

per essere tale non può essere definito né in chiave di bilanciamento dei valori, né tanto meno in funzione delle risorse, ma all'inverso richiede di partire dall'individuazione dei fondamentali bisogni connessi alla cittadinanza. È, infatti, sui bisogni che vanno parametrati i livelli essenziali delle prestazioni; è ai bisogni che si deve guardare per la stessa declinazione del principio di adeguatezza rispetto all'allocazione delle funzioni amministrative; è, infine, solo rispetto ai bisogni che appare possibile determinare, sulla base dei fabbisogni e dei costi standard, l'ammontare delle risorse idoneo a conciliare efficienza ed effettività nella tutela dei diritti.

in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. II, Giuffrè, Milano, 2012.

ERIK LONGO-GIUSEPPE MOBILIO

L'ARGOMENTAZIONE SUI DIRITTI NEL GIUDIZIO COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE.  
SPUNTI DI RIFLESSIONE ALLA LUCE DI ALCUNI IMPORTANTI INDIRIZZI GIURISPRUDENZIALI (\*)

1. Introduzione. — 2. L'argomentazione sui diritti nei giudizi relativi alla legislazione statale. — 3. L'argomentazione sui diritti nei giudizi relativi alla legislazione regionale. — 4. Osservazioni conclusive.

1. *Introduzione*

La giurisprudenza della Corte costituzionale che nell'ultima decade ha dovuto risolvere il grande contenzioso sorto dopo la legge costituzionale n. 3/2001 ci ha abituati a soluzioni non sempre perfettamente in linea con il dettato costituzionale<sup>(1)</sup>. Dal copioso materiale giurisprudenziale di questi anni emerge una linea tesa a risolvere i nodi più problematici che il nuovo Titolo V della Costituzione presenta secondo direttrici non sempre univoche. Al riguardo, la Corte ha offerto il proprio contributo mostrandosi restia a soluzioni che interpretassero in modo rigido il testo costituzionale. Possiamo trovare esempi significativi di questa tendenza nelle sentenze sulle cd. "materie trasversali"<sup>(2)</sup>, nell'invenzione del meccanismo della "chiamata in sussidiarietà"<sup>(3)</sup> o, ancora, nel ri-

(\*) Il contributo è frutto del lavoro comune dei due autori, ciò nondimeno la stesura dei parr. 1 e 2 è da attribuire a Giuseppe Mobilio mentre i restanti ad Erik Longo.

(1) G. DI COSIMO, *Materie (riparto di competenze)*, in *Dig. disc. pubbl.*, aggiorn. III, Torino, 2008, pp. 425 e ss.

(2) A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2003, 15 e ss.; G. FALCON, *Modello e "transizione" nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le regioni*, 6, 2001, pp. 1247 e ss.

(3) S. MANGIAMELI, *Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le regioni*, 4-5, 2008, pp. 825

chiamo ai meccanismi collaborativi tra livelli istituzionali<sup>(4)</sup>. Tutti congegni in cui si può scorgere un apporto creativo della Corte nel definire un sistema di riparto tra competenze legislative statali e regionali non del tutto aderente a quello previsto dall'art. 117 Cost.

Nel panorama così descritto deve essere necessariamente collocato anche un altro fenomeno meno studiato, che riguarda l'uso di strumenti argomentativi basati sulla protezione dei diritti per risolvere giudizi che attengono alla distribuzione delle materie legislative tra stato e regioni<sup>(5)</sup>. Un'analisi approfondita delle pronunce rese all'interno del giudizio principale mostra, infatti, l'esistenza di un consistente numero di sentenze nelle quali la Corte costituzionale si riferisce alla tutela sostanziale dei diritti come un mezzo argomentativo per sciogliere i problemi relativi alla distribuzione del potere legislativo. In queste decisioni la tutela dei diritti rappresenta uno degli argomenti principali attraverso il quale i giudici costituzionali riescono non solo a "graduare" le proprie decisioni, come si può vedere nel caso in cui vi sia la necessità di flessibilizzare la rigidità del riparto di competenze legislative, ma possono anche allargare l'orizzonte del giudizio in via principale aprendolo alle condizioni di fatto ed agli eventuali diritti che sono implicati nella vicenda legislativa sotto esame. La garanzia dei diritti, insomma, viene utilizzata dalla Corte in queste pronunce come strumento che consente di ammorbidire l'apparente rigidità dei criteri con cui la Costituzione dopo la riforma del 2001 delinea il riparto di competenze fra Stato e Regioni.

Alla luce di queste considerazioni iniziali occorre formulare le domande che ci hanno guidato nell'esame della giurisprudenza. Potremmo sintetizzarle nel modo che segue: quali caratteristiche assume la forzatura del riparto delle competenze attraverso le argomentazioni basate sulla necessità di protezione dei diritti? Quali orientamenti dimostrano maggiormente questa tendenza? A quali fini è usato l'argomento dei diritti fondamentali?

e ss.; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa concorrente, leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le regioni*, 2-3, 2004, pp. 587 e ss.

<sup>(4)</sup> Da ultimo sul tema A. CARMINATI, *Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in *Le regioni*, 2, 2009, pp. 257 e ss.

<sup>(5)</sup> Non bisogna dimenticare che il tema del rapporto tra diritti e regioni non è un'assoluta novità. Per la dottrina italiana v. soprattutto A. RUGGERI, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Diritto e Società*, 2, 2001, pp. 191 e ss.

Per rispondere a tali domande abbiamo operato una semplificazione all'interno dell'esame delle pronunce, distinguendo nel giudizio in via principale tra quelle nelle quali una o più regioni ricorrono contro una legge o un atto avente forza di legge dello stato e quelle in cui lo stato ricorre contro una legge regionale. Entro questo quadro l'analisi ha preso in considerazione alcuni indirizzi giurisprudenziali particolarmente significativi, prestando attenzione non solo al titolare della competenza in gioco, ma soprattutto al tipo di potestà e di intervento in cui essa si sostanzia ed alle esigenze salvaguardate mediante la decisione.

## 2. *L'argomentazione sui diritti nei giudizi relativi alla legislazione statale*

L'argomentazione sui diritti è presente anzitutto nelle sentenze legate alla fase di assestamento conseguente alla riscrittura del Titolo V. Tali pronunce hanno a che fare principalmente con l'uso del principio di continuità in funzione "conservativa". Il primo esempio si trae dalla sentenza n. 13/2004. La Corte era chiamata ad affrontare l'annosa problematica delle norme statali in materia di istruzione le quali, in base alle nuove coordinate costituzionali, sarebbero ricadute all'interno di competenze appartenenti alle regioni<sup>(6)</sup>. La decisione della Corte appartiene alla categoria delle incostituzionalità accertate ma non dichiarate<sup>(7)</sup>. Pur ritenendo

<sup>(6)</sup> Su tale punto v. *funditus* P. CARETTI, *Il ruolo della Regione in materia di istruzione scolastica e di istruzione e formazione professionale alla luce del testo del Titolo V della Costituzione: problemi interpretativi e prospettive*, in *Stato, regioni, enti locali tra innovazione e continuità*, a cura di P. CARETTI, Torino, 2003, pp. 137 e ss.; A.M. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche*, in *Le regioni*, 5, 2002, pp. 771 e ss.

<sup>(7)</sup> Sul problema degli effetti temporali delle sentenze v. F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in *Aggiornamento in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, a cura di R. ROMBOLI, Torino, 2008, p. 280-281; M. D'AMICO, *Le zone d'ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale: i giudizi sulle leggi*, a cura di R. BALDUZZI, P. COSTANZO, Torino, 2007, p. 49; T. GROPPI, *Verso una giustizia costituzionale "mite"? Recenti tendenze dei rapporti tra Corte costituzionale e giudici comuni*, in *Politica del diritto*, 2, 2002, pp. 217 e ss.

che le norme statali impugnate, concernenti l'organizzazione scolastica e la definizione delle dotazioni organiche del personale docente e l'orario di lavoro, siano incompatibili con nuovo quadro costituzionale<sup>(8)</sup>, i giudici non le dichiarano incostituzionali. Ai nostri fini interessa soprattutto la ragione di tale scelta, che nella motivazione viene fatta discendere da una circostanza di fatto: l'eventuale caducazione immediata di tale disciplina avrebbe provocato "effetti ancor più incompatibili con la Costituzione" di quelli prodotti dalla vigenza di norme che violano il riparto di competenze<sup>(9)</sup>.

Leggendo la pronuncia si può riscontrare che accanto ad un'accezione "normativa" del principio di continuità<sup>(10)</sup>, in virtù della quale "nell'avvicendamento delle competenze costituzionali dello Stato e delle Regioni [...] le preesistenti norme statali continuano a vigere nonostante il mutato assetto delle attribuzioni fino all'adozione di leggi regionali conformi alla nuova competenza", la Corte declini un'altra accezione di tale principio più prettamente "istituzionale", la quale poggia sulla considerazione che uno stato costituzionale "vive non solo di norme, ma anche di apparati finalizzati alla garanzia dei diritti fondamentali"<sup>(11)</sup>. Deci-

(8) Nello specifico, ci si riferisce alle censure rivolte contro l'art. 22, c. 3°, della legge n. 448/2001, che affida la definizione delle dotazioni organiche del personale docente delle istituzioni scolastiche autonome, nell'ambito di ciascuna Regione, al dirigente preposto all'ufficio scolastico regionale (organo dell'amministrazione statale), su proposta formulata dai dirigenti delle istituzioni scolastiche interessate e sentiti i competenti organi collegiali delle medesime istituzioni.

(9) Punto 4 cons. dir.

(10) Ribadita in più occasioni pure all'indomani della riforma del Titolo V, come nelle ordinanze n. 383/2002 e n. 270/2003, con le quali la Corte ha risolto altrettanti giudizi in via incidentale promossi contro l'art. 65 del d.lgs. n. 267/2000, concernente alcune ipotesi di incompatibilità alle cariche elettive degli enti territoriali di governo. In tali occasioni è stato chiarito come "il nuovo testo dell'art. 122 della Costituzione [...] — che riserva alla Regione la competenza legislativa in materia, tra l'altro, di incompatibilità dei consiglieri regionali (con il rispetto dei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica) — dà luogo solo a nuove e diverse possibilità di intervento legislativo della Regione, senza che però venga meno, nel frattempo, in forza del principio di continuità [...], l'efficacia della normativa statale preesistente conforme al quadro costituzionale in vigore all'epoca della sua emanazione".

(11) P. MILAZZO, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e" raffina" il principio di continuità*, in *Le regioni*, 4, 2004, pp. 963 e ss.

frare il senso di questa affermazione non è cosa semplice. Stretta tra la necessità di garantire continuità all'erogazione del servizio scolastico e il dovere di far rispettare il riparto di competenze legislative, la Corte si vede costretta a far leva su un elemento che riconosce come antecedente all'oggetto della controversia, consistente nella tutela dei diritti di studenti, famiglie e personale docente<sup>(12)</sup>. Di fronte alle oscurità interpretative nel settore dell'istruzione dovute alla particolarità della competenza statale esclusiva per le "norme generali", alla presenza di una competenza concorrente, nonché alla carenza di indicazioni costituzionali sufficienti a delimitare con ragionevole certezza i confini fra le competenze dei vari livelli di governo, la Corte preferisce usare gli strumenti a sua disposizione per tutelare e rendere effettivi i diritti fondamentali, come se questo paradigma le consenta di operare con maggiore libertà nei confronti del riparto di competenze. Si potrebbe anche dire che in tale circostanza la portata del giudizio principale viene allargata fino ad incorporare il tema del bilanciamento tra diritti e poteri.

L'esigenza di continuità e la connessa garanzia dei diritti in gioco continua ad essere invocata anche dalla giurisprudenza successiva. La soluzione offerta non cambia rispetto alle precedenti pronunce. Si tratta ancora una volta della necessità di ammettere la legittimità provvisoria e la conseguente cedevolezza di norme statali ricadenti in settori di competenza regionale. Accade nelle sentenze nn. 50/2005 e 384/2005, aventi ad oggetto la legge delega n. 30/2003, in materia di occupazione e mercato del lavoro ed i successivi decreti legislativi nn. 276/2003 e 124/2004. Le censure delle regioni riguardano le norme della legge delega che prevedono l'attribuzione alle Province delle funzioni amministrative definite dal d.lgs. n. 469/1997 ed il mantenimento in capo allo Stato delle funzioni amministrative relative alla vigilanza in materia di lavoro<sup>(13)</sup>. In questi casi, pur dichiarando che "l'allocatione delle funzioni amministrative nelle materie [...] di competenza concorrente, non spetta, in linea di principio, allo Stato", la Corte afferma che vi

(12) In tal modo si giustifica la permanenza in vigore di una norma statale ricadente sicuramente nella materia "istruzione scolastica" di potestà concorrente (art. 117, c. 3°, Cost.) perché diretta a definire la "programmazione della rete scolastica".

(13) Rispettivamente, art. 1, c. 2°, lett. e) e lett. d) della legge n. 30/2003.

sono “funzioni e servizi pubblici che non possono subire interruzioni se non a costo di incidere su diritti che non possono essere sacrificati”<sup>(14)</sup>. L’argomentazione è di nuovo la medesima della sent. n. 13/2004: le funzioni delle Province e dello Stato continueranno a svolgersi secondo le disposizioni vigenti, ma solo fino a quando le Regioni non avranno adottato una propria disciplina.

Ma il principio di continuità non viene chiamato in causa solo per quanto riguarda l’allocazione delle funzioni di amministrazione attiva. La tutela dei diritti è invocata anche per giustificare il mantenimento in vigore di regolamenti statali in materie di potestà legislativa concorrente, realizzando così una deroga del riparto previsto dall’art. 117, c. 6°, Cost.<sup>(15)</sup>. Accade nella sent. n. 256/2004, resa all’esito di un conflitto di attribuzioni con il quale si contestava la possibilità di dare attuazione mediante regolamenti alla legge n. 163/1985, istitutiva del Fondo unico per lo spettacolo. Qui la Corte decide che il passaggio della potestà regolamentare dallo stato alle regioni non può “determinare la compromissione di attività attraverso le quali valori di fondamentale rilevanza costituzionale — nella specie protetti dagli artt. 9 e 33 Cost. — sono realizzati”. L’argomento è anche rinforzato nei passaggi successivi della sentenza. Si legge infatti che non è lecito “privare la società civile e i soggetti che ne sono espressione (enti pubblici e privati, associazioni, circoli culturali, ecc.) dei finanziamenti pubblici indispensabili per la promozione e lo sviluppo di attività che, normalmente, non possono affidare la loro sorte alle mere leggi del mercato”. Poiché l’annullamento dei regolamenti attuativi avrebbe la conseguenza di rendere priva di effetti la stessa legge istitutiva del Fondo unico e, soprattutto, lederebbe le libertà che attengono alla cultura, la Corte decide di mantenere in vita le disposizioni regolamentari censurate<sup>(16)</sup>.

<sup>(14)</sup> Sent. 50/2005, punto 11 cons. dir. e sent. n. 384/2005, punto 5 cons. dir. Per un commento alle due sentenze v. D. BALDAZZI, *Il settore “lavoro” dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: le Regioni alzano la bandiera bianca*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6, 2006, pp. 1034 e ss.

<sup>(15)</sup> Sul quale ampliamenti v. G. TARLI BARBIERI, P. MILAZZO, *Art. 117, comma 6*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, III, Torino, 2006, pp. 2276 e ss.

<sup>(16)</sup> Si ricordi inoltre che la disciplina del Fondo unico per lo spettacolo è stata oggetto di scrutinio anche nella sent. n. 255/2004, con la quale la Corte ha avuto modo di

Il medesimo presupposto interpretativo si ritrova ove ad essere in gioco è il salvataggio dall’immediata declaratoria di incostituzionalità di alcune disposizioni che istituiscono fondi unici vincolati in materie di competenza concorrente o residuale. In questi casi lo sviluppo argomentativo si arricchisce di un ulteriore problema, quello relativo al possibile contrasto delle disposizioni impugnate con l’art. 119 Cost. È quanto avviene fin dalla sent. n. 370/2003, con la quale la Corte si è pronunciata sulla previsione statale di un fondo di finanziamento per gli asili nido<sup>(17)</sup>. Ritorna il contrasto tra l’assetto delle competenze e la necessità di garantire i diritti, ma con un esito in parte diverso. Si legge nella sentenza che “l’attività dello speciale servizio pubblico costituito dagli asili nido rientra palesemente nella sfera delle funzioni proprie delle Regioni e degli enti locali”. Dunque “è contraria alla disciplina costituzionale vigente la configurazione di un fondo settoriale di finanziamento gestito dallo Stato, che viola in modo palese l’autonomia finanziaria sia di entrata che di spesa delle regioni e degli enti locali e mantiene allo Stato alcuni poteri discrezionali nella materia cui si riferisce”<sup>(18)</sup>. Nel dichiarare l’incostituzionalità delle norme impugnate nella parte *de qua*<sup>(19)</sup>, la Corte precisa che “la particolare rilevanza sociale del servizio degli asili-nido, relativo a prestazioni che richiedono continuità di erogazione in relazione ai diritti costituzionali implicati, comporta peraltro che restino salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti”.

Alle stesse ragioni la Corte ha fatto ricorso per salvare “gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti”,

ribadire che se il sostegno finanziario degli spettacoli è ormai riconducibile ad una materia di competenza concorrente; “ciò però non significa l’automatica sopravvenuta incostituzionalità della legislazione statale vigente in materia, anzitutto in conseguenza del principio della continuità dell’ordinamento” (punto 3 cons. dir.).

<sup>(17)</sup> Sul punto E.A. FERIOLI, *Esiti paradossali dell’innovativa legislazione regionale in tema di asili nido, tra livelli essenziali ed autonomia finanziaria regionale*, in *Le regioni*, 2-3, 2004, pp. 743 e ss.

<sup>(18)</sup> Punto 7 cons. dir. Sul tema G. TARLI BARBIERI, *I rapporti tra la legislazione regionale e la legislazione statale*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di F. RIGANO, E. BETTINELLI, Torino, 2004, pp. 230 e ss.

<sup>(19)</sup> Si tratta dell’art. 70, cc. 1°, 3°, 8° e 4°, limitatamente alle parole “nei limiti delle proprie risorse ordinarie di bilancio e di quelle aggiuntive di cui al comma 3”, della legge n. 448/2001.

in relazione alla destinazione, da parte dello Stato, di risorse per l'attribuzione di contributi per l'iscrizione a scuole paritarie; previsione di per sé illegittima, perché ricadente nell'ambito della materia "istruzione" di competenza legislativa concorrente<sup>(20)</sup>.

La forza di questo paradigma argomentativo supera la logica del caso singolo per divenire vero e proprio strumento (aggiunto) di giudizio sulle norme che riguarda l'attribuzione di risorse. In questi casi la Corte afferma che per dichiarare incostituzionale una norma di tale genere si debba verificare prima se la loro caducazione non comporti un "diretto e immediato pregiudizio per i diritti delle persone" e se non sussistano "ragioni di ordine costituzionale che si oppongano ad una dichiarazione di incostituzionalità *in toto*"<sup>(21)</sup>. Proprio dall'esigenza di tutelare diritti dipende dunque il destino e la — seppur, in questo caso, temporanea — sopravvivenza di norme statali invasive dell'autonomia degli enti territoriali. Qualora tali norme non implicino il presidio di posizioni giuridiche soggettive, ben potranno andare incontro a caducazione, "con la conseguenza che i fondi in questione dovranno essere assoggettati, se del caso, ad una nuova disciplina legislativa, rispettosa della Costituzione"<sup>(22)</sup>.

L'esigenza di proteggere i diritti fondamentali viene invocata dalla Corte anche in indirizzi ulteriori rispetto a quelli cui si è

<sup>(20)</sup> Sent. n. 423/2004, punto 8.2 cons. dir., nel quale, richiamando il precedente della sent. n. 320/2004, la Corte chiarisce che l'attuale impianto costituzionale "vieta comunque che in una materia di competenza legislativa regionale, in linea generale, si prevedano interventi finanziari statali seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze" (punto 7.6 cons. dir.). L'indirizzo è stato ribadito anche nella sent. n. 50/2008, con la quale sono stati fatti salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti, dichiarando comunque l'incostituzionalità della previsione di contributi relativi alle scuole paritarie di cui all'art. 1, c. 635° della legge n. 296/2006 (punto 6 cons. dir.) e del Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati, finalizzato alla realizzazione di un piano per l'accoglienza degli alunni stranieri, di cui al c. 1267 del medesimo articolo (punto 9, cons. dir.).

<sup>(21)</sup> Per ambedue le citazioni cfr. sent. n. 16/2004, punto 6 cons. dir., con riguardo al Fondo per la riqualificazione urbana dei comuni, di cui all'art. 20, c. 10°, della legge n. 448/2001.

<sup>(22)</sup> Sent. n. 16/2004, punto 6 cons. dir. Analogamente sent. n. 49/2004, punto 3 cons. dir., riguardante il Fondo nazionale per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli enti locali, nonché il Fondo nazionale per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale, rispettivamente all'art. 44 e 45 della legge n. 448/2001.

fatta già menzione. Se questi ultimi sono stati elaborati all'indomani del 2001, segnatamente per affrontare problemi legati alla transizione verso il nuovo riparto di competenze, l'"argomento forte" dei diritti viene speso anche in alcune più recenti pronunce allo scopo di affrontare situazioni ben diverse. Ci si riferisce alla più recente sent. n. 10/2010, con la quale sono state respinte le censure proposte da alcune regioni contro le norme statali<sup>(23)</sup> che istituivano un Fondo speciale per il soddisfacimento delle esigenze di natura alimentare, energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti e prevedevano la diretta erogazione di una provvidenza in favore dei singoli (cd. "social card"). Pur riconducendo espressamente tale intervento normativo entro la materia "servizi sociali", di competenza residuale regionale, la Consulta non ne ha dichiarato l'illegittimità operando un'interpretazione che ha l'effetto di dilatare la portata della competenza esclusiva statale sulla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117, c. 2°, lett. m). Così facendo viene giustificata non solo l'erogazione diretta da parte dello Stato della citata provvidenza, ma anche l'esercizio del potere regolamentare, la fissazione della disciplina di dettaglio e la deroga agli ordinari meccanismi con cui si esplica il principio di leale collaborazione. A nostro giudizio nella motivazione della sent. n. 10/2010 la Corte compie un passo in avanti rispetto ai precedenti qui esaminati. Delle molte questioni aperte con tale decisione, merita qui ricordare come la Corte giustifichi simile interpretazione alla luce del contesto in cui la misura è stata adottata, ovvero "una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa"<sup>(24)</sup>, e della finalità perseguita, ovvero "la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di estremo bisogno, vantino un diritto fondamentale che, in quanto strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana, [...] deve potere essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo, mediante una regolamentazione coerente e congrua rispetto a tale scopo". La Corte rafforza ulteriormente la

<sup>(23)</sup> Art. 81, commi 29, 30 e da 32 a 38-ter, del d.l. n. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008.

<sup>(24)</sup> Punto 6.3 cons. dir.

sua argomentazione, sia attraverso il richiamo alla “esigenza di continuità” ed al precedente costituito dalla sent. n. 13/2004, sia ribadendo che per le misure come la *social card* non possono essere ammesse interruzioni in grado di vulnerare “l’esigenza di tutelare in modo appropriato valori costituzionali insopprimibili”<sup>(25)</sup>. È da sottolineare però che la Corte circoscrive l’operatività della deroga al riparto di competenze, dal momento che esso è legittimo solo in via temporanea. Perciò, una volta terminata “la situazione congiunturale che ha imposto un intervento di politica sociale esteso alla diretta erogazione della provvidenza” dovranno per forza tornare operativi “gli strumenti di coinvolgimento delle regioni e delle province autonome”.

Questa significativa pronuncia è stata invocata come precedente anche dalla successiva sent. n. 121/2010, con cui sono state dichiarate infondate le censure mosse contro le norme<sup>(26)</sup> che istituiscono un Fondo per l’accesso al credito per l’acquisto della prima casa<sup>(27)</sup>; fondo a destinazione vincolata che, secondo le regioni ricorrenti, avrebbe violato la competenza residuale regionale sui “servizi sociali”. Anche in questo caso si ripete lo stesso schema argomentativo. La Corte lascia in vita tale previsione sfruttando le potenzialità di quell’accezione estesa e più “concreta”<sup>(28)</sup> dei “livelli essenziali delle prestazioni”, ma questa volta sulla base di presupposti ancor più chiari. Nello specifico, infatti, la Corte rivela che in questa circostanza si rende necessario operare un ragionevole bilanciamento fra la “tutela uniforme dei diritti fondamentali delle persone” e la “salvaguardia delle autonomie costituzionalmente sancite”. È inaccettabile che lo Stato debba “rinunciare ad ogni politica concreta di protezione dei diritti sociali, limitandosi a proclamare astratti livelli di tutela, disin-

<sup>(25)</sup> Punto 6.4 cons. dir. Su tale aspetto v. 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*, 1, 2010, pp. 170 e ss.

<sup>(26)</sup> Art. 13, c. 3-bis, del d.l. n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008.

<sup>(27)</sup> A. VENTURI, *Dalla legge Obiettivo al Piano nazionale di edilizia abitativa: il (ri)accentramento (non sempre opportuno) di settori strategici per l’economia nazionale*, in *Le regioni*, 6, 2010, pp. 1378 e ss.

<sup>(28)</sup> Si osserva infatti come “rispetto alla mera formulazione di una scala astratta di bisogni da soddisfare e di priorità da osservare, la norma censurata aggiunge la creazione di un Fondo destinato a fornire risorse, per dare concretezza alle pure indicazioni normative di principio”.

teressandosi della realtà effettiva” o che le Regioni vedano “sacrificata la loro potestà legislativa piena, che sarebbe facilmente svuotata da leggi statali ispirate ad una logica centralistica di tutela sociale”<sup>(29)</sup>. La soluzione a tale operazione potrebbe venire offerta dalle stesse disposizioni costituzionali, ma si ritiene che “finché non sarà data attuazione al sistema previsto dall’art. 119 Cost., si debbano ricercare forme concrete di bilanciamento dei principi di autonomia e di tutela dei diritti fondamentali di natura sociale, che comportino il minimo sacrificio possibile dell’uno e dell’altro”. La soluzione offerta dalla disposizione impugnata, nel prevedere l’intesa con la Conferenza unificata per la determinazione dei criteri di accesso al Fondo ed il “rispetto delle competenze delle Regioni in materia di politiche abitative”, appare alla Corte ragionevole. Anche in questo caso, però, una deroga all’assetto delle competenze viene ammessa sulla base di alcune condizioni: si parla, infatti, “della perdurante inattuazione dell’art. 119 Cost.” e “di imperiose necessità sociali, indotte anche dalla attuale grave crisi economica nazionale e internazionale”. Come si può notare, l’argomento dei diritti riappare di nuovo ed ancora una volta è usato per fissare l’eccezione alla regola sulla distribuzione delle competenze tra stato e regioni.

### 3. *L’argomentazione sui diritti nei giudizi relativi alla legislazione regionale*

Venendo ora ai giudizi promossi dallo Stato nei confronti della legislazione regionale, non si può che muovere da alcune considerazioni con le quali la Corte ha impostato il proprio *modus procedendi* all’indomani del 2001. Fra le prime pronunce che hanno consentito alla Corte di confrontarsi con una delle assi portanti del nuovo impianto costituzionale, ovvero la tutela dei diritti mediante l’esercizio della potestà normativa delle Regioni<sup>(30)</sup>, figura l’importante sentenza n. 282/2002. La pronuncia è nota e

<sup>(29)</sup> Punto 18.2 cons. dir.

<sup>(30)</sup> Per un approfondimento della questione in termini più ampi v. E. LONGO, *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, Macerata, 2007, pp. 25 e ss.

non richiede presentazioni. Con essa per la prima volta la Corte affronta il difficile compito interpretativo della clausola dei livelli essenziali contenuta nel comma 2, lett. *m*), dell'art. 117. Non dimentichiamo che con questa sentenza la Corte avvalorava quella particolare lettura che inverte il significato della clausola, riconoscendo l'esistenza di uno spazio regionale sulle previsioni dei diritti che si apre nel momento in cui il legislatore statale ha stabilito il livello essenziale delle prestazioni. Per la prima volta, dunque, la Corte riconosce alla legislazione regionale quel *surplus* di potere in materia di diritti che la legge costituzionale n. 3/2001 ha implicitamente riconosciuto attraverso i nuovi titoli di competenza concorrente e residuale regionale.

Del tutto coerente con l'impostazione inaugurata dalla sent. n. 282/2002 è, tra le altre, la giurisprudenza successiva che la Corte ha elaborato in materia di immigrazione. Con la recente sent. n. 61/2011, ad esempio, è stato ribadito che la volontà da parte delle regioni di estendere l'accessibilità di un diritto sociale — la cui disciplina è rimessa alla loro potestà legislativa residuale — agli stranieri presenti sul territorio italiano deve essere coerente con “la naturale propensione ‘espansiva’ della esigenza di garantire il ‘rispetto’ (che altro non può significare se non concreta attuazione) dei diritti fondamentali spettanti alla persona”<sup>(31)</sup>. Secondo i giudici costituzionali ciò deve sempre avvenire nel rispetto di limiti che sussistono “all'esterno” rispetto agli interventi specificamente a tutela dei diritti, o di limiti che circoscrivono “all'interno” il novero dei diritti tutelabili. Prendendo in considerazione i limiti “esterni” alla tutela dei diritti che valgono in materia di immigrazione, le regioni possono aspirare a garantire “esclusivamente la tutela di diritti fondamentali, senza minimamente incidere sulla politica di regolamentazione della immigrazione ovvero sulla posi-

<sup>(31)</sup> Punto 3.1 cons. dir. La pronuncia è resa in esito ad un giudizio promosso dallo Stato nei confronti della l.r. Campania n. 6/2010, recante “Norme per l'inclusione sociale, economica e culturale delle persone straniere presenti in Campania”, la cui disciplina è stata impugnata nella parte in cui esse sarebbero riferibili agli immigrati non in regola con il permesso di soggiorno. Il diritto sociale in questione aveva ad oggetto la sistemazione alloggiativa offerta dall'art. 17, c. 2°, ai sensi del quale “I centri di accoglienza delle persone straniere nella regione svolgono attività di accoglienza temporanea nei confronti di tutte le persone straniere presenti sul territorio e sprovviste di un'autonoma sistemazione alloggiativa”.

zione giuridica dello straniero presente nel territorio nazionale o regionale o sullo *status* dei beneficiari”, la cui regolamentazione rimane di esclusiva competenza dello Stato. Quanto invece ai limiti “interni” alla tutela dei diritti, ad esempio, con la recente sent. n. 299/2010, la Corte ha escluso che le Regioni possano intervenire per “garantire la tutela legale, in particolare l'effettività del diritto di difesa, agli immigrati presenti a qualunque titolo sul territorio della regione”, perché ciò concerne aspetti riconducibili esclusivamente all'art. 117, c. 2°, lett. *l*), Cost. (giurisdizione e norme processuali), di competenza esclusiva dello Stato<sup>(32)</sup>.

Accanto a queste timide aperture al potere regionale in materia di diritti, non mancano tuttavia pronunce che finiscono per comprimere l'autonomia delle regioni ad apprestare strumenti per la garanzia concreta dei diritti. A questo proposito non si può fare a meno di rilevare, con riguardo soprattutto a quei fenomeni non ancora emersi come oggetto di disciplina specifica, ma strettamente connessi con la tutela di posizioni soggettive e valori costituzionali, che la Corte abbia escluso la disciplina regionale qualora tali norme siano riconducibili ad ambiti materiali appartenenti sicuramente alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, così come ha imposto il rispetto dei principi fondamentali ricavabili dalla disciplina vigente nel caso in cui essi ricadano in materie di potestà concorrente. È quanto avvenuto, ad esempio, rispetto al fenomeno del mobbing, preso in esame per la prima volta nella sent. n. 359/2003. In questa occasione la Consulta ha dato esempio di come un fenomeno complesso, non disciplinato espressamente, potesse essere “scomposto” nei suoi vari elementi oggettuali<sup>(33)</sup> e ricondotto a materie esplicitamente previste dalla Costituzione<sup>(34)</sup>. In termini analoghi la Corte ha frenato quella “legisla-

<sup>(32)</sup> Punto 2.2.2 cons. dir. Così la Corte ha ritenuto fondate le censure mosse dallo Stato nei confronti dell'art. 1, c. 3°, lett. *h*), della l.r. Puglia n. 32/2009, recante “Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia”.

<sup>(33)</sup> La Corte individua rispettivamente “un triplice oggetto”, in quanto il fenomeno del mobbing “può riguardare la prevenzione e repressione dei comportamenti dei soggetti attivi del fenomeno, le misure di sostegno psicologico e, se del caso, l'individuazione delle procedure per accedere alle terapie di tipo medico di cui la vittima può avere bisogno ed il regime degli atti o comportamenti posti in essere da quest'ultima come reazione a quanto patito” (punto 4.2 cons. dir.).

<sup>(34)</sup> Nella fattispecie, viene in gioco la dignità ed i diritti fondamentali del lavoratore (artt. 2 e 3, c. 2°, Cost.); per quanto riguarda la regolazione degli effetti sul rapporto

zione creativa” delle regioni con la quale queste ultime hanno tentato di offrire forme di tutela a nuove tipologie di professioni non menzionate dalla legislazione statale, sul presupposto che la creazione di nuove figure professionali appartenesse al potere regionale di disciplinare con norme di dettaglio la materia concorrente “professioni”. Anche in questi giudizi la Corte ha, almeno in una prima fase, individuato volta volta un ambito professionale “tradizionale” con il quale raffrontare le “professioni emergenti”, verificando se la legislazione regionale si ponesse in contrasto con i principi fondamentali desumibili dalla normativa vigente; fermo restando che, secondo la Corte, “l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, debba essere riservata allo Stato”<sup>(35)</sup>, come parimenti “l’istituzione di nuovi e diversi albi (rispetto a quelli istituiti dalle leggi statali) per l’esercizio di attività professionali”<sup>(36)</sup>. Solo successivamente, poi, la Consulta è giunta ad affermare che “l’individuazione di una specifica tipologia o natura della ‘professione’ oggetto di regolamentazione legislativa non ha alcuna influenza”, essendo ciò *sic et simpliciter* precluso alle Regioni<sup>(37)</sup>.

di lavoro, si fa riferimento ad “ordinamento civile” (art. 117, c. 2°, lett. l), Cost.); per quanto concerne l’incidenza che gli atti vessatori possono avere sulla salute fisica (malattie psicosomatiche) e psichica del lavoratore (disturbi dell’umore, patologie gravi), la disciplina che tali conseguenze considera rientra nella “tutela e sicurezza del lavoro”, nonché nella “tutela della salute” (art. 117, c. 3°, Cost.),

<sup>(35)</sup> Sent. n. 353/2003, punto 2 cons. dir.

<sup>(36)</sup> Sent. n. 355/2005, punto 3 cons. dir. Nella citata sent. n. 353/2003 la Corte ha ricondotto le “pratiche terapeutiche ‘non convenzionali’ oggetto della l.r. Piemonte n. 25/2002 all’ambito delle “professioni sanitarie”; analogamente è avvenuto con la sent. n. 319/2005, rispetto alla “professione sanitaria di massaggiatore-capo bagnino degli stabilimenti idroterapici”, oggetto di disciplina da parte della l.r. Abruzzo n. 2/2004. Su tale giurisprudenza v. il lavoro ricostruttivo di S. SCAGLIARINI, *Materia o non-materia? Una ricostruzione alternativa del riparto di competenze tra Stato e Regioni in tema di professioni*, in *Rassegna parlamentare*, 4, 2010, pp. 957 e ss.

<sup>(37)</sup> Così a partire dalla sent. n. 424/2005 (punto 2.2 cons. dir.), resa all’esito del giudizio con cui è stata dichiarata l’incostituzionalità della l.r. Piemonte concernente “Regolamentazione delle discipline bio-naturali”. L’indirizzo è stato poi richiamato, ad esempio, nella sent. n. 40/2006, avente ad oggetto la l.r. Liguria n. 18/2004, recante “norme regionali sulle discipline bionaturali per il benessere”; nella sent. n. 424/2006, avente ad oggetto la l.r. Campania n. 18/2005, con la quale si riconosce la figura professionale del “musicoterapista”; sent. n. 57/2007, avente ad oggetto la l.r. Marche n. 28/2005, con cui si istituisce il registro regionale degli amministratori di condominio e di immobili.

#### 4. Osservazioni conclusive

Gli indirizzi giurisprudenziali che in questo scritto abbiamo solo sommariamente riportato evidenziano più che la ricorrenza di una serie di elementi comuni capaci di delineare i tratti caratteristici di un tipo di argomentazione. I diritti, in queste sentenze, non sono trattati come meri “orpelli”, ma come un argomento “forte”, cioè come una ragione capace di giustificare la deroga agli ordinari criteri di riparto delle competenze. È in questo modo che si sono realizzate tante delle operazioni di “flessibilizzazione” delle materie e delle altre norme comprese oggi nel Titolo V della Costituzione. Non si può tacere, perché risulta evidente, che tali deroghe operino quasi unicamente a senso unico, in direzione cioè di un’espansione delle competenze statali a discapito delle autonomie territoriali. Quando accade così, la Corte si premura di sottolineare che ciò può avvenire soltanto per un lasso di tempo definito o definibile: fino a quando le Regioni non si riappropriano di una competenza normativa; fino all’esaurimento dei procedimenti di spesa in corso; durante una situazione contingente di crisi economica; a causa della mancata attuazione di alcuni precetti costituzionali che però richiedono un intervento a breve.

Emergono, dunque, alcune considerazioni conclusive. Ci limitiamo a riferirne una soltanto per ragioni di spazio e soprattutto perché essa rappresenta il portato di una serie di giudizi che erano stati già formulati dai primi commentatori della riforma costituzionale<sup>(38)</sup>. Tali autori molto saggiamente avevano evidenziato che nel passaggio dalla vecchia alla nuova formulazione dell’art. 117 Cost. fosse cambiato molto più di quanto si immaginasse. Non era solo questione di perdita di “fisicità” delle materie o di adegua-

<sup>(38)</sup> P. CARETTI, *L’assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le regioni*, 6, 2001, pp. 1229 e ss.; C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l’ordinamento internazionale e con l’ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 8, V, 2001, 189 e ss.; R. ROMBOLI, *Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione. Premessa*, in *Foro it.*, 8, 2001, 181 e ss.; A. D’ATENA, *Prefazione*, in *La Repubblica delle autonomie: regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di T. GROPPI, M. OLIVETTI, Torino, 2003, *passim*; G. VERDE, *Alcune considerazioni sulla potestà legislativa statale e regionale nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Diritto e società*, 2003, pp. 549 e ss.



mento delle norme costituzionali ad una realtà legislativa mutata<sup>(39)</sup>. Dopo il 2001 le formule usate nella Costituzione sono divenute sempre meno interpretabili come “contenitori” idonei a separare gli oggetti e le funzioni legislative, apparendo invece sempre più in termini di “obiettivi comuni”, di aree in cui gli interventi dei livelli di governo si incrociano e si alimentano a vicenda<sup>(40)</sup> secondo quel binomio costituzione “dei diritti” e costituzione “dei poteri” che tanto limpidamente spiega i processi osmotici che si verificano tra le due parti della nostra Costituzione<sup>(41)</sup>.

È lecito, perciò, immaginare che tale trasformazione non potesse ragionevolmente saltare all'occhio del lettore delle nuove norme all'indomani della loro approvazione. Solo nel momento in cui ci si è resi conto che il piano delle materie intrecciava il piano dei diritti, solo nel momento in cui nei fatti ci si è resi conto che assieme alla “geometria” delle competenze si doveva considerare anche la necessità di trovare punti di equilibrio tra interessi costituzionalmente rilevanti, è parso più utile agli interpreti, ed ancor prima alla Corte, trovare un nuovo paradigma argomentativo che potesse aiutare a decidere in certe situazioni. Di fronte a tale allargamento di orizzonte si possono assumere atteggiamenti diversi. Si può — e forse per certi aspetti fondatamente — ritenere che questi indirizzi restino assorbiti nella definizione delle materie, le quali sono oggi più legate agli interessi sostanziali che le animano. Ma si può anche ritenere che tale giurisprudenza sia un segno di maturità del nostro sistema regionale. Un sistema congegnato per raggiungere una maggiore garanzia dei diritti, soprattutto di natura sociale<sup>(42)</sup>.

<sup>(39)</sup> Questione già sotto l'occhio di chi aveva per primo commentato l'esercizio della potestà legislativa da parte sia dello stato che delle regioni. Cfr. A. CARDONE, A. BORZÌ, *L'esercizio della potestà legislativa regionale nell'attuazione della riforma del Titolo V tra continuità e discontinuità normativa*, in *Osservatorio sulle fonti 2002*, a cura di U. DE SIERVO, Torino, 2003, pp. 409 e ss.

<sup>(40)</sup> R. BIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale - Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, p. 314.

<sup>(41)</sup> M. LUCIANI, *La « Costituzione dei diritti » e la « Costituzione dei poteri »*. Note-  
relle brevi su un modello interpretativo ricorrente, in *Studi in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, 1985, pp. 497 e ss.

<sup>(42)</sup> A. SIMONCINI, *La riforma del Titolo V ed il “modello costituzionale di welfare” in Italia*, in *Diritto del mercato del lavoro*, 2003, pp. 537 e ss.

Le pronunce che abbiamo analizzato in questo lavoro lanciano segnali da non sottovalutare, specie là dove la vocazione della Corte costituzionale ad essere giudice dei diritti — che non si stacca dai fatti concreti — rappresenta uno strumento per correggere molte delle aporie presenti nella riforma costituzionale. Si tratta di un lavoro *in fieri* che non è ancora terminato. Non può essere materia di questo scritto interrogarsi su quale potrà essere il seguito in termini temporali di tale giurisprudenza. Ma forse un pronostico andrà fatto perché nei prossimi mesi la Corte si troverà certamente ad affrontare il tema dei diritti all'interno del contesto regionale, nel momento in cui — si presume — arriveranno al suo esame i ricorsi regionali nei confronti delle norme attuative della delega sul federalismo fiscale. Senza grande margine di errore sarà a questo punto che gli indirizzi giurisprudenziali messi in luce all'interno di questo lavoro potranno ritenersi definitivi.

#### Bibliografia

- BALDAZZI, D., *Il settore “lavoro” dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: le Regioni alzano la bandiera bianca*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6, 2006.
- BIN, R., *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale - Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Jovene, Napoli, 2004.
- CARDONE, A.-BORZÌ, A., *L'esercizio della potestà legislativa regionale nell'attuazione della riforma del Titolo V tra continuità e discontinuità normativa*, in *Osservatorio sulle fonti 2002*, a cura di U. DE SIERVO, Giappichelli, Torino, 2003.
- CARETTI, P., *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le regioni*, 2001.
- CARETTI, P., *Il ruolo della Regione in materia di istruzione scolastica e di istruzione e formazione professionale alla luce del testo del Titolo V della Costituzione: problemi interpretativi e prospettive*, in *Stato, regioni, enti locali tra innovazione e continuità*, a cura di P. CARETTI, Giappichelli, Torino, 2003.
- CARMINATI, A., *Dal raccordo politico al vincolo giuridico: l'attività della Conferenza Stato-Regioni secondo il giudice costituzionale*, in *Le regioni*, 2, 2009.
- D'AMICO, M., *Le zone d'ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale: i giudizi sulle leggi*, a cura di R. BALDUZZI, P. COSTANZO, Giappichelli, Torino, 2007.

- D'ATENA, A., *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2003.
- D'ATENA, A., *Prefazione*, in *La Repubblica delle autonomie: regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di T. GROPPI, M. OLIVETTI, Giappichelli, Torino, 2003.
- DAL CANTO, F.-ROSSI, E., *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in *Aggiornamento in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, a cura di R. ROMBOLI, Giappichelli, Torino, 2008.
- DI COSIMO, G., *Materie (riparto di competenze)*, in *Dig. disc. pubbl.*, aggiorn. III, UTET, Torino, 2008.
- FALCON, G., *Modello e "transizione" nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le regioni*, 6, 2001.
- FERIOLI, E.A., *Esiti paradossali dell'innovativa legislazione regionale in tema di asili nido, tra livelli essenziali ed autonomia finanziaria regionale*, in *Le regioni*, 2-3, 2004.
- GROPPI, T., *Verso una giustizia costituzionale "mite"? Recenti tendenze dei rapporti tra Corte costituzionale e giudici comuni*, in *Politica del diritto*, 2, 2002.
- LONGO, E., *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, Eum, Macerata, 2007.
- LONGO, E., *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*, 1, 2010.
- LUCIANI, M., *La « Costituzione dei diritti » e la « Costituzione dei poteri »*. *Noterelle brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in *Studi in onore di Vezio Crisafulli*, II, Cedam, Padova, 1985.
- MANGIAMELI, S., *Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le regioni*, 4-5, 2008.
- MILAZZO, P., *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e "raffina" il principio di continuità*, in *Le regioni*, 4, 2004.
- PINELLI, C., *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 8, 2001.
- POGGI, A.M., *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche*, in *Le regioni*, 5, 2002.
- ROMBOLI, R., *Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione. Premessa*, in *Foro it.*, 8, 2001.
- RUGGERI, A., *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Diritto e Società*, 2, 2001.
- SCAGLIARINI, S., *Materia o non-materia? Una ricostruzione alternativa del riparto di competenze tra Stato e Regioni in tema di professioni*, in *Rassegna parlamentare*, 4, 2010.

- SIMONCINI, A., *La riforma del Titolo V ed il "modello costituzionale di welfare" in Italia*, in *Diritto del mercato del lavoro*, 2003.
- TARLI BARBIERI, G., *I rapporti tra la legislazione regionale e la legislazione statale*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di F. RIGANO, E. BETTINELLI, Giappichelli, Torino, 2004.
- TARLI BARBIERI, G.-MILAZZO, P., *Art. 117, comma 6*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, III, UTET, Torino, 2006.
- VENTURI, A., *Dalla legge Obiettivo al Piano nazionale di edilizia abitativa: il (ri)accentramento (non sempre opportuno) di settori strategici per l'economia nazionale*, in *Le regioni*, 6, 2010.
- VERDE, G., *Alcune considerazioni sulla potestà legislativa statale e regionale nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Diritto e società*, 2003.
- VIOLINI, L., *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa concorrente, leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le regioni*, 2-3, 2004.