



CONVEGNO DEL GRUPPO DI PISA
IL REGIONALISMO ITALIANO ALLA PROVA DELLE DIFFERENZIAZIONI
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO – 18-19 SETTEMBRE 2020

LA PROMOZIONE DELL'AUTONOMIA NEL RISPETTO DEI LIVELLI
ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI A GARANZIA
DELL'UGUAGLIANZA E DELL'UNITÀ*

DANIELA MONE**

SOMMARIO: 1. Autonomia e uguaglianza: un rapporto non inversamente proporzionale. – 1.1. L'autonomia delle Regioni ordinarie dopo la riforma del Titolo V. – 2. L'autonomia regionale *ex art. 117 Cost.* e l'autonomia regionale *ex art. 116, comma 3, Cost.* – 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. – 3.2.1. L'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia e la determinazione dei LEP nel disegno di legge quadro cd. Boccia. – 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.

* Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell'art. 5 del Regolamento della Rivista.

** Ricercatore di Istituzioni di Diritto pubblico, Università della Campania L. Vanvitelli.

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, 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

Tale collocazione e la natura di principio fondamentale, che all'autonomia (ma anche, contestualmente, all'unità ed indivisibilità), di conseguenza, furono assegnate, incidono 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 loro preesistenza – sebbene non di 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 dell'Assemblea costituente per le stesse, stante la centralità del principio unitario affermata qualificando la Repubblica "una e indivisibile", trova ragionevole giustificazione per gli effetti che un sistema autonomistico può dispiegare sul funzionamento dello Stato, cioè considerando un'attuazione del principio autonomistico non contrastante con quello unitario ma piuttosto funzionale al suo rafforzamento⁶.

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 democrazia⁷ di un Paese⁸; in una prospettiva di garanzia dei

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., 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, 41 che riporta l'orientamento di C. Esposito. In tale prospettiva R. BIFULCO, *Art. 5*, cit., 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., 42. In tal senso M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2002, 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"". In senso analogo, di recente, A. RUGGERI, *Il valore di "unità-autonomia" quale fondamento e limite dei giudizi in via d'azione e della "specializzazione" dell'autonomia regionale (prime notazioni)*, Convegno annuale del Gruppo di Pisa, *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Università degli Studi di Trento, 18-19 settembre 2020, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3 (2020), 107.

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

⁶ T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2019, 12.

⁷ 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 ha poste 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».

⁸ C. ESPOSITO, *Autonomie e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 83, sottolinea come il decentramento politico-istituzionale, da

diritti e, in particolare, di garanzia degli stessi sull'intero territorio nazionale, già in sede di Assemblea costituente, peraltro, la regionalizzazione era finalizzata specificamente "al superamento dell'asimmetria territoriale e alla soluzione della risalente questione meridionale"⁹; 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, comma 2, Cost., alla Repubblica, si è posto l'accento sull'efficienza organizzativa¹⁰ 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 individuare più efficacemente i bisogni della collettività di riferimento e di garantire i diritti fondamentali della persona, nel rispetto del principio di economicità, anch'esso di rango costituzionale¹¹. 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 buon andamento di cui all'art. 97 Cost.

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 altre¹², laddove la maggiore autonomia si dovesse sostanzialmente tradurre in una riduzione di risorse per lo Stato, pregiudicandone 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 nonché efficacia dei servizi offerti in alcune di esse sia suffragata da dati obiettivi, non possa che considerarsi, razionalmente, un maggior grado di autonomia, 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.

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 (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, 497.

⁹ S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3 (2019), 226.

¹⁰ 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*, III, Torino 2006, 2229.

¹¹ Così A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino 2006, 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".

¹² Si rinvia sul punto ad 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.

In tal senso, l'ipotesi di regionalismo differenziato finalizzato al trattenimento di risorse economico-finanziarie sul territorio¹³ non può considerarsi attuativa del principio autonomistico, non essendo strumentale all'unità ma, al contrario, lesiva della stessa¹⁴. Quello fra autonomia ed unità, peraltro, è un rapporto biunivoco: se, infatti, la prima è strumentale all'unità, l'unità è strumentale all'autonomia quale preconditione rispetto al suo sviluppo¹⁵ ma anche al suo corretto funzionamento¹⁶ oltre che fondamento di suoi limiti che, tuttavia, “si giustificano unicamente «per quel tanto» – si potrebbe dire – che serve alla causa dell'unità”¹⁷.

Nel presente scritto, 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 nazionale¹⁸ (a sua volta, espressione del principio unitario connotante la forma di Stato italiana).

Tale nesso sarà, infatti, 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. m)¹⁹.

¹³ G. RIVOCCHI, *La decentralizzazione territoriale nelle “crisi” e l'incerta sorte delle autonomie costituzionalmente garantite*, in A. LO CALZO, G. SERGES, C. SICCARDI (a cura di), *Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto*, Atti del seminario telematico di Milano, 12 giugno 2020 in memoria di Paolo Carrozza, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, Quaderno n. 2 (2020), 666, chiarisce come il regionalismo differenziato “che [...] costituisce attuazione e non già deroga, come la specialità del Titolo V Cost., [e che] può costituire occasione e strumento di rilancio del disegno costituzionale di autonomia [...] non può essere strumento realizzato per ottenere maggiori risorse finanziarie dallo Stato, né per ridisegnare le relazioni finanziarie tra Stato e (soltanto alcune) Regioni”.

¹⁴ 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 *Rivista Aic*, 1 (2019).

¹⁵ Di recente tale verso della relazione biunivoca fra autonomia ed unità è stata evidenziata a proposito del regionalismo differenziato. È 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. MANGIAMELLI, *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 *issirfa.cnr.it*).

¹⁶ Tanto sembra affermato da S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 226: “Non v'è, infatti, nessun caso, nell'esperienza storica, di Stato sociale, ispirato a principio di uguaglianza, 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”.

¹⁷ T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti*, cit., 13. A. RUGGERI, *Il valore*, cit., 103, ricorda come unità ed autonomia non costituiscono due valori distinti o contrapposti ma rappresentano “due profili inautonomi o elementi costitutivi di un unico, internamente articolato e composto, valore, che è appunto quello della unità con la (e cioè attraverso la) promozione – [...] dell'autonomia, oltretutto – [...] – è quello dell'autonomia nella cornice della unità”.

¹⁸ Una soglia di uguaglianza garantita su tutto il territorio nazionale attraverso i livelli essenziali determinati dallo Stato, livelli essenziali “efficacemente definiti da Paolo Carrozza come strumento di bilanciamento della “spinta egualistico-redistributiva” con la naturale tendenza alla differenziazione dei sistemi autonomistici” (così G. RIVOCCHI, *La decentralizzazione*, cit., 663).

¹⁹ 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), 515, considera la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni “oggi, la nuova concretizzazione del principio di

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”²⁰.

In via preliminare, sembra rendere condivisibile un tale approccio la constatazione, sotto gli occhi di tutti²¹, che, *a contrario*, “il regionalismo dell'uniformità”²² mortificante l'essenza stessa del principio autonomistico, se è vero che autonomia è differenziazione²³, non è “riuscito, nonostante i vari decenni d'applicazione, a garantire l'unificazione delle condizioni di vita”²⁴. Anche per questo, nel 2001, dopo cambiamenti già introdotti nel sistema a livello di legislazione ordinaria, si è proceduto alla più ampia revisione del testo costituzionale finora approvata, valorizzando il ruolo delle autonomie, in particolare delle Regioni, sebbene con significativi limiti, in attuazione dell'art. 5²⁵ nell'interpretazione proposta²⁶.

uguaglianza, da intendersi non più come uguaglianza di trattamento normativo, bensì come eguaglianza di trattamento sostanziale dei cittadini [...]”.

²⁰ R. BIFULCO, *Art. 5*, cit., 137.

²¹ Le differenze economiche e sociali che attraversavano le Regioni alla fine degli anni Novanta (L. ANTONINI, *Art. 117*, 2°, 3° e 4° comma, cit., 2229) risultano confermate se non acuite oggi.

²² L'espressione è di F. TRIMARCHI BANFI, *Il regionalismo e i modelli*, in *Le Regioni*, 1995, 255 ss.

²³ In tal senso R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015, 96.

²⁴ L. ANTONINI, *Art. 117*, cit.

²⁵ A tal proposito è assolutamente opportuno il chiarimento di A. SPADARO, *Appunti sul “regionalismo differenziato”: una buona idea che può diventare un disastro*, in *Federalismi.it*, 19 (2019), 3-4 secondo cui l'art. 116, comma 3, Cost. non è stato solo, pur essendo certamente anche, la risposta del centro-sinistra alla “propaganda secessionistica della Lega Nord di Umberto Bossi” (3) ma andava incontro ad un'esigenza autentica ben più profonda e risalente: quella di distinguere e quindi “riconoscere “giuridicamente” – *al di là delle pre-esistenti specialità* – le reali, grandi differenze di fatto esistenti fra i diversi territori italiani”.

²⁶ 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, 1, definisce le innovazioni introdotte dalle leggi costituzionali 1 del 1999, 2 e 3 del 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., 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 *astridonline.it*, sottolinea come la riforma del Titolo V sia da considerarsi “un profondo cambiamento” rispetto al sistema normativo fino ad allora vigente ma contestualmente segnata da “rilevante continuità rispetto al disegno costituzionale originario” (2). In sostanza, per l'A., pagina 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, 5. Per A. RUGGERI, *Il valore*, cit., 107-108, anche la riforma del Titolo V è fondata su un'indicazione di fondo “viziata d'irragionevolezza” in quanto volta alla introduzione di un regime piattamente uniforme per tutte le Regioni di diritto comune (fatte salve, appunto, le limitate opportunità di tipizzazione dell'autonomia offerte dopo la revisione del 2001) [...].”.

1.1. *L'autonomia delle Regioni ordinarie dopo la riforma del Titolo V*

In particolare, gli artt. 117 e 116, comma 3, Cost., 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 ordinarie²⁷.

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 ed alla competenza residuale, tuttavia rispetto a materie irragionevolmente uguali per tutte. Tale modello di regionalismo si caratterizza anche per 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 Repubblica²⁸, nonché attraverso la possibilità di operare scelte in merito all'organizzazione del potere regolamentare ai sensi dell'art. 117, comma 6, Cost.²⁹.

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 adottare differenti discipline legislative, regolamentari o amministrative³⁰. Tali potenzialità connoterebbero l'asimmetria rispetto alla differenziazione³¹.

²⁷ Ritengono che l'art. 116, comma 3, Cost. sia riferibile soltanto alle Regioni ordinarie, tra gli altri, A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, cit., 2179 e soprattutto 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). Secondo la prospettiva di M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive*, cit., 7, 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". Va precisato che nel presente scritto che riproduce la relazione, ampliata, tenuta al Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" in forma telematica, *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Università degli Studi di Trento, 18-19 settembre 2020, si prescinde dal tema della specialità, oggetto della relazione di G. MOBILIO, *Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo italiano*, Versione provvisoria della Relazione al medesimo convegno.

²⁸ E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in *Consulta Online*, 1 (2020), 36.

²⁹ S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 229.

³⁰ In tal senso M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive*, cit., 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*,

Evidentemente, l'autonomia *ex art.* 116, comma 3, Cost. è di livello più elevato di quella realizzabile sulla base dell'art. 117 Cost., quantitativamente e qualitativamente differente.

L'art. 116, comma 3, Cost. potrebbe, in effetti, rappresentare la base di un modello, cd. di specialità diffusa, secondo cui a ciascuna Regione che lo richieda possa essere riconosciuto un regime di specialità, sebbene non attraverso statuti speciali ma leggi di differenziazione³².

Ora, partendo dall'assunto che l'autonomia possa essere, a certe condizioni, funzionale all'uguaglianza, è necessario approfondire se e a quali condizioni un suo livello più elevato possa o, addirittura debba, essere preferibile³³, dato il compito promozionale della stessa assegnato alla Repubblica; se e quando, in altri termini, dall'attivazione di un più elevato livello di autonomia non risulti pregiudicato il principio di uguaglianza³⁴ e, anzi, in alcuni casi, risulti, piuttosto, un innalzamento verso

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.

³¹ R. BIFULCO, *Differenziazioni e asimmetrie nella teoria federale contemporanea*, in *Diritti regionali*, 5 febbraio, 2020, 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 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., 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), 51.

³² Il riferimento è alla nota tesi di A. RUGGERI, *Il valore*, cit., per il quale, l'attuazione dell'art. 5 Cost. richiederebbe, e questa sarebbe, dunque, la “meta finale” “la introduzione di un sistema interamente articolato e composito, “plurale”, di specialità diffusa [...]”. Per l'A, *La “specializzazione” dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, in *Consulta Online*, 31 ottobre 2019, 605, tuttavia, l'art. 116, comma 3, Cost., non può costituire il fondamento di detta specialità diffusa, potendosi pervenire ad un tale esito “a mezzo di statuti speciali, sulla falsariga di quanto stabilito per le attuali cinque Regioni che ne sono dotate” (606). Per lo studioso, superata la distinzione fra autonomie speciali ed ordinarie, il modello da implementare prevede che “ogni materia diversa da quelle istituzionalmente trattenute in capo allo Stato, siccome idonea ad esprimere interessi suscettibili di frazionamento territoriale, dovrebbe, in punto di diritto, esser riconosciuta come propria delle Regioni [...]” (A. RUGGERI, *Prospettive di una “specialità” diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove autonomie*, 6 (2000), 870). L'A. propone l'imitazione del modello spagnolo con “l'allestimento al centro di un “contenitore” al quale le Regioni possano attingere in ragione dei peculiari bisogni emergenti dal territorio di ciascuna, fermi ovviamente restando i meccanismi di sostituzione e, in genere, di salvaguardia azionabili dallo Stato a presidio dell'unità” (A. RUGGERI, *La riforma Renzi e la specialità regionale: problemi aperti e soluzioni sbagliate, ovvero sia ciò che non c'è e che dovrebbe esserci e ciò che invece c'è e che non dovrebbe esserci*, in *Rivista Aic*, 3 (2015), 3-4).

³³ Laddove, “il fondamento costituzionale dell'autonomia è rivolto a realizzare, ferma restando l'eguaglianza del loro nucleo essenziale, una miglior tutela dei diritti costituzionali anche attraverso la differenziazione degli enti” (Così G. RIVOCCHI, *La decentralizzazione*, cit., 666).

³⁴ Un tale approfondimento appare di interesse soprattutto nella fase attuale ove, dopo il primo tentativo di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., 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

l'alto dello stesso nel godimento di diritti su tutto il territorio, a seguito, ad esempio, di liberazione di risorse da destinare alla perequazione, per effetto di una più efficiente gestione dei servizi da parte di determinate Regioni.

Nella prospettiva indicata, è evidentemente centrale 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, da un lato, e dei principi fondamentali, anch'essi finalizzati a garantire istanze unitarie, oltre che a promuovere l'autonomia, secondo un'interpretazione dell'art. 117 Cost. alla luce dell'art. 5. Cost., dall'altro.

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 la 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)*³⁵.

Diventa essenziale, pertanto, 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, nella consapevolezza che unità ed autonomia “sono una sola cosa, un unico valore”³⁶, per cui l'autonomia, rettamete attuata, non dovrà mai recedere di fronte all'unità, mentre ne andranno evitate distorte espressioni³⁷. E l'autonomia, nella prospettiva dell'art. 116, comma 3, Cost., va propriamente intesa come “funzionale a dare un ordinamento differenziato agli enti in relazione ai bisogni dei territori [...]”³⁸.

L'analisi di bisogni specifici e di eventuali capacità locali di soddisfarli, in altri termini, dovrebbe consentire di individuare, nelle diverse circostanze, le soluzioni adeguate in ordine all'attribuzione allo Stato o alla Regione di funzioni legislative (limitando, ora, il discorso alla funzione legislativa), secondo lo statuto giuridico definito dalla legge di differenziazione, in armonia rispetto al principio unitario e,

della diffusione della pandemia da Covid-19. È, infatti, emersa una tendenza riaccentratrice di competenze statali (in particolare nell'ambito della salute) accompagnata ad una critica radicale del regionalismo differenziato che, invece, meriterebbe una valutazione obiettiva.

³⁵ In tal senso T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti*, cit., 24, chiariscono che “sul terreno delle potestà normative [...] siffatta “promozione” dell'autonomia dovrebbe concretarsi nella “conversione” della potestà ripartita in potestà piena della Regione, per le materie di cui alle lett. citt. della potestà piena dello Stato in potestà ripartita (con conseguente attrazione, altresì, della potestà regolamentare)”.

³⁶ A. RUGGERI, *Il valore*, cit., 104.

³⁷ Una tale lettura sembra ricavarsi dalle parole di A. RUGGERI, *Il valore*, cit., 104, per il quale sia Stato che Regioni, in sede di giudizio in via d'azione dinanzi alla Corte costituzionale, dovrebbero essere equiparati quanto ai vizi denunciabili. Ciò discende dalla circostanza per cui sia le leggi statali che regionali tutelano “in eguale misura”, tanto gli interessi riconducibili all'unità che quelli riconducibili all'autonomia. Le leggi statali limitano e promuovono l'autonomia “dal momento che è solo così che si rende possibile l'affermazione e la salvaguardia dell'unità-indivisibilità della Repubblica”, le leggi regionali “possono ricercare forme inusuali di affermazione dell'autonomia di ciascun ente di cui sono espressione solo mantenendosi nella cornice della unità ed anzi concorrendo vieppiù a rendere quest'ultima salda e vigorosa”.

³⁸ Così G. RIVOSECCHI, *La decentralizzazione*, cit., 671, che continua: “[...] il regionalismo differenziato può essere utile nella prospettiva della sperimentazione di diversi modelli di esercizio delle funzioni amministrative e di erogazione delle prestazioni anche al fine di costituire stimolo nei confronti delle altre Regioni per migliorare la qualità dei servizi e innalzare il livello di garanzia dei diritti costituzionali [...]”.

contestualmente, al principio autonomistico. Il principio unitario dovrebbe essere garantito, volta per volta, con il minor sacrificio possibile dell'autonomia regionale: ricorrendo, in linea di principio e secondo logica sussidiaria³⁹, 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 solo alcuni, principi fondamentali della materia; attraverso il riconoscimento di funzione legislativa regionale, vincolata esclusivamente al rispetto di leggi statali in materie cd. trasversali, quando tale intervento statale sia sufficiente a garantire le istanze unitarie, sulla base del presupposto che dette competenze, in particolare la determinazione dei LEP, siano meno invasive delle competenze regionali, rispetto ai principi fondamentali⁴⁰.

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

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"⁴¹.

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 residuale⁴². Tale interpretazione ha suscitato notevoli perplessità con

³⁹ Com'è noto "è stata la Corte a valorizzare il principio di sussidiarietà soppiantando il criterio di ispirazione centralistica della dimensione degli interessi" (*ibidem*) con istituti specifici. La logica sussidiaria ispirerebbe la preferenza, per esempio, di funzione legislativa da parte della Regione, secondo lo schema nel testo proposto.

⁴⁰ In tal senso sembra di poter interpretare il pensiero di G. RIVOCCHI, riportato nella nota n.51.

⁴¹ A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, cit., 2194. M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive*, cit., 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".

⁴² S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 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., 4 ss., sostiene che, attraverso il procedimento di cui all'art. 116, comma 3, Cost., si deroga, illegittimamente, all'ordine

riguardo all'effetto che ne potrebbe derivare rispetto ad una potenziale abrogazione/modifica dell'art. 117, commi 2, 3 e 4 Cost., attraverso una legge rinforzata ma ordinaria⁴³.

In proposito, pare preferibile un'interpretazione che, da un lato, sia più rispettosa del tenore letterale della previsione, 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 singole specifiche fattispecie, ossia sottoambiti materiali, interessi, 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 differenziata⁴⁴ e non l'intera materia⁴⁵.

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 delle Regioni “differenziate”, ferma restando, tuttavia, la loro vigenza per le restanti fattispecie o per le medesime, oggetto di interventi normativi di Regioni che non hanno richiesto forme di differenziazione, e, dunque, salva la potestà concorrente⁴⁶.

I limiti da rispettare, in tali ipotesi di differenziazione, 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 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

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), 145-146, la deroga all'ordine delle competenze di cui all'art. 117 Cost. sarebbe legittima, “sia pure limitatamente agli ambiti materiali indicati”. V. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti*, cit., 24, per i quali la legge di cui all'art. 116, comma 3, Cost., “sembra abilitata a derogare al quadro costituzionale, facendo luogo appunto ad ulteriori trasferimenti di competenza rispetto a quelli fissati dall'art. 117 Cost.”.

⁴³ A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato*, cit., 4 ss.

⁴⁴ In tal senso, S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 227, anche evidenziando il tenore letterale della disposizione.

⁴⁵ R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista Aic*, 4 (2019), in particolare, 267.

⁴⁶ A. RUGGERI, *Il valore*, cit., 109, evidenzia come il discorso, piano in astratto, potrebbe risultare difficile da realizzare in concreto considerato che, con l'esperienza delle “leggi *double face*” il Legislatore statale si rivolge espressamente “a un tempo, sia alle materie di potestà ripartita sia a quelle di potestà “piena” riconosciute a beneficio delle Regioni speciali, per le une esprimendo “principi fondamentali” e per le altre “norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica”. Probabilmente tale criticità potrebbe essere superata ove si affermasse un “uso adeguato” della definizione dei LEP e delle altre “materie-non materie” che, rispetto ai principi fondamentali, non più previsti rispetto alle porzioni di materie oggetto di competenza piena, dovrebbero essere da un lato “incisivi” a tutela dell'unità, dall'altro rispettosi dell'autonomia (A. RUGGERI, *Il valore*, cit., 109).

costituzionale⁴⁷, dall'altro, sarebbe riconducibile alla previsione dei livelli essenziali delle prestazioni⁴⁸.

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 trasversali⁴⁹, in ambiti materiali di competenza esclusiva statale a Costituzione vigente e assolutamente decisivi per la vita del Paese⁵⁰, l'interpretazione proposta potrebbe consentire di superare diverse criticità e di considerare l'ipotesi di regionalismo differenziato, scongiurando scenari catastrofici scaturenti da interpretazioni insostenibili sul piano della legittimità costituzionale⁵¹.

⁴⁷ Corte cost. n. 274 del 2003, richiamata da A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, cit., 2195.

⁴⁸ A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, cit., 2195.

⁴⁹ In effetti, M. CECCHETTI, *La differenziazione*, cit., 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”.

⁵⁰ Particolarmente critica l'inclusione della materia “norme generali sull'istruzione” fra quelle “negoziabili” dalle Regioni ordinarie ai sensi dell'art. 116, comma 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»”). A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche* consultato in *astridonline.it*, a proposito dell'attivazione dell'art. 116, comma 3, Cost., con riferimento a tale “materia”, spiega che “non può [infatti] non esservi una differenza di principio e valoriale tra le norme generali sull'istruzione come competenza legislativa esclusiva statale e le norme generali sull'istruzione come competenza legislativa ulteriore e complementare attivabile dalle Regioni in base all'ultimo comma dell'art. 116 Cost.” perché “non possono esserci, nello stesso settore, due legislatori generali”, quindi perché “la devoluzione di materie ulteriori [alle Regioni] non è irreversibile”, ancora perché “qualunque devoluzione è limitata dal rispetto dell'autonomia delle Istituzioni scolastiche (esplicitamente salvaguardata dalla normativa costituzionale) e tale rispetto implica vincoli al legislatore regionale, con la conseguenza che pare difficile sostenere che “tutte” le norme generali sull'istruzione possano essere trasferite alle Regioni”.

⁵¹ Evidentemente, le diverse ipotesi vanno valutate tenendo conto dell'effettivo assetto dei rapporti fra Stato e Regioni, rispetto alla specifica materia, determinato anche e, soprattutto, dalla giurisprudenza costituzionale. Si consideri, ad esempio, il caso della tutela dell'ambiente. Circa un eventuale passaggio della stessa dal titolo di competenza esclusiva statale alla potestà legislativa ripartita, G. RIVOSECCHI, *La decentralizzazione*, cit., 670, esprime un parere critico “perché, stando alla giurisprudenza costituzionale, la tutela dell'ambiente si esplica mediante *standard*: essa segue, cioè, il modulo dei livelli essenziali. In

Centrale, dunque, per una tale interpretazione dell'art. 116, comma 3, Cost. - a prescindere dal fatto che lo stesso, non necessariamente, avrebbe ad oggetto esercizio di funzione legislativa⁵², ben potendo riguardare l'esercizio della funzione regolamentare⁵³ o amministrativa⁵⁴ - è la natura indefinita delle materie, 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 competenze⁵⁵.

Il presupposto della richiesta di autonomia differenziata, nel caso, ad esempio, di rivendicazione di esercizio di funzione legislativa svincolata dai principi fondamentali, rispetto a singole fattispecie riconducibili ad una materia di competenza concorrente a Costituzione vigente, è che la disciplina delle fattispecie oggetto di negoziazione, ove assoggettata a quei principi fondamentali che, verosimilmente, non tutelano l'interesse unitario⁵⁶ per tutte le fattispecie componenti l'indefinita materia, non dispiegherebbe la sua efficacia per la Regione che assume l'iniziativa, impedendole una più adeguata cura⁵⁷ degli interessi della collettività regionale⁵⁸.

altre parole: lo Stato deve garantire un determinato *standard* di tutela comune a tutto il territorio della Repubblica e le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, possono innalzare il livello di tutela". Invece, "se il titolo di competenza legislativa in parola diventasse concorrente, le Regioni avrebbero presumibilmente meno spazio perché non potrebbero innalzare lo *standard* di tutela in quanto sarebbero vincolate in tutto e per tutto dagli inderogabili principi fondamentali della materia (che, per giunta, come è ben noto, si avvicinano molto spesso ad una disciplina di dettaglio)".

⁵² 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 *Forum di Quaderni costituzionali*, 26 giugno 2019.

⁵³ V. nota 30.

⁵⁴ 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.*, 36).

⁵⁵ Per esemplificare efficacemente tale concetto, R. BIN, *Le materie nel dettato dell'art. 116 Cost.*, cit., 3, richiama il cd. secondo trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni operato con legge n. 382 del 1975 e d. lgs. n. 616 del 1977. Ebbene, esso "cambiò i contenuti delle "materie" dell'art. 117 Cost.: stessi contenitori, stesse etichette, ma nuovi contenuti aggiunti perché l'affidabilità "media" dell'ente regione sembrava migliorata e consentiva perciò che gli fosse accordata qualche responsabilità in più". 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 www.robertobin.it

⁵⁶ In argomento v. C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?*, in *Federalismi.it*, 14 dicembre 2018, 324. 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.

⁵⁷ L'interpretazione dell'autonomia differenziata sostenuta nel testo va, insomma, collocata nel solco dell'approccio *funzionalista* sostenuto storicamente dalle sinistre, un approccio "volto a sottolineare i benefici - in termini di efficacia delle politiche pubbliche - che la loro azione avrebbe potuto portare al sistema Paese" e non si fonda, dunque, su una "concezione dell'ente regionale propria dei partiti autonomisti" che, "almeno negli anni più recenti, ha viceversa una *matrice identitaria*, specchio dei valori che identificano la comunità localmente situata, e *confittuale* rispetto agli altri territori della Repubblica" (Così C. CARUSO, *I raccordi tra Stato e Regioni*, Relazione per il Convegno annuale del Gruppo di Pisa, *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Università degli Studi di Trento, 18-19 settembre 2020).

⁵⁸ Per A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in *Consulta Online*, "un'autonomia autoreferenziale, chiusa in se stessa, perda[e] ogni significato, laddove solo nella

La funzione non garantirebbe un risultato efficace senza ricorrere al processo di differenziazione ma operando nell'ambito dell'attuale quadro costituzionale, legislativo, di prassi regolative dei rapporti tra Stato e Regioni⁵⁹.

La richiesta di maggiore autonomia andrebbe impostata in termini razionali e controllabili e ne sarebbe escluso 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, quindi, potrebbe fondarsi sull'art. 116, comma 3, Cost., il superamento della potestà concorrente e della sottostante *ratio*⁶⁰, non potendosi ragionevolmente presumere che i principi fondamentali non esplichino funzione di garanzia del principio unitario rispetto a nessuna delle fattispecie costituenti la materia concorrente. Non ci sarebbe, in altri termini, se non eccezionalmente, un "mutamento della natura stessa"⁶¹ degli interessi che perderebbero la loro originaria connotazione nazionale che aveva giustificato la collocazione della materia tra quelle di competenza esclusiva statale o concorrente ma più realisticamente la verifica, fattispecie per fattispecie, della natura nazionale o regionale dell'interesse coinvolto, fra i diversi interessi sottesi all'etichetta costituzionale che, ove, appunto di natura regionale può essere oggetto di "patto politico"⁶² fra Stato e Regione, in ordine alla ripartizione di funzioni ad esso relative.

sua costante tensione verso la realizzazione dei bisogni elementari di una comunità territorialmente localizzata essa [ha]abbia il suo fine e la sua giustificazione".

⁵⁹ In tal senso, R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria* in *Rivista Aic*, 2 (2019), 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 competenziale 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 verso singole Regioni, la dislocazione di una quota di potestà legislativa" (229). In sostanza, si tratterebbe di fondare le richieste di autonomia differenziata su una previa analisi delle funzioni (227).

⁶⁰ A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato*, cit., 4 ss. 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 *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1 (2019).

⁶¹ A. RUGGERI, *La "specializzazione"*, cit., 602-603.

⁶² *Ibidem*.

Attraverso tale disposizione, piuttosto, sembrano trovare risposta criticità, nel tempo rilevate, in ordine alla ripartizione di competenze normative fra Stato e Regioni sulla base del criterio materiale⁶³ e, in particolare, alla concreta attuazione del sistema, soprattutto per effetto della giurisprudenza costituzionale, della potestà concorrente.

La materia sanità, come la materia istruzione, ad esempio, non sono monolitiche⁶⁴. Interventi normativi ad esse relativi potrebbero non intaccare il principio unitario e, quindi, il concetto di cittadinanza⁶⁵ 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 efficienti⁶⁶.

Così, con riferimento a singole discipline riconducibili alle tre materie di competenza esclusiva di cui all'art. 116, comma 3, Cost., le stesse, 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.⁶⁷ potrebbe opportunamente prevedere che la Regione motivi la richiesta di autonomia⁶⁸, indicando il condizionamento che principi fondamentali dispiegano sul proprio intervento normativo in uno specifico ambito, senza alcuna finalità di tutela

⁶³ L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amministrativo*, 3 (1971), 3. R. BIN, "Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale" - *Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, cit. 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".

⁶⁴ 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 905-910.

⁶⁵ F. ANGELINI, *Autonomia differenziata e tutela della salute*, in *Federalismi.it*, 31 luglio 2019.

⁶⁶ G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 4 (2017), 630.

⁶⁷ 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 per riprendere dopo i mesi estivi.

⁶⁸ Naturalmente, la richiesta di autonomia andrebbe motivata in relazione alla sua funzionalizzazione ad una miglior cura degli interessi rispetto alla disciplina vigente, anche ove dovesse consistere nella rivendicazione di potere regolamentare come ad es. nell'infinita materia della tutela ambientale. G. RIVOSECCHI, *La decentralizzazione*, cit., 670, condivisibilmente, ritiene che "utilizzare l'art. 116, terzo comma, Cost. per affidare alcune attività regolamentari alle Regioni in materia di rifiuti potrebbe rivelarsi non soltanto utile strumento di sperimentazione di politiche regionali, ma anche istituto capace di assumere la regolamentazione di sotto-ambiti materiali in cui non è ancora adeguatamente intervenuto lo Stato".

dell'interesse unitario (o il condizionamento recato dalla disciplina direttamente dettata dallo Stato, nel caso di competenza esclusiva)⁶⁹.

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 Stato⁷⁰.

Andrebbe 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 unitario⁷¹.

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 trasversale⁷², 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 interesse⁷³. Esso, però, è ispirato ad una logica opposta a quella

⁶⁹ In tal senso sembra potersi interpretare quanto affermato da G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova*, cit., 630, per il quale "“la legge rinforzata di cui al terzo comma dell'art. 116 viene ad operare 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., 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., cioè 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") [...]"

⁷⁰ In tal senso, in dottrina, ad esempio, v. R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo*, cit., 10-12.

⁷¹ 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.

⁷² Sin dalla sentenza della Corte costituzionale n. 282 del 2002.

⁷³ 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 tra Stato e Regioni* (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione), in *Politica del diritto*, 3 (2002), 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*

contemplata dal testo originario della Costituzione⁷⁴ e legittima esclusivamente interventi rispettosi della sfera di competenza regionale e non, invece, espressione della logica statocentrica caratterizzante la prima fase di costruzione dei rapporti Stato-Regioni⁷⁵.

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

Allo scopo di individuare dei possibili criteri cui informare la richiesta regionale di differenziazione, che concili autonomia e tutela dell'interesse unitario, sembra opportuno un approfondimento della differenza che intercorre fra nozione di principio fondamentale e di livelli essenziali delle prestazioni. I livelli essenziali delle prestazioni rappresentano un vincolo⁷⁶ all'esercizio di funzione legislativa piena⁷⁷ da parte delle

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., 742. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 370 del 2003, escluse, 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.

⁷⁴ In argomento A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano 1973 e ID, *Scompare l'interesse nazionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 9 aprile 2001. Da ultimo, v. C. CARUSO, *I raccordi tra Stato e Regioni*, cit., a proposito di alcune forme di manifestazione della pervasività dell'interesse nazionale, come ad es., la funzione di indirizzo e coordinamento.

⁷⁵ T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 188-191, rilevano che il limite dei LEP, in effetti, non sembra impedire un'ingerenza statale nella competenza legislativa piena regionale al pari di quanto è accaduto per il tramite del limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino 2019, 167, precisa che "la funzione delle leggi statali adottate nell'esercizio delle competenze in parola sia fundamentalmente quella di fissare standard minimi uniformi derogabili in *melius* dalle Regioni", sebbene "l'elaborazione della Corte costituzionale al riguardo è piuttosto tormentata". In ogni caso, S. PARISI, *Le potestà normative*, in R. BIN, G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, Bologna 2012, a proposito delle competenze trasversali statali, categoria cui va ricondotta anche quella a determinare i livelli essenziali delle prestazioni, ricorda che la Corte costituzionale ha più volte ribadito che la legge statale "deve rispondere ai giudizi di ragionevolezza, congruità e proporzionalità" (241), sebbene il controllo in ordine a tali parametri, diventi, talvolta opinabile.

⁷⁶ 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 DEMMIG, *Potestà legislativa regionale residuale e livelli essenziali delle prestazioni. Nota a Corte cost. n.10, 15 gennaio 2010*, in *Giurisprudenza*

Regioni nelle materie oggetto di differenziazione, a tutela dell'unità salvaguardata attraverso il richiamo al rispetto dei principi *ex art. 119 Cost.*⁷⁸ di cui all'art. 116, comma 3, *Cost.*⁷⁹, nella particolare accezione di uguaglianza, sull'intero territorio nazionale, di un determinato livello minimo di godimento di diritti civili e sociali⁸⁰.

E' evidente che laddove la salvaguardia del principio unitario è garantita attraverso i LEP, non necessitando allo scopo i principi fondamentali, è possibile se non doveroso, riconoscere potestà legislativa piena alle Regioni, che svolgeranno in modo più adeguato le proprie funzioni, spesso "preordinate a garantire prestazioni"⁸¹, "incrementando il ventaglio dei servizi e adattandoli alla concretezza dei bisogni dei

costituzionale, 1 (2010), paragrafo 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 DEMMIG, *Potestà legislativa*, cit.). A tale finalità è ascrivibile anche la giurisprudenza costituzionale in materia di fondi vincolati (G. RIVISECCHI, *La Corte torna sui trasferimenti vincolati e ripristina l'autonomia finanziaria e la leale collaborazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2 (2018), 698).

⁷⁷ 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*, cit., soprattutto paragrafo 4.

⁷⁸ Lo ricorda G. RIVISECCHI, *La decentralizzazione*, cit., 666, per il quale "I principi posti dall'art. 119 *Cost.* dovrebbero invece valere come "vincolo di sistema" anche nell'attuazione dell'art. 116, terzo comma *Cost.*, sotto un duplice profilo: a) la Regione che chiede di acquisire ulteriori competenze dovrebbe presentare caratteristiche finanziarie idonee a sostenere le ulteriori funzioni (debito pubblico sostenibile; capacità fiscale adeguata; finanza locale equilibrata; assenza di piani di rientro dal disavanzo sanitario; b) dovrebbe essere rispettato il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse tanto nei confronti delle Regioni che beneficiano della differenziazione, assicurando che le rinnovate dotazioni finanziarie regionali siano strettamente corrispondenti alle funzioni acquisite, quanto nei confronti dello Stato, su cui non possono essere "scaricati" costi aggiuntivi per le funzioni da garantire nelle Regioni non beneficiarie della differenziazione, evitando, cioè, di invertire la sequenza costituzionalmente presupposta tra l'identificazione delle funzioni e il relativo finanziamento [...]". Così, D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, Torino 2019, 152. In tal senso anche M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria*, Versione preliminare della relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa, *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Università degli Studi di Trento, 18-19 settembre 2020, disponibile al sito gruppodipisa.it, 53, che, analizzando le situazioni regionali in ordine al rispetto dei principi di cui all'art. 119 *Cost.*, rileva che solo poche Regioni potrebbero intraprendere il percorso di cui all'art. 116, comma 3, *Cost.* che "porterà, solo nel migliore dei casi, al (da taluno) agognato traguardo dell'autonomia regionale differenziata".

⁷⁹ Assolutamente opportune e condivisibili le parole di R. BIN, *Le materie*, cit., 4, circa l'inesistenza del "pericolo della secessione dei ricchi" che rappresentano soltanto dichiarazioni del Presidente della Regione Veneto, laddove l'attuazione dell'art. 116, comma 3, *Cost.*, non può assicurare alle "regioni che la rivendicano una "secessione" fiscale a danno delle altre regioni e della solidarietà nazionale".

⁸⁰ Sul nesso fra unità, uguaglianza e autonomia, v. A. RUGGERI, *Neoregionalismo*, cit. e ID., *Territorio, persone, Costituzione*, in *Diritti regionali*, 22 ottobre 2018, 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 Id, *Percorsi del regionalismo italiano*, Milano 2004. L. ANTONINI, *Art. 117*, cit., 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"⁸¹.

⁸¹ 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, 330.

territori”⁸², tenuto conto del nesso fra “dimensione quantitativa e qualitativa delle prestazioni e il godimento dei diritti a cui esse sono funzionali”⁸³; di fatto, incidendo sul livello di soddisfacimento dei diritti da garantire alla cittadinanza⁸⁴, in conformità al disegno costituzionale⁸⁵.

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

La nozione di principio fondamentale della materia⁸⁶ è strettamente interrelata alla nozione di materia. L’individuazione di quest’ultima 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, stante il criterio materiale di ripartizione della funzione legislativa fra Stato e Regioni, ex art. 117 Cost.

Si tratta, precisamente, di valutare tale rapporto, in particolare, con riferimento al passaggio dall’esercizio di funzioni legislative regionali secondo il meccanismo della potestà concorrente, all’esercizio delle medesime funzioni, rispetto a determinate fattispecie, svincolate dal rispetto dei principi fondamentali⁸⁷.

Un’analisi di tale rapporto va svolta alla luce della concreta attuazione della potestà concorrente nel nostro sistema che si caratterizza, in senso negativo, per la problematica indefinitezza tanto del concetto di principio fondamentale⁸⁸ che di materia.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ G. RIVOSECCHI, *L’autonomia finanziaria regionale al tempo della crisi*, cit., 330.

⁸⁵ Disegno disatteso ove si negasse autonomia alle Regioni, configurandosi un’ipotesi di incostituzionalità, come si ricava applicando le argomentazioni di A. RUGGERI, *Il valore*, cit., 104, per il quale “nel momento in cui il Governo dovesse denunciare la violazione di una legge cornice o di altra legge comunque idonea a dar voce ai limiti costituzionalmente fissati per l’autonomia, il giudice costituzionale ancora prima di verificare la effettiva sussistenza della lesione, dovrebbe interrogarsi circa il senso, assiologicamente qualificato, della norma evocata a parametro del giudizio, chiedersi cioè se essa davvero riconosca e promuova – come prescrive l’art. 5 della Carta – l’autonomia o non piuttosto la comprima irragionevolmente”. Sul patologico funzionamento della potestà concorrente nell’ordinamento italiano, v. E. GIANFRANCESCO, *La “scomparsa” della competenza ripartita e l’introduzione della clausola di supremazia (settembre 2014)*, in *issirfa.cnr.it*, cit.

⁸⁶ Il principio fondamentale, se rettamente 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*, Bologna 2003, 153).

⁸⁷ 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.

⁸⁸ 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*

Tale elemento ha determinato significative storture nel funzionamento della potestà concorrente alle quali l'art. 116, comma 3, Cost. potrebbe consentire di rimediare favorendo una razionalizzazione nella distribuzione delle funzioni fra Stato e Regioni.

La nozione indefinita di materia è, infatti, a un tempo, una delle cause delle criticità 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, nel rispetto dell'art. 117 Cost.

Al riguardo, va considerato, in via preliminare, che la determinazione del contenuto delle varie "materie" di cui all'art. 117 della Costituzione è rimessa alla discrezionalità del Legislatore e, in definitiva, del Giudice costituzionale⁸⁹, non avendo, le stesse, come "categorizzate" dal Costituente o dal Legislatore costituzionale, "diretta corrispondenza alla realtà"⁹⁰.

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

Essendo la loro natura incerta, i principi che vengono sanciti in relazione ad esse, astrattamente intese, non saranno idonei a tutelare istanze unitarie, con riferimento a tutte le specifiche fattispecie che in esse confluiscono. La loro disciplina da parte della Regione risulterà, in taluni casi, sostanzialmente assoggettata a limitazioni incostituzionali perché non funzionali all'unità⁹¹.

La compressione del principio autonomistico che ne deriva è ulteriormente aggravata dall'indefinitezza della nozione degli stessi principi⁹².

legislativa concorrente in quindici anni di giurisprudenza costituzionale, in *Federalismi.it*, 30 novembre 2016, 49).

⁸⁹ Come è stato ricordato, "la "costruzione giudiziaria" dello Stato regionale e dello Stato federale non costituisce certo una novità: in tutti gli ordinamenti federali, regionali e negli stessi Stati unitari [...] i rapporti tra centro e periferia sono sempre ridefiniti dalle Corti" (così G. RIVOSECCHI, *La decentralizzazione*, cit., 652).

⁹⁰ M. CARRER, *La delenda potestas*, cit., 5. L'A., a pagina 6, riporta un passo della sentenza della 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 tutelato" (6). La "materia" rimane una "pagina bianca", così come definita da L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi*, cit., 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., 295 ss.

⁹¹ 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, 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).

⁹² Particolarmente critico al riguardo, E. GIANFRANCESCO, *La "scomparsa"*, cit. In particolare, l'A. lamenta, sotto tale profilo, la mancanza di un orientamento da parte della Corte costituzionale a imporre

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 sé stessi la loro operatività, ma informano [...] altre norme, più o meno numerose”⁹³, 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 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”⁹⁴. Nella stessa direzione della indefinitezza 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

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 *Quaderni costituzionali*, 2002, 358 ss.

⁹³ 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 nn. 200 del 2009, 92 del 2011 e 147 del 2012.

⁹⁴ M. CARRER, *I principi fondamentali delle materie concorrenti in 15 anni di giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 23 (2016), 50. Si vedano in tal senso anche le sentenze nn. 181 del 2006, 237 del 2009 e 16 del 2010.

atteggia, nelle materie concorrenti, a principio fondamentale, proprio per la parte in cui detta le condizioni ed i requisiti necessari allo scopo”⁹⁵.

La decisione circa ciò che è disposizione di principio e ciò che è disposizione di dettaglio è rimessa, come la definizione del contenuto di materia, 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 pronunciarsi⁹⁶.

Ora, tenuto conto che il livello di complessità dei rapporti fra Stato e Regioni, nella determinazione dei principi e delle norme di dettaglio, non è identico 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 indefinitezza dei principi⁹⁷ di una materia e la conseguente potenzialità degli stessi a vincolare interventi regionali riconducibili a una medesima “astratta” materia ma molto eterogenei.

In tal caso, infatti, è elevato il rischio che alcune fattispecie possano essere assoggettate al rispetto di principi fondamentali senza che siano, in concreto, lesive dell’interesse unitario⁹⁸, con effetti, quindi, riduttivi, della sfera di autonomia regionale.

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ 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., 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 nn. 125, 140, 189, 272 tutte del 2015 a fronte delle sole sentenze nn. 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 nn. 232 del 2011, 148 del 2012, 229 del 2013.

⁹⁷ R. BIN, *Legge regionale* (voce), in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IX, (1994) disponibile in www.robertobin.it, 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””. Nello stesso senso ID., *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, 2001, 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”.

⁹⁸ In tal senso, in dottrina, ad esempio, si è messo in evidenza, con riferimento alle bozze di intesa presentate dalle Regioni 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*, cit., 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 spazi di autonomia nella

D'altra parte, 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, è adottata proprio "la mobilità dei principi fondamentali della legislazione concorrente, che possono assumere tratti tali di analiticità, 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)"⁹⁹. 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"¹⁰⁰, si è prestata ad una riduzione dell'autonomia regionale¹⁰¹ da un livello politico ad un livello amministrativo, confinando le scelte delle Regioni "pur sempre nella gabbia di scelte fondanti assunte a livello centrale"¹⁰². La patologia dell'attuazione del modello si manifesta chiaramente, proprio 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

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., 10-12).

⁹⁹ M. BIGNAMI, *L'autonomia politica delle Regioni ordinarie e il riparto della funzione legislativa nel disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi*, in *Questione giustizia*, 2 (2016).

¹⁰⁰ "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" (186). In tale direzione anche A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino 2013, 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*, I, Milano 2012, 224.

¹⁰¹ 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.).

¹⁰² 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*, 2 (2014), 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 altissima capacità di espansione del secondo comma del medesimo art. 117 Cost."

corrispondono le chiavi del sistema”¹⁰³ (coordinamento della finanza pubblica¹⁰⁴ ma anche tutela della salute e governo del territorio¹⁰⁵). 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, è fatto oggetto di declaratoria di incostituzionalità da parte della Corte. In quest’ultima ipotesi, può verificarsi che, talvolta, la tutela dell’interesse unitario potrebbe essere adeguatamente garantita attraverso la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni ¹⁰⁶.

¹⁰³ M. CARRER, *I principi fondamentali*, cit., 51

¹⁰⁴ 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 spiega 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., 335-336. Si v. anche la giurisprudenza ivi richiamata, 336: Corte cost., sentenze nn. 169 e 179 del 2007; 289 del 2008; 69 del 2011; 139 del 2012; 88 del 2014; 143 del 2016.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹⁰⁶ 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 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 *Rivista del Gruppo di Pisa*, 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

In taluni casi, cioè, i LEP potrebbero tutelare gli interessi unitari più efficacemente dei principi fondamentali.

In definitiva, affidando alla competenza statale in materia di determinazione dei LEP e alle altre competenze trasversali la garanzia degli interessi unitari¹⁰⁷, si potrebbe accedere ad una configurazione del rapporto tra fonti statali e regionali fondato più che sulla base del criterio materiale¹⁰⁸, su quello degli interessi, un criterio emerso, 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 2003¹⁰⁹.

In tal senso, sarebbe opportuno, altresì, un ripensamento della potestà legislativa concorrente¹¹⁰, riconducendovi esclusivamente quelle fattispecie per le quali la tutela

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), 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.

¹⁰⁷ Per A. RUGGERI, *La "specializzazione"*, cit., 612, i meccanismi di solidarietà interregionale e la definizione dei LEP, "non sono cosa diversa dall'unità-indivisibilità della Repubblica bensì sono la stessa, in alcune delle sue più salienti e qualificanti espressioni, *in action*".

¹⁰⁸ R. BIN, *Le materie*, cit., 10. In tal senso, per l'A. (a pagina 9), l'individuazione dei confini delle materie, attraverso quella delle funzioni amministrative che le sostanzierebbero, ha da sempre prodotto uno scarso esito in termini di riconoscimento di autonomia alle Regioni, in quanto, così procedendo, si è assegnato alle burocrazie, da cui dipende concretamente il trasferimento, un compito che le stesse hanno utilizzato per conservare il proprio potere, cioè conservando molte funzioni. G. SCACCIA, *L'ente regionale fra mitologia federale e realtà istituzionale*, in *Rivista Aic*, 1 (2014), 6, ritiene le materie che "non sono in *rerum natura*, non sono empiricamente afferrabili", definibili partendo dalle funzioni amministrative, più che "dall'analisi e dall'interpretazione letterale o storico-sistematica delle formule costituzionali di descrizione delle materie".

¹⁰⁹ R. BIN, *"Problemi legislativi e interpretativi"*, cit.

¹¹⁰ 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".

dell'unità passa per i principi fondamentali e affidando all'esercizio di funzioni legislative, svincolate da questi, la disciplina di fattispecie per le quali la tutela dell'unità è garantita da meccanismi meno invasivi dell'autonomia regionale, come, appunto, i livelli essenziali delle prestazioni. Dal momento che l'effettiva capacità di finalizzare discipline normative al soddisfacimento degli "interessi generali che hanno nel territorio stesso il luogo e la fonte della loro emersione" è condizionata dagli stessi confini territoriali delle Regioni, non andrebbe trascurato l'aspetto dell'eventuale riconfigurazione territoriale delle stesse, cui si potrebbe far fronte, ricorrendo più che alla procedura "superaggravata" di cui all'art. 132 Cost., alle intese di cui all'art. 117, comma 8, Cost.

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 modello di regionalismo italiano, sia quello ordinario che differenziato, per la sua potenziale idoneità a conciliare il massimo livello di autonomia regionale e le istanze unitarie¹¹¹, intese quale riconoscimento di uno "status unitario, eguale per tutti", con riferimento al principio di cittadinanza¹¹², quale garanzia della "cittadinanza sociale"¹¹³.

Determinante a tale scopo, evidentemente, è la delimitazione del concetto di livello essenziale delle prestazioni, con particolare riferimento ai LEP "concernenti i diritti sociali".

¹¹¹ Così A. RUGGERI, *Il valore*, cit., 108, per il quale la competenza statale a determinare i LEP e le altre competenze "trasversali" sono "strumenti potenzialmente efficaci di salvaguardia della unità avverso rischi che può far correre un'autonomia particolarmente avanzata".

¹¹² M. LUCIANI, *I diritti costituzionali*, cit., 346-347. Ancora, pagina 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'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico*, cit., 16. M. BERGO, *I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio*, in *Rivista Aic*, 2 (2017), 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.

¹¹³ A. POGGI, *Istruzione, formazione*, cit., con specifico riferimento alla competenza esclusiva statale relativa alle norme generali sull'istruzione e ai livelli essenziali delle prestazioni nella stessa materia, afferma che "vanno ricostruite e riempite di contenuto in relazione alla finalità di garantire, in ciò che è essenziale e generale: l'eguaglianza sostanziale su tutto il territorio nazionale".

A fronte di una definizione quale “prestazione”, intesa in senso aziendalistico, ossia una “certa erogazione” di una “determinata quota” di un “qualche servizio”¹¹⁴, in diverse ipotesi, si ricorre a questo concetto anche in assenza di tali connotati¹¹⁵. La tendenza all’onnicomprendività della nozione di prestazione, emersa a livello legislativo e a livello giurisprudenziale, è, senz’altro criticabile¹¹⁶. Quanto meno il concetto di LEP

¹¹⁴ La configurazione di LEP emersa progressivamente nella giurisprudenza costituzionale: così L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3 (2012), 17.

¹¹⁵ 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. nn. 447 del 2006, 6 e 430 del 2007, 1 del 2008, 322 del 2009, 10 del 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. nn. 383 e 285 del 2005) o “la regolamentazione dell’assetto organizzativo e gestorio degli enti preposti all’erogazione delle prestazioni” (così sent. n. 371 del 2008; cfr. sentt. nn. 120 del 2005 e 237 del 2007). Non ha mancato, poi, di mutare, in talune occasioni, tale restrittivo orientamento.

¹¹⁶ In argomento L. TRUCCO, *I livelli essenziali*, cit., 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), 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 precedente 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)” (517). Ancora L. TRUCCO, *I livelli essenziali*, cit., 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) (sent. nn. 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 fruiscano, 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 riconducono il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità (sentt. nn. 164 e 203 del 2012) e la disciplina della segnalazione certificata di inizio attività (sent. n. 207 del 2012) alla competenza esclusiva statale *de qua*. 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’ISEE, 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 *istitutoarrupe.gesuiti.it*, 2). Così, ancora, nella sentenza n. 10 del 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., 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 *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, 171) e con la conseguenza, ancora, di comprimere la sfera

è circoscritto, infatti, tanto più la sua applicazione determinerà rischi di compressione dell'autonomia regionale¹¹⁷.

L'importanza di una chiara individuazione del concetto di LEP, d'altra parte, si coglie se si considera che qualità e quantità delle prestazioni incidono sul contenuto del diritto¹¹⁸ 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

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, adottata 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".

¹¹⁷ Quanto alle norme generali dell'istruzione e ai livelli essenziali delle prestazioni, ad esempio, A. POGGI, *Istruzione*, cit., afferma che si tratta di limiti "che devono essere solo quelli rapportabili al fine (garantire lo statuto della cittadinanza sociale) e, dunque, le norme generali devono essere realmente generali e i livelli essenziali effettivamente essenziali". Essi sono finalizzati, infatti, esclusivamente al raggiungimento di "obiettivi attraverso cui realizzare l'eguaglianza sostanziale in ciò che è essenziale". In effetti, allo scopo di impedire una interpretazione della clausola dei livelli essenziali quale strumento di invasione delle competenze regionali, la Corte costituzionale potrebbe mettere a punto una sorta di test di proporzionalità che consenta di valutare e, dunque, ritenere legittimi gli interventi statali fondati su tale titolo, solo ove effettivamente finalizzati a garantire livelli essenziali delle prestazioni connesse a diritti civili e sociali. Tuttavia, una tale possibilità, è limitata dalla considerazione per cui, il livello essenziale, laddove sostenibile dal punto di vista economico, non coincide con il livello minimo del diritto. Evidentemente un criterio di valutazione può essere dato proprio dalla capacità di assicurare sul piano economico quel livello, superiore a quello minimo, ma ritenuto essenziale.

¹¹⁸ G. RIVOCCHI, *L'autonomia finanziaria*, cit., 330, in tal senso parla di "inscindibile nesso tra la dimensione quantitativa e qualitativa delle prestazioni e il godimento dei diritti a cui esse sono funzionali".

prestazioni concretamente disponibili, e, quindi, azionabili da parte dei beneficiari”¹¹⁹, come confermato dalla giurisprudenza comune sui livelli essenziali¹²⁰.

L’art. 117, comma 2, lett. m), Cost., in altri termini, non è soltanto una norma sulla ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni¹²¹ 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”¹²².

La delimitazione della nozione di LEP, evitandone dilatazioni “oltre qualsiasi ragionevole interpretazione”¹²³, consentirebbe di individuare, in sostanza, le prestazioni concernenti diritti civili e sociali di cui è garantita l’esigibilità¹²⁴, 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 nazionale¹²⁵. Proprio considerando il loro stretto legame con i diritti costituzionali, costituendone strumento di garanzia, d’altra parte, la determinazione di tali livelli da parte dello Stato con tutto quanto ne consegue, vale anche per le Regioni speciali¹²⁶.

Con la determinazione dei LEP, in altri termini, lo Stato è responsabilizzato quanto alla garanzia dei cd. diritti di cittadinanza (*rectius* livello essenziale di

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ *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.

¹²¹ *Ibidem*, 331.

¹²² *Ibidem*.

¹²³ R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino 2009, 160.

¹²⁴ 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, 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 dall’elemento 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, 627). La conseguenza di tale inadempimento del Legislatore è, evidentemente, una elevata frammentazione e differenziazione, tra aree regionali diverse, nella garanzia dei diritti.

¹²⁵ “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., 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.

¹²⁶ A. RUGGERI, *Il valore*, cit., 108-109. L’A., peraltro, fa notare che, se anche non si volesse ritenere vincolante la determinazione statale dei LEP, si finirebbe nella sostanza ad imporne il rispetto di tutti gli effetti che ne derivano anche alle Regioni speciali, attraverso limiti specificamente previsti per queste, quali quelli “delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica” che, invero, sono ricondotti alla previsione sui LEP da A. CARIOLA, F. LEOTTA, *Art. 116*, cit., 2195.

prestazioni uguale su tutto il territorio nazionale)¹²⁷ 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 Stato¹²⁸, dall'altro¹²⁹, vengono responsabilizzate per la parte eccedente tale livello, essendo loro consentito di differenziarsi, in base alla maggiore capacità di erogazione di determinate prestazioni¹³⁰.

La previsione di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), quindi, 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 del Legislatore¹³¹, “una garanzia per l'autonomia

¹²⁷ A. POGGI, *Istruzione*, cit., con riferimento allo specifico diritto sociale alla istruzione-formazione, afferma che è “costitutivo del diritto di “cittadinanza”, inteso quale diritto all'eguaglianza sostanziale, cioè alla rimozione, da parte dei pubblici poteri, delle situazioni di impedimento all'esercizio dei diritti”.

¹²⁸ 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., 71-72, cui si rinvia altresì per riferimenti dottrinali e giurisprudenziali in argomento.

¹²⁹ 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 d.p.c.m. 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 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).

¹³⁰ 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. RIVOSACCHI, *L'autonomia finanziaria*, cit., 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., 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 *Forum di Quaderni costituzionali*, 2 (2020), 671-672, che richiama altresì la giurisprudenza costituzionale che evidenzia tale difficoltà (v. ad es. sent. n. 6 del 2019).

¹³¹ La discrezionalità del Legislatore, tuttavia, trova un limite minimo nel contenuto essenziale del diritto, ossia il contenuto costituzionalmente incompressibile. Per C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010, 8, infatti, 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), 138, sulla base di tali considerazioni, conclude che “i «livelli essenziali delle prestazioni» non vanno confusi con il «contenuto essenziale dei

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”¹³².

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”¹³³. In sostanza, ad oggi, i LEP rappresentano un presidio “nella disponibilità delle regioni, per ottenere 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”¹³⁴.

La loro determinazione e, quindi, l’attuazione dell’art. 117, comma 2, lett. m), Cost., appaiono, in definitiva, una strada necessaria 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

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), 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”. A. POGGI, *Istruzione*, cit., ritiene la competenza in materia di determinazione dei LEP, con specifico riferimento al settore dell’istruzione, quale “vincolo che correttamente può essere inteso quale “soglia minimale” che, una volta soddisfatta, aprirebbe “spazi di differenziazione tra i diversi territori”. Solo in questa prospettiva pare ammissibile una concorrenza tra Stato e Regioni nella determinazione dei livelli essenziali: le Regioni possono concorrere ad alzare la soglia della giustizia distributiva, non ad abbassarla”. In tal senso, affinché la competenza statale sia effettivamente finalizzata a tutelare istanze unitarie e non quale grimaldello espropriativo di indeterminati ambiti di competenza regionale, come pure talvolta è accaduto, sarebbe opportuno, in via giurisprudenziale, mettere a punto dei tests di proporzionalità o addirittura di necessità attraverso cui valutare l’intervento statale impedendo che la competenza *de qua* possa essere utilizzata alla tregua di una *Supremacy clause*, ossia quale riesumazione della vecchia clausola dell’interesse nazionale. In prospettiva differente, G. RIVOCCHI, *La decentralizzazione*, cit., 663, ritiene i livelli essenziali delle prestazioni “espressione di atto di indirizzo politico” e che, quindi, “non ha nulla di costituzionalmente necessario” (tale posizione è espressa già in *Id.*, *Poteri, diritti*, cit., 405 ss.). L’A., pagina 668, distingue fra “risorse destinate al finanziamento del contenuto essenziale dei diritti [che] devono ritenersi indisponibili al legislatore” e “quelle destinate al finanziamento delle prestazioni concernenti i livelli essenziali [che] possono ritenersi costituzionalmente vincolate”. In base a tale distinzione “il legislatore non potrebbe non destinare le risorse costituzionalmente indisponibili alla tutela del contenuto essenziale del diritto; il legislatore potrebbe invece operare una *indiretta* riduzione delle risorse costituzionalmente vincolate, semplicemente rideterminando al ribasso i livelli essenziali, quale scelta di indirizzo politico, da cui discenderebbe una riduzione delle risorse ad essi destinate”.

¹³² G. RIVOCCHI, *L’autonomia finanziaria*, cit., 341

¹³³ *Ibidem*.

¹³⁴ *Ibidem*. L’A., *Poteri*, cit., 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”.

sembra necessariamente imporre una tale soluzione¹³⁵. La realizzazione dello Stato del *welfare*, ancora oggi, sembra passare attraverso le autonomie¹³⁶ e appare, piuttosto, legata all'attuazione anche della disposizione richiamata, non potendo ignorare i vincoli economico-finanziari che, di fatto, condizionano il soddisfacimento dei diritti, soprattutto ma non solo, sociali¹³⁷.

Questo è l'orientamento dello stesso giudice costituzionale che, di recente, pronunciandosi in materia di livelli essenziali di assistenza (LEA), con la sentenza n. 62 del 2020, conferma il modello organizzativo sanitario accolto dalla vigente Costituzione: ossia un'organizzazione regionalizzata dell'apparato sanitario¹³⁸.

La Corte coglie l'occasione per aggiungere qualche tassello in ordine alla definizione di elementi che possano contribuire a realizzare il sistema cui si affida la conciliazione fra obiettivo di garantire livelli essenziali delle prestazioni ed efficienza del sistema di erogazione delle stesse¹³⁹.

¹³⁵ 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, comma 2, Cost. 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 *Diritti regionali*, 15 aprile 2020; L. BUSCEMA, *Emergenza sanitaria (inter)nazionale e regionalismo (differenziato): un ossimoro?*, in *Diritti regionali*, 1 (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, in particolare delle Regioni del Sud, nella prima fase pandemica, 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, proprio del livello centrale (V. S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116*, cit.).

¹³⁶ S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 226

¹³⁷ Sul punto si rinvia a E. CAVASINO, *La flessibilità del diritto alla salute*, Napoli 2012, 39 ss., per un'analisi della rilevanza dell'elemento economico-finanziario nella definizione dei LEA, già in una fase antecedente la costituzionalizzazione dei LEP.

¹³⁸ C. BUZZACCHI, *Lea, finanziamento pubblico e leale collaborazione. La sanità della Regione Sicilia davanti alla Corte costituzionale*, in *laCostituzione.info*, 16 aprile 2020.

¹³⁹ 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), 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

Se da un lato esso, infatti, conferma il principio della spesa costituzionalmente necessaria, ormai espressione di orientamento consolidato¹⁴⁰, dall'altro, indica la strada da seguire al fine di garantire un corretto funzionamento dei rapporti centro/autonomie, nell'ambito del modello di regionalismo delineato dalla Carta, altrimenti perfetto solo su un piano teorico.

cooperazione paritaria dello stato e delle regioni” e anche mettere in discussione più in generale “l’organizzazione dello stato regionale attualmente vigente” (27).

¹⁴⁰ 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 *dirittoeconti.it*, 17 aprile 2020, 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., 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 *Diritti regionali*, 2 (2017), 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 nn.10 del 2016 e 197 del 2019 (C. BUZZACCHI, *Il ruolo*, cit., 676). 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 *Diritti regionali*, 3 (2019)). L’A., pagina 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”. Sul punto anche G. RIVOSECCHI, *La decentralizzazione*, cit., 668, che annovera tali tipologie di pronunce, con preciso riferimento alle sentenze nn. 188 del 2015, 10 e 205 del 2016, 84 del 2018, 6 del 2019, nell’ambito di quella giurisprudenza finalizzata ad “assicurare il principio di connessione tra funzioni e risorse ai diversi livelli territoriali di governo e, con esso, il finanziamento delle prestazioni sociali [...]”. La sentenza n. 130 del 2020, nella prospettiva illustrata, 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 impugnata), 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 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).

Il Giudice delle leggi, infatti, a proposito dei LEA, ribadisce 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”¹⁴¹. 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)¹⁴².

Seguendo l’orientamento della Corte, è opportuno, dunque, puntare all’attuazione delle disposizioni costituzionali centrali per il corretto funzionamento del regionalismo¹⁴³, in particolare, dell’art. 117, comma 2, lett. *m*), presupposto di corretto

¹⁴¹ Così C. BUZZACCHI, *Il ruolo*, cit., 675-677.

¹⁴² *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 “È 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).

¹⁴³ Una corretta applicazione dell’art. 116, comma 3, Cost., in effetti, richiede l’attuazione delle disposizioni costituzionali che assicurino l’implementazione di un regionalismo solidaristico. In tale prospettiva, la questione della “omogeneizzazione (che in gran parte coincide con l’irrisolta “questione meridionale”) - uno dei due elementi del pendolo su cui si dovrebbe reggere l’equilibrio dello Stato sociale/costituzionale- [...]”, trova risposta nella stessa attuazione della differenziazione regionale che, pertanto, non pare riguardare essenzialmente la sola “questione settentrionale”, secondo la lettura di autorevole dottrina. Sul punto A. SPADARO, *Appunti*, cit., 4. Lo stesso A., in effetti, 10, sottolinea come “il regionalismo differenziato deve fare i conti – e in parte ciò è detto espressamente nel III c. dell’art. 116 Cost. – con diversi vincoli costituzionali da rispettare”. Vede il richiamo dell’art. 119 di cui all’art. 116, comma 3, Cost., uno strumento di limitazione della stessa attivazione di richieste di autonomia differenziata, D. GIROTTO, *L’autonomia*, cit., 83. In tal senso, si condivide la considerazione di G. MOBILIO, *Differenziazione e specialità*, cit., che le Regioni differenziande vedono nel ricorso all’art. 116,

funzionamento, da un lato, 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"¹⁴⁴.

3.2.1. L'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia e la determinazione dei LEP nel disegno di legge quadro cd. Boccia

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)¹⁴⁵.

Non si può non rilevare come, in base al testo in esame, il Parlamento possa essere, sostanzialmente, estromesso dalla determinazione dei LEP¹⁴⁶.

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 sostanziale del Parlamento¹⁴⁷, 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

comma 3, Cost., un'alternativa al rallentamento dell'attuazione della riforma del cd. federalismo fiscale che avrebbe consentito l'obiettivo di una "minore dipendenza dai trasferimenti dello Stato". Nella prospettiva del presente scritto, tuttavia, l'implementazione del regionalismo differenziato in senso conforme a Costituzione, richiede la definizione di quegli stessi elementi la cui carenza ha bloccato la realizzazione del federalismo fiscale, *in primis*, la determinazione dei LEP.

¹⁴⁴ S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 230.

¹⁴⁵ Per una prima analisi della bozza di legge quadro v. C. B. CEFFA, *Può una legge quadro essere un valido strumento per far "quadrare" il discorso sull'autonomia differenziata?*, in *labriforme.info*, 30 ottobre 2020, che nota che una disciplina attuativa dell'art. 116, comma 3, Cost., avrebbe richiesto "l'inquadramento entro una legge costituzionale, ovvero entro una fonte realmente in grado di spiegare una sicura efficacia vincolante nei confronti degli attori istituzionali e, soprattutto delle fonti normative da questi ultimi prodotte nel processo di differenziazione".

¹⁴⁶ 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 [...]".

¹⁴⁷ 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".

competenze fra legge statale e legge regionale ma anche fra legge statale e atti amministrativi governativi¹⁴⁸.

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 definire aspetti tecnici con il ricorso alle competenze necessarie¹⁴⁹. In ogni caso, con la bozza cd. Boccia, si perde l’occasione¹⁵⁰ di riportare la decisione al Parlamento, invertendo la prassi affermatasi¹⁵¹ contro la dottrina¹⁵² ma

¹⁴⁸ L. TRUCCO, *I livelli essenziali delle prestazioni*, cit., 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. Inoltre, come rileva C. CARUSO, *I raccordi*, cit., la fattispecie rappresenta un esempio di *ruolo promozionale* dell’autonomia regionale del principio di leale collaborazione, determinando la competenza concorrente nella tutela della salute una sorta di *spill over* sulla competenza esclusiva statale a determinare i livelli essenziali delle prestazioni: “la scelta intorno ai livelli essenziali è stata affidata ad atti secondari statali preceduti da una “reale concertazione in Conferenza””. A. MORELLI e A. POGGI, *Le Regioni per differenziare, lo Stato per unire*, cit., richiamati da Caruso, leggono positivamente tale coinvolgimento delle Regioni come esempio di “reale concertazione Stato-Regione, a dimostrazione del fatto che, il regionalismo cooperativo è possibile”, laddove A. MORRONE, *La “visione trascendente”*, cit., 24, citato sempre da Caruso, critica un tale coinvolgimento regionale. Oltre che una delegificazione della materia dei LEP, considerato che nella prospettiva del Giudice delle leggi, “a partire dai Lea [che]andrebbe determinato il contenuto della decisione di bilancio (statale) e la stessa organizzazione del servizio sanitario regionale”, ne deriva che “quel che viene stabilito in via amministrativa finisce per porre sul legislatore un vincolo derivante da decisioni assunte altrove, la conferenza Stato-Regioni, o dagli organi dell’amministrazione, o da accordi caso per caso (come nella vicenda siciliana)”.

¹⁴⁹ La legge n. 42 del 2009 sul punto prevede, all’art. 20, comma 2: “La legge statale disciplina la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni. Fino a loro nuova determinazione in virtù della legge statale si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione statale”.

¹⁵⁰ Il ridotto ruolo del Parlamento è stato puntualmente rilevato, anche con riferimento alla bozza di legge quadro Boccia sull’autonomia differenziata. 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 rendono esigibile il diritto”.

¹⁵¹ L. TRUCCO, *I livelli essenziali*, 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 d.p.c.m. 12 gennaio 2017, di definizione e aggiornamento dei LEA.

¹⁵² E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Regioni*, 6 (2003), 1188. L’A., pagina 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”. M. LUCIANI, *I diritti costituzionali*, cit., 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

anche la giurisprudenza costituzionale¹⁵³. In base ad essa, la determinazione dei LEP è affidata a singoli esponenti della maggioranza e a tecnici selezionati dalla sola maggioranza, neppure nella sua collegialità.

Ulteriore previsione, che ha suscitato pronte critiche in dottrina¹⁵⁴, è oggetto dell'art. 1, comma 1, lett. e) della bozza in esame. Ivi è stabilito che “qualora, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa non siano stati determinati i livelli essenziali delle 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 obiettiva difficoltà nella determinazione dei LEP, va guardata, realisticamente, 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 LEP¹⁵⁵. Di recente, peraltro, si è data notizia dell'esistenza di una bozza di disegno di legge quadro Boccia, revisionata, circolante, invero, ufficiosamente¹⁵⁶, benché la dottrina abbia più volte denunciato

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” (354).

¹⁵³ Corte cost. n. 88 del 2003, ordinanza n. 526 del 2002.

¹⁵⁴ Condivisibile, inoltre, la precisazione di G. RIVOSECCHI, *La decentralizzazione*, cit., 667, per il quale la determinazione dei livelli essenziali non può riferirsi esclusivamente alle funzioni “differenziate”, ma a tutte le funzioni regionali, in quanto deve tendere piuttosto “ad assicurare le funzioni svolte dalle altre Regioni non beneficiarie della differenziazione, al fine di definire il complesso delle risorse di cui queste ultime hanno bisogno”.

¹⁵⁵ In tal senso, è stato evidenziato in dottrina (S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 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”. Risulta, insomma, 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*), 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”. La previsione *de qua* fornisce l'occasione per segnalare come l'art. 116, comma 3, Cost. possa essere invocato a parametro rispetto a cui emerge l'incostituzionalità della stessa. Rinviando detto articolo all'art. 119 Cost., infatti, è implicito che dalla richiesta di differenziazione di una Regione non possano derivare impoverimenti delle altre: le scelte tecniche attraverso cui la differenziazione si realizza, in altri termini, non vanno considerate neutrali ma valutate per gli effetti politici che determinano che mai possono ledere il contenuto delle disposizioni costituzionali. In tal senso v. R. BIN, *Le materie*, cit., 5.

¹⁵⁶ È dato di apprendere, sul sito *Regioni.it*, 24 settembre 2020, che il ministro per gli Affari regionali e Autonomie, in un'intervista a *Il Sole 24 Ore*, ha dichiarato di aver trasmesso, in data 10 settembre 2020, ai capidelegazione della maggioranza, l'ultima bozza della legge quadro perché potesse essere discussa in Consiglio dei ministri. Il ministro dichiara trattarsi di una bozza frutto del confronto avviato con Regioni

l'opacità del processo finalizzato all'attuazione del regionalismo differenziato, in senso ampio¹⁵⁷.

Il nuovo articolato, risalente al 27 agosto 2020, appare significativamente differente dalla prima bozza in esame. Si passa da due a tre articoli. Il primo, (Obiettivi e previsioni per l'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione), segna una rilevante correzione rispetto al disegno di legge Boccia originario. Alla lettera a) del suo primo comma è previsto, infatti, che "il processo di attribuzione alle Regioni delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, deve avvenire nel rispetto: [tra l'altro] 1) dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e degli obiettivi di servizio ad essi correlati. A tal fine le funzioni relative a materie concernenti i LEP possono essere attribuite solo dopo la definizione dei LEP medesimi, ai sensi del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68".

Le criticità evidenziate relative al possibile ricorso, in base alla prima bozza, al criterio del "riparto delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente", ritenuto sfavorevole per le Regioni più deboli e che si sarebbe determinato con ragionevole certezza per effetto della mancata determinazione dei LEP entro il termine stabilito, sono state superate¹⁵⁸.

Quanto alla determinazione dei LEP, considerato il rinvio al d. lgs n. 68 del 2011, art. 13, la stessa dovrebbe ritenersi oggetto di una legge: al comma 5 di tale articolo, infatti si legge: "Fino alla determinazione, con legge, dei livelli essenziali delle prestazioni [...]".

Il successivo comma 6, però, prevede che "[...] Sulla base delle rilevazioni effettuate da SOSE S.p.a., il Governo adotta linee di indirizzo per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in apposito allegato al Documento di economia e

e commissione di esperti, dallo stesso nominata da circa un anno. Evidenzia come si sia proceduto a prevedere un'attuazione immediata del decentramento amministrativo, in relazione a materie non implicanti l'individuazione dei LEP ed a rinviare il decentramento alla previa definizione degli stessi, per le materie restanti. Tale ultimo compito viene affidato al Parlamento. Il ministro, peraltro, sottolinea: "Nei criteri di valutazione del Recovery Fund abbiamo inserito tra gli indicatori di priorità anche i Lep. È un'occasione unica che ci consentirà di colmare un divario che rappresenta uno dei principali freni alla crescita. Non sfruttarla sarebbe gravissimo". E, sul Mes, aggiunge: "Una volta fatto il quadro la valutazione spetterà al Parlamento".

Nella medesima direzione, un articolo apparso sul Corriere del Veneto dell'8 settembre 2020 di M. BONET, *Autonomia, il testo della legge quadro: tasse, Lep, infrastrutture e tempi certi*, da cui si apprende che il nuovo testo sarebbe composto di tre articoli e che il trasferimento delle materie deve essere successivo alla definizione dei LEP, nonché l'Audizione del 30 settembre 2020 (disponibile al sito webtv.camera.it) del ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, Boccia, presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali.

¹⁵⁷ Per tutti, M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli 2019, 54.ss. Rileva l'opacità del "processo di differenziazione", in senso ampio, con riferimento all'esperienza partita con l'approvazione di bozze di intesa da parte del Governo Gentiloni, nel 2018, G. D'AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, in *Diritti regionali*, 346. Evidentemente anche tale circostanza alimenta un dibattito che, piuttosto che riguardare il merito delle proposte, appare fortemente ideologizzato.

¹⁵⁸ L'effettiva determinazione dei LEP che, d'altra parte, non è ancora intervenuta per tutti i settori, principalmente per "l'immane sforzo finanziario necessario a correggere gli squilibri nella prestazione dei diversi servizi fra i territori", dovrebbe essere agganciata al Recovery Fund, essendo i LEP inseriti fra gli indicatori di priorità nei criteri di valutazione di tale fondo (Così C.B. CEFFA, *Può una legge quadro*, cit.).

finanza ai fini di consentire l'attuazione dell'art. 20, comma 2, della citata legge n. 42 del 2009, dei relativi costi standard e obiettivi di servizio". Tenuto conto dell'art. 7, comma 3, della legge n. 196 del 2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica), che disciplina "Ciclo e strumenti della programmazione finanziaria e di bilancio", il ruolo del Parlamento rispetto al Documento di Economia e finanza, che è presentato alle Camere dal Governo, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, è limitato all'adozione di un atto di indirizzo: il riferimento è alle "deliberazioni parlamentari" ivi previste. Considerato che la prima bozza prevedeva, ai fini della determinazione dei LEP, la richiesta di parere, sebbene non vincolante, alle Commissioni parlamentari, con conseguente sede di discussione dedicata, il ruolo del Parlamento ne sembrerebbe risultare ulteriormente compresso. Quanto a quello del Governo, invece, va registrato un miglioramento della bozza revisionata che prevede una sua partecipazione collegiale alla determinazione dei LEP. Ciò nonostante, la previsione di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*), che assegna la determinazione dei LEP alla legge statale, è evidentemente disattesa.

In base alla nuova bozza, sotto altro profilo, è previsto che il processo di attribuzione alle Regioni delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia avvenga nel rispetto dei principi "di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 della Costituzione, oltre che del principio solidaristico di cui agli articoli 1 e 5 della Costituzione [...]": il richiamo al principio di solidarietà, già presente nella bozza originaria, ma qui espressamente ricollegato agli articoli 1 e 5 della Costituzione, appare di grande rilevanza nel guidare un processo di differenziazione che, dunque, non si può caratterizzare in senso competitivo.

Quanto al finanziamento delle funzioni attribuite a seguito di intesa, la nuova bozza lo prevede "in termini di compartecipazione al gettito erariale maturato nel territorio regionale, nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196¹⁵⁹ nonché in coerenza con i principi e i criteri direttivi di cui all'articolo 2, comma 2, lett. *m*), della legge 5 maggio 2009, n. 42, che stabiliscono l'obiettivo del superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica a favore del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione e delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione".

L'obiettivo, dunque, è quello di superare la spesa storica agganciando il finanziamento delle funzioni al fabbisogno standard, come previsto anche nell'originaria bozza, all'art. 1, comma 1, lett. *b*).

Tale obiettivo è senz'altro da valutarsi positivamente, essendo detto criterio ritenuto foriero di gravi distorsioni sia sul piano economico che sociale, determinando un possibile incentivo a gestioni inefficienti che determinano esiti negativi in termini di erogazione di servizi cui non corrisponde alcuna responsabilità dell'ente erogatore¹⁶⁰.

¹⁵⁹ La legge di contabilità e finanza pubblica che, all'art. 17, prevede la "Copertura finanziaria delle leggi".

¹⁶⁰ V. L. ANTONINI, *Federalismo all'italiana*, Venezia, 2013. E. JORIO, *Federalismo municipale: la determinazione dei costi e fabbisogni standard (e non solo)*, in *Federalismi.it*, 27 aprile 2011, 11.

In tale prospettiva, la dottrina maggioritaria ritiene il concetto di fabbisogno standard preferibile all'altro¹⁶¹.

Tuttavia, come ogni nozione tecnica, neppure questa sfugge alla considerazione per cui non esistono nozioni neutrali: la determinazione dei fabbisogni standard può risultare dall'applicazione di elementi di calcolo differenti dalla cui combinazione risulteranno valori differenti che, dunque, non saranno politicamente neutrali¹⁶². In nessuna delle due versioni delle bozze, in effetti, risultano individuate tali modalità di calcolo, per cui la vera partita è destinata a giocarsi sempre nelle sedi della loro concreta definizione. Insomma, sebbene la nuova bozza si caratterizzi per margini di miglioramento rispetto alla precedente, molti nodi fino ad oggi caratterizzanti la determinazione dei LEP, nei settori in cui si è proceduto ad essa, rimangono irrisolti.

4. Considerazioni conclusive

Il principio autonomistico sancito dall'art. 5 Cost., sebbene oggetto di indubbia valorizzazione sulla carta, anche dopo la riforma del Titolo V ha visto una realizzazione limitata, in particolare rispetto a quella potenziale sulla base del nuovo assetto costituzionale.

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 dal medesimo art. 5 Cost.

In particolare, risultano inattuati gli artt. 119 e 117, comma 2, lett. *m*), Cost., la cui implementazione consentirebbe la realizzazione di un modello di regionalismo molto più rispettoso del principio autonomistico di quello, di fatto, operante¹⁶³.

¹⁶¹ V. ad es. R. BIFULCO, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, in *astridonline.it*, reperibile al sito *iris.luiss.it*, 7

¹⁶² Si consideri, al riguardo, l'Atto di Sindacato ispettivo n. 4-04313, pubblicato il 28 ottobre 2020, nella Seduta n. 269 del Senato della Repubblica, con cui si chiede al Ministro dell'economia e delle finanze di fare "chiarezza sul tema della ripartizione della spesa pubblica tra il Nord e il Sud del Paese fornendo gli elementi utili ad una reale comprensione di quali parametri, e quindi voci di spesa, occorra prendere in considerazione nella valutazione generale dell'intervento pubblico al fine di far luce sul reale *gap* esistente, superando qualsiasi contrapposizione di carattere accademico, e togliendo qualsiasi dubbio interpretativo come fondamentale punto di partenza, visti gli imminenti interventi di spesa che verranno attivati nell'ambito del programma "Next Generation EU". Il *gap* cui si allude riguarda l'ammontare della spesa pubblica se calcolata rispetto alla pubblica amministrazione allargata, secondo quanto sostenuto dal prof. Giannola o alla spesa pubblica priva della spesa pensionistica o di quella delle imprese pubbliche. La soluzione di tale questione è fondamentale ai fini del calcolo dei fabbisogni standard come della perequazione. Sulla sostanziale politicità di nozioni tecniche quali costi standard, riferibili anche alla nozione di fabbisogni standard, v. A. TARDIOLA, *Il ruolo del costo standard nella riforma federalista del welfare*, in *astridonline.it*, 261; R. BIFULCO, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009*, cit.; D. MONE, *La legge n. 42 del 2009 e la violazione dei principi costituzionali*, in *costituzionalismo.it*, 2 (2010).

¹⁶³ G. RIVOSECCHI, *La decentralizzazione*, cit., soprattutto 663 ss., sul presupposto della diretta incidenza dei rapporti economico-finanziari Stato-autonomie territoriali, in ordine, particolarmente, all'"entità e il modo in cui tali risorse giungono agli enti territoriali", sulla loro effettiva autonomia politica, considera come quest'ultima sia di fatto pregiudicata dall'inattuazione di specifiche disposizioni costituzionali: quelle relative al fondo perequativo generale di cui all'art. 119 Cost. (663); alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (663-664); al passaggio dal criterio della spesa

La limitazione dell'autonomia regionale, peraltro, è determinata anche dall'organizzazione del riparto di competenza normativa fra Stato e Regioni sulla base del criterio materiale. L'indefinitezza delle materie indicate in Costituzione 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, in definitiva, 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 sia catalogata fra quelle di competenza legislativa esclusiva, concorrente, residuale regionale *ex art. 117 Cost.* L'autonomia regionale è, inoltre, ulteriormente limitata, nel caso di interventi legislativi in materie di competenza concorrente, per effetto della vaghezza che caratterizza anche la nozione di principi fondamentali vincolanti il potere legislativo regionale. Anche in tale circostanza, la natura dei principi fondamentali, che possono arrivare ad assumere finanche la forma di norme dettagliate, è rimessa alla decisione discrezionale del Legislatore e, in ultimo, 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.

È, dunque, in questo complessivo quadro che va valutata la possibilità di attivare forme di autonomia differenziata da parte delle Regioni ordinarie¹⁶⁴, 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 interpretata quale richiesta di esercizio di funzione legislativa, regolamentare, amministrativa, secondo uno statuto giuridico definito nella legge di differenziazione, relativa a fattispecie specifiche riconducibili a materie, in base alla vigente Costituzione, catalogate come esclusive statali, concorrenti o residuali regionali.

Circoscrivendo l'attenzione alla funzione legislativa, in base alla disposizione richiamata, la Regione potrebbe chiedere di esercitare, rispetto ad una determinata fattispecie, la funzione legislativa, appunto svincolata da principi fondamentali o, anche, in luogo della legislazione esclusiva statale, (limitatamente a determinate ipotesi), 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 efficaci risultati in termini di soddisfacimento dei diritti. Un tale esito è probabile, per quanto si è detto circa l'indefinitezza delle materie

storica a quello dei costi standard (664). Nel senso dell'inattuazione, in particolare, dell'art. 119 Cost., anche M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria*, cit., soprattutto 45.

¹⁶⁴ Sull'opportunità di superamento della bipartizione Regioni speciali/Regioni ordinarie fondata su ragioni oggi non più sussistenti, ancora di recente, A. RUGGERI, *Il valore*, cit., specialmente 105 ss. Lo stesso A., *Quali insegnamenti per la riforma costituzionale dagli sviluppi della vicenda regionale?*, in *Rivista Aic*, 4 (2014), 26-27, spiega che la scelta del Costituente di dare vita a due tipi di autonomia fu "dettata da una peculiare congiuntura politica, ormai assai diversa dall'odierno contesto [...]". Sebbene nelle Regioni di confine le ragioni sociali e politiche della specialità permangono, "la specialità, così com'è, non ha senso". Talvolta, la medesima, è stata "controproducente" (26); in generale "il regime duale in parola si è rivelato palesemente incongruo [...]" (27).

e dei principi. Da questo elemento, infatti, discende che determinati principi fondamentali potrebbero, verosimilmente, non garantire l'interesse unitario rispetto a tutte le differenti fattispecie riconducibili ad una materia determinata, ma rappresentare, per alcune, esclusivamente un limite all'autonomia regionale. Ferma restando la loro vigenza per le altre fattispecie riconducibili alla materia o per le medesime, oggetto di leggi da parte di Regioni che non hanno chiesto la differenziazione e, dunque, salva la potestà concorrente, la richiesta di maggiore autonomia, allora, garantirebbe il ruolo costituzionale delle Regioni, a tutela del soddisfacimento dei diritti delle collettività di riferimento. Allo stesso modo la riconduzione di una determinata fattispecie 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, determinate fattispecie 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. Anche la negoziazione di funzioni a favore dello Stato, infatti, potrebbe trovare fondamento nell'art. 116, comma 3, Cost.¹⁶⁵

In tale ottica, il ricorso all'autonomia differenziata rappresenterebbe uno strumento di razionalizzazione dei rapporti fra Stato e Regione, superando la rigidità che ne caratterizza la distribuzione di competenze normative¹⁶⁶, fondata sul criterio materiale e, contestualmente, 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.

Ora, considerato che la garanzia di tutela degli interessi unitari, anche laddove la "maggiore autonomia" dovesse tradursi in esercizio di potestà legislativa piena (residuale) da parte delle Regioni in luogo di quella concorrente o, addirittura, esclusiva statale, è assicurata attraverso le competenze statali cd. trasversali e, in particolare, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che, pertanto, deve precedere il riconoscimento e la stessa richiesta di differenziazione da parte delle Regioni, l'auspicio è che possa riprendere il percorso finalizzato all'attuazione del regionalismo differenziato, bruscamente interrotto dalla diffusione della pandemia da Covid-19. Un'analisi, talvolta ideologicamente orientata, della gestione emergenziale della pandemia ha indotto una parte della politica ma anche della dottrina costituzionalistica, a proporre, in modo non sempre adeguatamente argomentato, un riaccentramento di competenze in capo allo Stato, soprattutto in campo sanitario. Invero, considerati gli strumenti previsti in Costituzione a garanzia dell'intervento statale, l'assetto dei rapporti

¹⁶⁵ Sul punto v. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 176 ss. per il quale la differenziazione dovrebbe consentire tanto l'ampliamento quanto la riduzione della sfera di autonomia regionale (177).

¹⁶⁶ T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti*, cit., 24, ritengono il ricorso alla procedura ex art. 116, comma 3, Cost. "un modo per rendere, in una certa misura, flessibile e fluido il riparto delle materie e funzioni tra Stato e Regioni [...]".

Stato-Regioni ivi delineato, non può essere ritenuto causa delle criticità emerse nella fase pandemica¹⁶⁷. Piuttosto, questa esperienza ha evidenziato, da un lato, come le disposizioni costituzionali vigenti, con riferimento specificamente ai rapporti Stato-Regioni, debbano essere necessariamente attuate per un corretto funzionamento del modello regionalista ivi fondato, dall'altro come la qualità della classe politica, tanto a livello centrale che locale, sia determinante per l'effettiva implementazione delle previsioni costituzionali¹⁶⁸.

Si consideri, per limitarsi alle disposizioni di cui sarebbe essenziale l'attuazione anche per affrontare la crisi sanitaria che, peraltro, è ancora in corso, quella relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (soprattutto ad es. con riferimento ai LEA o ai LEP, nel campo dell'istruzione) o il principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni o l'art. 117, comma 2, lett. *q* (profilassi internazionale) o l'art. 120 Cost.

Si tratta di strumenti posti a tutela degli interessi unitari, che potevano essere utilizzati nella fase attuale e, comunque, tutti utilizzabili anche rispetto a Regioni eventualmente beneficiarie di "autonomia differenziata".

Con tale consapevolezza, pertanto, non resta che augurarsi un ritorno di attenzione e di riflessione obiettiva sul tema della differenziazione *ex art.* 116, comma 3, Cost., affinché possa proseguire il percorso verso l'attuazione del principio autonomistico¹⁶⁹, che dia agli enti territoriali "l'opportunità di ricercare da sé le vie del proprio sviluppo, quelle maggiormente conducenti alla soddisfazione dei bisogni delle comunità stanziate sul territorio"¹⁷⁰, esclusivamente nel perimetro dell'unità.

¹⁶⁷ S. MANGIAMELI, *La gestione dell'emergenza: Stato o Regioni oppure Stato e Regioni*, in *treccani.it*, 22 novembre 2020.

¹⁶⁸ Per tale punto di vista, v. E. BALBONI, *Ma davvero Zagrebelsky vorrebbe abolire le Regioni? O invece il tarlo che lo rode è un altro*, in *LaCostituzione.info*, 21 novembre 2020.

¹⁶⁹ Peraltro, in dottrina, si ritiene che l'art. 116, comma 3, Cost., non rappresenti "un punto di arrivo insuperabile del processo di valorizzazione dell'autonomia" ma "solo un primo passo, suscettibile di essere seguito da altri lungo il medesimo verso" (Così A. RUGGERI, *Il valore*, cit., 107). Per S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 11, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4 (2017), 661, l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. rappresenterebbe un "completamento del disegno regionalista".

¹⁷⁰ T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti*, cit., 13. In tal senso R. BIN, *Prospettive della specialità*, in *Le Regioni*, 3 (2018), consultato in *www.robertobin.it* sostiene che "la vera stranezza, lo "scandalo" del sistema regionale non sta nella "specialità" di alcune Regioni ma nella parificazione di tutte le altre, nella "ordinarietà" delle Regioni di diritto comune".