

AUTONOMIA, UGUAGLIANZA, LIVELLI ESSENZIALI

(Versione provvisoria)

D. Mone

Ricercatore di Diritto pubblico, Università della Campania L. Vanvitelli

1. Autonomia e uguaglianza: un rapporto non inversamente proporzionale
2. L'autonomia regionale ex art. 117 Cost. e l'autonomia regionale ex art. 116 Cost., comma 3
3. I principi fondamentali ed i livelli essenziali delle prestazioni: fra tutela delle istanze unitarie e principio autonomistico
 - 3.1 Unità ed autonomia nell'esperienza attuativa della potestà concorrente: il nodo delle materie e dei principi fondamentali
 - 3.2 La garanzia dell'unità nell'esercizio della potestà residuale regionale: il ruolo dei livelli essenziali delle prestazioni
4. Considerazioni conclusive

1. Autonomia e uguaglianza: un rapporto non inversamente proporzionale

L'art.5¹, com'è noto, al termine dei lavori della seconda Sottocommissione in Assemblea costituente, posto in apertura del Titolo V, fu collocato fra i principi fondamentali della Costituzione, in sede di coordinamento finale del testo costituzionale².

Tale collocazione e la natura di principio fondamentale, che all'autonomia (ma anche, contestualmente, all'unità ed indivisibilità), di conseguenza, furono assegnate, hanno inciso sull'interpretazione delle disposizioni di cui al Titolo V della Costituzione³, nella prospettiva "dell'incompatibilità con esso di letture riduttive dell'autonomia, alla cui massima espansione il sistema risulta invece orientato"⁴, evidentemente nel rispetto degli altri due richiamati principi, del pari sanciti dal medesimo articolo.

In effetti la disposizione *de qua*, anche dal punto di vista letterale, indirizza verso una simile interpretazione dal momento che assegna alla Repubblica il compito non solo di riconoscere (il che rinvia alla considerazione della preesistenza delle autonomie locali – sebbene non tutte – all'ordinamento costituzionale) ma anche di promuovere le autonomie disvelando un *favor* per l'espansione del loro ruolo⁵.

Un tale atteggiamento di favore della Costituente per le stesse, stante la centralità del principio unitario affermata qualificando la Repubblica "una e indivisibile", sembra trovare ragionevole giustificazione solo per gli effetti che un sistema autonomistico può dispiegare sul funzionamento dello Stato, solo cioè considerando un'attuazione del principio autonomistico non contrastante con quello unitario ma addirittura funzionale al suo rafforzamento.

Tradizionalmente e comprensibilmente, considerato il periodo storico da cui l'Italia usciva e di cui era nitido il ricordo nella prima fase di vigenza della Costituzione, è stato posto l'accento sui benefici di un sistema autonomistico maturo in termini di salvaguardia del livello di democrazia⁶ di un Paese⁷; in una prospettiva di garanzia dei diritti e, in particolare, di garanzia degli stessi sull'intero territorio

¹ V. S. STAIANO, *Art. 5, Costituzione italiana*, Roma, 2017.

² R. BIFULCO, *Art. 5* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, I, Torino 2006, p. 135. La diversa collocazione dell'articolo fu proposta da Perassi che ne giustificava l'accoglimento tra i principi fondamentali in quanto la relativa disposizione, "enunciando i principi di autonomia locale e di decentramento, concorre a delineare la struttura della Repubblica". Tale articolo, insomma, concerneva "il modo di essere della Repubblica, per quanto riguarda la sua articolazione". Le parole di Perassi sono riportate da R. BIFULCO, *Art. 5, cit.*, p. 135.

³ G. RIVOSECCHI, *Articolo 5* in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana, Commento articolo per articolo*, Bologna, 2018, p. 41 che riporta l'orientamento di C. Esposito. In tale prospettiva R. BIFULCO, *Art. 5, cit.*, p. 136, parla dell'art. 5 come di "*norma di programma*, vale a dire che esso orienta e vincola le attività giuridicamente rilevanti degli organi della Repubblica secondo i principi fondamentali da esso posti".

⁴ G. RIVOSECCHI, *Articolo 5, cit.*, p. 42. Di recente, in tal senso M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti* in *Osservatorio sulle fonti*, 2002, p. 143, laddove, a proposito dell'art. 116, comma 3, Cost., sostiene che se, oggi "sarebbe senz'altro ammissibile un intervento di revisione volto a correggere (nel senso del miglioramento e della razionalizzazione, oppure della semplice modifica di elementi non essenziali) il contenuto dell'art. 116, c. 3°, Cost., sarebbe costituzionalmente illegittimo, perché andrebbe ad intaccare in senso riduttivo i principi supremi della forma di stato, un intervento di revisione volto ad eliminare *tout court* la prospettiva del regionalismo differenziato a favore di un semplice ritorno al modello dell'uniformità "obbligata".

⁵ F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, 1978

⁶ In tal senso, la Corte cost., con sentenza n. 229 del 1989, riconobbe alle Regioni "autonomia politica" e, con sentenza n. 219 del 2013, le pose al vertice di «un circuito politico-rappresentativo, che è ulteriore e diverso rispetto all'indirizzo politico ed amministrativo di cui si rende garante il Governo della Repubblica, e che corrisponde all'accentuato pluralismo istituzionale e delle fonti del diritto prescelto dalla Costituzione».

⁷ C. ESPOSITO, *Autonomie e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione* in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, p. 83, sottolinea come il decentramento politico-istituzionale, da un lato, impedisce forme di concentrazione del potere e, dunque, autoritarismi, dall'altro, consente una partecipazione attiva del cittadino che si integra nella vita della comunità locale, regionale e statale (p. 81). Le autonomie regionali, in seno alla Costituente, erano viste come limite a rischi di derive autoritarie dello Stato da V. CRISAFULLI, *Vicende della questione regionale* in *Le Regioni*, 1982, p. 497.

nazionale, già in sede costituente, peraltro, la regionalizzazione era finalizzata specificamente “al superamento dell’asimmetria territoriale e alla soluzione della risalente questione meridionale”⁸; più di recente, e in concomitanza con la rilevanza che l’elemento economico-finanziario ha acquisito in termini di condizionamento del compito di garanzia dei diritti fondamentali affidato dagli articoli 2 e 3, Cost., comma 2, alla Repubblica, si è posto l’accento sull’efficienza organizzativa⁹ che caratterizzerebbe un sistema fondato su Regioni forti rispetto ad un sistema fondato su Regioni deboli: si sono considerati, in ultima analisi, gli effetti di un certo tipo di organizzazione, improntata ad un livello maggiore di autonomia, sulla capacità di garantire i diritti fondamentali della persona¹⁰. Si è posto l’accento, in sostanza, sul nesso funzionale fra autonomia ed unità, quale godimento di un determinato eguale livello minimo di diritti su tutto il territorio nazionale, nel rispetto del principio di economicità.

A tali letture del principio autonomistico, si sono contrapposte le posizioni di quanti hanno visto collegato ad un suo rafforzamento (in particolare, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione) un rischio per la tenuta del principio unitario. Si è evidenziato, in generale, come un maggiore grado di autonomia potrebbe assicurare un più elevato livello di garanzia dei diritti fondamentali, in determinate Regioni, e ridurlo in altre¹¹, laddove la maggiore autonomia si dovesse tradurre in una riduzione di risorse per lo Stato, pregiudicando la funzione perequativa.

Rispetto ad una tale dicotomia di vedute, al netto di qualunque posizione preconcepita, sembra potersi ritenere che, ove la relazione positiva fra grado di autonomia delle Regioni ed efficienza dei servizi offerti in alcune di esse sia suffragata da dati obiettivi, non possa che considerarsi un maggior grado di autonomia, razionalmente, un elemento da perseguire. Contestualmente, tuttavia, va garantito che dal suo riconoscimento non risulti pregiudicato il principio di unità della Repubblica e, nel caso, vanno previsti congegni volti ad evitare un simile pregiudizio.

In base all’art.5 Cost., infatti, non si può promuovere un’autonomia contrastante con l’unità, come deriverebbe dall’attuazione di un regionalismo differenziato finalizzato al trattenimento di risorse economico-finanziarie sul territorio¹², ma al contrario strumentale ad essa¹³. Si tratta di un rapporto, peraltro, biunivoco: se, infatti, l’autonomia è strumentale all’unità, espressa in termini di

⁸ S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto* in *gruppodipisa.it*, 03/2019, p. 226.

⁹ In tal senso ad esempio L. ANTONINI, *Art. 117, 2°, 3° e 4° co.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di) *Commentario alla Costituzione*, Vol. III, Torino, 2006, p. 2229.

¹⁰ Così A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. III, Torino, 2006, p. 2179, in particolare, a proposito dell’introduzione del procedimento ex art. 116, comma 3, Cost., con la legge cost. n. 3 del 2001 che sarebbe “ispirato, invece, ad una logica funzionale, in quanto è volto a modulare gli ambiti d’azione delle autonomie regionali in relazione alle rispettive potenzialità di gestione degli interessi collettivi. L’assegnazione di nuovi spazi di intervento, pertanto, è legata alla capacità concreta della singola Regione richiedente, che deve concordare con lo Stato l’assunzione di nuovi compiti”.

¹¹ Si rinvia sul punto a A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse* in *Diritto pubblico europeo – Rassegna on line*, n. speciale 2 (2019), a cura di A. LUCARELLI e A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato? Si segnalano, nel medesimo numero, i contributi di A. Morelli, A. Patroni Griffi, G. Petrillo, G. Tesauro, M. Villone.*

¹² Da ultimo G. Rivosecchi, Webinar, 12 giugno 2020, Autonomie territoriali e forme di differenziazione organizzato dall’Associazione Gruppo di Pisa la cui registrazione è disponibile in *gruppodipisa.it*, ha ricordato che il regionalismo differenziato non è strumento per il trattenimento di maggiori risorse da parte delle Regioni ma per l’esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, cui corrisponderà l’ammontare di risorse necessario a garantirle.

¹³ Sia consentito sul punto rinviare a D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell’art. 116, comma 3, Cost., conforme a Costituzione* in *RivistaAic*, 1/2019.

uguaglianza, l'unità è strumentale all'autonomia quale preconditione rispetto al suo sviluppo¹⁴ ma anche al suo corretto funzionamento¹⁵.

Nella presente relazione, interessa approfondire il nesso fra principio di autonomia e uguaglianza nell'accezione di eguale livello minimo di diritti riconosciuti e garantiti ai cittadini sull'intero territorio nazionale (espressione del principio unitario connotante la forma di Stato italiana).

Tale nesso sarà analizzato tenendo conto dell'evoluzione del concetto di uguaglianza a seguito della riforma del Titolo V, per effetto, in particolare, dell'emersione della questione della sua sostenibilità economico-finanziaria che ha portato alla costituzionalizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, all'art. 117, comma 2, lett. m¹⁶.

L'assunto alla base dell'indagine è che "tra principio autonomistico ed eguaglianza, il rapporto non è, di necessità, inversamente proporzionale, ma strettamente dipendente dalle forme assunte dall'ordinamento giuridico"¹⁷.

Del resto, sembra rendere ragionevole un tale approccio la constatazione, sotto gli occhi di tutti¹⁸, che, *a contrario*, "il regionalismo dell'uniformità"¹⁹ mortificante l'essenza stessa del principio autonomistico non è "riuscito, nonostante i vari decenni d'applicazione, a garantire l'unificazione delle condizioni di vita"²⁰. Anche per questo, nel 2001, dopo cambiamenti già introdotti nel sistema per effetto della legislazione ordinaria, si è proceduto alla più ampia revisione del testo costituzionale finora approvata, valorizzando il ruolo delle autonomie, in particolare delle Regioni, in attuazione dell'art. 5, nell'interpretazione proposta²¹.

¹⁴ Di recente tale verso della relazione biunivoca fra autonomia ed unità è stata evidenziata a proposito del regionalismo differenziato. E' stato, infatti, sottolineato come il regionalismo differenziato può essere efficacemente posto in essere soltanto se lo Stato svolge un ruolo forte al centro (V. S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna*, (novembre 2017), Indagine conoscitiva della Commissione regionale per le questioni regionali, (audizione del 29 novembre 2017) in www.issirfa.cnr.it).

¹⁵ Tanto sembra affermato da S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 226: "Non v'è, infatti, nessun caso, nell'esperienza storica, di Stato sociale, ispirato a principio di eguaglianza, che abbia potuto mettere in conto la dissoluzione dell'unità: il welfare è unitario e centralizzato nella sua propulsione prima; i soggetti di autonomia corrispondono ai diritti sociali in un quadro di cooperazione con il centro, secondo logica di perequazione dal centro guidata".

¹⁶ L. ANTONINI, *Art. 117*, cit. A. ROMANO TASSONE, *Legge n. 241 del 1990 e competenze regionali: osservazioni sulla posizione di A. Celotto e M.A. Sandulli in federalismi.it*, 5, 2006, p. 515, considera la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni "oggi, la nuova concretizzazione del principio di uguaglianza, da intendersi non più come uguaglianza di trattamento normativo, bensì come eguaglianza di trattamento sostanziale dei cittadini [...]".

¹⁷ R. BIFULCO, *Art. 5*, cit., p. 137.

¹⁸ Le differenze economiche e sociali che attraversavano le Regioni alla fine degli anni Novanta (L. ANTONINI, *Art. 117, 2°, 3° e 4° comma*, cit., p. 2229) risultano confermate se non acuite oggi.

¹⁹ L'espressione è di F. TRIMARCHI BANFI, *Il regionalismo e i modelli in Le Regioni*, 1995, p. 255 ss.

²⁰ L. ANTONINI, *Art. 117*, cit.

²¹ A. D'ATENA, *Prefazione* a T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie, Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001, p. 1, definisce le innovazioni introdotte dalle leggi costituzionali 1/1999, 2/2001 e 3/2001, dotate di "una carica che non è retorico definire rivoluzionaria", avendo consentito di superare l'idea di uno Stato con funzione di tipo tutorio nei confronti delle regioni, pur titolari, queste, di sfera di autonomia costituzionalmente riconosciuta. L. ELIA, *Introduzione* in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., pp. 7-8, vede nella riforma del Titolo V "il superamento del contrasto interno alla Costituzione che si era determinato nel corso degli ultimi anni [...]: una nuova lettura dell'art.5 Cost., a proposito del principio di autonomia (insieme a quelli dell'unità e dell'indivisibilità) alla luce del principio di sussidiarietà, aveva determinato una scissura all'interno del corpo normativo della Costituzione, per cui gran parte del titolo V veniva ad essere inadeguata e perfino contrastante con la nuova lettura che dell'art. 5 veniva data". F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi)*, Relazione tenuta nel corso del 50° Convegno di studi amministrativi (Varenna, 16, 17 e 18 settembre 2004): "L'attuazione del titolo V della Costituzione" in *astrid-online.it*, sottolinea come la riforma del Titolo V sia da

In particolare, l'art. 117 Cost. e l'art. 116 Cost., comma 3, nella formulazione introdotta con legge cost. n. 3 del 2001, in combinato disposto con gli altri articoli costituzionali che contribuiscono a connotarli, sono a fondamento di due differenti modelli di regionalismo riferibili alle Regioni ordinarie²² (prescindendo dal tema della specialità, su cui si rinvia alla relazione di Giuseppe Mobilio²³).

L'art. 117 Cost., nella prospettiva qui assunta, fonda un'autonomia che si potrebbe definire "ordinaria" riconosciuta dalla Costituzione stessa a tutte le Regioni di diritto comune e che consente loro di differenziarsi, ricorrendo alla potestà legislativa concorrente (nel rispetto dei principi fondamentali e delle competenze esclusive statali trasversali oltre che della Costituzione, del diritto internazionale e del diritto comunitario), ed alla competenza residuale (anch'essa da esercitarsi nel rispetto dei vincoli sopra richiamati, eccetto che i principi fondamentali). In tale modello di regionalismo rientra anche la differenziazione che si può perseguire, sul piano amministrativo, attraverso l'art. 118 Cost. che, come evidenziato in dottrina, richiama espressamente detto principio in aggiunta a quelli di sussidiarietà ed adeguatezza ai quali informare l'attribuzione delle funzioni amministrative agli enti costitutivi della Repubblica²⁴, nonché la possibilità di operare scelte in merito all'organizzazione del potere regolamentare ai sensi dell'art. 117, comma 6, Cost.

L'art. 116, comma 3, Cost., fonda, invece, un'autonomia da negoziare Regione per Regione e consistente non soltanto nella diversa disciplina che ciascuna Regione può dettare in materie di competenza concorrente o residuale ma anche nella potenziale differenza fra materie stesse (*rectius* parti di materie) in cui le diverse Regioni chiedono ed eventualmente ottengono "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", ossia la possibilità di esercitare differenti funzioni (legislativa, regolamentare, amministrativa) per l'adozione di differenti discipline²⁵. Tali potenzialità connoterebbero l'asimmetria rispetto alla differenziazione²⁶.

considerarsi "un profondo cambiamento" rispetto al sistema normativo fino ad allora vigente ma contestualmente segnata da "rilevante continuità rispetto al disegno costituzionale originario" (p. 2) In sostanza, per l'A., p. 3, solo con la riforma del Titolo V l'art. 5 Cost. "trova una piena e compiuta corrispondenza anche nelle norme della Parte II della Costituzione". In tal senso M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema in federalismi.it*, 3 dicembre 2008, p. 5.

²² Ritengono che l'art. 116, comma 3, Cost. sia riferibile soltanto alle regioni ordinarie, tra gli altri, A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116* in R. BIFULCO, A. BELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario*, cit., p. 2179 e soprattutto p. 2207. Sul tema v. A. POGGI, *Art. 116, comma 3: norma di norma di sistema o norma di razionalizzazione del regionalismo ordinario?*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato: un percorso difficile* (Atti del convegno Regionalismo differenziato: opportunità e criticità, Milano 8 ottobre 2019, pubblicati nel sito telematico del Centro Studi sul federalismo)

²³ Propone una lettura differente ma sotto alcuni profili simile M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive*, cit., p. 7, per il quale con la riforma del Titolo V non si può parlare più di binomio "uniformità/specialità" con riferimento all'ordinamento italiano ma di binomio "diritto comune" e "diritti differenziati".

²⁴ E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano* in *Consultaonline*, 1, 2020, p. 36.

²⁵ In tal senso M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive*, cit., p. 14, spiega come la "norma costituzionale non impone affatto che la maggiore autonomia regionale debba necessariamente dispiegarsi solo sul versante della potestà legislativa e solo nel senso della semplice riqualificazione (a favore della Regione) delle singole materie tra un tipo di potestà legislativa e l'altro [...]. [...] il meccanismo di differenziazione regionale preso in esame presenta astrattamente una pluralità di opzioni assai ampia e variegata, assumendo potenzialità ancora in gran parte inesplorate che qui possono essere solo sommariamente – e certo non esaustivamente – indicate per grandi ambiti". V. anche, più dettagliatamente sul punto M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, cit., 163 ss., nonché ID., *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 13 dicembre 2002, 14 ss.

²⁶ R. BIFULCO, *Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea* in *diritti regionali.it*, 5 febbraio, 2020, pp. 155-156: "una cosa sono le differenziazioni che necessariamente intercorrono tra le unità componenti una qualsiasi entità composta, come lo Stato federale, e che possono essere della più varia natura (geografica, economica, demografica e così via); altra cosa sono le asimmetrie che possono esserci (oppure no) all'interno del medesimo Stato federale. [...] Le asimmetrie sono invece costruzioni o tecniche giuridiche, fatti linguistici, per disciplinare lo status di

L'autonomia ex art. 116, comma 3, Cost. è, evidentemente, di livello più elevato di quella realizzabile sulla base dell'art. 117 Cost.

Ora, se come si ritiene, autonomia ed uguaglianza non sono necessariamente inversamente proporzionali, anzi partendo dall'assunto che l'autonomia possa essere, a certe condizioni, funzionale all'uguaglianza²⁷, è interessante approfondire se e a quali condizioni un livello più elevato di autonomia o di regionalismo possa o, addirittura debba, essere preferibile; se e quando, in altri termini, dall'attivazione di un più elevato livello di autonomia non risulti pregiudicato il principio di uguaglianza²⁸ o, anzi, risulti un innalzamento verso l'alto del livello di uguaglianza nel godimento di diritti su tutto il territorio, a seguito, ad esempio, di liberazione di risorse da destinare alla perequazione, per effetto di più efficiente gestione di servizi da parte di determinate Regioni.

Nella prospettiva indicata, centrale appare chiarire la natura e la finalità dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) definiti in modo uniforme dallo Stato su tutto il territorio a garanzia del principio di unità, e dei principi fondamentali, anch'essi finalizzati a garantire istanze unitarie.

L'effetto più significativo dell'attivazione dell'art. 116, comma 3 Cost., è, infatti, la possibilità, per le Regioni ordinarie, rispetto alle materie ivi indicate, di esercitare funzione legislativa svincolata dal rispetto dei principi fondamentali ma soggetta al rispetto delle competenze trasversali statali previste dall'art. 117, comma 2, Cost. e, in particolare, al rispetto dei LEP ex art. 117 Cost., comma 2, lett. m).

Insomma, appare essenziale, al fine di individuare il livello di autonomia che la Regione richieda di attivare e che, eventualmente lo Stato conceda, valutare quali ne siano gli effetti sul principio unitario.

L'analisi di tali aspetti, in altri termini, dovrebbe consentire di individuare, nelle diverse circostanze, le soluzioni in ordine all'attribuzione allo Stato o alla Regione di funzioni legislative, secondo lo statuto giuridico definito dalla legge di autonomia differenziata, in base alla loro coerenza rispetto al principio unitario e, contestualmente, al principio autonomistico. Il principio unitario dovrebbe essere garantito, volta per volta, con il minor sacrificio possibile dell'autonomia regionale: ricorrendo, solo ove necessario, all'esercizio di funzione legislativa esclusivamente statale; quindi, laddove la tutela dell'interesse unitario lo richieda, attraverso il riconoscimento alle Regioni di funzione legislativa, nel rispetto di tutti o alcuni principi fondamentali della materia; attraverso il riconoscimento di funzione legislativa regionale, vincolata esclusivamente al rispetto di leggi statali

una o più entità costitutiva dello Stato in maniera diversa da quanto stabilito per le altre unità (con la conseguenza che le Regioni italiane ad autonomia speciale sono un caso di asimmetria). Se è vero che le differenziazioni sono presenti in ogni Stato unitario composto, è anche vero che le differenze non creano necessariamente asimmetrie". Per M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive*, cit., p. 4: "Il regionalismo differenziato o asimmetrico indica propriamente una differenza tra le Regioni concernente il grado e/o la misura delle loro sfere di autonomia, dunque – in definitiva e principalmente – una differenziazione in astratto delle "forme e condizioni" dell'autonomia regionale, ossia del complessivo patrimonio di competenze e di poteri esercitabili dall'ente Regione nel sistema degli enti della Repubblica". In tal senso già A. ANZON DEMMIG, *Quale "regionalismo differenziato"?* in *Le Istituzioni del federalismo*, 1/2018, p. 51.

²⁷ In tal senso le parole di G. Rivosecchi nel corso del citato Webinar del 12 giugno 2020, *Autonomie territoriali e forme di differenziazione*, con riferimento a relazioni della sessione mattutina dello stesso. In particolare G. Rivosecchi, con riferimento alla relazione di O. Pfersmann, precisa che dalla necessaria affermazione dell'uguaglianza dei diritti costituzionali, non può dedursi la necessaria uguaglianza degli enti che sarebbe assicurata dalla loro disciplina con legge statale. Tale conclusione negherebbe l'essenza stessa dell'autonomia accolta nella Costituzione italiana che è differenziazione degli enti.

²⁸ Un tale approfondimento appare di interesse soprattutto nella fase attuale ove, dopo il primo tentativo di attuazione dell'art. 116 Cost., comma 3, arrivato ad una fase avanzata con la conclusione, nel 2019, di criticabili bozze di intesa fra Stato e singole Regioni (Emilia Romagna, Veneto e Lombardia), il processo ha subito una battuta d'arresto per effetto della crisi sanitaria che ha investito il Paese, a seguito della diffusione della pandemia da Covid-19. E', infatti, emersa una tendenza riaccentratrice di competenze statali (in particolare nell'ambito della salute) accompagnata ad una critica radicale al regionalismo differenziato che, invece, meriterebbe una valutazione obiettiva.

in materie cd. trasversali (in particolare, la determinazione dei LEP), quando tale intervento statale sia sufficiente a garantire le istanze unitarie.

2. L'autonomia regionale ex art. 117 Cost e l'autonomia regionale ex art. 116 Cost., comma 3

Ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost., le Regioni ordinarie possono chiedere allo Stato "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 [...]", ossia le materie cd. di competenza concorrente, "e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo con riferimento a quelle di competenza esclusiva statale di cui alle lettere l) limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace; n) norme generali sull'istruzione; s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali".

Come è stato condivisibilmente notato, "trattandosi di settori così vari e sottoposti a limiti diversi, in base al dettato costituzionale, la formula dell'intesa dà la possibilità di definire in maniera puntuale non solo gli ambiti che la Regione intende ottenere, ma anche di concordare, per così dire, i limiti di spettanza dello Stato secondo la consueta tipologia delle leggi regionali e dei rispettivi limiti"²⁹.

In particolare, rispetto alle materie di cui all'art. 117, comma 3 Cost., si è ritenuto che la Regione possa richiedere il passaggio delle stesse dalla competenza concorrente alla competenza residuale³⁰. Tale interpretazione ha suscitato notevoli perplessità con riguardo all'effetto che ne potrebbe derivare rispetto ad una potenziale abrogazione/modifica dell'art. 117, comma 2, 3 e 4 Cost., attraverso una legge rinforzata ma ordinaria³¹.

In proposito, pare preferibile un'interpretazione che, da un lato, sia più rispettosa del tenore letterale della disposizione, dall'altro, eviti il paventato effetto sull'art. 117 Cost.

Si può, infatti, interpretare la disposizione che, in effetti, fa riferimento a "forme e condizioni particolari di autonomia *concernenti* le materie" nel senso che la richiesta regionale, ad esempio, abbia ad oggetto l'esercizio di funzione legislativa con riferimento a specifici ambiti riconducibili a materia oggi ricompresa nell'elenco di cui all'art. 117, comma 3, Cost., secondo un particolare statuto giuridico definito nella legge di autonomia differenziata³².

Da ciò deriverebbe che i principi fondamentali dettati dalle leggi statali nella materia concorrente cui è riconducibile l'ambito materiale "negoziato" dalla Regione, tutti o anche solo alcuni, non rappresenterebbero più un limite per le leggi regionali.

I limiti da rispettare, in tali ipotesi, saranno rappresentati dalla Costituzione, dai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali che riguardano, ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost., tanto la potestà legislativa statale quanto le potestà legislative regionali; oltre che

²⁹ A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116* in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario*, cit., p. 2194. M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive*, cit., p. 12, dal riferimento alle materie di cui all'art. 116, comma 3, Cost., desume che le intese vadano stipulate "materia per materia" e che occorra individuare, preliminarmente, "stipulativamente, in modo certo, i confini della "materia" entro la quale la singola legge atipica sarà "abilitata" a disciplinare le forme e condizioni di maggiore autonomia regionale".

³⁰ S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 227, ritiene la modificazione dell'ordine costituzionale delle competenze preclusa ad un "intervento che non sia di revisione costituzionale". Nel caso di cui all'art. 116, comma 3, Cost., sarebbe possibile non "dislocare "materie", ma soltanto alcune funzioni in queste rientranti (e non per "blocchi" tanto estesi da esaurire" tutte le fattispecie comprensibili in ciascuna materia). In tal senso A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato*, cit., p. 4 ss., sostiene che, attraverso il procedimento di cui all'art. 116, comma 3 Cost., si può rischia di determinare la deroga all'ordine costituzionale delle competenze stabilito dall'art. 117 Cost. Per A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione in Federalismo fiscale*, 1/2007, pp. 145-146, la deroga all'ordine delle competenze di cui all'art. 117 Cost. sarebbe legittima, "sia pure limitatamente agli ambiti materiali indicati".

³¹ A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato*, cit., p. 4 ss.

³² In tal senso, S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 227, anche evidenziando il tenore letterale della disposizione.

dai principi generali che “attengono ad un’esigenza di omogeneità del sistema che fa apparire costituzionalmente necessaria la loro previsione”; dal limite delle riforme, che da un lato sarebbe escluso per la potestà regionale residuale dalla giurisprudenza costituzionale³³ dall’altro sarebbe riconducibile alla previsione dei livelli essenziali delle prestazioni³⁴.

Così, rispetto alla possibilità, per le Regioni, di esercizio di funzioni legislative vincolate a principi fondamentali o a quanto stabilito da leggi statali, nell’esercizio di competenze trasversali³⁵ in ambiti materiali di competenza esclusiva statale a Costituzione vigente, e assolutamente decisivi per la vita del Paese³⁶, l’interpretazione proposta consente di superare diverse criticità e di considerare l’ipotesi di regionalismo differenziato, rifuggendo da scenari catastrofici scaturenti da letture insostenibili sul piano della legittimità costituzionale³⁷.

In base alla lettura che si propone, infatti, la previsione della possibilità per ciascuna Regione di richiedere “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”, a prescindere dal fatto che, non necessariamente, avrebbe ad oggetto esercizio di funzione legislativa³⁸, ben potendo riguardare l’esercizio della funzione regolamentare³⁹ o amministrativa⁴⁰, soprattutto, non andrebbe riferita ad

³³ Corte cost. n. 274 del 2003, richiamata da A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, cit., p. 2195.

³⁴ A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, cit. p. 2195.

³⁵ In effetti, M. CECCHETTI, *La differenziazione*, cit., p. 167, proprio in considerazione della delicatezza delle materie di competenza esclusiva statale per cui è ammessa la differenziazione, ritiene che, in tali ipotesi, “non sarebbe da escludere, in linea di principio, la praticabilità e, in qualche caso, l’opportunità, del riconoscimento alla Regione di un potere normativo più limitato rispetto alla competenza legislativa concorrente e da esercitare soprattutto sul piano del potere regolamentare, mantenendo allo Stato la competenza generale per la disciplina sostanziale di rango legislativo. Si tratterebbe, in proposito, di attribuire alla Regione, in via generale, una potestà regolamentare per rispondere all’esigenza di adattare alla realtà regionale la disciplina legislativa sostanziale emanata dallo Stato, senza il pesante condizionamento delle specifiche deleghe consentite dall’art. 117, c. 6°”. Ancora l’A. considera che nelle materie di competenza esclusiva, le Regioni potrebbero chiedere anche il riconoscimento di potestà legislativa (residuale) per “la sola allocazione-distribuzione (tra la stessa Regione, le Province e i Comuni) delle funzioni amministrative nel territorio regionale, al fine di rompere, limitatamente a questo rilevante aspetto, il monopolio della legislazione statale in un ambito che resterebbe pur sempre affidato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato centrale. Tale soluzione, infatti, costituirebbe una esplicita deroga al regime delle fonti sull’allocazione delle funzioni amministrative così come configurato nell’art. 118, c. 2°, che collega la titolarità della potestà di conferire le funzioni amministrative agli enti locali alla competenza legislativa in ordine alla disciplina sostanziale della materia”.

³⁶ Particolarmente critica l’inclusione di tale “materia” fra quelle “negoziabili” dalle Regioni ordinarie ai sensi dell’art. 116.3 Cost., considerato che, “nel rispetto della ricchezza del pluralismo accolto nella Costituzione italiana, dettando le norme generali sull’istruzione, si cementa la base dell’unità nazionale” (Così R. CALVANO, *Scuola e Regioni differenziate, si vaga nel buio in laCostituzione.info*, 20 maggio 2019, che richiama altresì la sentenza n. 309 del 2010 della Corte costituzionale ove il Giudice delle leggi chiarisce che le “norme che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione «richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario e uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che usufruiscono del servizio di istruzione»”).

³⁷ In tal senso, ad esempio, con riferimento alla materia “tutela dell’ambiente”, la dott.ssa Del Corona, nel corso del Webinar del 12 giugno 2020, cit., rileva come potrebbe risultare coerente con il quadro costituzionale, soprattutto previo inserimento del valore ambientale nell’art. 9 Cost., già previsto da diverse proposte di legge costituzionale presentate al Senato, una collocazione della tutela ambientale fra le materie di competenza concorrente che si accompagni alla fissazione da parte dello Stato di livelli minimi di tutela, standard minimi da rispettarsi su tutto il territorio nazionale. A commento di tale proposta G. Rivosecchi, sottolinea, tuttavia, che la tutela per standard dell’ambiente, di cui ad un filone della giurisprudenza costituzionale non recentissimo, consentirebbe, già a Costituzione vigente, un intervento regionale in materia per innalzare lo standard di tutela. Si eviterebbe così il transito dell’ambiente tra quelle di competenza concorrente che vincolerebbe le Regioni al rispetto dei principi fondamentali.

³⁸ Valorizza l’art. 116, comma 3 Cost., in particolare, in ordine alla differenziazione della competenza legislativa R. BIN, *Le materie nel dettato dell’art. 116 Cost. in Forumcostituzionale*, 26 giugno 2019.

³⁹ V. nota 35.

⁴⁰ Il ricorso all’art. 116, comma 3 Cost. potrebbe rivelarsi utile anche per introdurre la differenziazione regionale relativamente alla funzione amministrativa che, benché già consentita dall’art. 118 Cost., risulterebbe caratterizzata, in tal caso, da una direzione “bottom up” (In tal senso E. GIANFRANCESCO, *L’attuazione dell’art. 116, comma 3*, cit., p. 36).

una materia, quale etichetta individuata in Costituzione, ma piuttosto ai diversi ambiti riconducibili ad essa⁴¹.

In sostanza, un elemento centrale per l'interpretazione dell'art. 116, comma 3, Cost., è l'indeterminatezza che caratterizza le materie e, dunque, la natura composita di queste alle quali possono essere riportati numerosi ambiti, da cui anche la difficoltà di riferire determinate leggi all'uno o all'altro degli elenchi di cui all'art. 117 Cost., con quanto ne consegue in termini di contenzioso fra Stato e Regioni a tutela del riparto costituzionale delle competenze⁴².

Alla luce di tali considerazioni, la richiesta di autonomia differenziata potrà, dunque, riguardare un determinato ambito materiale fra i diversi riconducibili ad una materia prevista in Costituzione. Il presupposto di una tale richiesta, nel caso, ad esempio, di rivendicazione di esercizio di funzione legislativa svincolata dai principi fondamentali, in un ambito riconducibile a materia di competenza concorrente a Costituzione vigente, è che la disciplina dell'ambito oggetto di negoziazione, ove assoggettata a quei principi fondamentali, non dispiegherebbe la sua efficacia per la Regione che assume l'iniziativa.

Letta in tale prospettiva, la richiesta di autonomia differenziata sarebbe, in effetti, finalizzata ad una più efficiente disciplina e ad una più efficace tutela degli interessi della collettività regionale⁴³, consentendo alle Regioni, nell'ipotesi considerata, di svincolarsi dai principi fondamentali della materia purché da ciò non derivi una lesione dell'interesse unitario⁴⁴.

La richiesta della Regione ex art. 116, Cost. comma 3, in definitiva, dovrebbe giustificarsi per la maggiore efficienza ed efficacia dell'intervento normativo attraverso l'esercizio della funzione richiesta nel rispetto delle istanze unitarie⁴⁵.

Dovrebbe, in altri termini, risultare che la funzione è rivendicata sulla base di una previa valutazione dell'impossibilità di pervenire al medesimo esito senza ricorrere al processo di differenziazione ma operando nell'ambito dell'attuale quadro costituzionale, legislativo, di prassi regolative dei rapporti tra Stato e Regioni⁴⁶ che, dall'esercizio della stessa, non risulti un pregiudizio per l'interesse unitario.

⁴¹ R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *RivistaAic*, 4/2019 del 17/1272019, in particolare, p. 267.

⁴² Rispetto a tali criticità, in dottrina, da tempo si è evidenziata l'opportunità di prendere in considerazione gli obiettivi, gli interessi da garantire in luogo delle materie. Sul punto v. R. Bin, *“Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale. Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V”*, in *robertobin.it*

⁴³ Per A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali* in *giurcost.org* *“un'autonomia autoreferenziale, chiusa in se stessa, perda[e] ogni significato, laddove solo nella sua costante tensione verso la realizzazione dei bisogni elementari di una comunità territorialmente localizzata essa [ha]abbia il suo fine e la giustificazione”*.

⁴⁴ La medesima finalità potrebbe caratterizzare la richiesta con riferimento ad ambiti materiali riconducibili alle materie di competenza esclusiva statale contemplate dall'art. 116, comma 3, Cost.

⁴⁵ In argomento v. C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?* in *federalismi.it*, 14 dicembre 2018, p. 324.

⁴⁶ In tal senso, R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato*, cit., p. 14, con particolare riferimento alla materia sanitaria. In tal senso già F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato* in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, cit., ritiene che la richiesta di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia presupponga *“la dimostrazione da parte loro [le Regioni] delle esigenze di maggiore autonomia, oltre alla già ricordata capacità finanziaria. Il momento dell'intesa sembra destinato ad essere quello politicamente più complesso, perché solo dal contestuale riconoscimento da parte dello Stato e della Regione interessata della presenza di una differenza e della conseguente necessità di trattare in modo diverso situazioni diverse può originare un apparato competenze particolare”*. In proposito S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato*, cit., evidenzia che già a Costituzione vigente, *“nelle materie di legislazione esclusiva dello Stato, il conferimento di funzioni amministrative statali alla Regione può essere accompagnato dalla delega a essa della corrispondente potestà regolamentare (art. 117, c. 6) [...] E tale dislocazione della funzione normativa potrebbe essere molto ampia se fosse accompagnata da una contestuale opera di delegificazione per cui “il ricorso a esso [l'art. 116, c. 3, Cost.] si può giustificare solo se, ai fini di un migliore esercizio delle funzioni (cioè meglio corrispondente a un principio di efficienza-adequatezza), si renda necessario accompagnare alla dislocazione di funzioni amministrative (anche normative e anche normative in seguito a delegificazione) dallo Stato*

In tale quadro, è inverosimile che una Regione richieda di esercitare funzione legislativa svincolata dai principi fondamentali su tutti gli ambiti riconducibili a materie di competenza concorrente, per cui non si porrebbe la questione di una implicita abrogazione dell'art. 117, comma 3, Cost.

Contestualmente, così procedendo, si imposterebbe in termini razionali e, perciò, controllabili, la richiesta di particolari funzioni e/o di esercizio delle stesse secondo uno statuto differenziato.

Insomma, dall'art. 116, comma 3, Cost., così interpretato, non può scaturire il superamento della ripartizione materiale di rango costituzionale fra potestà esclusiva statale, concorrente e residuale regionale con quanto ne deriva in termini di sistema di garanzia dell'interesse unitario ad essa sotteso. Né può fondarsi sullo stesso il superamento della potestà concorrente e della sottostante *ratio*⁴⁷.

Le soluzioni cui si può approdare ricorrendo a tale disposizione, sembrano, invece, una risposta alle criticità, nel tempo rilevate, in ordine al carattere indefinito delle materie⁴⁸ e al funzionamento della potestà concorrente.

La materia sanità, come la materia istruzione, ad esempio, non sono monolitiche⁴⁹. Interventi normativi su specifici ambiti ad esse riconducibili potrebbero non intaccare il principio unitario e, quindi, il concetto di cittadinanza⁵⁰ se, esclusivamente e motivatamente rispetto ad essi, si derogasse ai principi fondamentali in materia o, anche, solo ad alcuni di essi.

In ipotesi simili, detti principi, piuttosto, si rivelerebbero meri lacci burocratici allo sviluppo di misure regionali efficaci ed efficienti⁵¹.

Sulla base di tali considerazioni, allora, fermi restando i principi fondamentali per la materia astrattamente definita, è legittimo che singole discipline in ordine alle quali non sia ravvisato pregiudizio per la tenuta del principio unitario, siano affidate alla funzione legislativa regionale svincolata dagli stessi. Così, eventualmente, con riferimento a singole discipline riconducibili alle tre materie di competenza esclusiva di cui all'art. 116, comma 3, Cost. che, ove non siano pregiudicati interessi unitari, potrebbero essere oggetto di esercizio di funzione legislativa, da parte della Regione.

In tale prospettiva, un'eventuale legge attuativa dell'art. 116, comma 3, Cost.⁵² potrebbe prevedere che la Regione motivi la richiesta di autonomia, indicando il condizionamento che principi fondamentali dispiegano sul proprio intervento normativo in uno specifico ambito, senza alcuna

verso singole Regioni, la dislocazione di una quota di potestà legislativa" (p. 229). In sostanza, si tratterebbe di fondare le richieste di autonomia differenziata su una previa analisi delle funzioni (p. 227).

⁴⁷ A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato*, cit., p. 4 ss.

⁴⁸ L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, 3/1971, p. 3. R. BIN, *"Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale"* - *Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Napoli, 2004. In particolare Bin, nello scritto citato, disponibile in www.robertobin.it, scrive: "Prima di procedere alla "ricognizione" dei principi fondamentali di ciascuna materia, è indispensabile infatti delimitare il territorio in cui la ricognizione debba svolgersi, ossia definire la materia stessa: se può essere credibile che i principi fondamentali siano suscettibili di essere "riconosciuti" con attività meramente accertativa [...], è evidente che delimitare la materia è invece un'attività ad elevato tasso di discrezionalità. Questa – sottolineava Paladin – è la parte "politica", cioè legislativa, dell'attività, mentre certo non lo è la "deduzione" dei principi attraverso la loro "ricognizione", che è invece compito proprio della Corte costituzionale".

⁴⁹ M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni ed il superamento del riparto per materie in Le Regioni*, 2006, soprattutto pp. 905-910.

⁵⁰ F. ANGELINI, *Autonomia differenziata e tutela della salute in federalismi.it*, 31/07/2019

⁵¹ G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale in Le regioni*, 4, 2017, p. 630.

⁵² Nel dicembre 2019 è stata diffusa una bozza di legge quadro (cd. Boccia) contenente i principi per l'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia (Art. 1) e le Modalità di definizione dei LEP (Livelli Essenziali delle Prestazioni) e degli obiettivi di servizio (Art. 2). Ne è possibile la consultazione sul sito roars.it. A seguito della diffusione della pandemia da Covid-19 il dibattito politico ad essa relativo si è interrotto.

finalità di tutela dell'interesse unitario (o il condizionamento recato dalla disciplina direttamente dettata dallo Stato, nel caso di competenza esclusiva)⁵³.

Anche in mancanza di una tale previsione, tuttavia, lo Stato, in sede di conclusione dell'intesa, dovrebbe respingere la richiesta regionale se dal suo accoglimento potesse derivare una lesione dell'interesse unitario. Laddove il rispetto del principio fondamentale o la disciplina da parte dello Stato fossero essenziali a tutelare l'interesse unitario, la richiesta di autonomia non potrebbe, infatti, essere avanzata dalla Regione e, comunque, non può essere accolta dallo Stato⁵⁴.

Meriterebbe di esser accolta, invece, ove la disciplina di competenze trasversali da parte dello Stato e, in particolare, dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, fossero sufficienti a mantenere l'intervento legislativo regionale, espressione della funzione negoziata, nell'alveo del principio unitario⁵⁵.

In effetti, la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio", di cui a ridosso della riforma costituzionale del 2001 è stata sancita la natura di competenza trasversale⁵⁶, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione e della soppressione di ogni riferimento esplicito all'interesse nazionale di cui al vecchio testo degli articoli 117 e 127 è letta, pressoché unanimemente, quale espressione del potere statale di tutela di detto interesse⁵⁷.

⁵³ In tal senso sembra potersi interpretare quanto affermato da G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova*, cit., p. 630, per il quale "la legge rinforzata di cui al terzo comma dell'art. 116 viene adoperata su una condizione giuridica delle Regioni (ordinarie e, in parte minore, anche speciali) che è larghissimamente determinata non dalla Costituzione, ma dal legislatore ordinario, e ciò che essa può fare è, in definitiva, rimuovere più o meno ampiamente per determinate Regioni le limitazioni della potestà legislativa e amministrativa che il legislatore ordinario ha posto alle Regioni in generale, in attuazione delle numerosissime clausole di intervento ammesse sia dalla lettera della Costituzione che dalla successiva elaborazione interpretativa". In senso analogo R. BIN, *Regioni tra politica e burocrazia*, cit., per il quale "L' "autonomia ampliata" non trova ostacolo in questa o quella funzione amministrativa trattenuta dallo Stato, e forse neppure nell'insufficienza della provvista finanziaria; bensì nei vincoli legislativi che la regione subisce e che sono sparsi nella legislazione dello Stato e nel modo arcigno con cui vengono vigilati dalle burocrazie ministeriali, con il distratto e disinteressato beneplacito dell'organo politico, il Consiglio dei ministri". Ancora nello stesso senso R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato*, cit., pp. 6-7, richiamando la necessità di ancorare la richiesta di differenziazione all'indicazione puntuale dei principi fondamentali derogabili e delle specifiche procedure amministrative attribuibili alla Regione, laddove la richiesta di devoluzione di tutte le materie di competenza concorrente appare contrastante con la stessa *ratio* dell'art. 116, comma 3, Cost.: che è di "consentire alle Regioni, che hanno sperimentato su singole materie risultati reputati convincenti, di potere ulteriormente darsi regole e procedure idonee a porre le medesime come apripista anche per le altre Regioni su puntuali e circoscritte competenze ("ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", non genericamente "maggiore autonomia") [...]".

⁵⁴ In tal senso, in dottrina, ad esempio, v. R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria* in *RivistaAic*, 2/2019, pp. 10-12.

⁵⁵ Così meriterebbe di essere accolta la richiesta avente ad oggetto ambiti riconducibili alle tre materie di competenza esclusiva indicate dall'art. 116, comma 3, Cost., ove il rispetto dei principi fondamentali (in caso di rivendicazione di potestà concorrente) o dei LEP (in caso di rivendicazione di potestà residuale) garantissero il rispetto delle istanze unitarie.

⁵⁶ Sin dalla sentenza della Corte costituzionale n. 282 del 2002.

⁵⁷ L'art. 117, comma 2, lett. m) è stato presto ritenuto, dalla dottrina maggioritaria, uno strumento di tutela dell'interesse nazionale, espunto dal testo costituzionale con la riforma del Titolo V. Si v. M. LUCIANI, *I diritti costituzionali*, cit., p. 356; A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni in La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, Torino, 2004; L. CHIEFFI, *Disarticolazione del sistema delle autonomie e garanzia dei livelli essenziali* in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V*, cit., p. 742. La Corte costituzionale, nella sentenza 370 del 2003, esclude, tuttavia, che i LEP potessero condurre ad esiti analoghi a quelli cui aveva condotto la clausola dell'interesse nazionale non facendo più, l'interesse nazionale, parte del diritto vigente.

3. I principi fondamentali ed i livelli essenziali delle prestazioni: fra tutela delle istanze unitarie e principio autonomistico

La compatibilità a Costituzione della richiesta di maggiore autonomia è assicurata dal rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost., esplicitamente previsto dall'art. 116, comma 3, Cost., nonché del principio unitario, per effetto dell'irreversione art. 5 Cost. Dette forme e condizioni particolari di autonomia, nella espressione massima, come anticipato, si sostanziano nell'esercizio di funzione legislativa regionale, in ambiti oggi riconducibili a materie di competenza concorrente o esclusiva statale, vincolata alle sole leggi statali in materie cd. trasversali.

La garanzia delle istanze unitarie, nella particolare accezione di uguaglianza sull'intero territorio nazionale di un determinato livello minimo⁵⁸ di godimento di diritti civili e sociali⁵⁸, in tale ipotesi, è affidata, in particolare, alla competenza statale a determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. m)⁵⁹, su cui si intende soffermare l'attenzione.

Si tratta di competenza che abilita lo Stato ad intervenire in materie regionali tanto ascrivibili alla competenza concorrente che residuale⁶⁰.

Circoscrivendo la riflessione all'ipotesi della richiesta di autonomia differenziata in ambiti riconducibili a materie di competenza concorrente a Costituzione vigente, va considerato che la

⁵⁸ Sul nesso fra unità, uguaglianza autonomia v. A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali* in *giurcost.org.* e IDEM, *Territorio, persone, Costituzione in dirittiregionali.it*, 22 ottobre 2018, p. 20: "l'unità, di contro, si ha sempre che non si faccia discriminazione alcuna in seno al corpo sociale in ordine al godimento dei diritti fondamentali e all'adempimento di quei doveri inderogabili (e, per ciò stesso, essi pure fondamentali) di solidarietà dei quali è menzione nell'art. 2 della Carta". Sul punto anche A. LUCARELLI, *L'effettività del principio di eguaglianza e diritti sociali nei processi evolutivi della forma di stato* in IDEM, *Percorsi del regionalismo italiano*, Milano, 2004. L. ANTONINI, *Art. 117*, cit., p. 2235, chiaramente osserva che "tutti gli Stati federali o regionali prevedono strumenti giuridici in tal senso: il principio unitario, infatti, si esprime nell'esistenza di un nucleo di "uguaglianza nei diritti" che consenta il mantenimento di una "cittadinanza nazionale".

⁵⁹ Sulla compressione della potestà residuale regionale attraverso competenze statali trasversali e, soprattutto, la competenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., v. A. ANZON DEMMIG, *Potestà legislativa regionale residuale e livelli essenziali delle prestazioni. Nota a Corte cost. n., 15 gennaio 2010, n. 10* in *Giur. Cost.*, 1, 2010, consultato in *De Jure*, p. 5.

⁶⁰ R. BIN, *Problemi legislativi e interpretativi*, cit., richiama le sentenze con cui, inizialmente, si è inaugurata "l'opera di smaterializzazione delle materie" affermandosi la trasversalità degli interessi con cui vengono identificate: "nella sent. 282 tocca ai "livelli essenziali", definiti, insieme all' "ordinamento civile", una "competenza trasversale"; nella sent. 407/2002 (ed in alcune successive), è la volta della tutela dell'ambiente, che viene rubricata "come "valore" costituzionalmente protetto che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale"; con la sent. 303/2003 anche i "lavori pubblici" (a cui, per altro, l'art. 117 non accenna) perdono la consistenza di "materia" in senso tecnico" per retrocedere a "ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono"; mentre la sent. 14/2004 sottolinea la "accezione dinamica" che attribuisce alla "tutela della concorrenza" la capacità di giustificare tutti (e solo?) gli interventi di rilevanza macroeconomica dello Stato".

Diverse sono state le leve, nel tempo, teorizzate dal Giudice costituzionale per "estendere e consolidare "i poteri unificanti" del legislatore statale", a seguito della riforma del titolo V che ha delineato un sistema caratterizzato dalla mancanza "di una idonea tipologia di strumenti atti a perseguire, con la necessaria flessibilità, le istanze unitarie imprevedibili e non predeterminabili, mancanza resa particolarmente acuta da un assetto complessivo di distribuzione delle competenze per vari aspetti problematico" (A. ANZON, *Potestà legislativa*, cit., p. 1). Si ricordino il "meccanismo della chiamata in sussidiarietà di funzioni anche legislative, il riconoscimento di "valori costituzionali" come autonomi titoli di competenza, la qualificazione come principi fondamentali di blocchi di normazione statale di minimo dettaglio, il riconoscimento della straordinaria capacità espansiva delle competenze statali in tema di tutela della concorrenza, di tutela dell'ambiente e del coordinamento della finanza pubblica (A. ANZON, *Potestà legislativa*, cit., p. 2). A tale finalità è ascrivibile anche la giurisprudenza costituzionale in materia di fondi vincolati (G. RIVOCCHI, *La Corte torna sui trasferimenti vincolati e ripristina l'autonomia finanziaria e la leale collaborazione* in *Giur. Cost.*, 2, 2018, p. 698).

tutela di istanze unitarie, ove detta richiesta fosse accolta, non passerebbe più per il rispetto dei principi fondamentali.

Accogliere tale rivendicazione di autonomia implica, quindi, che la disciplina che ne deriva, svincolata dai principi fondamentali, eventualmente vigenti, non pregiudica l'interesse unitario.

Ciò significa anche che il principio fondamentale/i principi fondamentali della materia cui l'ambito, fino a quel momento riconducibile alla competenza concorrente, è riferibile, non esplicano, con riferimento ad esso, una funzione di tutela dell'interesse unitario ma, piuttosto, di limitazione di autonomia costituzionalmente garantita.

Non attivandosi la clausola di asimmetria, in realtà, alla Regione, in tale ipotesi, si precluderebbe di svolgere adeguatamente le proprie funzioni, ossia di cura dell'interesse della collettività di riferimento, in molti casi, "preordinate a garantire prestazioni"⁶¹ "incrementando il ventaglio dei servizi e adattandoli alla concretezza dei bisogni dei territori"⁶², tenuto conto del nesso fra "dimensione quantitativa e qualitativa delle prestazioni e il godimento dei diritti a cui esse sono funzionali"⁶³; di fatto, si inciderebbe sul livello di soddisfacimento dei diritti che questa può garantire alla cittadinanza⁶⁴. Un tale esito è sicuramente incostituzionale, espressione di patologico funzionamento, in particolare, del meccanismo della potestà concorrente per come attuato nel nostro sistema⁶⁵.

Potendo la "materia" ricomprendere "sotto-ambiti materiali" numerosi e differenti fra loro, ne discende in primo luogo che sarà possibile avanzare richiesta di autonomia differenziata con riferimento a specifici sottoambiti e non invece ad un'intera materia; in secondo luogo, che, dal soddisfacimento di tale richiesta, non risulterà necessariamente pregiudicato l'interesse unitario tutelato dal principio fondamentale o dai principi fondamentali fissati per la materia astrattamente intesa cui lo specifico ambito è riconducibile.

Anzi, ove non si dovesse configurare un simile pregiudizio, in assenza di attivazione di autonomia differenziata, in tale ipotesi, si registrerebbero le criticità più significative relative al funzionamento dell'istituto della potestà legislativa concorrente nell'ordinamento italiano, più volte denunciate in dottrina⁶⁶.

L'autonomia costituzionalmente sancita sarebbe compressa, da un lato, attraverso principi fondamentali incidenti su normative regionali solo perché ricondotte ad una determinata materia in base a decisioni discrezionali del Legislatore e, infine, della Corte costituzionale; dall'altro, attraverso principi fondamentali di natura indefinita e rimessa, anch'essi, in definitiva, alla discrezionalità del legislatore e, in ultimo, del Giudice costituzionale.

Il ricorso all'autonomia differenziata, tenuto conto di questa prospettiva, rappresenterebbe, in effetti, un rimedio alla compressione del principio autonomistico derivante non dalla *ratio* della potestà concorrente quanto dall'attuazione che ne è stata data nella concreta esperienza.

⁶¹ G. RIVISECCHI, *L'autonomia finanziaria regionale al tempo della crisi* in A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali*, Atti del convegno, Brescia, 24 maggio 2019, Milano, 2020, p. 330.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ G. RIVISECCHI, *L'autonomia finanziaria regionale al tempo della crisi*, cit, p. 330.

⁶⁵ La considerazione per cui, al contrario, le istanze unitarie tutelate dai principi fondamentali resterebbero sicuramente pregiudicate, nelle ipotesi di attivazione dell'autonomia differenziata sopra considerate, sottesa alla posizione di chi contesta in radice il meccanismo contemplato dall'art. 116, comma 3 Cost. sembra scontare due limiti: da un lato, l'interpretazione della disposizione *de qua* quale fondamento del superamento della potestà concorrente; dall'altro, e strettamente collegato al primo limite, la considerazione della materia quale monolite per cui i relativi principi fondamentali tutelerebbero le medesime istanze unitarie rispetto ad ogni disciplina legislativa regionale ad essa riconducibile. Per una posizione critica rispetto all'art. 116, comma 3 Cost., C. IANNELLO, *Asimmetria regionale e rottura dell'unità nazionale* in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 1/2019.

⁶⁶ E. GIANFRANCESCO, *La "scomparsa"*, cit.

3.1 Unità ed autonomia nell'esperienza attuativa della potestà concorrente: il nodo delle materie e dei principi fondamentali

Allo scopo di individuare dei possibili criteri cui informare la richiesta regionale di differenziazione che concili autonomia e tutela dell'interesse unitario, sembra opportuno chiarire la nozione di principio fondamentale e di livelli essenziali delle prestazioni.

La definizione della nozione di principio fondamentale della materia⁶⁷ è strettamente interrelata al chiarimento della nozione di materia. Quest'ultima interessa l'indagine che si va conducendo in quanto risulta essenziale per la valutazione del rapporto fra unità, intesa quale uguaglianza nel godimento del livello essenziale di prestazioni concernenti un diritto, e tipi di autonomia legislativa regionale ex art. 117 Cost.

Si tratta, infatti, di valutare tale rapporto, in particolare, con riferimento all'esercizio di funzioni legislative regionali svincolate dal rispetto di principi fondamentali su ambiti riconducibili, a Costituzione vigente, alle materie di cui all'art. 117, comma 3, Cost.⁶⁸.

Tale rapporto è condizionato dal meccanismo di funzionamento della potestà concorrente e dalle sue criticità.

Le relative questioni problematiche possono essere correttamente inquadrare considerando l'indefinitezza che caratterizza tanto il concetto di principio fondamentale⁶⁹ quanto quello di materia. Tali circostanze hanno determinato significative storture nel funzionamento della potestà concorrente alle quali l'art. 116, comma 3, Cost. potrebbe consentire di rimediare favorendo una razionalizzazione delle funzioni statali e regionali.

La nozione indefinita di materia è, a un tempo, una delle cause delle storture che caratterizzano il quadro dei rapporti fra Stato e Regioni nella distribuzione della competenza legislativa e presupposto per il ricorso all'art. 116, comma 3 Cost., a rimedio di esse.

Al riguardo, è di estrema rilevanza considerare che il significato del termine "materia" di cui all'art. 117 della Costituzione è rimesso alla discrezionalità del Legislatore e, in definitiva, del Giudice costituzionale, non avendo, le materie "categorizzate" dal Costituente o dal Legislatore costituzionale, "diretta corrispondenza alla realtà"⁷⁰.

⁶⁷ Il principio fondamentale, se retamente inteso, coglie la dimensione infrazionabile degli interessi sollecitati dalla materia, per poi consentirne una diversificazione in sede regionale, rispondendo a «speciali esigenze di unitarietà da soddisfare» (S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, 2003, p. 153).

⁶⁸ Lo stesso interesse riveste la definizione di materia con riferimento alle ipotesi di richiesta di esercizio di funzioni legislative regionali, nel rispetto di principi fondamentali o nel solo rispetto di competenze trasversali, su determinati ambiti materiali già oggetto di esercizio di potestà esclusiva statale a Costituzione vigente.

⁶⁹ Il concetto di "principio fondamentale", in particolare, nel corso dell'esperienza repubblicana, ha assunto differenti forme, fino a quella di norme dettagliate. Detti principi sono stati, addirittura, posti, talvolta, con atti non primari quali le linee guida che "costituiscono parte integrante dei principi statali", secondo la Corte costituzionale, che sostiene "il carattere puramente tecnico di tali norme, [che] ma esse devono risultare, senza alternativa, eccezioni alla regola, giustificate soltanto da esigenze contingenti" (M. CARRER, *La delenda potestas. Guida alla lettura dei principi fondamentali delle materie di potestà legislativa concorrente in quindici anni di giurisprudenza costituzionale in federalismi.it*, 30 novembre 2016, p. 49).

⁷⁰ M. CARRER, *La delenda potestas*, cit., p. 5. L'A., p. 6, riporta un passo della sentenza Corte cost. n. 30 del 2005 da cui si può ricavare effettivamente l'alto tasso di discrezionalità caratterizzante l'individuazione della materia: "l'inquadramento in una materia piuttosto che in un'altra deve riguardare la *ratio* dell'intervento legislativo nel suo complesso e nei suoi aspetti fondamentali, non anche aspetti marginali o effetti riflessi dell'applicazione della norma". E ancora nella sentenza n. 430 del 2007 si legge: "l'identificazione della materia nella quale si colloca la norma impugnata richiede di fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina stabilita dalla medesima, tenendo conto della sua *ratio*, tralasciando gli aspetti e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse

La medesima natura le caratterizza anche nella formulazione introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Essendo, dunque, le stesse dei contenitori che, volta per volta, vengono riempiti dal Legislatore e soprattutto dalla Corte costituzionale, i principi che vengono sanciti in relazione ad esse, astrattamente intese, sono idonei, in taluni casi, a tutelare istanze unitarie, con riferimento a specifici ambiti materiali che in esse confluiscono, ma ragionevolmente, non lo saranno con riferimento ad altri sottoambiti materiali.

Da ciò deriva che la funzione di tutela di istanze unitarie dei principi fondamentali non sarà esplicitata rispetto ad ogni sottoambito riconducibile alla materia alla quale il principio è riferibile.

In tale circostanza, quel principio fondamentale rappresenterà soltanto un limite per la Regione che voglia normare quell'ambito materiale, eventualmente, in modo differente da quanto possa fare nel rispetto del principio fondamentale. In questo caso, la Regione subisce una compressione della propria autonomia⁷¹ e, probabilmente, non riesce a perseguire un obiettivo vantaggioso per la collettività di riferimento senza che tale sacrificio trovi giustificazione nel mancato pregiudizio dell'interesse unitario.

L'inidoneità dei principi fondamentali a tutelare istanze unitarie con riferimento ad ogni sottoambito materiale riconducibile alle astratte etichette di cui all'art. 117 Cost. determina una compressione del principio autonomistico, ulteriormente aggravata dall'indefinitezza della nozione detti principi⁷².

In proposito, può essere utile richiamare la giurisprudenza costituzionale che ne ha, progressivamente, delineato i tratti distintivi. Secondo la Corte costituzionale “[...] i principi fondamentali [...] sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano [...] altre norme, più o meno numerose”⁷³, in quanto, in base alla sentenza n. 177 del 1988 “la funzione dei principi fondamentali è quella di costituire un punto di riferimento in grado di orientare l'esercizio del potere legislativo regionale”. Nella sentenza n. 430 del 2007, tuttavia, il giudice costituzionale precisa che se “il rapporto tra norma “di principio” e norma “di dettaglio” va

tutelato” (p. 6). La “materia” rimane una “pagina bianca”, così come definita da L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi*, cit., p. 39. Le medesime criticità vengono evidenziate, anni dopo, da R. BIN, *“Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale” - Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, cit., p. 295 ss.

⁷¹ M. BELLETTI, *Il controverso confine tra “livelli essenziali delle prestazioni”, principi fondamentali della materia e divieto del vincolo di destinazione di finanziamenti statali, attendendo la perequazione nelle forme della legge n. 42 del 2009 in Le Regioni*, 3-4, 2009, p. 754, chiarisce come sia “indubbio che un’ingerenza nell’esercizio delle funzioni regionali da parte dello Stato” si verifica anche “nell’evenienza di posizione di principi fondamentali della materia” e tale esito è “aggravato dalla circostanza della assoluta opinabilità della allocazione della materia in questione entro l’ambito della competenza concorrente. Allocazione assunta invece dalla Corte costituzionale a presupposto e fondamento della presente ricostruzione “(il riferimento è alla sentenza n. 99 del 2009).

⁷² Particolarmente critico al riguardo E. GIANFRANCESCO, *La “scomparsa”*, cit. In particolare, l’A. critica, sotto tale profilo, la mancanza di un orientamento da parte della Corte costituzionale a imporre al Legislatore statale l’onere di autoqualificare come principio fondamentale una norma, come ad esempio, previsto dall’art. 12 comma 4, della Costituzione austriaca. Una tale soluzione, ferma restando la valutazione della Corte sull’effettiva natura di principio della norma così qualificata dal normatore (Parlamento o Governo), da un lato, impedirebbe allo Stato di invocare, in sede contenziosa, norme di principio laddove non siano state definite previamente in tal senso, dall’altro, spingerebbe ad una maggiore riflessione in sede di deliberazione delle stesse. L’A., inoltre, a proposito delle “norme di dettaglio derogabili e cedevoli, scrive che le stesse, “dietro un’apparenza mite, hanno prodotto guasti non indifferenti al sistema regionale italiano” Sul punto si v. M. CARLI, *La “gabbia” dei principi fondamentali in Le Regioni*, 2001; C.E. GALLO, *Perché no ad un testo unico di principi fondamentali nelle materie regionali*, in *Quad. cost.*, 2002, pp. 358 ss.

⁷³ Sentenza n. 279 del 2005. In ciò, secondo la Corte, i principi fondamentali si distinguono dalle norme generali in materia di istruzione attribuite alla competenza esclusiva dello Stato che sono, comunque, “sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell’ambito propriamente regionale”. In tal senso, altresì, le sentenze n. 200 del 2009, n. 92 del 2011 e 147 del 2012.

inteso nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi, essendo riservata alla seconda l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi[...]Tuttavia, la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure vale ad escludere il carattere "di principio" della norma, qualora esse risultino legate al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione"⁷⁴. Nella stessa direzione della indefinitzza della natura di principio di una disposizione e, dunque, degli effetti che può riversare sulla potestà legislativa regionale quanto già affermato dal giudice costituzionale nella sentenza n. 50 del 2005 ove si legge: "D'altra parte, la nozione di "principio fondamentale", che costituisce il discrimine nelle materie di competenza legislativa concorrente tra attribuzioni statali e attribuzioni regionali, non ha e non può avere caratteri di rigidità e di universalità, perché le... "materie" hanno diversi livelli di definizione che possono mutare nel tempo". E così, pure, si consideri quanto statuito dal giudice delle leggi nella sentenza n. 16 del 2010: "la nozione di "principio fondamentale" non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, dovendosi tenere conto del contesto e del momento congiunturale in relazione ai quali l'accertamento va compiuto, e della peculiarità della materia" e, ancora, nella sentenza n. 278 del 2010 ove la Corte chiarisce che "lo Stato è tenuto a preservare uno spazio alle scelte normative di pertinenza regionale, che può essere negato solo nel caso in cui esse generino l'impossibilità, o comunque l'estrema ed oggettiva difficoltà, a conseguire il predetto obiettivo, caso in cui la norma statale si attegga, nelle materie concorrenti, a principio fondamentale, proprio per la parte in cui detta le condizioni ed i requisiti necessari allo scopo"⁷⁵. La decisione circa ciò che è disposizione di principio e ciò che è disposizione di dettaglio è rimessa, dunque, in prima battuta, al Legislatore statale e, in definitiva, alla Corte costituzionale, influenzata nella sua attività decisionale, anche dal contesto nel quale è chiamata a pronunciarsi⁷⁶. Tenuto conto che il livello di complessità dei rapporti fra Stato e Regioni, nella determinazione dei principi e delle norme di dettaglio, non è analogo rispetto a tutte le materie concorrenti, potrebbe considerarsi quale elemento da valutare, circa la decisione di attivare forme di autonomia differenziata, proprio il livello di indefinitzza dei principi⁷⁷ di una materia e la conseguente potenzialità degli stessi a vincolare interventi regionali riconducibili a una medesima "astratta" materia individuata in Costituzione ma molto eterogenei.

⁷⁴ M. CARRER, *I principi fondamentali*, cit., p. 50. Si vedano in tal senso anche sentenze nn. 181/2006, 237/2009 e 16/2010.

⁷⁵ *Ibidem*.

⁷⁶ Il ricorso all'argomentazione dell'attinenza di interventi statali dettagliati con il nucleo essenziale della materia, ad esempio, giustifica interventi statali di fatto invasivi della potestà legislativa regionale allo scopo di perseguire finalità politiche in periodi di difficoltà economico-finanziarie del Paese: la Corte ha riconosciuto alle disposizioni *de qua* natura di principio (M. CARRER, *I principi*, cit., p. 50). Sempre nel periodo di crisi economica più acuta, ad esempio, il giudice ha avallato principi del Legislatore statale coincidenti con disposizioni dettagliate. Con il cambiamento del contesto, il giudice ha modificato il suo orientamento invertendo un *trend* di pochi anni precedenti, quando il contesto economico-finanziario di riferimento era, intanto, mutato: vanno in tal senso, ad esempio, le sentenze n. 125, 140, 189, 272 tutte del 2015 a fronte delle sole sentenze 147 e 193 del 2012 (che avevano annullato norme statali con "evidenti finalità di contenimento della spesa pubblica", perché di dettaglio anche se erano gli anni della crisi). In tal senso anche, tra le altre, le sentenze n. 232 del 2011, 148 del 2012, 229 del 2013.

⁷⁷ R. BIN, *Legge regionale* (voce) in *Digesto*, IX pubbl., 1994 disponibile in www.robertobin.it p. 9: "Uno degli elementi di maggiore fragilità teorica che contrassegnano il modello costituzionale dei rapporti Stato-regioni consiste nel rinvio sistematico, per la definizione di ognuno dei limiti specifici dei diversi livelli di potestà legislativa, ad uno dei concetti più equivoci della teoria delle norme: il concetto di "principio"⁷⁷. Nello stesso senso *Idem*, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, 2001, p. 614, dove considera la distinzione fra norma di principio e di dettaglio "metafisica e non giuridica". Una posizione difforme è sostenuta da E. GIANFRANCESCO, *La "scomparsa"*, cit., per il quale la potestà legislativa ripartita italiana "è una tecnica di composizione di esigenze unitarie e di differenziazione, basata su di una distinzione giuridica alla quale è possibile dare tratti sufficientemente precisi, quale è quella tra disposizione di principio e disposizione di dettaglio".

In tal caso, infatti, è elevato il rischio che alcuni interventi normativi possano essere assoggettati al rispetto di principi fondamentali senza che siano, in concreto, lesivi di alcun interesse unitario⁷⁸, con effetto sulla sfera di autonomia regionale.

Fra le ragioni che, al di là del modello di rapporti Stato-Regioni delineato nella riforma del Titolo V, vengono indicate come incidenti sulla concreta compressione del ruolo politico delle Regioni e, quindi, della loro autonomia, infatti, è addotta proprio "la mobilità dei principi fondamentali della legislazione concorrente, che possono assumere tratti tali di analicità, ove necessari per il conseguimento dello scopo prefissosi dal legislatore statale, da occupare interamente la sfera di regolazione primaria, lasciando le briciole alla capacità di sviluppo regionale (già in sé mortificata da una definizione, "normativa di dettaglio", che non ha alcun aggancio in Costituzione)"⁷⁹. Per tale ragione, la potestà legislativa ripartita e concorrente, per come è stata fatta funzionare nell'ordinamento italiano, più che per un fallimento "direttamente imputabile al modello"⁸⁰, si è prestata ad una riduzione dell'autonomia regionale⁸¹ da un livello politico ad un livello amministrativo, confinando le scelte delle Regioni "pur sempre nella gabbia di scelte fondanti

⁷⁸ In tal senso, in dottrina, ad esempio, si è messo in evidenza, con riferimento alle bozze di intesa presentate dalle Regione Emilia Romagna, Veneto e Lombardia nell'ambito del primo Governo Conte, che la disciplina dell'accesso alle scuole di specializzazione affidata alle Regioni, nel rispetto di "standard e [i] criteri metodologici nazionali concernenti i relativi piani di fabbisogno, oltre che subordinando [subordinare] tale facoltà al raggiungimento e al mantenimento dell'equilibrio economico" non sarebbe lesiva dell'interesse unitario con la precisazione, tuttavia, che altro sarebbe introdurre un *genus* differente rispetto a quello dello specializzando, come la figura riconducibile al "contratto di formazione-lavoro" (R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria in RivistaAic*, 2/2019, pp. 10-12.) In tal caso, infatti, sarebbe chiamata in causa una disciplina riconducibile alla competenza esclusiva statale "ordinamento civile". Allo stesso modo, rispetto alla farmacovigilanza, la medesima dottrina ha rilevato che, relativamente alle previsioni di cui alla bozza di intesa dell'Emilia Romagna, "la maggiore capacità di controllo e gestione del farmaco da parte di una Regione va a vantaggio diretto della sua popolazione e indiretto della collettività nazionale, si muove nell'ambito dei principi statali sul sistema del farmaco, individua un modello virtuoso anche per le altre realtà regionali, può preludere a maggiori spazio di autonomia nella organizzazione e gestione della distribuzione, anche al di là del modello che la legislazione statale indica alla generalità delle regioni" (R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato*, cit., pp. 10-12).

⁷⁹ M. BIGNAMI, *L'autonomia politica delle Regioni ordinarie e il riparto della funzione legislativa nel disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi in questionegiustizia.it*, 2/2016.

⁸⁰ "Decisivo, verosimilmente, è stato l'indirizzo della giurisprudenza costituzionale che ha continuato ad avallare l'individuazione dei principi fondamentali al di fuori di un'espressa legislazione statale di cornice (sentenza n. 282 del 2002), permettendo di isolarli, piuttosto, in specifiche disposizioni rinvenibili nel vasto mare dell'Ordinamento. Una soluzione che indubbiamente poneva rimedio alla pigrizia del legislatore statale, o anche alla incapacità politica di elaborare ed assumere scelte davvero fondanti, demandandone lo sviluppo alla legge regionale. Ma che, al contempo, ha favorito la penetrazione nelle materie concorrenti di normative settoriali e spesso analitiche, dalle quali solo con una certa fantasia si sono potuti e dovuti ricavare principi" (*Ibidem*). T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2012, ritengono che la separazione di competenza che connota la potestà concorrente, sia "assai incerta e praticamente evanescente, poggiando essa sulla distinzione essa pure assai labile e scivolosa tra principi e regole" (p. 186). In tale direzione anche A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2013, p. 151, che sottolinea criticamente l'indeterminatezza ed al contempo la rigidità insite nel modello della competenza ripartita. Per la considerazione che ancora oggi la potestà ripartita è alla ricerca di un'identità, cfr. C. SALAZAR, *Dieci anni dopo la riforma del titolo V: il "ruolo" delle fonti regionali*, in AA.VV. (a cura di S. MANGIAMELI), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*. Vol. I, Milano, 2012, p. 224.

⁸¹ Il ridimensionamento del ruolo riconosciuto alle Regioni dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 sarebbe determinato, in effetti, anche dalla decisione della Corte costituzionale di vincolare i legislatori regionali ai principi fondamentali ricavandoli dalla legislazione statale pregressa in assenza di nuove leggi cornice. Ciò, come è stato puntualmente rilevato, ha inibito le Regioni dall' "esplorare" materie nuove tracciate dalla riforma", e non ha spinto il "legislatore statale ad adottare le leggi cornice per contenere eventuali "fughe in avanti" dei legislatori regionali" (così E. GIANFRANCESCO, *La "scomparsa"*, cit.).

assunte a livello centrale”⁸². La patologia dell’attuazione del modello si manifesta, chiaramente, nell’ambito delle materie in cui, come si è accennato, maggiormente si sono rilevati “problemi di oggettiva confusione tra principi e dettagli”, ossia rispetto a “titoli competenziali cui corrispondono le chiavi del sistema”⁸³ (coordinamento della finanza pubblica⁸⁴ ma anche tutela della salute e governo del territorio⁸⁵). In tali ambiti, in effetti, si può verificare agevolmente come, in alcuni casi, il principio fondamentale posto dalla legge statale non tutela un interesse unitario e si traduce, perciò, esclusivamente, in una compressione dell’autonomia regionale; in altri, viceversa, non è in grado di preservare l’interesse unitario, in quanto non inquadrabile strutturalmente quale principio fondamentale e, dunque, è fatto oggetto di declaratoria di incostituzionalità da parte della Corte. In quest’ultima ipotesi, in effetti, può verificarsi che, talvolta, la tutela dell’interesse unitario potrebbe essere adeguatamente garantita attraverso la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni

⁸⁶.

⁸² M. BIGNAMI, *L’autonomia politica*, cit. L’A., in proposito, sottolinea che questo sarebbe l’elemento critico da collegarsi al funzionamento di tale tipo di potestà legislativa piuttosto che l’essere lo stesso fonte di contenzioso Stato-Regioni; comunque, meno impegnativo di quello generato nell’ambito della potestà residuale regionale per l’interferenza statale attraverso le materie cd. trasversali. Tanto che proprio nell’ambito della potestà concorrente, più che in quella trasversale, “le Regioni hanno conseguito pur non numerosi successi innanzi al giudice costituzionale”. Riguardo la natura del contenzioso Stato-regioni, innanzi alla Corte costituzionale nei giudizi in via d’azione, anche M. Luciani, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista Aic*, n. 2/2014, p. 11, ha precisato come “non pare, in verità, sia stato l’art. 117, terzo comma, la principale materia del contendere innanzi alla Corte (se si esclude la peculiare materia del “coordinamento della finanza pubblica”), quanto le non poche materie trasversali ad amplissima capacità di espansione del secondo comma del medesimo art. 117 Cost.”.

⁸³ M. CARRER, *I principi fondamentali*, cit., p. 51

⁸⁴ M. BIGNAMI, *L’autonomia politica delle Regioni ordinarie*, cit., scrive: “L’emblema di tale fenomeno è offerto naturalmente dal coordinamento della finanza pubblica, materia a riparto concorrente in base all’art. 117, terzo comma, Cost. La legittimità del solo limite complessivo alla spesa regionale determinato dalla norma statale [sentenza n. 36 del 2004], ferma la autonomia della Regione nel ripartirla secondo valutazioni di opportunità, ha via via ceduto a restrizioni sempre più particolareggiate, dalla spesa per il personale [sentenza n. 169 del 2007] a quella per consumi intermedi [sentenza n. 289 del 2008], agli «aggregati di spesa particolari» [sentenza n. 211 del 2012], fino a raggiungere persino la minuzia dei gettoni di presenza [sentenza n. 151 del 2012]. Un ferreo controllo della finanza regionale da parte dello Stato, soggetto ad un effetto moltiplicatore, poiché capace di sovrapporsi all’esercizio di qualsivoglia competenza legislativa che richieda l’impiego di risorse economiche. Al contempo, il divieto di istituire fondi statali a destinazione vincolata nelle materie di competenza della Regione, se non già attivati prima della riforma del Titolo V [Sentenza n. 222 del 2005] si piega laddove debba assicurarsi un livello uniforme di godimento dei diritti [Sentenza n. 272 del 2013], con l’effetto, ancora una volta, di indirizzare la legislazione regionale, in materie di carattere residuale, verso obiettivi predeterminati in forza degli stanziamenti decisi dal centro. [...] Vi sono competenze concorrenti, ove alla legge regionale sono oramai riconosciute capacità regolatrici inferiori a quelle di cui essa godeva prima della revisione costituzionale del 2001, a causa dell’inasprimento della legislazione statale di cornice (è il caso, ad esempio, della materia “professioni”, ove non spetta più al legislatore regionale definire i requisiti di idoneità alle professioni turistiche [Sentenza n. 117 del 2015])”. Nello stesso senso G. RIVOCCHI, *L’autonomia finanziaria regionale al tempo della crisi*, cit., pp. 335-336. Si v. anche la giurisprudenza ivi richiamata, p. 336: Corte cost., sentenze n. 169 e 179 del 2007; 289 del 2008; 69 del 2011; 139 del 2012; 88 del 2014; 143 del 2016.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ Con la sentenza n. 229 del 2013, ad esempio, la Corte “ha rigettato le questioni prospettate dalle Regioni ricorrenti avverso l’art. 4 del d.l. n. 95 del 2012, oggi abrogato, il quale prevedeva la soppressione, la messa in liquidazione e la privatizzazione di società pubbliche al ricorrere di alcuni presupposti [...]. La Corte ha riconosciuto che i commi impugnati «incidono [...] sulla materia dell’organizzazione e funzionamento della Regione, affidata dall’art. 117, quarto comma, Cost., alla competenza legislativa regionale residuale delle Regioni ad autonomia ordinaria ed alla competenza legislativa regionale primaria delle Regioni ad autonomia speciale dai rispettivi statuti, tenuto conto che esse inibiscono in radice una delle possibili declinazioni dell’autonomia organizzativa regionale». Il Giudice delle Leggi ha ritenuto che «[tale] collocazione per materia delle norme impugnate qui in esame non risulta, tuttavia, totalmente assorbente». Avendo la norma in esame una finalità di riduzione della spesa pubblica, la Corte ha reputato di dover vagliare le disposizioni impugnate sulla base del riparto di competenza legislativa, nella materia “coordinamento della finanza pubblica”, dunque riconoscendo allo Stato la potestà di determinare i principi fondamentali della materia. Lo scopo

Sulla base di tali considerazioni, ci si chiede, se non sia ragionevole ritenere, che, in taluni casi, i LEP possano tutelare gli interessi unitari più efficacemente rispetto ai principi fondamentali.

Ci si chiede, in altri termini, se la riserva statale di determinazione dei LEP non possa leggersi, tenuto conto della loro trasversalità, come espressione dell'orientamento a organizzare il concorso di fonti statali e regionali, più che sul criterio materiale su quello degli interessi, criterio evidente, in alcune pronunce della Corte, già a ridosso della riforma del Titolo V, in particolare nelle sentenze n. 282 del 2002 e n. 303 del 2003⁸⁷.

Una risposta eventualmente positiva a tali interrogativi equivarrebbe anche a ritenere possibile e opportuno un ripensamento della potestà legislativa concorrente⁸⁸ nel senso di ricondurvi esclusivamente quelle materie per le quali la tutela dell'unità passa per i principi fondamentali e affidare all'esercizio di funzioni legislative, svincolate da questi, la disciplina di ambiti per i quali la tutela dell'unità è garantita da meccanismi meno invasivi dell'autonomia regionale, come i livelli essenziali delle prestazioni.

perseguito, inserendo sostanzialmente il "coordinamento della finanza pubblica" tra le competenze c.d. "trasversali", così da permettere alle manovre fiscali dello Stato di incidere su ambiti di competenza esclusiva delle Regioni (L. MOLLICA POETA, *L'autonomia degli enti territoriali alla prova della crisi economica: nuovi vincoli ed equilibrio di bilancio*, in *gruppodipisa.it*, pp. 23-24) si sarebbe potuto più correttamente perseguire, fissando livelli essenziali delle prestazioni. Al contrario, la sentenza n. 193 del 2012 annulla una presunta disposizione di principio che impone agli enti territoriali, a tempo indeterminato, misure di contenimento. Evidentemente non può ritenersi principio un tal genere di disposizione. La finalità di tutela dell'interesse unitario che con la medesima si sarebbe voluta perseguire, ossia la razionalizzazione della spesa pubblica, si sarebbe perseguita adeguatamente ove si fossero determinati i livelli essenziali delle prestazioni (come affermato già con le sentenze nn. 285 e 383 del 2005) oltre al più corretto esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali (E. JORIO, *La Consulta "raccomanda" l'applicazione del federalismo fiscale e "invita" alle riforme strutturali (Nota a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 193/2012)* in *federalismi.it*, 16/2012, pp. 3-4). Con la sentenza n. 282 del 2002, il Giudice costituzionale respinge la censura di incostituzionalità della legge regionale delle Marche 13 novembre 2001, n. 26 da parte dello Stato, con riferimento all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. "La decisione circa l'ammissione o il divieto di singole terapie si collocherebbe [infatti] in un momento "logicamente preliminare" anche rispetto alla determinazione, di competenza statale, dei livelli essenziali ed uniformi di assistenza sanitaria" (punto 1, del Considerato in diritto, sentenza n. 282 del 2002). Il Giudice dichiara, quindi, l'incostituzionalità della norma con riferimento all'art. 117, comma 3, Cost., ossia la competenza concorrente "tutela della salute". Per la Corte, " [...] la legge impugnata non riguarda tanto livelli di prestazioni, quanto piuttosto l'appropriatezza, sotto il profilo della loro efficacia e dei loro eventuali effetti dannosi, di pratiche terapeutiche, cioè di un'attività volta alla tutela della salute delle persone, e quindi pone il problema della competenza a stabilire e applicare i criteri di determinazione di tale appropriatezza, distinguendo fra ciò che è pratica terapeutica ammessa e ciò che possa ritenersi intervento lesivo della salute e della personalità dei pazienti, come tale vietato". In tale circostanza, anziché ricorrere alle norme di principio fondamentale quale "appropriatezza delle pratiche terapeutiche", si sarebbero, probabilmente, potute configurare le terapie la cui applicazione è "d'imperio" sospesa dalla Regione come livelli essenziali delle prestazioni di determinazione del Legislatore statale, eliminando a monte la possibilità della Regione di intervenire al riguardo.

⁸⁷ R. BIN, *"Problemi legislativi e interpretativi"*, cit.

⁸⁸ In tal senso, sebbene riferita ad uno scenario in cui avrebbe operato una clausola di supremazia, secondo il disegno di riforma costituzionale cd. Renzi-Boschi, bocciato al referendum del 4 dicembre 2016, sembra muoversi la proposta di E. GIANFRANCESCO, *La "scomparsa"*, cit., per il quale "un uso circoscritto e non ampio della competenza ripartita all'interno di un sistema di potestà legislative caratterizzato dalla presenza di una clausola di supremazia accuratamente calibrata costituisce un'opzione che il legislatore di revisione costituzionale potrebbe utilmente considerare. Si tratterebbe, in altri termini, di evitare di riprodurre il difetto strutturale dell'esperienza sin qui trascorsa, costruendo ipotesi limitate e ragionate di ricorso a tale tipologia di riparto. A questo proposito, le risultanze di un esame analitico delle singole materie e della loro idoneità a prestarsi a tale tipo di riparto dovrebbero guidare la scelta, così come la consapevolezza dei difetti contingenti dell'esperienza passata, introducendo, se del caso, dispositivi idonei ad evitare il loro ripetersi".

3.2 La garanzia dell'unità nell'esercizio della potestà residuale regionale: il ruolo dei livelli essenziali delle prestazioni

La nozione di livelli essenziali delle prestazioni introdotta in Costituzione con legge cost. n. 3 del 2001, alla luce delle considerazioni finora sviluppate, riveste un ruolo decisivo per l'evoluzione del regionalismo italiano per la sua potenziale idoneità a conciliare il massimo livello di autonomia regionale ed istanze unitarie, intese quale riconoscimento di uno *“status unitario, eguale per tutti”*, con riferimento al principio di cittadinanza⁸⁹.

Determinante a tale scopo, tuttavia, pare, innanzitutto, una delimitazione del concetto di livello essenziale delle prestazioni, con particolare riferimento ai LEP *“concernenti i diritti sociali”*.

Ebbene, a fronte di una definizione quale *“prestazione”*, intesa in senso aziendalistico, ossia una *“certa erogazione”* di una *“determinata quota”* di un *“qualche servizio”*⁹⁰, in diverse ipotesi si ricorre a questo concetto anche in assenza di tali connotati⁹¹.

Tale tendenza all'onnicomprendività della nozione di prestazione, emersa a livello legislativo e a livello giurisprudenziale, è, senz'altro, criticabile⁹². Quanto meno il concetto di LEP è circoscritto, infatti, tanto più la sua applicazione determinerà rischi di compressione dell'autonomia regionale.

⁸⁹ M. LUCIANI, *I diritti costituzionali*, cit., pp. 346-347. Ancora, p. 349, l'A., a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) scrive: *“quella che il testo normativo vuole esprimere è la volontà di porre al riparo dalla discrezionale determinazione delle Regioni alcuni diritti, che non possono essere ridotti ad un livello inferiore a quello stabilito dal legislatore statale. L'implicito presupposto di questa scelta, evidentemente, è il collegamento tra livelli di godimento dei diritti, eguaglianza e cittadinanza, nel senso che la diminuzione della protezione di alcuni diritti oltre una certa soglia è interpretata come rottura del legame sociale che dà vita alla cittadinanza”*. Parla di LEP come *“risorsa dell'unità”* A. D'ALLOIA, *Diritti e Stato autonomistico*, cit., p. 16. M. BERGO, *I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio* in *RivistaAic*, 2/2017, del 19/05/2017, ricorda che la *ratio* ispiratrice del Legislatore costituzionale rispetto all'art. 117, comma 2, lett. m), è quella di garantire la creazione di sistemi sanitari regionali flessibili, quanto alle modalità organizzative e rigidi in ordine al contenuto delle prestazioni che – è bene ricordarlo – sono necessariamente esigibili da parte della cittadinanza, in applicazione del principio di uguaglianza.

⁹⁰ La configurazione di LEP emersa progressivamente nella giurisprudenza costituzionale: così L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni*, cit., p. 17.

⁹¹ La Corte costituzionale ha assunto decisioni volte a restringere il novero di norme che possono essere ricondotte a tale categoria, al di là di autoqualificazioni legislative (Corte cost. n. 447/2006, 6 e 430/2007, 1/2008, 322/2009, 10/2010), riferendosi alla determinazione dei LEP come alla *“determinazione degli standard strutturali e qualitativi delle prestazioni, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale”* ed escludendo le norme finalizzate alla *“individuazione del fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali”* (sentt. 383 e 285/2005) o *“la regolamentazione dell'assetto organizzativo e gestorio degli enti preposti all'erogazione delle prestazioni”* (così sentt. 371/2008; cfr. sentt. 120/2005 e 237/2007). Non ha mancato, poi, di mutare, in talune occasioni, tale restrittivo orientamento.

⁹² In argomento L. TRUCCO, *I livelli essenziali*, cit., p. 59-60, che ricorda come le disposizioni della legge n. 241 del 1990 (art. 29) per effetto della legge n. 15 del 2005 e 69 del 2009 siano state annoverate tra i LEP, suscitando critiche in dottrina. Al riguardo M. DE GIORGI, *La semplificazione amministrativa tra esigenze di uniformità ed effettività delle politiche. Alla ricerca di un coordinamento stabile tra Stato e regioni* in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2, 2011, p. 519, rileva che si sia manifestata *“un'attitudine dello stesso giudice costituzionale ad estendere l'ambito oggettivo della disciplina dei LEP”*, in contrasto con il proprio precedentemente orientamento in base al quale, *“affinché si possa parlare di “livelli essenziali delle prestazioni” occorre, innanzitutto, che vi siano prestazioni, benché si sia parlato, nel caso di specie, di prestazioni “procedimentali” o “strumentali” (ad esempio, la tempestività dell'azione amministrativa)”* (p. 517). Ancora L. TRUCCO, *I livelli essenziali*, cit., p. 60, riporta la giurisprudenza costituzionale che riconduce la disciplina delle informazioni in tema di ambiente alla tutela del diritto di accesso del pubblico ai documenti amministrativi e perciò all'art. 117, comma 2, lett. m) (sentt. 399 del 2006 e 233 del 2009) e quella che riconduce il rilascio di certificazioni di qualità all'ambito ex art. 117, comma 2, lett. m), in quanto si mira a garantire che *“tutte le imprese fruiscono, in condizioni di omogeneità sull'intero territorio nazionale, ad uno stesso livello, della possibilità di avvalersi di una prestazione, corrispondente all'ottenimento di una delle certificazioni di qualità dalla stessa previste, concernenti molteplici ambiti e scopi, [...]”* (sent. n. 322 del 2009). A tale filone vanno ricondotte le sentenze della Corte che

L'importanza di una chiara individuazione del concetto di LEP, inoltre, si coglie se si considera che qualità e quantità delle prestazioni incidono sul contenuto del diritto, "stante l'inscindibile nesso tra la dimensione quantitativa e qualitativa delle prestazioni e il godimento dei diritti a cui esse sono funzionali"⁹³ e che "l'esigibilità di ogni diritto a prestazione riconosciuto dalle norme costituzionali – e, conseguentemente, la sua effettività – dipende anche dal grado di definizione del contenuto dello stesso che si traduce nella determinazione delle prestazioni concretamente disponibili, e,

ricondono il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità (sent. 164 e 203 del 2012) e la disciplina della segnalazione certificata di inizio attività (sent. n. 207 del 2012), alla competenza esclusiva statale. La Corte riconosce alla stessa attività amministrativa la qualifica di prestazione (sent. n. 164 del 2012). Nella stessa prospettiva, la normativa dell'ISEE per la concessione di agevolazioni fiscali e benefici assistenziali, con destinazione dei relativi risparmi alle famiglie, è stata ricondotta all'art. 117, comma 2, lett. m), dal giudice costituzionale, con sentenza n. 387 del 2007, come ribadito di recente con sentenza n. 91 del 2020. E' evidente, tuttavia, che l'Isce, più che costituire "esso stesso un "livello essenziale", in base alle pronunce del Consiglio di Stato del 26 gennaio 2011, n. 551 e 16 marzo 2011, n. 1607, rappresenterebbe, in realtà, uno strumento "tecnico" per stabilire se il soggetto in difficoltà abbia o meno diritto ad accedere (gratuitamente, o con compartecipazione) a quel servizio indispensabile per rimuovere la sua situazione di bisogno, servizio che dovrebbe costituire esso stesso un livello essenziale" (A. GUALDANI, *I livelli essenziali ed il nodo dell'esigibilità dei diritti*, in *istitutoarripe.gesuiti.it*, p. 2). Così, ancora, nella sentenza n. 10/2010, la Corte costituzionale "cogliendo nella social card un tentativo di dare risposta ad un bisogno radicale, quale quello alimentare, afferma con riguardo all'assistenza un suo diretto collegamento con la dimensione di diritto fondamentale e con un nucleo irrinunciabile della dignità della persona. Sulla base di tali presupposti la social card sarebbe pertanto annoverabile nella sfera di prestazioni riconducibili ai livelli essenziali", (A. GUALDANI, *I livelli essenziali*, cit., p. 3), con la conseguenza, come nei casi sopra richiamati, che «la competenza a fissare i livelli essenziali viene trasformata in un contenitore vuoto, che il legislatore statale può usare per operare qualsiasi intervento purché trovi una giustificazione della necessità di garantire il "nucleo irriducibile" di un diritto fondamentale» (E. LONGO, *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*, in *Giur. Cost.*, 2010, p. 171) e con la conseguenza, quindi, di comprimere la sfera costituzionalmente riservata alle Regioni. A testimonianza della tendenza ad ampliare la categoria dei livelli essenziali delle prestazioni la diffida, datata 23 luglio 2020, del Presidente del Consiglio dei Ministri alla Regione Puglia "ad adeguare, entro il 28 luglio 2020 le disposizioni della propria legge elettorale ai principi di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive[...]" considerato, tra l'altro, "che occorre garantire l'attuazione delle disposizioni di principio in materia di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini nell'accesso alle cariche elettive di cui all'articolo 4, comma 1, lettera c-bis), della legge 2 luglio 2004, n. 165, attuative delle previsioni di cui agli articoli 51, primo comma, e 117, settimo comma, della Costituzione e che *tali disposizioni rientrano tra i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali* che devono essere garantiti, ai sensi dell'articolo 120, comma secondo, della Costituzione, sull'intero territorio nazionale" (corsivo mio). Il ricorso in tale caso alla nozione di LEP, per ricomprendervi disposizioni di principio, è sintomatico dell'abuso del ricorso a tale istituto. La sentenza della Corte cost. n. 126 del 2020, da ultimo, in controtendenza e a tutela delle competenze regionali, segna, invece, un atteggiamento restrittivo del giudice rispetto alla nozione di LEP e offre uno spunto di riflessione circa la chiarezza che potrebbe informare i rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, ricorrendo ad un loro concetto definito. Per il Giudice costituzionale, infatti, "La disciplina della semplificazione amministrativa, addotta come termine di raffronto e contraddistinta *dal ricorrere di una specifica prestazione a beneficio dei cittadini* (corsivo mio) (anche se, come si è già ribadito neppure nel caso della semplificazione sembra potersi parlare di prestazione nel senso presupposto dalla competenza ex art. 117 Cost., comma 2, lett. m), non può essere assimilata alla regolamentazione delle graduatorie delle procedure selettive per l'accesso all'impiego regionale, in cui viene in rilievo quella potestà delle Regioni di organizzare il personale, che l'individuazione di una competenza esclusiva statale vanificherebbe fino a negare del tutto" (punto 6 del Considerato in diritto): La Corte, pertanto, dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 3, e 2 della legge della Regione Toscana 28 giugno 2019, n. 38 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro per la sostituzione di personale collocato in quiescenza, del direttore generale e dei direttori. Modifiche alla l. r. 1/2009), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, 97, 117, commi secondo, lettere l) e m), e terzo, della Costituzione. In particolare, rispetto all'art. 117, comma 2, lett. m), il giudice non ravvisa l'incostituzionalità delle disposizioni che "si indirizzano verso la scelta di ricorrere allo scorrimento delle graduatorie in deroga all'art. 1, comma 361, della legge n. 145 del 2018, disposizione, quest'ultima, che si prefiggerebbe di fornire all'amministrazione il personale più qualificato".

⁹³ G. RIVOSCHI, *L'autonomia finanziaria*, cit., p. 330.

quindi, azionabili da parte dei beneficiari⁹⁴, come confermato dalla giurisprudenza comune sui livelli essenziali⁹⁵.

L'art. 117, comma 2, lett. m, Cost., in altri termini, non è soltanto una norma sulla ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni⁹⁶ ma "costituisca [e] garanzia delle situazioni giuridiche soggettive azionabili davanti al giudice come pretese nei confronti dei pubblici e privati poteri, in relazione alle scelte del legislatore sulle prestazioni esigibili"⁹⁷.

La delimitazione della nozione di LEP, evitandone dilatazioni "oltre qualsiasi ragionevole interpretazione"⁹⁸, consentirebbe di individuare, in sostanza, le prestazioni concernenti diritti civili e sociali di cui è garantita l'esigibilità⁹⁹, in egual misura, su tutto il territorio italiano.

I LEP, infatti, rappresentano uno strumento di garanzia effettiva dei diritti civili e sociali, altresì, con riferimento ad un livello minimo adeguato di prestazioni ad essi relative uguale su tutto il territorio nazionale¹⁰⁰.

Con la determinazione dei LEP, in altri termini, lo Stato è responsabilizzato quanto alla garanzia dei cd. diritti di cittadinanza (*rectius* livello essenziale di prestazioni uguale su tutto il territorio nazionale) anche in relazione al finanziamento di detto livello di prestazioni, nell'ambito del rapporto finanziario con le Regioni; nel contempo, le Regioni, da un lato sono obbligate a non scendere al di sotto del LEP predeterminato dallo Stato¹⁰¹, dall'altro¹⁰², vengono responsabilizzate

⁹⁴ G. RIVISECCHI, *L'autonomia finanziaria*, cit., p. 330.

⁹⁵ *Ibidem*. L'A. richiama la giurisprudenza comune sui LEP che conferma l'esigibilità e l'azionabilità del diritto alle prestazioni fondato sull'art. 117, comma 2, lett. m) Cost.: Tar Milano, Sez. III, 23 marzo 2017, n. 697; Tar Lazio, Sez. III-quater, 17 aprile 2018, n. 4214; Cons. St., Sez. IV, 30 gennaio 2018, n. 623; Cons. St., Sezz. II, 6 aprile 2017, n. 823; Cons. St., Sez. III, 14 settembre 2017, n. 4347.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 331.

⁹⁷ *Ibidem*.

⁹⁸ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, 2009, p. 160.

⁹⁹ G. RIVISECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia in Annuario AIC 2018, La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Atti del XXXIII Convegno annuale, Firenze, 16-17 novembre 2018, Napoli, 2019, p. 358. In tale ottica, l'effetto dell'esigibilità scaturente dalla determinazione dei LEP è, ad esempio, considerata la causa dell'inerzia statale quanto alla incompleta determinazione dei LIVEAS, ossia i LEP nell'ambito dei servizi sociali. La mancata determinazione degli stessi, tradizionalmente, è stata imputata ad una difficoltà "a procedere ad una standardizzazione delle prestazioni sociali" in tale ambito; di fatto, l'inerzia del Legislatore sarebbe legato alla scarsità di risorse economiche che pregiudicherebbe il soddisfacimento di prestazioni, che, una volta determinati i LIVEAS, sarebbero caratterizzate dal carattere dell'esigibilità dal momento che "stabilire le prestazioni da ricondurre nell'alveo dei livelli essenziali significa conferire un contenuto ai diritti degli utenti dei servizi sociali, con le legittime conseguenze in punto di esigibilità degli stessi" (A. GUALDANI, *LIVEAS, (Livelli essenziali di assistenza)* in *aggiornamentisociali.it*, settembre-ottobre 2001, p. 627). La conseguenza di tale inadempimento del Legislatore è, evidentemente, una elevata frammentazione e differenziazione, tra aree regionali diverse, nella garanzia dei diritti.

¹⁰⁰ "Una volta che sia stato determinato il livello, [infatti, risulta determinata] la soglia di garanzia indisponibile ad ogni ipotesi di differenziazione territoriale". Così G. Silvestri citato da G. RIVISECCHI, *Poteri*, cit., p. 357. Le conseguenze della mancata determinazione dei LEP o di una loro incompleta determinazione (come per esempio nel settore dell'assistenza, LIVEAS), impedisce un'uguaglianza di trattamento almeno rispetto a un determinato livello su tutto il territorio nazionale, incidendo, quindi, sul concetto di unità. In tal senso v. sent. Corte cost. 296 del 2012, ord. n. 224 del 2006.

¹⁰¹ I livelli essenziali delle prestazioni rappresentano il livello che ciascuna Regione è obbligata a garantire, libera di offrire di più. Sul punto L. Trucco, *I livelli essenziali*, cit., pp.71-72, cui si rinvia altresì per riferimenti dottrinali e giurisprudenziali in argomento.

¹⁰² Un esempio di tale funzione di garanzia dei LEP/LEA è rappresentata dalla sentenza della Corte cost. n. 72 del 2020 con cui il giudice delle leggi dichiara l'illegittimità, fra l'altro, dell'art. 1, comma 2, l. reg. Puglia, n. 6 del 2019 con cui si riservano i trattamenti residenziali e semiresidenziali, ossia trattamenti riconducibili ai LEA che il dpcm 12 gennaio 2017 riserva alle persone non autosufficienti, a particolari categorie di queste ultime (anziani e soggetti affetti da demenza). Il riferimento ai "soli anziani e soggetti affetti da demenza" [...] costituisce un'indebita restrizione e limitazione delle prestazioni essenziali, in quanto, escludendo gli altri soggetti non autosufficienti, riduce il novero dei destinatari delle

per la parte eccedente tale livello, essendo loro consentito di differenziarsi, in base alla maggiore capacità di erogazione di determinate prestazioni¹⁰³.

La previsione di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), in altri termini, al netto delle ambiguità che, talvolta, caratterizzano l'individuazione della stessa natura dei livelli essenziali, rappresenta, una volta proceduto alla loro determinazione e benché questa sia oggetto di scelta discrezionale (politica) del Legislatore¹⁰⁴, "una garanzia per l'autonomia regionale, fornendo il punto di riferimento per le modalità di organizzazione e di finanziamento delle prestazioni che lo Stato deve assicurare, anche nelle fasi avverse del ciclo economico"¹⁰⁵.

La Corte costituzionale stessa, in tale prospettiva, individua in essi "la misura di riferimento per la determinazione della spesa costituzionalmente necessaria a garanzia delle funzioni essenziali"¹⁰⁶. I LEP, in sostanza, ad oggi, rappresentano un presidio "nella disponibilità delle regioni, per ottenere

prestazioni socio-sanitarie, legandole alla presenza di un requisito di età o alla sussistenza di una determinata patologia che non trovano riscontro nel d.P.C. m. del 2017 (punto 3.1 del Considerato in diritto).

¹⁰³ Com'è noto, tale modello non trova concreta applicazione in quanto, da un lato, non sono stati determinati i LEP per tutti i settori, dall'altro, in quanto rimane inattuato il modello costituzionale di autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost., dal momento che la finanza territoriale è ancora prevalentemente derivata e solo in parte compartecipata. "Tutto ciò limita l'autoidentificazione delle funzioni da parte delle Regioni e mortifica l'esercizio delle loro funzioni legislative e amministrative" (G. RIVISECCHI, *L'autonomia*, p. 339) impedendo l'attuazione della riforma secondo cui "si sarebbe dovuto procedere al finanziamento delle funzioni connesse ai livelli essenziali mediante compartecipazioni, tributi propri e quote del fondo perequativo, disponendo, contestualmente, la soppressione dei trasferimenti statali, realizzando così l'introduzione di elementi di finanza autonoma". Considerati i rapporti finanziari fra Stato e Regioni è stato rilevato che "Se negli anni passati il dibattito si concentrava sulla necessità di abbandonare la nozione di livelli minimi condizionata al quantum di risorse disponibili, per concentrarsi sulla definizione di livelli essenziali cioè indispensabili a soddisfare quel determinato bisogno, oggi dobbiamo amaramente constatare che la possibilità di prevedere livelli ulteriori oltre la soglia dell'essenzialità sia ormai una chimera" (A. GUALDANI, *I livelli essenziali*, cit., p. 2). Sulla difficoltà di erogare prestazioni eccedenti i LEP da parte delle regioni, v. C. BUZZACCHI, *Il ruolo del "servizio sanitario e ospedaliero in ambito locale" alla luce dei parametri costituzionali dell'equilibrio di bilancio e dei LEA. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 62 del 10 aprile 2020 in forumcostituzionale.it*, 2, 2020, pp. 671-671, che richiama altresì la giurisprudenza costituzionale che evidenzia tale difficoltà (v. ad es. sent. n. 6 del 2019).

¹⁰⁴ La determinazione dei LEP "non ha nulla di costituzionalmente necessario" per una parte della dottrina (G. RIVISECCHI, *L'autonomia*, cit., p. 341). Altra dottrina ritiene vincolante per il Legislatore un limite minimo coincidente col contenuto essenziale del diritto, ossia il contenuto costituzionalmente incompressibile. Per C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione in forumcostituzionale.it*, 2010, p. 8, l'essenzialità del livello della prestazione assicurata è "frutto della discrezionalità del legislatore statale" ma tale discrezionalità incontra "un limite inferiore nella salvaguardia del "contenuto essenziale" del diritto (concretamente accertato dalla Consulta), come pure un limite superiore – non meramente fattuale, ma giuridico – nell'effettiva "sostenibilità finanziaria" del livello introdotto in modo uniforme per tutto il territorio nazionale". L'A., *I livelli essenziali delle prestazioni fra giurisprudenza costituzionale e giurisprudenza amministrativa*, in *federalismo fiscale*, 2/2009, p. 138, sulla base di tali considerazioni, conclude che "i «livelli essenziali delle prestazioni» non vanno confusi con il «contenuto essenziale dei diritti»: la coincidenza dei due ambiti dovrebbe essere soltanto occasionale (ad esempio, per i periodi di acuta crisi economica)". Per M. BELLETTI, *I "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali..." alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile in Le Istituzioni del federalismo*, 3-4, 2003, p. 616, "Il "livello essenziale" è riferito alle prestazioni, le quali devono essere dal legislatore statale determinate e garantite almeno fino al soddisfacimento del "contenuto essenziale" del diritto al quale accedono; le prestazioni sono dunque parte del "contenuto essenziale", o meglio devono essere garantite fino al raggiungimento del medesimo; o, ancora, la misura del contenuto è data dall'essenzialità delle prestazioni". Per E. BALBONI, *Livelli essenziali*, cit., p. 1191, "la clausola di cui alla lett. m) è, sostanzialmente, una scatola ancora vuota, che il legislatore riempirà a sua discrezione, e sotto la sua responsabilità, sulla base del proprio indirizzo politico, fermo restando quel contenuto minimo dei diritti che è stabilito dalla Costituzione (come interpretata dalla giurisprudenza), a prescindere dalla legge".

¹⁰⁵ G. RIVISECCHI, *L'autonomia*, cit., p. 341

¹⁰⁶ *Ibidem*.

risorse “certe” e dimostrare, quando occorre anche nel giudizio di legittimità costituzionale, che lo Stato non assicura il principio di connessione tra funzioni e risorse”¹⁰⁷.

La loro determinazione e, quindi, l’attuazione dell’art. 117.2 Cost., lett. m), appaiono, oggi, in definitiva, la strada migliore da percorrere allo scopo di realizzare un’autonomia responsabile che in uno Stato centrale forte, a presidio delle istanze unitarie e di un determinato livello di uguaglianza, trova il suo necessario presupposto.

In tale prospettiva, la stessa vicenda della pandemia che ha colpito anche il nostro Paese nel 2020 ed ancora in corso, pur avendo indotto non pochi studiosi ad invocare un neocentralismo in particolare nel settore sanitario e, dunque, un ripensamento dei rapporti Stato/Regioni rispetto al soddisfacimento dei diritti, soprattutto sociali, non sembra necessariamente imporre una tale soluzione¹⁰⁸. La realizzazione dello Stato del welfare, ancora oggi, sembra passare attraverso le autonomie¹⁰⁹ e appare, piuttosto, legata all’attuazione della disposizione richiamata, anche per la necessità di riconoscere i vincoli economico-finanziari che, di fatto, condizionano il soddisfacimento dei diritti, soprattutto ma non solo, sociali¹¹⁰.

In tal senso, in particolare, si pone l’orientamento del giudice costituzionale che, di recente, pronunciandosi in materia di livelli essenziali di assistenza (LEA), con la sentenza n. 62 del 2020,

¹⁰⁷ *Ibidem*. L’A., *Poteri*, cit., p. 372, inoltre, sottolinea che l’individuazione dei livelli essenziali “fornisce il punto di riferimento per le modalità di organizzazione e il finanziamento delle prestazioni che lo Stato deve assicurare anche nelle fasi avverse del ciclo economico, ancor più rilevante alla stregua della perdurante inattuazione dell’art. 119 Cost. e dell’incompiuto adempimento degli obblighi costituzionali di perequazione”.

¹⁰⁸ In particolare, i problemi registrati nella fase di gestione dell’emergenza Covid sono scaturiti dal mancato coordinamento, a livello centrale, ascrivibile a responsabilità di soggetti che non hanno attivato i relativi strumenti previsti nell’ordinamento; così, pure, va considerato che la risposta alla pandemia, in modo differente sul territorio nazionale anziché compatto, non è certo dipesa dalla mancanza di strumenti giuridici che consentissero allo Stato di intervenire in tal senso, a partire, in primo luogo, dalla competenza in materia di profilassi internazionale di cui al comma 2 dell’art. 117 Cost., lett. q) e dall’art. 120 Cost., comma 2. Quanto alle prospettive future, la vicenda potrebbe suggerire, anziché un ritorno alla centralizzazione del sistema sanitario che non ha fornito buone performance in passato (R. BIN, *Caro Orlando, il vero problema della sanità è al centro, non in periferia* in *laCostituzione.info*, 3 aprile 2020), di attuare le disposizioni costituzionali che consentirebbero un funzionamento efficace ed efficiente del sistema: in primo luogo una adeguata e corretta individuazione dei principi fondamentali; quindi corrette individuazioni di livelli essenziali di assistenza; in sostanza, rafforzamento del ruolo dello Stato centrale a tutela delle istanze unitarie, nella consapevolezza della possibilità, *rectius* doverosità, di ricorso a norme che consentono un suo intervento, in casi particolari, anche laddove si dovesse procedere nella direzione dell’attuazione del cd. regionalismo differenziato. Si v., sul punto, A. MORELLI, A. POGGI, *Le Regioni per differenziare, lo Stato per unire. A ciascuno il suo*, Editoriale in *dirittiregionali.it*, 15 aprile 2020; L. BUSCEMA, *Emergenza sanitaria (inter)nazionale e regionalismo (differenziato): un ossimoro?* in *dirittiregionali.it*, 1, 2020, 24 marzo 2020; C. BUZZACCHI, *Coronavirus e territori: il regionalismo differenziato coincide con la zona “gialla”*, in *laCostituzione.info*, 2 marzo 2020,). Piuttosto, non va omessa la riflessione sulle preoccupazioni delle Regioni del Sud circa l’incapacità del proprio sistema sanitario di far fronte ad un eventuale picco di contagi. La sanità differenziata, in altre parole, è una realtà in applicazione del solo art. 117 Cost., non essendo ancora stata data attuazione all’art. 116, comma 3, Cost. Probabilmente il regionalismo differenziato correttamente applicato a tale ambito potrebbe determinare miglioramenti per l’intero territorio nazionale, se adeguatamente guidato dal centro. Non si può ignorare che anche il regionalismo differenziato si muove in uno Stato unitario e che il suo funzionamento richiede necessariamente un ruolo forte della Stato (V. S. MANGIAMELI, *L’attuazione dell’articolo 116*, cit.).

¹⁰⁹ S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 226

¹¹⁰ Sul punto si rinvia a E. CAVASINO, *La flessibilità del diritto alla salute*, Napoli, 2012, p. 39 ss., per un’analisi della rilevanza dell’elemento economico-finanziario nella definizione dei LEA, già in una fase antecedente la costituzionalizzazione dei LEP.

conferma il modello organizzativo sanitario accolto dalla vigente Costituzione: ossia un'organizzazione regionalizzata dell'apparato sanitario¹¹¹.

La Corte coglie l'occasione per aggiungere qualche tassello in ordine alla definizione di elementi che possano contribuire a realizzare il modello cui si affida la conciliazione fra obiettivo di garantire livelli essenziali delle prestazioni ed efficienza del sistema di erogazione delle stesse¹¹².

Se da un lato il giudice, infatti, conferma il principio della spesa costituzionalmente necessaria, ormai espressione di orientamento consolidato¹¹³, dall'altro, indica la strada da seguire al fine di garantire

¹¹¹ C. BUZZACCHI, *Lea finanziamento pubblico e leale collaborazione. La sanità della Regione Sicilia davanti alla Corte costituzionale* in *laCostituzione.info*, 16 aprile 2020.

¹¹² In senso critico sulla pronuncia A. MORRONE, *La "visione trascendente" dei Lea e la realtà del Ssn, Critica su processo e merito nelle sentt. nn. 197/2019 e 62/2020 della corte costituzionale* in *cortisupremeesalute.it*, 1, 2020, p. 22, per il quale la Corte ha accettato il modello dualista e paritario del sistema sanitario nazionale, senza tener conto dei problemi concreti che si frappongono fra il modello teorico, da un lato, e il funzionamento di tale modello, dall'altro. In base a tale lettura, infatti, rispetto alle performance dei diversi sistemi regionali si potrebbe assumere una posizione di forte critica circa l'organizzazione del sistema sanitario nazionale, ispirato ad un "paradigma dualista fondato sulla cooperazione paritaria dello stato e delle regioni" e anche mettere in discussione più in generale "l'organizzazione dello stato regionale attualmente vigente" (p. 27).

¹¹³ La sentenza n. 62 del 2020, che fa corpo unico con la sentenza n. 197 del 2019, si pone nel solco di una giurisprudenza costituzionale sui LEA, LEP "ormai consolidata", essendo "in piena continuità con quanto affermato nelle sentenze n. 275/2016, n. 169/2017, n. 6/2019 e, in ultimo, per i profili che riguardano l'attuazione dell'autonomia finanziaria, con la sentenza n. 4/2020" (F. SUCAMELI, *La tutela multilivello del diritto alla salute: guida alla lettura di Corte cost., Sent. n. 62/2020* in *dirittoeconomi.it*, 17 aprile 2020, p. 1). Essa interviene a definire, da un lato, il rapporto fra LEA/LEP e vincoli costituzionali di bilancio; dall'altro, la rilevanza della funzione di programmazione e della esatta definizione dei LEA e delle prestazioni che esorbitano i LEA, con riferimento ad un determinato diritto, al fine di individuare con precisione l'ammontare di risorse statali e regionali finalizzate alla loro garanzia. Mette in evidenza che, con la sentenza n. 62 del 2020, il Giudice costituzionale più che affermare il principio della prevalenza dei diritti sociali sulle esigenze del bilancio, enfatizza la funzione di programmazione, "ovvero la preventiva quantificazione, dell'adeguato quantitativo di risorse che occorrono per erogare prestazioni essenziali", C. BUZZACCHI, *Il ruolo*, cit., p. 676.). Tanto è già rilevato con riferimento alla sentenza n. 275 del 2016 rispetto alla quale, R. DI MARIA, in L. ARDIZZONE, R. DI MARIA, *La tutela dei diritti fondamentali ed il "totem" della programmazione: il bilanciamento (possibile) fra equilibrio economico-finanziario e prestazioni sociali (brevi riflessioni a margine di Corte cost., sent. 275/2016)* in *dirittiregionali.it*, II, 2017 del 30 aprile 2017, pp. 186-187, scrive che mediante il ricorso alla programmazione può vincolarsi il finanziamento pubblico, in termini specifici e puntuali, a favore dei servizi afferenti a «diritti meritevoli di particolare tutela»; e che può evitarsi – al contempo – la destinazione delle risorse disponibili a «spese facoltative» piuttosto che alla attuazione dei predetti diritti". Tale "enfasi per la programmazione" è presente, altresì, nelle sentenze 10 del 2016 e 197 del 2019 (C. BUZZACCHI, *Il ruolo*, cit., p. 676), è presente altresì nelle sentenze 10 del 2016 e 197 del 2019. In sostanza, il pregio di tali pronunce è di "proiettare una questione di metodologia contabile – le modalità di individuazione dei mezzi di copertura – nell'orizzonte di una questione "alta" di diritto costituzionale, ovvero le condizioni di effettivo soddisfacimento dei diritti" (C. BUZZACCHI, *Lea, costi, fabbisogni e copertura finanziaria: le categorie di riferimento per la finanza regionale presente e in corso di differenziazione* in *dirittiregionali.it*, 3, 2019, 30 settembre 2019). L'A., p. 670-671, aggiunge: "Va infatti ben compreso come il vulnus determinato dall'approssimativa individuazione delle risorse destinate a sostenere la spesa – sanitaria e anche di altra natura – non produce i suoi effetti esclusivamente a livello contabile, ma si estende anche nei confronti della previsione costituzionale, che è posta a salvaguardia del principio di eguaglianza in un sistema di differenziazione dello Stato sociale, che si realizza in virtù del nostro panorama di istituzioni del territorio: la previsione dei livelli essenziali". La sentenza n. 130 del 2020, in tale prospettiva, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art.2, comma 8, della legge della Regione siciliana 16 dicembre 2018, n. 24 per violazione, per quanto qui interessa, dell'art. 117, comma 2, Cost., lett. m), in quanto "La misura di sostegno in favore di pazienti affetti da talassemia, istituita con legge della Regione Siciliana 1° agosto 1990, n. 20 (Interventi in materia di talassemia), all'art. 7, rifinanziata negli anni successivi (da ultimo con l'art. 31, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 8 del 2018 e con l'art. 2, comma 28, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2018, oggi impugnato), costituisce una forma di assistenza sanitaria ulteriore rispetto a quella prevista per la medesima categoria di pazienti dalla normativa statale in materia di livelli essenziali d'assistenza. L'attuale art. 52 del d.P.C.m. 12 gennaio 2017, sulla definizione dei LEA, letto insieme all'Allegato 7 al decreto, infatti, prevede per i malati di talassemia, con esclusione delle talassemie "minori", il diritto all'esenzione dalla partecipazione alle correlate spese sanitarie: l'indennità vitalizia, percepita dagli assistiti in forma di erogazione mensile, e l'eventuale indennità

un corretto funzionamento dei rapporti centro/autonomie nell'ambito del modello di regionalismo delineato dalla Carta, altrimenti perfetto solo su un piano teorico.

Il Giudice delle leggi, infatti, a proposito dei LEA, ricorda che "la loro determinazione è un obbligo del legislatore statale, ma la proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti istituzionali deve essere improntata alla leale collaborazione". Il servizio sanitario regionalizzato potrà, infatti, raggiungere il suo scopo "se le risorse per tale funzione continueranno ad essere adeguatamente determinate ed assegnate in giusta misura alle istituzioni territoriali: queste potranno rispondere al meglio al bisogno di salute delle persone [...] se riusciranno ad instaurare un dialogo improntato alla collaborazione con gli apparati centrali, scevro da qualsiasi finalità politica e unicamente volto a reagire all'unisono per il benessere della collettività"¹¹⁴. Richiamando il passaggio di una sua precedente pronuncia (la sentenza n. 169 del 2017), inoltre, la Corte ricorda che "la separazione e l'evidenziazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza devono essere simmetricamente attuate, oltre che nel bilancio dello Stato, anche nei bilanci regionali ed in quelli delle aziende erogatrici secondo la direttiva contenuta nell'art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009. [...] Ciò al fine di garantire l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi, la quale – data la natura delle situazioni da tutelare – deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie. In sostanza, la determinazione, il finanziamento e l'erogazione dei LEA compone un sistema articolato il cui equilibrio deve essere assicurato dalla sinergica coerenza dei comportamenti di tutti i soggetti coinvolti nella sua attuazione" Punto 4.5, Considerato in diritto)¹¹⁵.

Sulla base dell'orientamento espresso dalla Corte, è opportuno, dunque, puntare all'attuazione delle disposizioni costituzionali centrali per il corretto funzionamento del regionalismo, tanto "ordinario" quanto differenziato e, in particolare, dell'art. 117, comma 2, lett. m) che è presupposto, da un lato, di corretto funzionamento del regionalismo ex art. 117 Cost.; dall'altro, di differenziazione ex art. 116, comma 3, Cost., nel rispetto dell'art. 119 Cost., "cioè con esiti di perequazione"¹¹⁶.

Al riguardo, nel dicembre del 2019 è stato trasmesso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi al fine di sottoporlo all'esame del Consiglio dei Ministri, lo schema di disegno di legge contenente i principi per l'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia (Art.1) e le Modalità di definizione dei LEP (Livelli Essenziali delle Prestazioni) e degli obiettivi di servizio (Art. 2) (cd. legge quadro Boccia).

chilometrica rappresentano, dunque, prestazioni di ulteriore assistenza. Aggiungono una corresponsione monetaria mensile al beneficio, derivante dal risparmio delle quote di compartecipazione alla spesa sanitaria normalmente a carico dell'utenza, che già la normativa statale riconosce alle persone affette da tali patologie" (punto 3.2 del Considerato in diritto).

¹¹⁴ Così C. BUZZACCHI, *Il ruolo*, cit., pp. 675-677.

¹¹⁵ *Ibidem*. La Corte, inoltre, denuncia l'inadeguatezza del sistema di verifica e monitoraggio delle prestazioni LEA attraverso la cd. Griglia LEA, "nella parte in cui consente di attribuire un convenzionale punteggio di sufficienza al servizio regionale anche in caso di assenza o grave deficitarietà di intere categorie di prestazioni contemplate dalla normativa sui LEA" (punto 4.5 del Considerato in diritto). E quindi il giudice aggiunge che "E' ragionevole sostenere che il complesso e oneroso sistema di monitoraggio precedentemente descritto non possa essere svincolato - come ora in concreto accade - dall'adeguamento delle situazioni finanziarie e prestazionali allo scenario dinamico che la materia propone. Una vigilanza concomitante sulla spesa e sulle prestazioni rese può consentire – accanto all'adeguamento della programmazione a esigenze inaspettate – anche risparmi, laddove il fabbisogno dei LEA previsto all'inizio dell'esercizio si dimostrasse dimensionato in misura eccedente" (Punto 4.5, Considerato in diritto).

¹¹⁶ S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato*, p. 230

Non si può non rilevare come, in base al testo in esame, il Parlamento possa essere, sostanzialmente, estromesso dalla determinazione dei LEP¹¹⁷.

In definitiva, i LEP (al pari delle altre grandezze oggetto della previsione, tutte rilevanti per la concreta conformazione del modello di regionalismo da attuare) possono essere determinati dal Governo senza alcun coinvolgimento del Parlamento¹¹⁸, laddove la loro determinazione andrebbe effettuata con fonte ordinaria tenuto conto che l'art. 117, comma 2, lett. m) non opera soltanto una ripartizione di competenze fra legge statale e legge regionale ma anche fra legge statale e atti amministrativi governativi¹¹⁹.

Considerato il tecnicismo che caratterizza la loro determinazione, in effetti, si potrebbe ricorrere allo schema della delega legislativa.

Sulla base della legge delega, cui andrebbero riservate le scelte "politiche" inerenti la determinazione dei LEP, il decreto legislativo consentirebbe di determinare aspetti tecnici con il ricorso alle competenze necessarie¹²⁰.

¹¹⁷ Ai sensi dell'art. 2, comma 1, punto 1, della bozza, infatti "I livelli essenziali delle prestazioni, gli obiettivi di servizio e i fabbisogni standard di cui all'art. 1, nonché le relative metodologie di determinazione, sono individuati con uno o più decreti del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministri di volta in volta competenti, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa". Al punto 2 della stessa disposizione è previsto che per la determinazione, fra l'altro, dei LEP, "il Ministro per gli affari regionali e le autonomie si avvale quale Commissario, del Dirigente preposto alla struttura di livello dirigenziale generale del Ministero dell'economia e delle finanze competente per materia [...] nominato, [...] con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze [...]".

¹¹⁸ Ai sensi della stessa disposizione, punto 4, gli schemi di decreto di cui al comma 1, corredati da relazione tecnica ed adottati previa intesa in Conferenza Stato Regioni "sono trasmessi alle Camere, ai fini dell'espressione del parere da parte della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e da parte delle Commissioni parlamentari competenti. Decorsi trenta giorni dalla trasmissione alle Camere da parte del Governo, il decreto può essere comunque adottato, previa deliberazione definitiva da parte del Consiglio dei Ministri. Il Governo se non intende conformarsi ai pareri parlamentari trasmette alle Camere una relazione nella quale indica le ragioni per le quali non si è conformato".

¹¹⁹ L. TRUCCO, *I livelli essenziali delle prestazioni*, cit., p. 5 ss., richiamando le diverse posizioni della dottrina circa la procedura da adottare per la determinazione dei LEP evidenzia che, in ogni caso, si ritiene necessario fornire una copertura legislativa non meramente formale di atti di rango secondario di definizione dei LEP e di evitare "aggiramenti" del Parlamento nazionale.

¹²⁰ Tale fu la scelta del Legislatore della legge n. 42 del 2009 che, tuttavia, non fissa alcun principio e criterio direttivo per la determinazione dei costi e fabbisogni standard e la definizione degli obiettivi di servizio (art. 2.1, lett. f), legge n. 42 del 2009).

In ogni caso, considerata la politicità¹²¹ che connota la scelta in merito alla definizione dei LEP¹²², con la bozza cd. Boccia si perde l'occasione¹²³ per invertire la prassi affermatasi, contro la dottrina ma anche la giurisprudenza costituzionale¹²⁴. In effetti, in base ad essa, in sostanza, il tipo di regionalismo italiano risulta determinato da tecnici selezionati da una sola parte politica, la maggioranza, essendo ad essa rimessa, infine, la determinazione dei LEP.

¹²¹ Nella bozza cd. Boccia, ad esempio, all'art. 1.1, lett. e), si stabilisce che "qualora, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa non siano stati determinati i livelli essenziali della prestazioni, gli obiettivi di servizio e i relativi fabbisogni standard, e fino alla loro determinazione, le funzioni sono attribuite con decorrenza dal 1 gennaio dell'esercizio immediatamente successivo e le relative risorse sono assegnate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base del riparto delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente". Tale previsione, tenuto conto della difficoltà nella determinazione dei LEP, va guardata con grande preoccupazione potendo determinare una devoluzione di funzioni sulla base di un criterio che sostanzialmente avvantaggia le Regioni più ricche del Paese in contrasto con la finalità perequativa cui invece tendono i LEP. In tal senso è stato evidenziato in dottrina (S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato*, cit, p. 230) che, in fase transitoria, sarebbe opportuno stabilire un criterio di perequazione "assumendo a riferimento i Conti Pubblici Territoriali (CPT), e dunque determinando un fabbisogno standard a costi standard, sulla base del quale ripartire equamente le risorse tra le Regioni al fine di garantire livelli essenziali di assistenza (LEA), compatibili, in ciascun territorio, con le risorse di bilancio". Da quanto precede, risulta con evidenza la rilevanza politica della determinazione di tali grandezze, discendendo dalle diverse scelte operate, effetti significativamente differenti in termini di soddisfacimento dei diritti goduti sul territorio nazionale. L. CHIEFFI, *La tutela del diritto alla salute tra prospettive di regionalismo differenziato e persistenti divari territoriali in Nomos*, 1, 2020 (anticipazioni), p. 34, pur apprezzando "l'espressa previsione di un collegamento tra devoluzione autonomistica e garanzia dei LEA e fabbisogni standard, contenuta nello schema di legge quadro predisposta dal Ministro Boccia" esprime perplessità riguardo la possibilità di poter procedere all'attribuzione delle funzioni, a prescindere dalla definizione dei LEP, "con il rischio di agevolare una possibile fuga in avanti per alcune Regioni, che dovessero assumere nuovi ambiti di autonomia, con l'effetto di cristallizzare una indiscutibile condizione di vantaggio".

¹²² M. LUCIANI, *I diritti costituzionali*, cit., p. 352, sottolinea la natura di decisione politica della determinazione concreta dei livelli essenziali, in quanto tale riservata al legislatore statale. L'A., tuttavia, ritiene che "l'atto statale con il quale i livelli sono definiti in concreto può essere una legge, oppure (più probabilmente vista la complessità dei dati da considerare) un atto amministrativo "apicale", come un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. In ogni caso, tale atto presuppone una previa legge, che definisca i limiti della discrezionalità governativa" (p. 354).

¹²³ Il ridotto ruolo del Parlamento è stata puntualmente rilevato anche con riferimento alla bozza di legge quadro sull'autonomia differenziata del Ministro Boccia. In particolare, la Cgil, nel suo parere sulla bozza, ha ritenuto che la proposta di legge cornice "condiziona il riconoscimento di autonomia alla sola (per quanto necessaria) determinazione dei LEP, degli obiettivi di servizio e dei fabbisogni standard, escludendo ogni riferimento alle norme generali che devono porre i confini entro cui l'autonomia può essere esercitata e sancire i principi cui devono conformarsi gli stessi LEP e obiettivi di servizio che devono essere assicurati. Si lascia quindi un vuoto preoccupante". Nel documento richiamato si evidenzia, ad esempio, che in mancanza di una norma generale in materia di tutela dell'ambiente, di principi comuni a tutte le regioni sul ciclo rifiuti, si rischia che "un prodotto cessa di essere rifiuto in Emilia, ma non in Toscana; o in mancanza di norme generali sulla non autosufficienza non si ha una comune "modalità di riconoscimento del diritto all'assistenza e relativi LEP che rendano esigibile il diritto".

¹²⁴ Corte cost. n. 88 del 2003, ordinanza n. 526 del 2002. Si rinvia sul punto a E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione in Le Regioni*, 6, 2003, p. 1188. L'A., p. 1192, sostiene che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni "dovrebbe essere una funzione totalmente politica, che non richiede alcun apparato amministrativo al di là di eventuali organi tecnici e consultivi necessari per individuare le tipologie di intervento più opportune e le risorse necessarie e disponibili allo scopo". L. TRUCCO, *I livelli essenziali*, p. 7, riporta la posizione critica della dottrina in merito all'adozione del d.P.C.m. 29 novembre 2001. Esso è stato ritenuto incostituzionale. Tale atto fu adottato in base all'art. 1 del d. lgs. n. 502 del 1992 e ss. mm., d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano. Tale procedimento è poi stato seguito per l'aggiornamento dei LEA. Sulle stesse basi è stato adottato il dpcm 12 gennaio 2017 di definizione e aggiornamento dei LEA.

4. Considerazioni conclusive

Il principio autonomistico sancito dall'art. 5 Cost., anche dopo la riforma del Titolo V, sebbene oggetto di indubbia valorizzazione sulla carta, non ha mai visto una realizzazione effettiva.

Tale circostanza deriva da una serie di inattuazioni di disposizioni costituzionali assolutamente centrali per la sua implementazione nel rispetto del principio unitario, a sua volta sancito dall'art. 5 Cost.

In particolare, risultano inattuati l'art. 119 Cost. e l'art. 117, comma 2, lett. m) che consentirebbero la realizzazione di un modello di regionalismo molto più rispettoso del principio autonomistico di quello, di fatto, operante.

La limitazione dell'autonomia regionale, peraltro, è determinata anche dall'organizzazione del riparto di competenza legislativa fra Stato e Regioni, sulla base del criterio "per materie". L'indefinitezza di queste e la sostanziale rimessione della loro individuazione al Legislatore e, soprattutto, alla Corte costituzionale, fa sì che le sfere di competenza legislativa siano mobili con gravi conseguenze sugli spazi di autonomia costituzionalmente riservati alle Regioni. Interventi normativi in determinati ambiti, infatti, possono essere ricondotti in maniera discrezionale dal Legislatore statale e, soprattutto, dalla Corte costituzionale, all'una o all'altra materia, con quanto ne consegue in termini di ruolo riconosciuto allo Stato o alla Regione nell'esercizio di potere legislativo, a seconda, appunto, che la materia di riferimento sia catalogata fra quelle di competenza legislativa esclusiva, concorrente, residuale regionale. L'autonomia regionale è ulteriormente limitata, nel caso di interventi normativi in materie di competenza concorrente, per effetto della vaghezza che caratterizza i principi fondamentali vincolanti il potere legislativo regionale. Anche in tale circostanza, la natura dei principi fondamentali, che possono arrivare ad assumere la forma di norme dettagliate, è rimessa alla decisione discrezionale del Legislatore e, in definitiva del Giudice costituzionale. Anche in tal caso, è evidente la compressione della sfera di autonomia riconosciuta alle Regioni dalla Costituzione, per effetto della mobilità caratterizzante il rapporto norma di principio/norma di dettaglio.

E' in questo quadro, pertanto, che va valutata la possibilità di attivare forme di autonomia differenziata da parte delle Regioni ordinarie, ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost.

La richiesta di forme ulteriori e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie cui rinvia la disposizione *de qua* può essere, infatti, interpretata quale richiesta di esercizio di funzione legislativa, regolamentare, amministrativa, secondo uno statuto giuridico definito nella legge di differenziazione, in ambiti riconducibili a materie che, in base alla vigente Costituzione, sono oggetto di esercizio di funzioni prestabilite.

Circoscrivendo l'attenzione alla funzione legislativa, una tale possibilità, può consentire alla Regione di esercitare, in un determinato ambito normativo, la funzione legislativa svincolata da principi fondamentali (o, anche, in luogo della legislazione esclusiva statale), pur senza ledere il principio unitario, ad esempio, laddove il rispetto di quei principi fondamentali o l'intervento dello Stato attraverso la sua competenza esclusiva, non consentissero di raggiungere gli stessi risultati in termini di soddisfacimento dei diritti. Un tale esito è probabile per quanto si è detto circa l'indefinitezza delle materie. Da questo, infatti, discende che determinati principi fondamentali potrebbero non garantire l'interesse unitario rispetto a tutti i differenti ambiti riconducibili ad una materia determinata, ma rappresentare, per alcuni, esclusivamente un limite all'autonomia regionale. Allo stesso modo la riconduzione di un determinato ambito alla competenza esclusiva statale, potrebbe non essere giustificata da ragioni di tutela dell'interesse unitario e determinare esclusivamente un freno per la Regione a dettare una disciplina adeguata che le sarebbe, appunto, impedita in quanto non di sua competenza.

D'altra parte, potrebbe anche valutarsi che, all'inverso, determinati ambiti di competenza residuale regionale, a Costituzione vigente, richiedano, a tutela dell'interesse unitario, un intervento dello

Stato o attraverso l'esercizio di funzione legislativa esclusiva o l'approvazione di principi fondamentali da parte dello Stato. Anche la negoziazione di funzioni a favore dello Stato potrebbe trovare fondamento nell'art. 116, comma 3, Cost.¹²⁵.

In tale ottica, il ricorso all'autonomia differenziata, in definitiva, potrebbe rappresentare uno strumento di razionalizzazione dei rapporti fra Stato e Regione e di garanzia del principio autonomistico che richiede l'intervento statale, dove e solo dove, effettivamente, in sua carenza, è configurabile il pregiudizio dell'interesse unitario.

¹²⁵ Sul punto v. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., p. 176 ss. per il quale la differenziazione dovrebbe consentire tanto l'ampliamento quanto la riduzione della sfera di autonomia regionale (p. 177).