/2018.

<sup>32</sup> Corte Cost. 27 marzo 2003, n. 88, cons. in dir. §3, su cui cfr. A. ANDRONIO, *I livelli essenziali delle prestazioni sanitarie nella sentenza della Corte Costituzionale 13 – 27 marzo 2003, n. 88*, in *Federalismi.it*, 11/09/2003; A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamento del Governo e "livelli essenziali" nelle materie regionali*, in *Le Regioni*, 6/2003, p. 1199 ss.

<sup>33</sup> Per una valutazione delle differenziazioni regionali, riferita ai diversi periodi temporali in cui esse si sono sviluppate, cfr. D. PARIS, *Il ruolo delle Regioni nell'organizzazione dei servizi sanitari e sociali a sei anni dalla riforma del Titolo V: ripartizione delle competenze e attuazione del principio di sussidiarietà*, in *Le regioni*, 6/2007, p. 983 ss.; M. LUCIANI, *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, in E. CATELANI, G. CERRINA FERONI, M. C. GRISOLIA (a cura di) *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 9 ss.; E. GRIGLIO, *L'organizzazione istituzionale per la tutela della salute in ambito regionale* in R. BALDUZZI, G. CARPANI (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, il Mulino, Bologna, 2013, p. 217 ss.; F. ANGELINI, *Autonomia differenziata e tutela della salute: autonomia competitiva dei sistemi sanitari regionali vs universalismo solidale del Sistema sanitario nazionale*, in *Federalismi.it*, 15/2019, p. 1 ss.

L'ulteriore potenziale differenziazione dei sistemi sanitari regionali potrebbe essere determinata in prospettiva futura dall'eventuale riconoscimento dell'autonomia differenziata, attraverso l'attivazione del meccanismo previsto dall'art. 116, co. 3 Cost., già attivato dalle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna e che non ha avuto finora seguito a causa dell'insorgere della pandemia da Covid-19 (su cui si rinvia a R. BALDUZZI – D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria* in *Rivista AIC*, 2/2019, p. 6 ss.).

<sup>34</sup> G. G. CARBONI, *Il diritto alla salute e l'uguaglianza territoriale*, in *Federalismi.it*, 01/04/2020, p. 282.

<sup>35</sup> Già sul finire del primo decennio del 2000 è stata colta questa tendenza da G. CARPANI, *Accordi e intese tra Governo e regioni nella più recente evoluzione del Ssn: spunti ricostruttivi* in R. BALDUZZI (a cura di) *Trent'anni di Servizio sanitario nazionale. Un confronto interdisciplinare*, il Mulino, Bologna, 2009, p. 35 ss.

Comunque, tali politiche si sono venute ad esplicare utilizzando procedure e moduli idonei a garantire l'osservanza del principio di leale collaborazione tra lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali territoriali<sup>36</sup>. Tale linea è stata mantenuta con successive pronunce anche con riferimento al caso in cui lo Stato disponga un finanziamento, con vincolo di destinazione incidente su materie di competenza regionale e, nello specifico, attinente alla tutela della salute, richiedendo la Corte la previsione che il conseguente decreto ministeriale di attuazione sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni. Questo, perché, versandosi in tema di legislazione concorrente, "l'intreccio di competenze ... non può essere composto facendo ricorso al criterio della prevalenza"<sup>37</sup>.

La vicenda relativa alla definizione dei LEA, su cui si è innestata quella relativa alla definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (LEPS), nonché, sia pur in forma ancora parziale ed episodica di altri Livelli Essenziali delle Prestazioni<sup>38</sup> è particolarmente sintomatica di quello che potrà essere il percorso istituzionale che prevedibilmente condurrà alla concreta attuazione dell'autonomia regionale differenziata, dopo che sarà applicata la legge di attuazione dell'art. 116, co. 3 Cost., percorso che pare destinato, almeno in una prima fase, ad ampliare il ruolo del sistema delle Conferenze<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Per un'analisi approfondita dei profili operativi che hanno caratterizzato la gestione dell'emergenza sanitaria affrontata nell'ottica della leale cooperazione tra i livelli di governo statale, regionali e locali, si rinvia a F. G. CUTTAIA, *Il recupero della centralità del diritto alla salute. Prospettive di riforma del Servizio Sanitario Nazionale*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 38 ss.

<sup>37</sup> Corte Cost. 23 marzo 2022, n.114, cons in dir. §7.2, (in senso conforme a Corte Cost. 20 febbraio 2019, n. 72). Sulla stessa linea si sono mantenute altre sentenze pronunciate dalla Corte durante l'emergenza pandemica riguardo a provvedimenti normativi aventi ad oggetto l'incremento di risorse destinate al finanziamento del S.s.n. e come tali incidenti sulle competenze delle Regioni concernenti la programmazione e l'organizzazione dei servizi sanitari sul territorio (cfr. Corte Cost. 24 giugno 2021, n. 168 e Corte Cost. 11 gennaio 2022, n. 40).

<sup>38</sup> Per un quadro riassuntivo dei LEP attualmente in vigore e di quelli ancora da definire, si rinvia a Eurispes, 36° Rapporto Italia, 2024, §7 *Autonomia differenziata e unità della Repubblica: la centralità dei Livelli Essenziali delle Prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP)*, pp. 141-154.

<sup>39</sup> Per una valutazione del sistema delle Conferenze rapportato alle prospettive evolutive dell'autonomia differenziata, v. C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *La Rivista Gruppo di Pisa*, 09/02/2021, p. 290, il quale, sul piano storico, sottolinea che "la progressiva emersione di una cultura autonomistica e la sensibilizzazione delle forze politiche alle ragioni dell'autonomia portano all'istituzione e al progressivo rafforzamento delle sedi di coordinamento in una prospettiva generale e permanente attraverso, in particolare, il c.d. *sistema delle conferenze*". Secondo l'A., potrebbe rivelarsi opportuna la costituzionalizzazione, segnatamente, della Conferenza delle Regioni, per evitare "di strutturare i raccordi entro l'organizzazione burocratica dello Stato-persona", assegnando ad essa sia funzioni consultive che poteri di gestione nei confronti del Governo.

Per M. COSULICH, *Intervento al forum "Riaprire il discorso su regionalismo italiano tra istanze cooperative e prospettive di differenziazione"*, in *La Rivista del "Gruppo di Pisa"*, 2/2022, p. 152, potrebbe rivelarsi opportuna, in particolare "la previsione costituzionale della Conferenza Stato-Regioni, in ragione del peso prevalente da essa assunta nel sistema delle conferenze, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale che richiede l'intesa in tale Conferenza affinché possa reputarsi costituzionalmente legittimo l'intervento statale in ambiti di competenza regionale (da ultimo sent. n. 179 del 2022)". In senso critico invece, v. F. MERLONI, *Il Titolo V, le Regioni e le riforme delle autonomie territoriali*, editoriale, in *Istituzioni del Federalismo*, 1/2021, p. 12, il quale ritiene che le Conferenze "si sono rapidamente piegate alla gestione di rapporti in gran parte amministrativi, quali la partecipazione alla redazione di una serie amplissima di atti normativi del governo, la condivisione, in posizione subordinata, di politiche pubbliche (soprattutto, in posizione di assoluta subordinazione, le politiche di austerità finanziaria), la nomina di un vastissimo stuolo di rappresentanti regionali e locali in uffici, commissioni ed enti di livello nazionale"; L. VIOLINI, *Intervento al forum "Riaprire il discorso sul regionalismo italiano tra istanze cooperative e prospettive di differenziazione"*, in *La Rivista, Gruppo di Pisa*, 2/2022, p. 146, secondo la quale, "in ultima analisi, le Conferenze sono diventate il luogo in cui lo Stato acquisisce il consenso (o forse meglio l'acquiescenza) di regioni e di enti locali, normalmente tramite la leva finanziaria tutta nelle mani del potere centrale". Tuttavia, secondo l'A., proprio nella prospettiva della differenziazione, le Conferenze, e, segnatamente la Conferenza Unificata, possono avere un ruolo significativo in quanto "a fronte di una legislazione (spesso solo di principio)

### **3. Gli ambiti di operatività del sistema delle Conferenze che possono delinearsi in vista della concreta realizzazione dell'autonomia regionale differenziata**

La legge 86/2024 delinea all'art. 2, un “procedimento di approvazione delle Intese tra Stato e Regioni”, concernenti l'attribuzione di ulteriori materie a queste ultime, articolato in diverse fasi, tra le quali assume particolare rilevanza quella in cui si ha la trasmissione alla Conferenza Unificata dello schema di intesa preliminare negoziato tra il Governo e la singola Regione richiedente l'autonomia differenziata.

Su di esso la Conferenza Unificata deve esprimere il relativo parere entro trenta giorni. Una volta acquisito tale parere (o comunque decorso inutilmente il termine) lo schema di intesa preliminare viene trasmesso dal Governo alle Camere, le quali “si esprimono con atti d'indirizzo” entro sessanta giorni, udito il Presidente della Giunta regionale interessata.

A questo punto il Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, il Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, “valutati i pareri della Conferenza Unificata e sulla base degli atti d'indirizzo” degli organi parlamentari (o, in mancanza, decorsi i relativi termini) predispone lo schema di intesa definitivo (eventualmente a conclusione di un ulteriore negoziato Governo-Regione qualora esso sia ritenuto necessario). Sulla base di tale schema e dopo che esso viene approvato anche dalla Regione, il Consiglio dei Ministri delibera la presentazione del disegno di legge di approvazione dell'intesa (alla seduta partecipa anche il Presidente della Regione interessata), che pertanto viene trasmesso alle Camere per l'adozione del provvedimento legislativo, ai sensi dell'art. 116, co. 3 Cost. .

A prescindere dalla questione relativa alla emendabilità o meno, da parte delle Camere, del testo dello schema definitivo sottoposto alla loro approvazione<sup>40</sup>, rileva il fatto che il parere della Conferenza

---

elaborata senza il contributo del livello regionale se non tramite pareri scarsamente incidenti, occorrerebbe un apporto significativo delle stesse sul piano dell'attuazione, così da realizzare un controllo, un monitoraggio e miglioramenti strutturali a valle dei processi legislativi” (*ibidem*, pp. 147-148).

<sup>40</sup> Il tema della emendabilità o meno dell'Intesa da parte del Parlamento costituisce oggetto di molteplici contributi della dottrina, attesa la formula stringata utilizzata in proposito dall'art. 116, co. 3 Cost. L'orientamento maggioritario è risultato propendere per una interpretazione rigida, basandosi sul dato testuale della disposizione costituzionale e sulla oggettiva bilateralità della determinazione del contenuto della differenziazione connaturata alla Intesa tra lo Stato e la Regione interessata, mentre in senso contrario è stata posta in evidenza la circostanza che avendo il legislatore costituzionale affidato al Parlamento la decisione di incrementare le autonomie regionali, attraverso la procedura del voto “rinforzato”, non si rivelerebbe congruente sminuire il suo ruolo alla mera scelta tra approvare o non approvare. La soluzione adottata nella legge 86/2024 sembra escludere, pur senza affermarlo esplicitamente, l'emendabilità dell'Intesa. L'art. 2, co. 8, della legge prevede che il “disegno di legge di cui al comma 6 [cioè il “disegno di legge di approvazione dell'intesa”] cui è allegata l'intesa, è immediatamente trasmesso alle Camere per la deliberazione, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”. Dal tenore letterale dell'anzidetta disposizione si arguisce che la legge successivamente emanata dal Parlamento (qualora, ovviamente, ciò avvenga) è una vera e propria legge di approvazione dell'intesa. Questo, perché, sul piano sostanziale, il Parlamento è stato messo in grado di seguire l'andamento del negoziato Governo-Regione ed esprimere atti di indirizzo (rivolti senz'altro al Governo, ma politicamente estensibili anche alla Regione interessata). Inoltre, sul piano formale, il disegno di legge governativo è un disegno di legge riproduttivo dell'intesa che ad esso è allegata, per cui, in virtù della proprietà transitiva, anche la successiva legge rinforzata del Parlamento non potrà che essere una legge di approvazione dell'intesa medesima. Il contenuto dell'art. 2 della legge, il quale reca la rubrica “Procedimento di approvazione delle intese tra Stato e Regione”, sembra pertanto dare ragione all'opinione dottrinale che ha individuato nell'art. 116, co. 3, Cost., la previsione di un *iter* parlamentare di recepimento dell'intesa intervenuta tra lo Stato e la Regione interessata, escludendo l'ammissibilità di emendamenti nel corso dell'approvazione della legge.

Unificata, evidentemente obbligatorio ma non vincolante, si inserisce nella procedura parlamentare di approvazione in via legislativa dell'intesa tra il Governo e la Regione.

Ma il profilo di maggiore interesse concerne le modalità di individuazione dei LEP, attesa la pregiudizialità di questi ultimi per l'attribuzione dell'autonomia differenziata alle Regioni che la richiedano.

In proposito, occorre preliminarmente osservare come la l. 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di Bilancio per l'anno 2023) abbia istituito (artt. 1, co. 791 – 801-*bis*) una Cabina di Regia (presieduta dal Presidente del Consiglio o dal Ministro delegato, e cioè il Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, e composta da tutti i Ministri competenti in materia e dai Presidenti della Conferenza delle Regioni, dell'ANCI e dell'UPI), con il compito di provvedere ad una ricognizione del quadro normativo in relazione a ciascuna funzione amministrativa statale e delle Regioni ordinarie, con la successiva individuazione delle materie o degli ambiti di materie riferibili ai LEP.

In particolare, la ricognizione dovrà estendersi alla spesa storica a carattere permanente dell'ultimo triennio sostenuta dallo Stato sul territorio di ogni Regione, per ciascuna propria funzione amministrativa, con susseguente determinazione dei LEP e dei costi a fabbisogni *standard*, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*.

Al termine di tale percorso (per il quale è stata prevista la data finale del 31 dicembre 2024) la Cabina di Regia dovrà predisporre uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, recanti la determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni *standard* nelle materie di cui all'articolo 116, co. 3 Cost.<sup>41</sup>.

Tale previsione dovrebbe però essere ritenuta superata da quanto stabilito dall'art. 3 del disegno di legge quadro (nella sua formulazione adottata dal Senato, risultata particolarmente innovativa, rispetto al testo che era stato proposto dal Governo) in base al quale “per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (LEP) il Governo è delegato ad adottare entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, sulla base dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, comma da 791 a 801 – *bis* della legge 29 dicembre 2012, n. 197”.

---

<sup>41</sup> La Cabina di regia è assistita da un'apposita segreteria tecnica istituita presso il Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie. Inoltre, è stato costituito, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 marzo 2023, il Comitato tecnico – scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (denominato CLEP). Detto Comitato, presieduto dal Prof. Sabino Cassese, composto da sessantuno membri, quali esponenti della comunità scientifica e delle istituzioni, “di notoria competenza e comprovata esperienza”, ha completato il lavoro istruttorio con la redazione di un rapporto finale, consultabile su *Federalismi.it*, n. 27 del 15 /11/2023. In particolare, il Rapporto finale ha distinto, con riferimento alle materie previste dall'art. 116, co. 3 Cost., quelle che contengono i LEP e quelle non LEP, rispetto alle quali ultime, come sottolineato autorevolmente e tempestivamente in dottrina, “si potrebbero avviare processi di differenziazione, soprattutto in presenza di funzioni senza costi per la finanza pubblica, ad esempio in tutti quei casi in cui la Regione richiedente volesse essere esentata da specifici requisiti legislativi o regolamentari considerati ostativi per il perseguimento dei propri scopi” (L. VIOLINI, *Livelli essenziali e regionalismo differenziato: riflettendo sui nessi tra l'art. 117, II comma, lett. m) e l'art. 116, III comma della Costituzione, alla luce dei lavori del CLEP*, in *Federalismi.it – Paper*, 21 febbraio 2024, p. 9.

Tale aspetto non è di secondaria importanza, in quanto viene fissato in modo incontrovertibile, proprio sul piano legislativo, il principio della pregiudizialità della determinazione dei LEP rispetto all'attribuzione delle ulteriori forme e condizioni di autonomia<sup>42</sup>.

La determinazione dei LEP viene infatti ricondotta nell'alveo legislativo con l'adozione di particolari garanzie sintetizzabili nelle seguenti: adozione degli schemi dei d.lgs. previa acquisizione del parere della Conferenza Unificata; trasmissione degli schemi dei d.lgs. alle Camere per l'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari; previsione di un *iter* nel caso in cui il Governo intenda comunque adottare il d.lgs. pur non conformandosi ai pareri delle Commissioni; puntuale enumerazione dei LEP rientranti nelle materie di cui all'art. 116, co. 3 Cost.; previsione di procedure e modalità operative che debbono contenere i d.lgs. al fine di monitorare l'effettiva garanzia in ciascuna Regione dell'erogazione dei LEP, "in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonché la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione" (significativa risulta l'indicazione che, in caso di esito negativo del monitoraggio, la Conferenza Unificata possa rivolgere raccomandazioni alle Regioni interessate in ordine alle criticità eventualmente riscontrate); espresso richiamo all'esercizio del potere sostitutivo del Governo, a mente dell'art. 120, co. 2 Cost.<sup>43</sup>.

La riconduzione della determinazione dei LEP nella procedura legislativa ha fatto pertanto venire meno l'iniziale previsione (contenuta nel ddl governativo), di procedere a mezzo di d.p.c.m. sui quali acquisire il parere delle competenti Commissioni parlamentari, soluzione, questa, sulla quale parte della dottrina aveva espresso forti perplessità<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> La subordinazione dell'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alla determinazione dei LEP suscita qualche perplessità in coloro i quali temono che ciò "rischia, per l'ennesima volta, di rinviare *sine die* l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., evidenziandosi come un'attività complessa che richiede molto tempo, se non addirittura, per certi aspetti, risultando forse impossibile" (M. BELLETTI, *Un percorso di riflessione per un regionalismo "differenziato – cooperativo", relazione al seminario su «Il disegno di legge recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario"», Roma, 26 aprile 2023*, in *I paper di diritti regionali*, cit., p. 3, il quale propone, *ibidem*, p. 5, "di continuare sicuramente con la definizione dei LEP, indispensabile [...], a prescindere dall'attuazione del regionalismo differenziato, ma far venir meno il rapporto di condizionalità con la devoluzione di ulteriori competenze. Oppure, circoscrivere quella definizione alle sole materie che verranno devolute e così partire con un processo devolutivo solo per alcune materie").

<sup>43</sup> L'esplicita previsione che "in ogni caso" è "fatto salvo l'esercizio del potere sostitutivo del Governo" è contenuta nel comma 5 dell'art. 3, l. 86/2024 e colma una lacuna che l'originario ddl governativo presentava, a suo tempo evidenziata anche da parte della dottrina (sul punto cfr. F. G. CUTTAIA, *L'ampliamento dell'autonomia regionale e il rispetto dei profili unitari, formali e sostanziali: le basi poste dal disegno di legge quadro approvato dal Consiglio dei ministri*, in *Italian Paper on Federalism*, 1/2023, p. 27, a proposito dell'avvertita esigenza di un più preciso riferimento all'art. 120, co. 2 Cost. (rispetto a quello piuttosto generico che era contenuto nel terzo comma dell'art. 10 del ddl) nei casi in cui possa risultare compromessa la tutela dei LEP ed evitare quindi che l'autonomia differenziata potesse fungere da scudo in caso di palese inefficienza evidenziata dalla Regione.

<sup>44</sup> In proposito, cfr. S. STAIANO, *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *Federalismi.it*, n. 7/2023, p. XII, secondo il quale restava "del tutto aperta la questione del finanziamento dei LEP, per farli passare dalla virtualità della identificazione formale all'effettività della dotazione di risorse (una volta che l'identificazione formale sia correttamente avvenuta e resa controllabile nelle sedi della rappresentanza politica, del che si dubita anche per il fatto che lo strumento prescelto dal disegno di legge governativo del 16 marzo 2023 per la deliberazione è il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, una forma difficilmente componibile con la riserva di legge contenuta nell'art. 117, c. 2, lett. m, Cost.)". In senso negativo si erano espressi altresì G. AMATO e Altri, *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, p. 36, i quali, pur

Permane tuttavia un elemento di ambiguità nella previsione contenuta dal comma 9 dell'art. 3 della l. 86/2024, in forza della quale, nelle more dell'entrata in vigore dei d.lgs. di cui trattasi, continua ad applicarsi la procedura stabilita dall'art. 1, commi da 791 a 801 – *bis*, l. 197/2002, e quindi alla determinazione dei LEP dovrà provvedersi ancora a mezzo di d.p.c.m. (sui cui schemi, a mente del comma 796 deve peraltro essere acquisita l'intesa della Conferenza Unificata).

A parte ciò, c'è da considerare che l'anzidetta pregiudizialità non è assoluta, in quanto la l. 86/2024, all'art. 3, co. 3, ha individuato le materie in cui sono determinati i LEP (in tutto quattordici)<sup>45</sup>, mentre nelle restanti materie dell'art. 116, co. 3 Cost. (in tutto nove)<sup>46</sup> non dovranno essere determinati i LEP, pur trattandosi di materie incidenti sulle condizioni socio-economiche delle comunità e dei singoli cittadini.

### 3.1 Il prevedibile ridimensionamento della chiamata in sussidiarietà

A fronte dell'ulteriore implementazione delle competenze della Conferenza Unificata in materia di definizione dei LEP, occorre considerare come presumibilmente, a seguito dell'attribuzione dell'autonomia differenziata alle Regioni che la richiederanno, dovrebbero restringersi, e di molto, gli ambiti della c.d. chiamata in sussidiarietà e quindi, collateralmente, le occasioni di intervento della Conferenza.

Come noto, attraverso il meccanismo della chiamata in sussidiarietà a partire dalla sentenza n. 303 del 2003<sup>47</sup>, la Corte Costituzionale ha colmato le lacune che si erano evidenziate nella fase di prima

---

riconoscendo che l'emanazione dei d.p.c.m. fosse condizionata all'acquisizione del parere delle Camere – a parziale riconoscimento del ruolo del Parlamento – tuttavia ritenevano che non fosse stata rispettata “la riserva di legge, che ha per oggetto la determinazione dei LEP, non la sola individuazione delle materie nelle quali l'esecutivo dovrà determinarli. Peraltro, il riferimento alla legge per l'individuazione delle materie sottoposte a questa procedura determina un evidente corto circuito, anche nei tempi, tra i lavori della Cabina di regia e quelli dell'intervento parlamentare”. Sempre in termini negativi, cfr. L. SPADACINI, *L'autonomia differenziata: considerazioni a margine del disegno di legge Calderoli e delle disposizioni della legge di bilancio per il 2023*, in *Federalismi.it*, 3 maggio 2023, n. 10/2023, p. 223, per il quale, essendo i livelli essenziali delle prestazioni “frutto di scelte politiche e non tecniche, occorre che [essi] siano individuati con un determinante coinvolgimento del Parlamento e non solo del Governo e siano stabiliti con atti di rango legislativo e non amministrativo (o comunque secondario)”.

<sup>45</sup> Si tratta delle materie o ambiti di materie seguenti: 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.

<sup>46</sup> Si tratta delle materie o ambiti di materie seguenti: 1) organizzazione della giustizia di pace; 2) rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; 3) commercio con l'estero; 4) professioni; 5) protezione civile; 6) previdenza complementare e integrativa; 7) coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; 8) casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; 9) enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Già al Governo sono state trasmesse le richieste con cui è proposto l'avvio del negoziato da parte delle Regioni Veneto, Piemonte, Liguria e Lombardia.

<sup>47</sup> Su cui si rinvia a A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte Costituzionale*, in *Giur.Cost.* 2003, p. 2675 ss.; A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, ivi, p. 2782 ss.; A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e Supremacy Clause sono davvero perfettamente equivalenti?*, ivi, p. 2791 ss.; A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, ivi, p. 2805 ss. Alla sentenza n. 303/2003 ha fatto subito seguito la pronuncia della Corte Costituzionale 14/2004, su cui v. V. ONIDA, *Applicazione flessibile e interpretazione*

applicazione dell'art. 117 Cost. riformato, soprattutto in relazione agli ambiti disciplinari che, riferendosi alla legislazione concorrente, ma anche a quella residuale delle Regioni, sottintendevano interessi ultraregionali.

La Consulta è partita dalla considerazione che “limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente...significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltre misura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze”<sup>48</sup>.

In ragione di ciò, la Corte Costituzionale, utilizzando il principio di sussidiarietà ricavabile dall'art. 118 Cost. in ordine alla precisa allocazione agli organi dello Stato delle funzioni amministrative, ne ha consentito la correlata disciplina legislativa da parte dello Stato.

Lo spostamento delle funzioni amministrative al livello di governo statale ha comportato infatti l'attrazione da parte dello Stato anche della corrispondente funzione legislativa. Ciò, anche, in virtù del principio di legalità, il quale postula che ciascuna funzione amministrativa sia previamente disciplinata da una legge e non è possibile che quest'ultima sia di rango regionale, giacché ad essa non potrebbe competere la disciplina dell'attività degli organi statali chiamati ad esercitare le funzioni amministrative loro connesse per il soddisfacimento di esigenze unitarie o comunque ultraregionali<sup>49</sup>.

L'attrazione in sussidiarietà, pur avendo comportato una flessibilizzazione del riparto di competenze stabilito dall'art. 117 Cost., è comunque da inserire nel più ampio contesto di leale collaborazione tra lo

---

*collettiva del riparto di competenze in due sentenze storiche*, ivi, p. 773 ss.; R. BIN, *Divagazioni sul ruolo del giudice (e della Corte Costituzionale)*, a proposito di una sentenza di Carlo Mezzanotte, ivi, p. 801, ss.; RUGGIU, *Il principio di competenza tra flessibilizzazione ed esigenze unitarie nelle sentenze della Corte Costituzionale n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, ivi, p. 865 ss.; P. L. VANDELLI, *Esigenze unitarie e prospettive dinamiche della delimitazione delle competenze: qualche nota a margine delle sentenze n. 303/2003 e 14/2004 della Corte Costituzionale*, in *Le Regioni*, nn. 4-5/2008, p. 883, ss.

<sup>48</sup> Corte Cost. 303/2003, cons. in dir. § 2.1.

<sup>49</sup> Un giudizio molto critico al riguardo è espresso da S. MANGIAMELI, *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, n. 1/2023, p. 18, secondo il quale attraverso la “chiamata in sussidiarietà” la Corte Costituzionale avrebbe patrocinato l'inversione del principio di legalità, con la conseguenza di “ammettere che le funzioni amministrative sarebbero potute spettare allo Stato a prescindere dalla titolarità delle materie di potestà legislativa, per effetto di un riconoscimento statale della funzione compiuta dallo stesso Stato”. Secondo l'A., quindi, con la c.d. “chiamata in sussidiarietà” la Corte ha fornito allo Stato una giustificazione non solo per assorbire la potestà legislativa nelle materie di competenza regionale, comprese le funzioni amministrative afferenti a quelle materie, ma soprattutto per trattenere tutte quelle funzioni amministrative che lo Stato avrebbe dovuto “conferire” alle Regioni (e agli enti locali) in forza del nuovo riparto delle competenze” (*ibidem*, p. 19). M. G. RODOMONTE, rileva come “proprio la giurisprudenza della Corte Costituzionale, attraverso l'attività di *riscrittura* del titolo V, in particolare con gli strumenti offerti dalla chiamata in sussidiarietà e dalle materie trasversali, abbia contribuito a un vero e proprio riaccentramento di poteri in capo allo Stato, ben al di là della lettera della Costituzione; riaccentramento inoltre ulteriormente aggravato, soprattutto a partire dal 2010, da una fase di crisi economica che, attraverso l'ampliamento della funzione statale e di coordinamento della finanza pubblica, ha eroso lo spazio delle Regioni a vantaggio del ruolo statale” (M. G. RODOMONTE, *Il Parlamento che c'è e il Parlamento che dovrebbe esserci: riflessioni su autonomia differenziata e ruolo delle Camere*, in G. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, in *Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino*, n. 17/2020, p. 303).

Stato e le Regioni<sup>50</sup>, in quanto il primo, per avocare a sé l'esercizio di determinate funzioni, deve comunque preventivamente coinvolgere le seconde, come più volte ribadito dalla Corte Costituzionale<sup>51</sup>. Proprio in tale contesto è stato assegnato un valore strategico alle intese tra lo Stato e le Regioni e, segnatamente, alle intese da sottoscrivere in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni e le Province Autonome di Trento Bolzano<sup>52</sup>.

Tuttavia, mentre inizialmente il modello di riferimento era costituito dall'intesa forte, progressivamente la Corte ha ritenuto costituzionalmente legittime norme che hanno attribuito allo Stato il potere decisionale anche in assenza dell'intesa<sup>53</sup>.

La giurisprudenza costituzionale, come si è accennato, ha progressivamente posto in rilievo il principio collaborativo, che ha assunto una sua valenza già nella fase in cui si deve decidere se disporre l'operazione attrattiva<sup>54</sup>.

La chiamata in sussidiarietà, inoltre, può avere luogo, come già accennato, anche quando non sia applicabile il principio di prevalenza, nelle situazioni cioè in cui l'intreccio di competenze legislative tra lo

---

<sup>50</sup> Secondo S. MANGIAMELI, però, “in luogo della leale collaborazione tra Stato e Regioni si sarebbe affermata la pratica dell'assolutismo legislativo, con forme di collaborazione coercitiva” (S. MANGIAMELI, *Il regionalismo differenziato e la salvaguardia degli interessi nazionali*, in *Il regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà*, Atti del Seminario dei Gruppi parlamentari del Partito Democratico di Camera e Senato, 18/02/2019, in *Astrid online*, p. 14; già in precedenza, ID., *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico, Relazione al XXVIII convegno annuale dell'AIC*, in *Rivista AIC*, 18/10/2013, n. 4/2013, in cui l'A. evidenziava l'avvenuta transizione dal regionalismo cooperativo al regionalismo coercitivo; considerazione, questa, svolta con riferimento alla posizione di supremazia dello Stato riconosciuta dalla Corte Costituzionale, e successivamente ripresa da S. BARTOLE, relazione *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni anche alla luce della legge costituzionale n. 1 del 2012*, al seminario *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni. La lezione dell'esperienza*, Roma, Palazzo della Consulta, 15 maggio 2015, p. 16.

<sup>51</sup> In particolare, con la sentenza 21 gennaio 2016, n. 7, la Corte ha statuito che “perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine. Da ultimo, essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali” (cons. in dir. § 2).

<sup>52</sup> V., *ex multis*, Corte Cost. 16 settembre 2016, n. 211, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, co. 224, l. 23 dicembre 2014, n. 190 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale, legge di stabilità 2015”, nella parte in cui era prevista una ripartizione di risorse su base regionale disposta con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti, “sentita” la Conferenza Stato-Regioni, anziché “d'intesa” con essa; Corte Cost. 14 luglio 2017, n. 192, la quale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 co. 526 e 536, l. 29 dicembre 2015, n. 208 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge di stabilità 2016”, nella parte in cui era previsto che i decreti ministeriali ivi contemplati fossero emanati “sentita” la Conferenza Stato-Regioni, anziché “d'intesa” con la stessa.

<sup>53</sup> Al riguardo, v. Corte Cost. 2 febbraio 2011, n. 33, cons. in dir. §3; più di recente Corte Cost. n. 2 dicembre 2019, n. 246, in cui, con riferimento alla materia della protezione civile, ai fini della chiamata in sussidiarietà, sono stati ritenuti sufficienti moduli partecipativi “meno coinvolgenti”, quali il “mero raccordo” o il “parere della regione interessata” (cons. in dir. §5). Per un commento si rinvia a R. PINARDI, *Incostituzionalità “sopravvenuta” vs manipolazione degli effetti temporali: alcune precisazioni terminologiche e concettuali*, 1/2020, disponibile in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>54</sup> In tal senso, cfr. M. MANCINI, “*Il curioso caso della chiamata in sussidiarietà*”: *trasfigurazione e distorsione del modello originario*, in *Ricerche giuridiche*, vol. III, n. 1 – giugno 2014, p. 34.

Stato e le Regioni sia così inestricabile da comportare inevitabilmente l'attrazione delle funzioni da parte dello Stato, sempre con la previsione di adeguati meccanismi cooperativi<sup>55</sup>.

Stante quanto sopra, allorché si perverrà all'ampliamento delle autonomie regionali, attraverso la legge di approvazione del Parlamento di ogni singola intesa tra il Governo e la Regione interessata, sulla base della procedura stabilita dalla legge n. 86/2024, non potranno che restringersi le possibilità di applicazione della chiamata in sussidiarietà.

È da ritenere che il presumibile ridimensionamento della c.d. chiamata in sussidiarietà nelle materie che rientreranno nell'ambito dell'autonomia differenziata attribuita alle Regioni che ne faranno richiesta e la otterranno, appare suscettibile, a sua volta, di ingenerare una sorta di "ribaltamento" del meccanismo stesso della chiamata in sussidiarietà, in quanto le Regioni potrebbero "attrarre" il potere legislativo per la regolazione delle funzioni amministrative loro attribuite<sup>56</sup>. Ciò sarebbe ulteriormente motivato dalla inevitabilità di "riconoscere alla Regione beneficiaria del conferimento il potere di derogare alla disciplina legislativa statale, al fine di tenere conto delle specialità derivanti dal riconoscimento di un più ampio grado di autonomia amministrativa e finanziaria"<sup>57</sup>.

D'altra parte, una volta intervenuta un'intesa, fatta propria dal Parlamento con una legge rinforzata, sulla materia che ne costituisce oggetto, non potrebbe essere più praticata da parte dello Stato alcuna attrazione, né apparirebbe più plausibile ricorrere a strumenti collaborativi alternativi a quelli che abbiano dato luogo, al massimo livello, al processo di differenziazione fondato sull'attribuzione alle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Non appare invece plausibile supporre che il riconoscimento dell'autonomia differenziata possa incidere sulle materie di competenza legislativa statale trasversale, la cui individuazione è stata posta a garanzia delle esigenze unitarie della Repubblica.

Come noto, è stata la giurisprudenza costituzionale a delineare le competenze legislative statali trasversali, ritenendole idonee a interferire con qualsiasi materia rientrante nelle competenze legislative concorrenti o residuali delle Regioni<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> Cfr., in tal senso, A. MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in *Federalismi.it*, n. 5/2020, p. 89.

<sup>56</sup> Ciò spiega, secondo S. MANGIAMELI, come sin dall'avvio dei percorsi istruttori, seguiti dai Governi che si sono succeduti, a seguito delle richieste di autonomia formulate, a partire dal 2017, dalle Regioni Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, le medesime Regioni "abbiano accettato di buon grado il capovolgimento del paradigma dell'art. 116, terzo comma, Cost." (S. MANGIAMELI, *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, cit. p. 20), nella convinzione che, una volta codificata l'intesa con l'approvazione parlamentare, si sarebbero resi "intangibili gli spazi di autonomia amministrativa ottenuti, tanto più che la legge di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., dovrebbe rispettare i principi dell'art. 119 Cost." (*ibidem*, p. 21).

<sup>57</sup> F. GALLARATI, *Le conseguenze dell'attuazione del regionalismo differenziato sul riparto di competenze legislative tra differenziazione e sussidiarietà*, in *Diritti regionali*, n.1/2020, p. 490.

<sup>58</sup> Come sottolineato da S. SCAGLIARINI, *Gli ambiti di differenziazione regionale: virtù (del modello) e vizi (della sua attuazione)*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, cit. p. 336, le materie trasversali "sono frutto di una elaborazione giurisprudenziale che ha portato alla affermazione di un Titolo V vivente, piuttosto lontano dal suo tenore letterale originario, nel quale le competenze finalistiche hanno sostituito i principi

In particolare, la più volte citata sentenza della Corte Costituzionale 274/2003, ha considerato come anche nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma del 2001, “allo Stato sia pur sempre riservata nell’ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all’art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un’istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, con i limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell’esigenza di tutelare l’unità giuridica ed economica dell’ordinamento stesso (art. 120, comma 2). Tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento”<sup>59</sup>.

Invero, l’evoluzione della giurisprudenza costituzionale ha portato a delineare materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva statale, ma anche alla legislazione concorrente (in questo caso attraverso l’emanazione di norme di principio) in grado di incidere significativamente sulla legislazione residuale delle Regioni nonché sulla legislazione di dettaglio di queste ultime in tema di competenze legislative concorrenti.

Forse su tale versante l’attribuzione di ulteriori materie alle competenze regionali consentirà di soddisfare esigenze di chiarezza nella delimitazione delle sfere di attribuzione tra Stato e Regioni. Purché sia tenuto costantemente presente che le competenze legislative trasversali dello Stato possono ben incidere, teoricamente, anche sulle materie non strettamente riferibili ai LEP (si pensi ad esempio, al commercio con l’estero, alla protezione civile, al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario).

---

fondamentali come strumento a disposizione dello Stato per garantire interessi unitari, tra cui, in primo luogo, la parità nel godimento dei diritti; e se i principi possono, in effetti, essere destinati a venir meno con l’attuazione del terzo comma della norma costituzionale *de qua*, le materie trasversali, in quanto espressive di una competenza statale inderogabile, finiscono invece per porsi come un limite implicito alla differenziazione” (in tal senso, cfr., altresì, C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura dell’art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 26/09/2018, n. 18/2018, p. 11, secondo la quale, la richiesta di autonomia differenziata non dovrebbe attenersi “ai restanti poteri esclusivi statali che non costituiscono materie ma limiti generali, trasversali rispetto a queste ultime, a garanzia dell’unità del sistema, come le clausole dell’art. 117, comma 2, Cost. riguardanti la tutela della concorrenza, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, l’ordinamento civile”). È bene tuttavia chiarire, come avverte G. FALCON, *Le materie trasversali: tutela dell’ambiente, tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni*, in *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 15 maggio 2015*, p. 4, che le “clausole di competenza trasversale non sono un’invenzione della Corte, esistono nel testo della Costituzione. Il problema, dunque, sta nel determinarne il significato”. Le competenze trasversali sono state definite “materie non materie” da A. D’ATENA, nel senso che esse, pur non essendo materie in senso tecnico, costituiscono titolo per l’esercizio del potere legislativo da parte dello Stato. (A. D’ATENA, *Materie legislative e tipologie delle competenze* in *Quaderni costituzionali*, 1/2003, p. 5, nonché in *Le Regioni, dopo il big bang. Il viaggio continua*, Giuffrè, Milano, 2005, pp. 15-23).

<sup>59</sup> Corte Cost. n. 274/2003, cons. in dir. §2.1.

#### **4. L'istituzione da parte del Ministro per gli affari regionali e le autonomie di un'apposita Commissione di studio con il compito di esaminare la possibilità di ridisegnare il quadro normativo regolatorio del sistema delle Conferenze**

Indipendentemente dalla estensione, più o meno ampia, degli ambiti di operatività delle Conferenze che si potrà avere a seguito della concreta attuazione dell'autonomia differenziata, la definizione aggiornata del raccordo tra Stato, Regioni e Autonomie locali territoriali richiede un adeguamento normativo della disciplina del sistema delle Conferenze al fine di corrispondere alle rinnovate esigenze poste dalle prospettive evolutive dell'intero quadro istituzionale.

Alla luce di quanto sopra, va ricordata l'iniziativa assunta lo scorso anno dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, Sen. Roberto Calderoli, di istituire con proprio decreto una speciale Commissione di esperti con compiti di studio e analisi dei temi legati all'organizzazione e al funzionamento del sistema delle Conferenze.

Nel suo intervento in occasione dell'insediamento della Commissione<sup>60</sup> il Ministro, dopo aver sottolineato come il sistema delle Conferenze sia stato delineato da fonti legislative precedenti alla riforma del Titolo V della Costituzione “con alcuni evidenti disallineamenti e anacronismi”, e rilevando altresì come uno dei “principali punti deboli” della riforma costituzionale sia costituita dal mancato intervento sul “tema dei raccordi tra centro e periferia”, ha espresso l'auspicio che la disciplina normativa delle Conferenze possa essere adeguato ai nuovi assetti del sistema delle fonti e delle forme di governo, valutando “se istituti come il parere, l'accordo o l'intesa (oggi disciplinati dal d.lgs. n. 281/1997) abbiano bisogno di una nuova messa a fuoco, più aderente alle trasformazioni del regionalismo italiano”.

Gli ambiti degli spunti che la Commissione di studio deve fornire al Governo, in tal modo delineati, inducono a ritenere che si intenda rimodulare la stessa disciplina legislativa del sistema delle Conferenze, non tralasciando di operare una più puntuale definizione degli aspetti procedurali da regolare in via amministrativa.

Non è escluso tuttavia – e questo il Ministro lo ha detto chiaramente – che possa inverarsi anche una “opzione zero”, consistente nel “mantenere l'assetto come si è consolidato fino ad oggi” o limitarsi a dettare una nuova disciplina solo sul piano amministrativo.

Contestualmente il Ministro non ha mancato di accennare alla circostanza di come già all'inizio dell'attuale legislatura sia stato anche posto il tema della “costituzionalizzazione delle Conferenze”.

---

<sup>60</sup> L'intervento, svoltosi il 31 maggio 2023, è consultabile sul sito *internet* del Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, <https://www.affariregionali.it/comunicazione/notizie/2023/giugno/insediata-commissione-di-studio-e-analisi-sistema-conferenze-calderoli-aggiornare-disciplina-per-favorire-leale-collaborazione-tra-stato-regioni-e-autonomie-locali/>.

Ad un anno di distanza dal suo insediamento, si è in attesa che siano rese pubbliche le conclusioni cui è pervenuta la Commissione di studio.

Appare del tutto comprensibile il tempo impiegato, sia per l'ampio spettro delle soluzioni istituzionali proponibili (dalla opzione zero, alla costituzionalizzazione delle Conferenze) sia, e, forse, soprattutto, perché non si poteva fare a meno di attendere l'emanazione della legge quadro di attuazione dell'art. 116, co. 3 Cost. in tema di autonomia regionale differenziata.

## 5. Conclusioni

La recente emanazione della più volte citata legge 86/2024, oltre a tracciare il perimetro entro il quale andrà a dispiegarsi l'autonomia regionale differenziata, ha posto nuove basi sulle quali reimpostare normativamente la disciplina del sistema delle Conferenze, il cui contenuto non potrà certamente disattendere la soluzione di problematiche da tempo sussistenti, inquadrandola anche nella prospettiva di un'accentuata autonomia normativa (nonché organizzativa) da riconoscere alle Regioni che intenderanno avvalersi di quanto previsto dal terzo comma dell'art. 116.

Una volta che saranno rese pubbliche le conclusioni e le eventuali proposte che scaturiranno dal lavoro di studio e analisi della Commissione istituita dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie, potrà essere più chiara la prospettiva entro la quale saranno definite le strategie volte a stabilizzare ed eventualmente innovare il sistema di raccordo istituzionale tra lo Stato, le Regioni e le Autonomie locali territoriali.

Non si può tuttavia, fin da ora, fare a meno di sottolineare come a seguito dell'introduzione della disciplina legislativa sull'autonomia differenziata, si renda necessario assicurare l'utilizzo di meccanismi che consentano la scrupolosa verifica dei risultati conseguiti dalle Regioni dotate di maggiore autonomia e nel contempo evitare che la differenziazione possa tradursi in una discriminazione (o meglio, in un'accentuazione di discriminazioni già ataviche) tra le Regioni stesse.

Indipendentemente da qualsiasi giudizio di merito sui contenuti della legge 86/2024, appare di tutta evidenza come all'ampliamento dell'autonomia regionale debba fare riscontro il ripristino di adeguate forme di controllo statale a tutela dei profili di unitarietà.

In tale ambito e soprattutto mediante il ricorso allo strumento offerto dall'art. 120, co. 2 Cost., finora troppo poco utilizzato, possono riaprirsi ampi spazi di operatività e confronto da svilupparsi proprio all'interno delle Conferenze, in modo da garantire che, qualora ne dovessero ricorrere le circostanze, l'eventuale intervento del Governo per sanare situazioni di inefficienza e di palese squilibrio, possa essere attentamente valutato e disposto senza che nessun ente territoriale si senta leso nelle sue prerogative.

Sotto tale profilo appare significativo quanto previsto dal d.l. 7 giugno 2024, n. 73 in materia di riduzione dei tempi delle liste d’attesa delle prestazioni sanitarie, con il quale si è proceduto alla istituzione di un organismo (statale) di verifica e controllo sull’assistenza sanitaria erogata dalle Regioni.

A tale organismo originariamente era stato attribuito “il compito di vigilare e svolgere verifiche presso le aziende sanitarie locali e ospedaliere e presso gli erogatori privati accreditati sul rispetto dei criteri di efficienza e di appropriatezza nella regolazione dei servizi e delle prestazioni sanitarie e sul corretto funzionamento del sistema di gestione delle liste d’attesa e dei piani operativi per il recupero delle liste medesime” (art. 2, co. 2).

Dopo le valutazioni negative espresse dalla Conferenza delle Regioni, la quale, all’unanimità (con la sola eccezione della Regione Lazio) ha ritenuto che l’esercizio di un potere ispettivo diretto da parte dello Stato sulle ASL ledesse le prerogative regionali, è stata trovata, in sede di conversione, una soluzione di mediazione che, nel mantenere l’istituzione del suddetto organismo in capo al Ministero della salute, attribuisce ad esso poteri di accesso con l’obbligo di comunicarne gli esiti al Responsabile Unico regionale dell’Assistenza Sanitaria (RUAS), che provvede a valutare i conseguenti interventi da disporre. Significativa è la disposizione in virtù della quale, in caso di mancata individuazione del RUAS, l’organismo di cui trattasi potrà esercitare sulle strutture sanitarie i poteri sostitutivi attivati previo contraddittorio e osservando le modalità e le procedure che saranno individuate con un d.p.c.m. da adottarsi, previa Intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, entro trenta giorni dall’entrata in vigore della legge di conversione del citato d.l.

Sia pur in forma attenuata viene affermato il principio che l’intervento risanatore dello Stato ai sensi dell’art. 120, co. 2 Cost. possa essere svolto attraverso una preventiva attività ricognitiva ed ispettiva. Il sistema delle Conferenze può costituire, se sapientemente modulato, la sede deputata all’esame delle diverse problematiche da affrontare a tutela dell’unità della Repubblica e dei diritti dei cittadini.

Si ha l’impressione infatti che proprio in una materia, come quella sanitaria, rispetto alla quale è elevata la sensibilità per la tutela dei diritti dei cittadini, si stiano individuando ulteriori campi di applicazione di utili forme di raccordo istituzionale (attivabili anche in altri settori di forte impatto sociale) che potranno trovare concreta ed efficace operatività nel sistema delle Conferenze.