

ANNO LV - 2010

GENNAIO-FEBBRAIO

FASC. 1

PUBBLICAZIONE BIMESTRALE

POSTE ITALIANE S.P.A. - SPEDIZIONE IN A.P. - D.L. 353/2003
(CONV. IN L. 27/02/2004 N° 46) ART. 1, COMMA 1, DCB (VARESE)

ISSN 0436-0222

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

DIRETTORE

ALESSANDRO PACE

COMITATO DI DIREZIONE

**ADELE ANZON - AUGUSTO CERRI - RICCARDO CHIEPPA
GIOVANNI CONSO - ANTONIO D'ATENA - GLAUCO GIOSTRA
MICHELA MANETTI - FRANCO MODUGNO - CESARE PINELLI
GIUSEPPE U. RESCIGNO**



GIUFFRÈ EDITORE

SOMMARIO

Corte costituzionale

Decisioni della Corte:

Sentenza (11 gennaio) 14 gennaio n. 1	1
(con osservazione di PIETRO FALLETTA, <i>La strumentale divisione tra tutela e fruizione in merito al riparto della competenza legislativa ambientale</i>)	14
Sentenza (11 gennaio) 14 gennaio n. 2	25
(con nota redazionale di FRANCESCO DAL CANTO)	44
Sentenza (11 gennaio) 14 gennaio n. 3	47
Sentenza (15 dicembre) 14 gennaio n. 4	1
(con nota redazione di CHIARA MEOLI	80
ed osservazioni di LORENZA CARLASSARE, <i>La legittimità della « preferenza di genere »: una nuova sconfitta della linea del Governo contro la parità</i>	81
MARCO OLIVETTI, <i>La c.d. « preferenza di genere » al vaglio del sindacato di costituzionalità. Alcuni rilievi critici</i>	84
e STEFANIA LEONE, <i>La preferenza di genere come strumento per « ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva »</i>)	93
Ordinanza (11 gennaio) 14 gennaio n. 5	100
Ordinanza (11 gennaio) 14 gennaio n. 6	104
Ordinanza (11 gennaio) 14 gennaio n. 7	109
(con nota redazionale di GIOVANNI D'ALESSANDRO	111
e osservazione di LUIGI PRINCIPATO, <i>Il diritto del convivente more uxorio e la tutela costituzionale della famiglia, anche fondata sul matrimonio</i>)	113
Ordinanza (11 gennaio) 14 gennaio n. 8	124
Sentenza (11 gennaio) 15 gennaio n. 9	126
Sentenza (11 gennaio) 15 gennaio n. 10	135
(con nota redazionale di FLORIANA LISENA	152
ed osservazioni di ADELE ANZON DEMMIG, <i>Potestà legislativa regionale residuale e livelli essenziali delle prestazioni</i>	155
ERIK LONGO, <i>I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale</i>	164
e FRANCESCO SAIITTO, <i>Quando l'esigenza di tutela della dignità fonda, nell'emergenza economica, la competenza statale</i>)	182
Ordinanza (11 gennaio) 15 gennaio n. 11	201
Ordinanza (11 gennaio) 15 gennaio n. 12	208
Ordinanza (11 gennaio) 15 gennaio n. 13	215

Ordinanza (11 gennaio) 15 gennaio n. 14	222
Sentenza (13 gennaio) 21 gennaio n. 15	225
Sentenza (13 gennaio) 21 gennaio n. 16	239
Sentenza (13 gennaio) 21 gennaio n. 17	280
Ordinanza (13 gennaio) 21 gennaio n. 18	290
Ordinanza (13 gennaio) 21 gennaio n. 19	294
Sentenza (25 gennaio) 28 gennaio n. 20	299
Sentenza (25 gennaio) 28 gennaio n. 21	311
Ordinanza (25 gennaio) 28 gennaio n. 22	318
Ordinanza (25 gennaio) 28 gennaio n. 23	322
Ordinanza (25 gennaio) 28 gennaio n. 24	325
Ordinanza (25 gennaio) 28 gennaio n. 25	329
Sentenza (25 gennaio) 28 gennaio n. 26	337
Sentenza (25 gennaio) 28 gennaio n. 27	346
Sentenza (25 gennaio) 28 gennaio n. 28	358
(con osservazione di ALFONSO CELOTTO, <i>Venisti tandem! La Corte, finalmente, ammette che le norme comunitarie sono « cogenti e sovraordinate »</i>)	382
Sentenza (27 gennaio) 4 febbraio n. 29	385
(con osservazione di ANNA MOSCARINI, <i>Tariffa dei servizi idrici: competenza statale o ragionevole differenziazione?: note a prima lettura sulla sent. n. 29 del 2010</i>)	397
Ordinanza (27 gennaio) 4 febbraio n. 30	401
Ordinanza (27 gennaio) 4 febbraio n. 31	404
Ordinanza (27 gennaio) 4 febbraio n. 32	408
Ordinanza (27 gennaio) 4 febbraio n. 33	410
Sentenza (27 gennaio) 5 febbraio n. 34	415
Sentenza (27 gennaio) 5 febbraio n. 35	432
(con osservazioni di FRANCO GAETANO SCOCA, <i>Riflessioni sulla giurisdizione esclusiva</i>	439
e RICCARDO CROCE, <i>Sui confini della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo</i>)	445
Ordinanza (27 gennaio) 5 febbraio n. 36	449
Ordinanza (27 gennaio) 5 febbraio n. 37	454
Ordinanza (27 gennaio) 5 febbraio n. 38	458
Sentenza (8 febbraio) 11 febbraio n. 39	462
Sentenza (8 febbraio) 11 febbraio n. 40	470
Ordinanza (8 febbraio) 11 febbraio n. 41	482
Ordinanza (8 febbraio) 11 febbraio n. 42	485
Ordinanza (8 febbraio) 11 febbraio n. 43	489
Sentenza (8 febbraio) 11 febbraio n. 44	498
Sentenza (8 febbraio) 12 febbraio n. 45	509
Sentenza (8 febbraio) 12 febbraio n. 46	560
Sentenza (8 febbraio) 12 febbraio n. 47	565
(con osservazione di VINCENZO NICO D'ASCOLA, <i>Il trattamento sanzionatorio della falsa testimonianza al vaglio dei principi costituzionali di proporzionalità, ragionevolezza e rieducazione</i>)	575
Sentenza (8 febbraio) 12 febbraio n. 48	586
Ordinanza (8 febbraio) 12 febbraio n. 49	598

Sentenza (10 febbraio) 12 febbraio n. 50	602
Sentenza (10 febbraio) 12 febbraio n. 51	618
Sentenza (10 febbraio) 18 febbraio n. 52	626
Ordinanza (10 febbraio) 18 febbraio n. 53	649
Ordinanza (10 febbraio) 18 febbraio n. 54	660
Ordinanza (10 febbraio) 18 febbraio n. 55	664
(con osservazione di ELGA TURCO, <i>La « nuda » opposizione del- l'imputato al decreto penale di condanna: electa una via non datur recursus ad alteram</i>)	670
Ordinanza (10 febbraio) 18 febbraio n. 56	676
Sentenza (22 febbraio) 24 febbraio n. 57	680
Sentenza (22 febbraio) 24 febbraio n. 58	689
Ordinanza (22 febbraio) 24 febbraio n. 59	696
Ordinanza (22 febbraio) 24 febbraio n. 60	702
Ordinanza (22 febbraio) 24 febbraio n. 61	707
Ordinanza (22 febbraio) 24 febbraio n. 62	717
Ordinanza (22 febbraio) 24 febbraio n. 63	721
Ordinanza (22 febbraio) 24 febbraio n. 64	727
Ordinanza (22 febbraio) 24 febbraio n. 65	736
Ordinanza (22 febbraio) 24 febbraio n. 66	741
Sentenza (22 febbraio) 26 febbraio n. 67	754
(con osservazione di PAOLO COLASANTE, <i>Competenza regionale esclusiva in materia di cave e tutela dell'ambiente</i>)	772
Sentenza (22 febbraio) 26 febbraio n. 68	779
(con osservazioni di DANIELE PICCIONE, <i>I « limiti immanenti » della prorogatio dei poteri dei Consiglio regionali e la (in)cer- tezza della prassi parlamentare</i>	791
e ENZO DI SALVATORE, <i>Il Consiglio regionale abruzzese in regime di prorogatio</i>)	794
Sentenza (22 febbraio) 26 febbraio n. 69	800
Sentenza (22 febbraio) 26 febbraio n. 70	817
Sentenza (22 febbraio) 26 febbraio n. 71	821
Sentenza (22 febbraio) 26 febbraio n. 72	828
Sentenza (22 febbraio) 26 febbraio n. 73	833
(con osservazione di PIER PAOLO PAULESU, <i>Iniziative probatorie del giudice dibattimentale e « giusto processo »</i>)	842
Ordinanza (22 febbraio) 26 febbraio n. 74	851
Ordinanza (22 febbraio) 26 febbraio n. 75	855
Ordinanza (22 febbraio) 26 febbraio n. 76	860
Ordinanza (22 febbraio) 26 febbraio n. 77	867
Ordinanza (22 febbraio) 26 febbraio n. 78	873
Ordinanza (22 febbraio) 26 febbraio n. 79	877
Sentenza (22 febbraio) 26 febbraio n. 80	879

Decisioni di rilievo costituzionale

T.A.R. LAZIO - Sez. II-bis - Ordinanza 22 ottobre 2009 n. 01633 . (con osservazione di PIETRO CIARLO e MARCO BETZU, <i>La sottra- zione dei seggi europei al Mezzogiorno. Commento all'ordinanza del T.A.R. Lazio n. 1663 del 2009</i>)	893
	903

Articoli

MATTEO NICOLINI, <i>La disciplina transitoria statale sui tributi « propri » delle regioni e la potestà legislativa regionale in materia tributaria. Il caso della « regionalizzazione » dell'IRAP</i>	911
ROBERTO PERRONE, <i>Sentenze interpretative di rigetto e illegittimità consequenziale</i>	939

Documentazione e cronaca costituzionale

Presidenza della Repubblica

MESSAGGIO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA, 31 MARZO 2010	969
DANIELE PICCIONE, <i>Il primo messaggio di rinvio di legge alle Camere da parte del Presidente Napolitano. L'art. 74, comma 1, Cost. tra la tutela del Favor Praestatoris e le garanzie del diritto parlamentare</i>	975

Indice alfabetico degli autori

ADELE ANZON DEMMIG, <i>Potestà legislativa regionale residuale e livelli essenziali delle prestazioni</i>	155
MARCO BETZU, <i>La sottrazione dei seggi europei al Mezzogiorno. Commento all'ordinanza del T.A.R. Lazio n. 1663 del 2009</i>	903
LORENZA CARLASSARE, <i>La legittimità della « preferenza di genere »: una nuova sconfitta della linea del Governo contro la parità</i>	81
ALFONSO CELOTTO, <i>Venisti tandem! La Corte, finalmente, ammette che le norme comunitarie sono « cogenti e sovraordinate »</i>	382
PIETRO CIARLO, <i>La sottrazione dei seggi europei al Mezzogiorno. Commento all'ordinanza del T.A.R. Lazio n. 1663 del 2009</i>	903
PAOLO COLASANTE, <i>Competenza regionale esclusiva in materia di cave e tutela dell'ambiente</i>	772
RICCARDO CROCE, <i>Sui confini della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo</i>	445
VINCENZO NICO D'ASCOLA, <i>Il trattamento sanzionatorio della falsa testimonianza al vaglio dei principi costituzionali di proporzionalità, ragionevolezza e rieducazione</i>	575
ENZO DI SALVATORE, <i>Il Consiglio regionale abruzzese in regime di prorogatio</i>	794
PIETRO FALLETTA, <i>La strumentale divisione tra tutela e fruizione in merito al riparto della competenza legislativa ambientale</i>	14
STEFANIA LEONE, <i>La preferenza di genere come strumento per « ottenere, indirettamente ed eventualmente, il risultato di un'azione positiva »</i>	93
ERIK LONGO, <i>I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale</i> .	164

ANNA MOSCARINI, <i>Tariffa dei servizi idrici: competenza statale o ragionevole differenziazione?: note a prima lettura sulla sent. n. 29 del 2010</i>	397
MATTEO NICOLINI, <i>La disciplina transitoria statale sui tributi « propri » delle regioni e la potestà legislativa regionale in materia tributaria. Il caso della « regionalizzazione » dell'IRAP</i>	911
MARCO OLIVETTI, <i>La c.d. « preferenza di genere » al vaglio del sindacato di costituzionalità. Alcuni rilievi critici</i>	84
PIER PAOLO PAULESU, <i>Iniziative probatorie del giudice dibattimentale e « giusto processo »</i>	842
ROBERTO PERRONE, <i>Sentenze interpretative di rigetto e illegittimità conseguenziale</i>	939
DANIELE PICCIONE, <i>I « limiti immanenti » della prorogatio dei poteri dei Consiglio regionali e la (in)certezza della prassi parlamentare</i>	791
—, <i>Il primo messaggio di rinvio di legge alle Camere da parte del Presidente Napolitano. L'art. 74, comma 1, Cost. tra la tutela del Favor Praestatoris e le garanzie del diritto parlamentare</i>	975
LUIGI PRINCIPATO, <i>Il diritto del convivente more uxorio e la tutela costituzionale della famiglia, anche fondata sul matrimonio</i>	113
FRANCESCO SAIITTO, <i>Quando l'esigenza di tutela della dignità fonda, nell'emergenza economica, la competenza statale</i>	182
FRANCO GAETANO SCOCA, <i>Riflessioni sulla giurisdizione esclusiva</i>	439
ELGA TURCO, <i>La « nuda » opposizione dell'imputato al decreto penale di condanna: electa una via non datur recursus ad alteram</i> ..	670

Notizie sui collaboratori di questo fascicolo

- ANZON DEMMIG ADELE, professore ordinario di diritto costituzionale nella facoltà di giurisprudenza dell'Università di Roma « Tor Vergata ».
- BETZU MARCO, assegnista di ricerca in Diritto costituzionale nell'Università di Cagliari.
- CARLASSARE LORENZA, professore emerito di diritto costituzionale nell'Università di Padova.
- CELOTTO ALFONSO, professore ordinario di diritto costituzionale nella facoltà di giurisprudenza dell'Università Roma Tre.
- CIARLO PIETRO, professore ordinario di diritto costituzionale nella facoltà di giurisprudenza dell'Università di Cagliari.
- COLASANTE PAOLO, dottorando di ricerca in « Tutela dei diritti fondamentali - diritto pubblico italiano ed europeo » presso l'Università di Teramo.
- CROCE RICCARDO, dottorando di ricerca in diritto pubblico presso l'Università LUISS - G. Carli, Roma.

- D'ASCOLA VINCENZO NICO, professore associato di diritto penale nella facoltà di giurisprudenza nell'Università di Reggio Calabria.
- DI SALVATORE ENZO, ricercatore in diritto costituzionale nella facoltà di giurisprudenza nell'Università di Teramo.
- FALLETTA PIETRO, assegnista di ricerca in istituzioni di diritto pubblico presso l'Università LUISS - G. Carli, Roma.
- LEONE STEFANIA, assegnista di ricerca in diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Milano.
- LONGO ERIK, ricercatore in diritto costituzionale nella facoltà di giurisprudenza dell'Università di Macerata.
- MOSCARINI ANNA, professore associato di istituzioni di diritto pubblico nella facoltà di economia dell'Università della Toscana.
- NICOLINI MATTEO, assegnista di ricerca in diritto pubblico comparato presso l'Università di Verona.
- OLIVETTI MARCO, professore ordinario in diritto costituzionale nella facoltà di giurisprudenza dell'Università di Foggia.
- PAULESU PIER PAOLO, professore associato in diritto processuale penale nella facoltà di giurisprudenza dell'Università di Padova.
- PERRONE ROBERTO, dottorando di ricerca presso l'Università degli studi di Ferrara.
- PICCIONE DANIELE, consigliere parlamentare e dottore in Teoria dello Stato.
- PRINCIPATO LUIGI, dottorando di ricerca in diritto costituzionale e diritto pubblico generale nell'Università di Roma « La Sapienza ».
- SAITTO FRANCESCO, dottorando di ricerca in diritto dell'economia, sezione di diritto pubblico comparato, presso l'Università di Siena.
- SCOCA FRANCO GAETANO, professore ordinario di diritto amministrativo nella facoltà di giurisprudenza dell'Università di Roma « La Sapienza ».
- TURCO ELGA, assegnista di ricerca in diritto processuale penale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università del Salento.

SENTENZA — (11 gennaio 2010) 15 gennaio 2010 n. 10 — *Pres.* Amirante — *Red.* Tesauro — Regione Piemonte — Regione Emilia-Romagna — Regione Liguria — Pres. Cons. Ministri.

[2064/96] Corte costituzionale - Costituzionalità (questione di) - In genere - Giudizio di legittimità costituzionale in via principale - Ricorsi delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna e Liguria - Impugnazione di numerose disposizioni del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 - Trattazione delle questioni riguardanti l'art. 81, commi 29, 30 e da 32 a 38-ter, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133 - Decisione sulle altre disposizioni impugnate riservata a separate pronunce.

(Cost. artt. 117 commi 4 e 6, 118, commi 1 e 2, e 119; d.l. 25 giugno 2008 n. 112, conv., con modif., in l. 6 agosto 2008 n. 133, art. 81 commi 29, 30 e da 32 a 38-ter).

[2136/36] Costituzione della Repubblica italiana - Assistenza sociale - Fondo speciale per il soddisfacimento delle esigenze di natura alimentare, energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti - Ricorso delle Regione Piemonte - Omessa indicazione nelle conclusioni dell'atto di alcune delle disposizioni censurate - Riferibilità, comunque, del ricorso a tutte le disposizioni indicate nella parte motiva.

(Cost. artt. 117 commi 4 e 6, 118, commi 1 e 2, e 119; d.l. 25 giugno 2008 n. 112, conv., con modif., in l. 6 agosto 2008 n. 133, art. 81 commi 29, 30 e da 32 a 38-ter).

[2136/36] Costituzione della Repubblica italiana - Assistenza sociale - Fondo speciale per il soddisfacimento delle esigenze di natura alimentare, energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti - Ricorso delle Regione Piemonte - Preliminare delimitazione dei parametri evocati - Esclusione della riferibilità della questione alla violazione dell'art. 3 Cost., in quanto non motivata in relazione a menomazione di attribuzioni spettanti alla Regione.

(Cost. art. 3; d.l. 25 giugno 2008 n. 112, conv., con modif., in l. 6 agosto 2008 n. 133, art. 81 commi 29, 30 e da 32 a 38-ter).

[2136/36] Costituzione della Repubblica italiana - Assistenza sociale - Fondo speciale per il soddisfacimento delle esigenze di natura alimentare, energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti - Integrazione delle risorse del fondo - Ricorso delle Regione Piemonte - Questione priva di argomenti idonei a suffragarla - Inammissibilità.

(Cost. art. 117 comma 4; d.l. 25 giugno 2008 n. 112, conv., con modif., in l. 6 agosto 2008 n. 133, art. 81 comma 38-ter).

[2136/36] Costituzione della Repubblica italiana - Assistenza sociale - Fondo speciale per il soddisfacimento delle esigenze di natura alimentare, energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti, con previsione della diretta erogazione di una provvidenza in favore dei singoli - Ricorsi delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna e Liguria - Ritenuta violazione della competenza regionale residuale legislativa e amministrativa in materia di assistenza e di servizi sociali, del principio di leale collaborazione, del potere regolamentare e dell'autonomia finanziaria regionale - Intervento di politica sociale, riconducibile alla competenza legislativa esclusiva statale relativa alla « determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni » - Non fondatezza della questione.

(Cost. artt. 117 commi 4 e 6, 118, commi 1 e 2, e 119; d.l. 25 giugno 2008 n. 112, conv., con modif., in l. 6 agosto 2008 n. 133, art. 81 commi 29, 30 e da 32 a 38-ter).

[2136/36] Costituzione della Repubblica italiana - Assistenza sociale - Fondo speciale per il soddisfacimento delle esigenze di natura alimentare, energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti, con previsione della diretta erogazione di una provvidenza in favore dei singoli - Potere del Ministro dell'economia e delle finanze di avvalersi di altre amministrazioni con facoltà di richiedere a tutti gli enti pubblici

I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la *social card* e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale.

1. *Inquadramento.* — La sentenza in commento risolve un giudizio in via principale sorto a seguito del ricorso delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna e Liguria avverso le norme del d.l. n. 112 del 2008 istituenti un « Fondo speciale » destinato a finanziare la concessione di una misura straordinaria di assistenza — denominata « carta acquisti » — finalizzata all'acquisto di beni e servizi a favore dei cittadini italiani che versano in « condizioni di maggiore disagio economico ».

La vicenda rappresenta una nuova tappa all'interno della ormai copiosa giurisprudenza costituzionale in tema di fondi speciali istituiti dallo Stato in settori che rientrano nella competenza legislativa regionale. Un tema che in questi mesi ha visto parecchie volte lo Stato e le Regioni su posizioni contrapposte, l'uno custodendo la propria posizione di garante del riequilibrio delle diseguaglianze territoriali attraverso la leva dei fondi vincolati, le altre contrastando tale logica in nome della specificità territoriale e della esigenza che le scelte in tema di distribuzione delle risorse per l'assistenza sociale si integrino con tutti gli altri servizi (interni ed esterni) alla filiera sociale. A differenza della giurisprudenza sino a questo momento analizzata, questo giudizio sembra, inoltre, arricchirsi di un ulteriore elemento di interesse perché riporta in vita quell'orientamento giurisprudenziale — nato durante la vigenza del vecchio Titolo V Cost. — che tendeva a giustificare la riserva di poteri allo Stato entro materie costituzionalmente attribuite alle Regioni e alle Province autonome, in nome della tutela dei « diritti fondamentali » (1).

Dato il numero delle questioni collegate al tema affrontato il commento che segue si concentrerà prevalentemente sull'esame delle argomentazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale guardando soprattutto ai profili legati al riparto delle materie tra Stato e Regioni.

2. *La « carta acquisti ».* — Prima di addentrarci nella analisi delle argomentazioni della sentenza, conviene dare uno sguardo alla misura che ha prodotto la levata di scudi da parte di alcune Regioni contro le norme contenute nel d.l. n. 112 del 2008.

Come è stato già detto, infatti, le Regioni Piemonte, Emilia-Romagna e Liguria con tre distinti ricorsi hanno impugnato i commi 29, 30 e da 32 a 38-*bis* dell'art. 81 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (recante « Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria ») nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133.

Queste disposizioni disciplinano due fenomeni diversi ma strettamente collegati tra di essi.

Un primo gruppo di norme (commi da 29 a 31) prevedono un « fondo speciale » destinato a soddisfare le esigenze di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti stabilendo le modalità con le quali tale fondo è alimentato. Tale fondo è destinato al soddisfacimento delle esigenze « prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie di cittadini meno abbienti » (art. 81, comma 29), e sarà finanziato dalle somme riscosse in eccesso dagli agenti di riscossione, da quelle recuperate dagli aiuti di Stato dichiarati incompatibili dalla Commissione (decisione C (2008) 869 dell'11 marzo 2008), dalle somme versate dalle cooperative a mutualità prevalente, con trasferimenti dal bilancio dello Stato ed anche con versamenti spontanei e solidaristici effettuati da

(1) Esemplificativa a tale riguardo è la sent. n. 399 del 1989 in tema di edilizia residenziale pubblica. Su tale aspetto si rimanda a V. ANGIOLINI, « *Emergenza* » e *interpretazione dei « diritti fondamentali »*, in *Le Regioni*, XVIII, 5, 1990, 1611 ss.

chiunque, inclusi, specifica il legislatore, « le società e gli enti che operano nel comparto energetico » (art. 81, comma 30, lett. e) (2).

Un secondo gruppo (commi da 32 a 38-bis) di disposizioni istituiscono e disciplinano nello specifico la « carta acquisti ». La carta è rivolta ad istituire uno strumento statale di « soccorso » economico per le fasce deboli della popolazione di cittadinanza italiana che si trovano in stato di particolare bisogno, considerando le « straordinarie tensioni cui sono sottoposti i prezzi dei generi alimentari e il costo delle bollette energetiche, nonché il costo per la fornitura di gas da privati ».

La *social card* ha, dunque, un indubbio intento assistenziale e, più in particolare, un fine di « mantenimento » (3) verso i cittadini « sprovvisti dei mezzi » o, come dice la norma impugnata, a favore delle « fasce deboli » della popolazione; la misura ricorda, inoltre, — per il target dei beneficiari e per l'uso dell'ISEE — il Reddito Minimo di Inserimento, disciplinato in via sperimentale dal d.lgs. n. 237 del 1998 (4).

Passando ai profili attuativi, il comma 33 prevede che attraverso un « decreto interdipartimentale » del Ministero del Welfare e del Ministero dell'economia vengano disciplinati, « 1) i criteri e le modalità di individuazione dei titolari del beneficio di cui al comma 32, tenendo conto dell'età dei cittadini, dei trattamenti pensionistici e di altre forme di sussidi e trasferimenti già ricevuti dallo Stato, della situazione economica del nucleo familiare, dei redditi conseguiti, nonché di eventuali ulteriori elementi atti a escludere soggetti non in stato di effettivo bisogno; 2) l'ammontare del beneficio unitario; 3) le modalità e i limiti di utilizzo del Fondo di cui al comma 29 e di fruizione del beneficio di cui al comma 32 ». Il comma 35, poi, dispone che spetti al Ministero dell'economia o ai soggetti dei quali il ministero si può avvalere a norma del comma 34, la individuazione dei « titolari della carta », secondo i criteri definiti nel decreto interdipartimentale medesimo, e « il gestore del servizio integrato di gestione delle carte acquisti e dei relativi rapporti amministrativi ».

L'attuazione della Carta è stata definita con un decreto a firma del Direttore generale del Tesoro e del Segretario generale del Ministero del Lavoro del 16 settembre 2008 che in attuazione del comma 33 dell'art. 81 contiene « Criteri e modalità di individuazione dei titolari della Carta Acquisti, dell'ammontare del beneficio unitario e modalità di utilizzo del Fondo... » (5). Con un decreto ministeriale del Ministro del-

(2) Nella versione originaria del d.l. n. 112 del 2008 mancava il termine « chiunque », emergendo, invece, più nettamente il riferimento a « società ed enti operanti in specie nel comparto energetico ».

(3) Fine definito « palese » già nei primi commenti apparsi in dottrina. Cfr. G. CIOCCA, *Le modifiche all'assegno sociale e la carta acquisti nella legge 6 agosto 2008, n. 133*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 3, 2008, 656.

(4) L'esperimento dell'RMI è stato interrotto dal governo di centro-destra durante la XIV legislatura senza che venissero resi noti e discussi i risultati di tale sperimentazione. Su tali aspetti v. F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano 2004, 97 ss.; R. FINOCCHI GHERSI, F. GIGLIONI, *I servizi sociali e l'assistenza*, in L. TORCHIA (a cura di), *Welfare e federalismo*, Bologna 2005, 48 ss. Per quanto riguarda l'attuazione regionale della sperimentazione v. E. LONGO, *Regioni e diritti*, Macerata 2007, 161 e 162.

(5) Pubblicato in *G.U.* n. 281 del 1° dicembre 2008. Sulla base del decreto l'importo della *social card* è pari a 40 euro mensili (versati ogni bimestre), destinato ai cittadini a basso reddito con almeno 65 anni e ai genitori di figli di età inferiore a 3 anni. Il requisito di povertà (art. 5) è molto stringente: occorre essere cittadini italiani incapienti ai fini dell'imposta personale e progressiva; avere un reddito disponibile inferiore a 6mila euro se di età inferiore a 70 anni e a 8mila se di età pari o superiore a 70; avere una sola autovettura; avere l'indicatore della situazione economica equivalente (Isee) inferiore a 6mila euro; possedere solo l'abitazione di residenza o poco più; essere titolare di un solo contratto per la fornitura di ogni tipologia di utenze domestiche e possedere un patrimonio mobiliare inferiore ai 15mila euro. Su tali aspetti cfr. M. BALDINI, S. PELLEGRINO, *Si fa presto a dire bonus*, in *www.lavoce.info* 2008.

l'Economia datato 11 dicembre 2008 (6) sono stati poi disciplinati « criteri e modalità per i versamenti a titolo spontaneo e solidale per la partecipazione all'iniziativa della Carta Acquisti » che aveva lo specifico compito di attrarre fondi provenienti da società del comparto energetico.

Nonostante il governo lo abbia posto in cima alle priorità delle politiche in tema di *welfare* (7), nel decreto-legge vi è solo un timido riferimento alla c.d. « sussidiarietà orizzontale » attraverso la menzione della promozione, da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di convenzioni, con le quali disciplinare il « concorso del settore privato al supporto economico in favore dei titolari delle carte acquisti » (8).

Nella disciplina della carta si può ravvisare inoltre un profilo discriminatorio. È escluso, infatti, che tale beneficio possa essere accordato a cittadini stranieri. Una restrizione questa, che suscita qualche perplessità (9), ma sulla quale la Corte non interviene, per via delle preclusioni legate al giudizio principale promosso dalle regioni, all'interno del quale è possibile far valere solo eccezioni connesse al riparto delle competenze (10).

3. *La tecnica argomentativa (usata per salvare le norme sulla « carta acquisti »).* — Chiarito per sommi capi l'oggetto del contendere, conviene ora dare uno sguardo alle argomentazioni costituzionali elaborate dalla Corte per rigettare le censure avanzate dalle parti ricorrenti.

La giustificazione trovata per rigettare la questione di illegittimità della disciplina in tema di « carta acquisti » ruota attorno ad una premessa argomentativa che definisce in modo inedito la competenza statale sulla « determinazione dei livelli es-

(6) G.U. n. 295 del 18 dicembre 2008.

(7) Come testimoniato dallo stesso « Libro Bianco sul futuro del modello sociale » pubblicato il maggio 2009 ed intitolato « La vita buona nella società attiva » che pone la sussidiarietà orizzontale a fondamento del nuovo ruolo dell'attore pubblico, chiamato non solo alla erogazione delle prestazioni ma soprattutto al controllo e alla determinazione delle linee guida del controllo. Il Libro Bianco è pubblicato in www.lavoro.gov.it.

(8) Cfr. comma 37 dell'art. 81.

(9) Il restringimento della platea dei destinatari è stato deciso in sede di conversione del decreto-legge. Tale decisione, oltre ad apparire particolarmente discriminatoria, è presa in controtendenza rispetto alle altre forme di tutela del reddito fino a questo punto previste e contrasta con la giurisprudenza precedente della Corte in tema di indennità di accompagnamento e di pensione di inabilità oltre che sicuramente contraria alle norme comunitarie in materia, come il Reg. 1407/71. Per la giurisprudenza italiana cfr. sentt. nn. 11 del 2009, 306 del 2008 e 432 del 2005. Su tale punto si rimanda a B. PEZZINI, *Lo statuto costituzionale del non cittadino: i diritti sociali*, in www.associazionedeicostituzionalisti.org; M. CUNIBERTI, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *Le Regioni*, 2-3, 2006, 510 ss.; F. RIMOLI, *Cittadinanza, eguaglianza e diritti sociali: qui passa lo straniero*, in questa *Rivista* 2005, 4675 ss.; M. GNES, *Il diritto degli stranieri extracomunitari alla non irragionevole discriminazione in materia di agevolazioni sociali*, in questa *Rivista* 2006, 4681 ss.; G. CIOCCA, *La Corte di giustizia, la parità retributiva e l'età pensionabile*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 9, 1, 2009, 651 ss. Per la situazione delle misure di sostegno al reddito dei meno abbienti in Europa v. il lavoro di A. P. VAN DER MEI, *Free movement of persons within the European Community: cross-border access to public benefits*, Oxford-Portland 2003, spec. 115 ss.; F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale...*, cit., 31 ss.

(10) Come è noto anche dopo la riforma del 2001 « le Regioni sono legittimate a denunciare la violazione di norme costituzionali, non relative al riparto di competenze con lo Stato, solo quando tale violazione comporti un'incisione diretta o indiretta delle competenze attribuite dalla Costituzione alle Regioni stesse ». Cfr. fra tutte le sentt. nn. 274 del 2003 e 4 del 2004.

senziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ».

Senza anticipare quanto diremo più avanti, occorre riconoscere che nel motivare la propria pronuncia la Corte giostra e combina tra loro diversi argomenti non del tutto persuasivi che inficiano la chiarezza del percorso seguito.

Per ricostruire il principio di diritto utile al fine di dare copertura alla misura statale disposta nell'art. 81 del d.l. n. 112/2008, la Corte muove infatti dalla premessa ricostruttiva che le disposizioni contenute in tale articolo riguardo alla *social card* disciplinano un intervento di politica sociale necessario ad alleviare una situazione di estremo bisogno e di difficoltà nella quale versano talune persone. Si tratterebbe, perciò, di un intervento che rientra a pieno titolo all'interno della materia « assistenza sociale » di competenza residuale regionale (11).

Tuttavia per le « finalità » e l'« ambito » entro il quale incidono le disposizioni oggetto del giudizio non è possibile — ad avviso della Corte — limitare la competenza statale, dato che in questa circostanza sarebbe prevalente l'esigenza di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione (c.d. LEP) all'art. 117, comma 2, lett. *m*). Richiamando un proprio precedente (sent. n. 134 del 2006), i giudici ricordano, infatti, che con tale titolo di legittimazione è stato attribuito al legislatore statale « un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di un'adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto »; la competenza esclusiva statale a determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali non rappresenta una materia in senso stretto, ma una competenza capace di limitare o incidere sul riparto delle materie a favore delle regioni (12); una competenza che inoltre non permette di « individuare il fondamento costituzionale della disciplina di interi settori materiali » (13), ma che può legittimare lo Stato a definire il livello essenziale di specifiche prestazioni. Tale parametro costituzionale consente, dunque, una « restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni, giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione » (14).

Pur rientrando a pieno nella competenza regionale, la determinazione di una misura di reddito minimo in circostanze di grave crisi economica trova allora copertura nella competenza esclusiva statale a determinare il livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Se osservata bene, questa sentenza introduce una innovazione mai riscontrata in precedenza nell'interpretazione del compito statale di determinare l'eguale protezione dei diritti su tutto il territorio nazionale; una interpretazione che supera notevolmente quanto aveva affermato in precedenza sia la dottrina (15) sia la giurisprudenza costituzionale, che non si è limitata ad indicare genericamente l'ambito di

(11) In tale materia rientrano, secondo giurisprudenza costante della Corte costituzionale, « tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno o di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia ». Cfr. sent. n. 287 del 2004 e più recentemente la sent. n. 124 del 2009. In dottrina su tale punto si rimanda a E. FERRARI, *I servizi sociali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, vol. II, Milano 2003, 891 ss.; L. TORCHIA, *Sistemi di welfare e federalismo*, in *Quad. cost.*, 22, 4, 2002; A. SIMONCINI, E. LONGO, *Servizi sociali*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano 2006; E. VIVALDI, *I servizi sociali e le regioni*, Torino 2008.

(12) Da ultimo la sent. n. 322 del 2009.

(13) Come riconosciuto ad esempio nelle sentt. nn. 383 e 285 del 2005.

(14) Cfr. sent. n. 387 del 2007.

(15) La dottrina sul tema è sconfinata. Ci limitiamo a ricordare i contributi più si-

competenza esclusiva di cui si tratta ma è arrivata fino a precisare che la normativa statale deve possedere « le caratteristiche sostanziali e formali che [consentono di] farlo annoverare fra gli atti espressivi di questo potere » (16).

Nelle sentenze precedenti, infatti, l'invocazione della materia dei « livelli essenziali » non avrebbe potuto giustificare la « prevalenza » della competenza statale e la sottrazione del potere regionale come accade nel caso in questione. Numerosi precedenti dimostrano, infatti, che attraverso la sola attivazione del potere di determinare i livelli essenziali delle prestazioni lo Stato non sarebbe potuto arrivare ad espropriare settori di competenza esclusiva regionale. Fin dall'inizio la Corte aveva escluso quell'interpretazione della potestà statale di determinare i LEP che ne forzava il valore teleologico ed esasperava la tutela dell'uniformità, senza creare una premessa per la corretta attuazione dell'omologo diritto attraverso prestazioni e servizi posti in essere dalle regioni e dagli enti locali (17).

Al fine di superare le restrizioni interpretative della competenza prevista dalla lett. m) la Corte opera una riconsiderazione della propria giurisprudenza fino a riconoscere un significato ulteriore a tale materia, un nuovo « livello » interpretativo per la clausola contenuta nella lett. m), comma 2, dell'art. 117 Cost. Tale norma, infatti, non solo legittima la fissazione di un livello strutturale e qualitativo di una data prestazione da garantire su tutto il territorio nazionale, come indicato dalla stessa dizione « determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale », ma costituisce altresì la base giuridica « della previsione e della diretta erogazione di una determinata provvidenza », quando vi sia la necessità di « assicurare più compiutamente il soddisfacimento dell'interesse ritenuto meritevole di tutela » e la compresenza « peculiari circostanze e situazioni », come ad esempio una « fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa » (18).

Ne deriva, perciò, che il richiamo della competenza a determinare i livelli essenziali può legittimare una misura statale in settori di competenza regionale, ma solo se

gnificativi usciti durante questi anni: G. ROSSI, A. BENEDETTI, *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni (numero speciale)*, suppl. fasc. 1, 2002, 2 ss.; C. PINELLI, *Sui « livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali » (art. 117, comma 2, lett. m, Cost.)*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2002; R. BIFULCO, « *Livelli essenziali* », *diritti fondamentali e statuti regionali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle Autonomie*, Torino 2003; A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni* 2003; A. ROVAGNATI, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla salute: un primo esempio di attuazione della previsione di cui alla lett. m), II comma, art. 117 Cost.*, in *Le Regioni*, 31, 6, 2003; R. BALDUZZI, *La sanità italiana tra livelli essenziali di assistenza, tutela della salute e progetto di devolution*, Milano 2004; A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e « livelli essenziali » nelle materie regionali*, in *Le Regioni*, 6, 2003; A. GENTILINI, *Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e positivismo giuridico: chi ha paura della lettera della legge?*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2005; E. FERIOLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia ed eguaglianza*, in *Le Regioni*, 2, 2006; E. BALBONI, *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'eguaglianza? Dai diritti sociali alla coesione economica, sociale e territoriale*, in E. BALBONI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, Milano 2007; G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Padova 2007.

(16) Cfr. sent. n. 370 del 2003, punto n. 4 del *Considerato in diritto* che richiama espressamente le sentt. nn. 88 del 2003 e 282 del 2002.

(17) Cfr. G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali...*, cit., 6.

(18) Le citazioni sono tratte dal punto 6.3 del *Considerato in diritto*.

ciò sia reso imprescindibile da ragioni eccezionali, come una situazione di crisi economica particolarmente grave.

Come si è cercato di indicare, sulla base di questo ragionamento la Corte opera una vera e propria trasformazione interpretativa della competenza prevista nella lett. *m*) art. 117, comma 2; nelle parole dei giudici costituzionali si rinviene un nuovo punto di equilibrio tra le ineludibili esigenze di uniformità e aterritorialità che il novellato Titolo V ancora più saldamente ai ben noti principi di eguaglianza e solidarietà, e il decentramento delle competenze legislative e amministrative in materia di *welfare*.

Ad avviso del collegio, infatti, la determinazione dei LEP sarebbe inutile ove non permettesse allo Stato di intervenire nella materia dei diritti anche oltre la mera fissazione dei livelli essenziali, quando ciò sia necessario per realizzare la finalità di garanzia insita nella formulazione — la quale al fondo esprime i principi previsti negli artt. 2 e 3 Cost. — e venga giustificato da ragioni di urgenza, straordinarietà o eccezionalità.

Dunque, la presenza simultanea di esigenze connesse ai criteri di eguaglianza e di solidarietà, da un lato, e di una situazione straordinaria e urgente, dall'altro, mostra l'esistenza di un potere di intervento statale (*rectius* una competenza trasversale nuova) a tutela dei diritti; un potere diverso da quello di determinazione dei « fondi vincolati » ovvero dalla possibilità di fissare in una legge nazionale l'obiettivo per le regioni di approvare una disciplina che garantisca una determinata misura.

Il nuovo titolo di intervento si basa, perciò, sulla competenza a determinare i livelli essenziali ma ne trasfigura il significato. Attivando il potere basato sui livelli essenziali, infatti, lo Stato non può solo garantire un livello prestazionale uniforme (19), ma può anche assicurare l'effettiva tutela del nucleo essenziale dei diritti di coloro che si trovano in condizioni di estremo bisogno (mediante l'immediata erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli), intervenendo così in una materia che è di competenza regionale.

Definito così il quadro, la Corte passa alla applicazione dello stesso al caso di specie. In questo successivo passaggio il ragionamento pare arricchirsi di elementi ulteriori, non presenti nel percorso effettuato per arrivare a definire il principio di diritto da applicare. La giustificazione della copertura della « carta acquisti » entro la competenza esclusiva statale si riconduce, infatti, non solo alla necessità di intervento statale a tutela del diritto a conseguire prestazioni imprescindibili in caso di crisi economica, ma anche al dovere dello Stato di stabilire le caratteristiche qualitative e quantitative di questi stessi diritti nel caso in cui la mancanza (20) di una tale previsione possa pregiudicarli. Il rilievo acquista importanza maggiore se consideriamo che, nel definire i principi applicabili al caso, la Corte si era preoccupata soltanto di allargare il significato dell'art. 117, comma 2, lett. *m*) Cost., per comprendervi anche il dovere di garantire il nucleo irriducibile dei diritti sociali, senza però indicare i motivi che portano ad escludere non solo la competenza regionale ma anche l'attivazione di strumenti collaborativi tra i livelli di governo interessati.

A tale proposito la sentenza richiama in un passaggio l'« esigenza di continuità » sul piano normativo ed istituzionale che era stata richiesta (sent. n. 13 del 2004) nel caso in cui vi era la necessità di « tutelare in modo appropriato valori fondamentali insopprimibili », evitando « interruzioni in grado di vulnerarlo ». Sotto tale profilo acquista indubbio valore la circostanza eccezionale invocata per legittimare l'intervento (emergenza economica).

4. *Il profilo delle competenze.* — Come non è difficile ipotizzare da quanto fin

(19) Cioè la « determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni ». Cfr. Corte cost. sent. n. 387 del 2007.

(20) Non si comprende se si riferisce alla mancanza in assoluto o alla mancata approvazione di leggi regionali su tale profilo.

qui esposto e benché, come si vedrà in seguito, il tentativo operato dalla Corte di dare una copertura costituzionale della misura in questione muova dalla legittimazione di un potere statale garantito dalla « grave situazione di crisi economica », molto del testo della sentenza e delle sue problematiche ruota intorno al tradizionale problema delle competenze legislative.

La Corte costituzionale, infatti, reinterpreta quanto aveva fino ad ora affermato con riguardo alla competenza sui livelli essenziali, sino a postulare una rimeditazione dei rapporti tra Stato e Regioni delineati all'interno del Titolo V.

A differenza del passato, ed anche delle sentenze recenti sulla base delle quali la Corte ha riconosciuto un limite più stringente per la competenza regionale, in questo caso essa fa un uso davvero innovativo della competenza a fissare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali. La Corte sembra, infatti, assecondare l'interpretazione fortemente filo-statalista della competenza suddetta — in precedenza fermamente arginata (21) — portando in primo piano il profilo teleologico che racchiude, a discapito del compito di definire normativamente gli standard ed i parametri specificativi e attuativi, che invece si pongono come punto necessario per la corretta attuazione del compito statale di garantire l'uniforme protezione dei diritti (22).

In questo senso la pronuncia compie un decisivo passo indietro rispetto alla rotta segnata già con le prime sentenze relative alle materie trasversali (23), nelle quali la prospettiva finalistica aveva portato alla « polverizzazione » delle etichette contenute soprattutto nel comma 2 dell'art. 117 Cost. (24). Con questa sentenza la competenza a fissare i livelli essenziali viene trasformata in un contenitore vuoto (25), che il legislatore statale può usare per operare qualsiasi intervento purché trovi una

(21) Emblematiche a tale proposito sono tra tutte le sentt. nn. 285 e 383 del 2005 nelle quali si legge che: « tale titolo di legittimazione legislativa non può essere invocato se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione », risultando, viceversa, « del tutto improprio e inconferente il riferimento » ad esso allorché si intenda « individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali ». Dunque, « improprio è il riferimento all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., poiché il potere di predeterminare eventualmente — sulla base di apposite disposizioni di legge — i “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, anche nelle materie che la Costituzione affida alla competenza legislativa delle Regioni, non può trasformarsi nella pretesa dello Stato di disciplinare e gestire direttamente queste materie, escludendo o riducendo radicalmente il ruolo delle Regioni ». Su questo tema v. L. VIOLINI, *La riforma del regionalismo italiano e gli orientamenti della Corte costituzionale: casi e percorsi interpretativi*, in E. BINDI, M. PERINI (a cura di), *Federalismo e regionalismo. Teoria e prassi nell'attuale fase storica*, Milano 2006, 23 ss.

(22) Un obiettivo che era già stato indicato dalla Corte costituzionale in precedenti pronunce a partire dalle sentt. nn. 282 del 2002 e 88 del 2003 o, più di recente, la sent. n. 134 del 2006.

(23) Una ricostruzione generale della giurisprudenza è stata — da ultimo — realizzata da G. DI COSIMO, *Materie (riparto di competenze)*, in *Dig. disc. pubbl.* 2008.

(24) Per una analisi della prospettiva finalistica nell'uso delle materie legislative v. *funditus* F. BENELLI, *La smaterializzazione delle materie: problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V Cost.*, Milano 2006 e ora il saggio R. BIN, F. BENELLI, *Prevalenza e « rimaterializzazione delle materie »: scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni* 2009 (in corso di stampa nel momento in cui si scrive).

(25) In questo senso sono rese vane le notazioni di chi aveva sottolineato il passaggio da clausole « indeterminate » di supremazia statale come l'« interesse nazionale » a competenze puntuali espressive di interessi infrazionabili come quelle dei livelli essenziali. Cfr. A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni* 2003, 1068 ss.

giustificazione della necessità di garantire il « nucleo irriducibile » di un diritto fondamentale (26).

Non c'è dubbio che alla tutela dei diritti fondamentali possa riallacciarsi una limitazione delle competenze delle autonomie regionali e locali in vista della garanzia di un eguale trattamento su tutto il territorio nazionale (27), ma in questo caso la Corte va molto oltre le esigenze di uniformità e omogeneità territoriale che il nuovo Titolo V Cost. ribadisce, ancorandole ancor più saldamente ai ben noti principi di eguaglianza e solidarietà.

Reciso così ogni legame della misura in questione con la materia « sicurezza e assistenza sociale » delle regioni l'argomentazione della Corte procede ragionando su quali implicazioni derivino dal fatto che lo Stato debba determinare in via esclusiva misure a tutela del diritto alla assistenza in situazioni di particolare crisi.

Le conclusioni della Corte a tale proposito sono alquanto drastiche, perché escludono qualsiasi competenza regionale e i meccanismi collaborativi.

Da un lato, infatti, la sentenza afferma che le finalità e il contesto nel quale viene realizzato valgono a differenziare questo caso « dalle ipotesi, soltanto apparentemente omologhe, in cui il legislatore statale, in materie di competenza regionale, prevede finanziamenti vincolati, ovvero rimette alle Regioni l'istituzione di una determinata misura, pretendendo poi anche di fissare la relativa disciplina » (28).

Dall'altro, l'attribuzione della misura alla competenza esclusiva statale determina sia l'inconferenza del richiamo al principio di leale collaborazione sia la piena legittimazione allo Stato di esercitare il potere regolamentare e di fissare la disciplina di dettaglio, oltre che la scelta di attribuire all'amministrazione statale tutte le funzioni amministrative (29).

I due tipi di rilievi, pur essendo distinti, vanno trattati in modo unitario, poiché si riferiscono ad una medesima opzione interpretativa.

Riguardo al primo è abbastanza chiaro che dal prevalere della competenza statale sui livelli essenziali, unita alla situazione eccezionale, derivi una differenziazione di questo caso dalle ipotesi in cui il legislatore statale limita la competenza regionale attraverso la previsione di fondi vincolati, ovvero rimette alle regioni l'istituzione di una determinata misura, pretendendo poi di fissare la relativa disciplina.

La scelta centralista con riguardo alla legittimità del fondo di cui si discute è alquanto evidente (30), ma quello che è più interessante è che una opzione di questo genere permette di superare lo scoglio della precedente giurisprudenza costituzionale

(26) A tale proposito v. M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra stato e regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost.*, in *Sanità pubblica*, 3, 2002.

(27) Che alla tutela dei diritti fondamentali potesse riallacciarsi una limitazione delle competenze delle autonomie regionali e locali, in vista della garanzia di un eguale trattamento su tutto il territorio nazionale, è stato ammesso dalla dottrina sull'originario Titolo V Cost. Si vedano ad esempio le notazioni fatte da: G. MIELE, *La regione nella costituzione italiana*, Firenze 1949; P. VIRGA, *La regione*, Milano 1969; R. TOSI, *Principi fondamentali e leggi statali nelle materie di competenza regionale*, Padova 1987. Per la situazione post-riforma v. R. ROMBOLI, *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro. it.*, V, 2001, 190; E. ROSSI, *L'effettività del principio di eguaglianza negli ordinamenti multilevel: i sistemi tedesco, spagnolo e italiano a confronto*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, Milano 2003, 151 ss.; E. LONGO, *Regioni e diritti*, cit., *passim*.

(28) Cfr. punto n. 6.4 del *Considerato in diritto*.

(29) Appare interessante notare che questo orientamento era stato seguito già in precedenza dalla Corte per altre materie « trasversali »: cfr. sentt. nn. 401 del 2007 e 104 del 2008.

(30) Fin dall'avvio della nuova giurisprudenza sul rinnovato Titolo V Cost. la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme con le quali sono stati istituiti nuovi Fondi statali, vincolati. Le pronunce in questo campo sono numerose. Oltre alla giurispru-

che aveva vietato allo Stato di determinare direttamente prestazioni assistenziali (31).

Non possiamo non rilevare che la disciplina del fondo in questione appaia molto simile a precedenti già oggetto di giudizio di legittimità costituzionale (32). La Corte non indugia su tale punto e procede verso l'esclusione di quella giurisprudenza, senza però dare adeguata motivazione che non sia la situazione di grave emergenza. Sotto questo profilo forse sarebbe stato opportuno un richiamo — pur con le dovute distinzioni del caso — alla disciplina del c.d. « reddito di ultima istanza » o « reddito minimo di inserimento » che era stata dichiarata incostituzionale con la sent. n. 423 del 2004 perché rientrante nella materia « servizi sociali ».

Nel giudizio sulla prevalenza della competenza statale, per via della situazione di fatto e della finalità espressa nella disciplina sulla carta acquisti, la Corte ritiene anche che non si possa invocare la disciplina dell'art. 119 Cost.. A detta dei giudici, i principi contenuti in quest'ultimo articolo subirebbero una sorta di « congelamento », in attesa dei decreti delegati approvati a seguito della delega contenuta nella l. n. 42 del 2009, per altro menzionata espressamente nel testo (33).

Anche per questo profilo la presenza di una situazione di emergenza ha indotto i giudici delle leggi a discostarsi dalle precedenti pronunce, le quali, per esigenze di continuità, avevano permesso transitoriamente la disciplina dei Fondi nazionali in materie esclusive regionali, vietando però tutte quelle « nuove prescrizioni che incidano in senso peggiorativo sugli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore ovvero che contraddicano i principi fissati dallo stesso art. 119 » (34).

Il netto che maggiormente non convince nel ragionamento della Corte è l'esclusione netta del principio di leale collaborazione e del principio di sussidiarietà nell'esercizio delle competenze amministrative, sui quali si era imperniata la lettura del-

denza citata nel testo si vedano le sentenze: n. 370 del 2003, n. 16 del 2004, n. 49 del 2004, n. 308 del 2004, n. 320 del 2004, n. 107 del 2005, n. 124 del 2009. Per un'analisi della giurisprudenza in tema di fondi v. da ultimo F. BIONDI DAL MONTE, *La Corte costituzionale torna sui fondi statali vincolati, con alcune novità in materia di immigrazione*, in *Le Regioni*, 3, 2008, 638 ss.

(31) Cfr. sentt. nn. 50 e 168 del 2008.

(32) Vedi da ultimo la sent. n. 137 del 2007 che dichiara illegittima la norma della legge finanziaria per il 2006 perché dispone il finanziamento del fondo di garanzia per l'acquisto della prima casa.

(33) Altre volte però la Corte aveva affermato che seppure in attesa della attuazione del art. 119 Cost. i principi in esso contenuti erano pienamente vigenti all'interno del nostro ordinamento.

(34) Cfr. sent. n. 423 del 2004, punto n. 5 del *Considerato in diritto*, in materia di Fondo nazionale per le politiche sociali. In questa sentenza la Corte ha ritenuto che la « generalità » dei destinatari delle risorse ripartite tra tutti gli enti regionali nonché le finalità perseguite, consistenti nel finanziamento delle funzioni pubbliche regionali, determinano una deviazione tanto dal modello del Fondo perequativo, istituito senza vincoli di destinazione e indirizzato ai soli « territori con minore capacità fiscale per abitante » (art. 119, comma 3), quanto dalla sfera degli « interventi speciali » e delle « risorse aggiuntive », che lo Stato destina esclusivamente a « determinate » Regioni (o a determinati Comuni, Province e Città metropolitane), per finalità enunciate nella norma costituzionale o comunque per « scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni » (art. 119, comma 5). Da queste conclusioni non è conseguita tuttavia la soppressione del Fondo perché esso era destinato a finanziare anche funzioni statali e perché la sua operatività si giustifica in via transitoria per gli aspetti di incidenza sul sistema dell'autonomia finanziaria regionale fino all'attuazione dell'art. 119 Cost. La Corte, tuttavia, riconosce che non sono ammesse nuove prescrizioni che incidano in senso peggiorativo sugli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore, ovvero contraddicano gli stessi principi dello stesso art. 119 Cost.

l'intera riforma del Titolo V (35). La Corte « giustifica » la violazione di questi due principi attraverso il richiamo del principio della « ragionevolezza » dell'intervento normativo, reso *indispensabile* per i motivi di ordine economico e *possibile* per l'« esigenza di assicurare che il loro svolgimento risponda a criteri di uniformità e unitarietà, allo scopo di garantire l'eguale e pronta tutela minima del nucleo essenziale di un diritto fondamentale » (36).

Il richiamo al principio di ragionevolezza mostra chiaramente quale tipo di valutazione abbiano effettuato i giudici costituzionali. Essi si sono serviti di un criterio molto simile a quello che già era stato utilizzato in precedenza per materie trasversali come la « tutela della concorrenza » e la « tutela dell'ambiente », con la differenza che in questo caso viene dato per scontato che gli strumenti di intervento (il fondo e la carta) siano disposti in una « relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi » (37) dalla legislazione.

Sarebbe stato necessario, infatti, valutare non solo l'idoneità della misura, cioè l'adeguatezza rispetto allo scopo dichiarato, ma anche la sua proporzionalità, cioè la indisponibilità di alternative meno pregiudizievoli per gli interessi giudicati recessivi (38). La Corte, invece, non compie una tale valutazione, anzi sembra fidarsi della mera dichiarazione del legislatore per valutare se questi interventi siano disposti per fare fronte alle « straordinarie tensioni cui sono sottoposti i prezzi dei generi alimentari », lasciando così immaginare che la valutazione della legittimità costituzionale si sia fondata sul mero rimando all'auto-qualificazione della legge, più che su un giudizio che prende ad esame le caratteristiche e gli effetti delle norme impugnate.

È bastato accertare l'interesse prevalente per individuare la copertura costituzionale di tale misura e per escludere sia che tali interessi possano essere tutelati da interventi regionali sia che si possano attivare meccanismi di collaborazione tra Stato e regioni (39).

A poco valgono le due — forse anche contraddittorie — affermazioni contenute nell'ultima parte della motivazione, in cui la Corte, da un lato, riconosce che le regioni possono comunque « provvedere con interventi più favorevoli » (40) in forza della loro

(35) B. CARAVITA DI TORITTO, *Gli elementi unificanti nel sistema costituzionale dopo la riforma del Titolo V Cost.*, in C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione*, Rimini 2003, 155 ss.

(36) Cfr. punto n. 6.4 del *Considerato in diritto*.

(37) Cfr. sent. n. 14 del 2004. Su tale aspetto si vedano le considerazioni di S. CALZOLAIO, *Tutela della concorrenza o concorrenza sotto tutela?*, in *Giur. it.*, 3, 2005, 461.

(38) Un concetto, quello della proporzionalità che oramai si sta sviluppando sempre più in seno agli ordinamenti statali e nell'ordinamento internazionale. E. CANNIZZARO, *Il principio della proporzionalità nell'ordinamento internazionale*, Milano 2000; S. VILLAMENA, *Contributo in tema di proporzionalità amministrativa*, Milano 2008.

(39) Il ragionamento seguito dalla Corte in questa sentenza mostra delle similitudini con l'utilizzo dell'« interesse nazionale » pre-riforma. In dottrina su tale punto si sono soffermati di recente R. BIN, F. BENELLI, *Prevalenza e « rimaterializzazione delle materie »...*, cit., i quali hanno correttamente fatto notare che oramai nella giurisprudenza più recente della Corte costituzionale il criterio della « prevalenza » abbia assunto lo stesso valore che pre-riforma aveva l'interesse nazionale, dato che consente di operare « ritagli » nelle materie regionali individuando le funzioni che lo Stato può trattenere a sé.

I problemi legati alla mancanza riproduzione della clausola dell'interesse nazionale nel nuovo Titolo V sono stati analizzati in modo molto approfondito dalla dottrina. Per una ricostruzione del dibattito dottrinario v. P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in F. RIGANO, E. BETTINELLI (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino 2004, 268 ss. e più recentemente C. DE FIORES, *Interesse nazionale e sussidiarietà*, in C. MAGNANI (a cura di), *Beni pubblici e servizi sociali in tempi di sussidiarietà*, Torino 2007, 105 ss.

(40) Sul punto sarebbe stato certamente più utile indicare in che modo si dovrebbe

competenza in materia e, dall'altro lato, afferma che in condizioni di normalità « le procedure concertative possano essere riprese » (41).

Per quanto riguarda il primo dei rilievi, è oggettivo che la Corte introduce un elemento di possibile « sovrapposizione » tra l'intervento statale e regionale che non vale però a riconoscere un intreccio tra competenze statali e regionali (o anche un intreccio tra interessi), ma solo a ricordare che le regioni possono esercitare le proprie competenze legislative in materia con interventi ulteriori (42). Pur essendo chiaro, però, il riferimento della Corte è difficile comprendere in che modo le regioni possano legiferare e soprattutto in che modo questi interventi si possano coordinare con la disciplina statale.

Il secondo rilievo è, perciò, evidentemente collegato al primo. Anche il principio di leale collaborazione rimane sotto traccia nella sentenza. Riemerge alla fine della motivazione nel momento in cui la Corte ricorda che le « straordinarie tensioni cui sono sottoposti i prezzi dei generi alimentari », il « costo delle bollette energetiche e « della fornitura di gas » non possono durare *ab eterno*. L'affermazione della Corte lascia intendere, dunque, che la leale collaborazione come principio subisca una deroga momentanea.

A ben riflettere però il passaggio argomentativo non risolve il problema legato al modo in cui deve operare la leale collaborazione in questi casi, poiché nulla dice riguardo agli sviluppi futuri di tale misura. Come a dire che il criterio dell'interesse prevalente può giustificare l'emanazione unilaterale della legge e dei regolamenti, ma non giustifica che la stessa venga attuata solo dallo Stato. Sotto questo profilo, inoltre, la sentenza rompe con tutti i precedenti che avevano interpretato l'art. 117, comma 2, lett. *m*) come norma espressiva di un sistema « multilivello » di attuazione dei diritti regolato dal principio di leale collaborazione (43).

5. *La scelta argomentativa di fondo.* — Veniamo ora alla scelta argomentativa principale, quella cioè di fondare la competenza dello Stato su una lettura di ampio respiro dei poteri centrali in situazioni eccezionali come il « tempo di crisi ». La Corte indica nella « fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa » una di quelle « peculiari circostanze e situazioni » nelle quali la competenza della lett. *m*) può divenire la base giuridica della « diretta erogazione di una determinata provvidenza, oltre che del livello strutturale e qualitativo di una data prestazione » (44). Ciò a motivo della necessità tanto di assicurare l'effettività di tutela di certe categorie di persone quanto di garantire i diritti fondamentali su tutto il territorio nazionale.

Va ricordato che tale scelta non appare un *quid novi* all'interno del giudizio in via principale (45). Tuttavia, a differenza del passato, in questa circostanza la Corte

regolare il « concorso libero tra le fonti » statali e regionali, istituto comunque estraneo al sistema delle competenze legislative.

(41) Anzi, il riferimento alla potestà integrativa delle regioni lascia pensare che la Corte invochi un intervento normativo regionale che porti delle vere innovazioni nel campo delle misure di garanzia delle fasce più deboli.

(42) In questo senso la Corte invoca un sistema di sistema « multilivello » di attuazione dei diritti in cui Stato, Regioni, Enti locali e l'« autonoma iniziativa dei cittadini » collaborano alla realizzazione delle garanzie concrete (le « prestazioni ») riguardanti i diritti civili e sociali, nel rispetto del livello essenziale comune nazionale. Su tale punto v. quanto affermato da A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e « livelli essenziali » nelle materie regionali*, in *Le Regioni*, 6, 2003, 1210 e 1211.

(43) Lettura che a partire dalla sent. n. 88 del 2003 era stata seguita dalla Corte.

(44) Punto n. 6.3 del *Considerato in diritto*.

(45) Come dimostrano le sentenze approvate in tempi meno recenti e con riguardo al vecchio parametro costituzionale che usano il criterio dell'« emergenza » per operare una

non sembra voglia alludere all'emergenza come una « sospensione costituzionale » (46) — circostanza che credo avrebbe richiesto uno scrutinio da parte dei giudici molto più stringente, e diretto a verificare i caratteri di « provvisorietà » e gli altri limiti della sospensione medesima (47) — ma come una specie di « valvola di apertura » (48) della competenza sui livelli essenziali, che esime la legge statale dal vizio di invalidità e giustifica la « compressione » delle competenze regionali. La situazione di grave crisi economica ha, infatti, più precisamente lo scopo di rendere indilazionabile la tutela di alcuni diritti costituzionali fondamentali, in stretta connessione con un compito attivo dello Stato di garantire su tutto il territorio nazionale il livello essenziale di protezione dei diritti. Il richiamo all'emergenza, perciò, si pone quasi come un « argomento aggiuntivo », che rinforza il potere dello Stato di garantire l'effettività e l'uniformità dei diritti fondamentali (49); una sorta di presupposto fattuale che aiuta a identificare l'insorgere di quelle esigenze a cui si collega la prevalenza dei poteri statali di garanzia uniforme sulle competenze esclusive regionali (50).

Se questa è la ricostruzione che in questo momento ci sembra più plausibile alla luce delle parole della Corte, dobbiamo riconoscere che essa apre almeno due interrogativi.

Il primo è che così argomentando la sentenza lascia intendere che la Corte stia in realtà celando, dietro un giudizio di prevalenza di una competenza statale, l'esercizio di poteri straordinari attraverso una tecnica di sostituzione al di fuori delle competenze attribuite al legislatore statale dalla Costituzione. La pronuncia appare ambigua su tale punto. Da un lato, sembra considerare che l'intervento statale è stato giustificato dalla mancanza di uno strumento di garanzia dei redditi delle fasce deboli ma, dall'altro, indica che l'intervento nazionale si è inserito all'interno delle regole normalmente vigenti. Una disciplina eccezionale e provvisoria, infatti, dovrebbe essere « estranea alle previsioni costituenti l'ordine normale e attinente, quindi, ad un caso che questo non prevede, né disciplina » (51). Quel che preme notare, perciò, è che

copertura costituzionale di interventi legislativi statali in materie regionali. Si vedano fra tutte le sentt. nn. 399 e 459 del 1989.

(46) Gli studiosi che per primi si sono occupati del tema hanno riconosciuto che l'emergenza consiste in « eventi pregiudizievoli per lo Stato che si producono d'improvviso con carattere di straordinarietà e rivestono tale gravità da non poter essere fronteggiati con l'esercizio dei poteri ordinari, richiedendo invece misure eccezionali, *extra ordinem* », ed hanno perciò ritenuto che una legislazione d'emergenza si caratterizza sia nel contenuto che negli effetti, presentando sempre i caratteri di intrinseca provvisorietà e di efficacia sospensiva di regole e principi costituzionali. C. MORTATI, *Costituzione (dottr. gen.)*, in *Enc. dir.*, XI, Milano 1962, 184.

(47) P. PINNA, *L'emergenza davanti alla Corte costituzionale*, in questa *Rivista* 1983, 592 ss.; F. BILANCIA, *Emergenza, interpretazione per valori e certezza del diritto*, in questa *Rivista*, 4, 1993.

(48) Per riprendere un'immagine di V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova 1986, 212.

(49) In questo contrasto si può ritrovare l'eco di quella teoria secondo la quale la costituzionalizzazione dei diritti porta ad uno « strapotere » dei diritti all'interno delle stesse costituzioni. J. WALDRON, *A right-based critique of constitutional rights*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 13, 1, 1993.

(50) Questo modo di qualificare l'emergenza all'interno del giudizio principale come « elemento fattuale » che contribuisce alla qualificazione nazionale degli interessi tutelati, e così giustifica interventi statali variamente incidenti sulle funzioni assegnate alle regioni, era già stata ipotizzata dalla dottrina durante la vigenza del vecchio Titolo V Cost. Vedi a tale proposito P. PINNA, *Competenze regionali e situazioni di emergenza nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 5, 1990, 1416 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Indirizzo e coordinamento ed interventi d'urgenza*, in *Le Regioni*, 4, 1987, 787.

(51) Cfr. P. PINNA, *L'emergenza davanti alla Corte costituzionale*, cit., 601.

con questo tipo di impostazione l'emergenza qualifica non l'esercizio di poteri « anormali » — sotto il profilo formale o anche sostanziale — ma di poteri ordinari, che si fondano solo su limiti costituzionali delle attribuzioni regionali e non su una attribuzione di potestà straordinarie per provvedere adeguatamente a situazioni di emergenza.

Il secondo interrogativo riguarda l'intelligibilità della argomentazione. La peculiarità dei criteri interpretativi usati dalla Corte dovrebbe essere infatti quella di rendere maggiormente decifrabile, « controllabile » e sfruttabile il tipo di giudizio usato. Aver impiegato l'emergenza sotto la forma di « deroga » al rispetto delle norme sulla competenza sembra sortire invece l'effetto contrario; cioè permette di esonerare lo Stato dall'offrire una motivazione sia del proprio intervento sia del mancato uso di meccanismi collaborativi (e di tutto ciò che ne deriva) ovvero di altri strumenti di intervento che prevedano, prima, un incentivo verso misure regionali e, successivamente, meccanismi sostitutivi nel caso di inerzia regionale. E a tale riguardo, poco vale — se non è addirittura fuori luogo — il richiamo all'« esigenza di continuità » (attraverso il richiamo alla sent. n. 13 del 2004) che nella pronuncia in commento non viene invocata su di un piano normativo ed istituzionale, ma solo per evitare interruzioni nell'erogazione di una prestazione (52). A differenza dei precedenti (53), infatti, in questa pronuncia non si riconosce la preferenza per la legge regionale e la corrispondente cedevolezza della legge statale (54), ma si ribadisce solo — e in modo sottile — il valore superiore della legislazione statale in relazione all'esigenza di « tutelare in modo appropriato valori costituzionali insopprimibili ».

Le norme giustificate dall'emergenza dovrebbero coniugarsi — come è già accaduto — con il rispetto di altre condizioni, utili per vincolare in genere tutti i provvedimenti di gestione delle crisi a garanzia del principio autonomistico: oltre che con la leale collaborazione, anche con i principi della « necessità », della « urgenza della misura », della « transitorietà » e della « proporzionalità alla concreta situazione da fronteggiare » (55).

(52) Sul punto specifico si vedano le considerazioni svolte da A. RUGGERI, « Livelli essenziali » delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2010), in *www.forumcostituzionale.it*. Per quanto concerne la giurisprudenza precedente v. M. BELLETTI, I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e regioni e il superamento del riparto per materie, in *Le Regioni*, 34, 5, 2006, 913 ss.

(53) Si vedano a tale proposito le sentt.: n. 13 del 2004 (continuità del servizio scolastico), n. 308 del 2004 (prestito fiduciario), n. 16 del 2004 (Fondo di riqualificazione urbana dei comuni). In dottrina hanno analizzato il tema: G. TARLI BARBIERI, I rapporti tra la legislazione regionale e la legislazione statale, in F. RIGANO, E. BETTINELLI (a cura di), *La riforma del Titolo V Cost. e la giurisprudenza costituzionale*, Torino 2004, 240 ss.; C. PINELLI, In tema di prestiti concessi a studenti universitari « capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi » (art. 34, comma 3 Cost.), in questa *Rivista* 2004; C. SALAZAR, L'art. 119 Cost. tra (in)attuazione e « flessibilizzazione », in *Le Regioni*, 4, 2004; 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, 974 ss.

(54) Come era avvenuto tra l'altro in altre occasioni relativamente proprio ai livelli essenziali. V. sentt. nn. 398 e 399 del 2006.

(55) Il riferimento è alla sent. n. 39 del 2003 nella quale la Corte ha giustificato che un intervento statale — specie se adottato in situazioni di calamità naturali — suscettibile di arrecare una compressione dell'autonomia regionale « pur se attinente a materie di competenza regionale (...) non è, di per sé, lesivo delle attribuzioni della ricorrente, dal momento che ha carattere di straordinarietà e risponde anche ad interessi della comunità nazionale, essendo finalizzato, attraverso una sollecita iniziativa di carattere unitario, al superamento in tempi ristretti della situazione di emergenza ed al contenimento dei rischi esistenti in una porzione del territorio nazionale ». Ed inoltre afferma che l'emergenza

Nulla di tutto ciò è presente nella sentenza. Anzi, la reinterpretazione della fissazione dei LEP nella lente dell'emergenza sembra consentire al Governo di trattare come situazioni necessitate — ovvero sottratte al dominio del sistema ordinario delle competenze — un ventaglio di circostanze politiche e sociali assai più ampio di quello delle situazioni che in precedenza erano trattate così.

Vi è un altro rischio connesso al primo, e cioè che nella prospettiva dell'emergenza un tale criterio interpretativo possa investire altre tipologie di competenze, svuotando nella sostanza il potere legislativo regionale al sopraggiungere di determinate circostanze di fatto.

Per dare una cifra di quanto un tale ragionamento non sia lontano dalla realtà basti notare che nella pronuncia in commento la Corte tratteggia un meccanismo di intervento statale in tempo di crisi senza tuttavia menzionare — nell'argomentazione — che al momento nel quale il legislatore statale aveva previsto la misura della « carta acquisti » la crisi non era ancora « scoppiata », essendo documentato che la situazione di congiuntura economica ha avuto inizio solo nel mese di settembre del 2009. Non è certamente questo un argomento essenziale, ma è utile constatare che in quel frangente era quantomeno discutibile che vi fosse quella grave situazione di emergenza che avrebbe giustificato il congelamento dei meccanismi di collaborazione tra Stato ed autonomie, ma solo la necessità politica di operare una misura a favore di una determinata fascia della popolazione italiana.

Non sembra un azzardo, dunque, supporre che l'emergenza unita all'uso di clausole così ampie possa divenire nelle mani della Corte un criterio interpretativo da usare a piacimento per dosare i poteri dello Stato e delle autonomie nel campo dei diritti fondamentali; un criterio attivabile, come nel caso di specie, per arrivare ad approdi più « stravaganti » e non realizzabili percorrendo vie normali.

6. *Gli effetti della sentenza sul modello di welfare.* — Proviamo ora ad andare oltre tale decisione e ad immaginare i possibili effetti che essa ha prodotto nel nostro ordinamento. Punto di partenza necessario per queste considerazioni è ovviamente il piano costituzionale entro cui ricondurre le misure di *welfare* come quella oggetto della sentenza in commento.

È stato già ricordato più volte dalla dottrina (56) che la nostra Carta fondamentale non prescrive un modello univoco di *welfare*, né quanto alla conformazione delle situazioni tutelate, né quanto ai mezzi e agli strumenti di tutela, né quanto alle tecniche di produzione ed erogazione delle prestazioni.

Se guardiamo all'art. 38 Cost. — di cui in questa sentenza si discute — è evidente che esso incorpora un sistema misto di protezione, nel quale convivono, da un

« non legittima di per sé il sacrificio illimitato dell'autonomia regionale » perciò che « l'esercizio del previsto potere di ordinanza deve risultare circoscritto in modo tale da non compromettere il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali ». Pertanto devono essere assicurate « forme di concertazione e di leale collaborazione tra Stato ed autonomie territoriali » ed in tale ambito le misure adottate devono essere « proporzionate alla concreta situazione da fronteggiare ». Per un commento a tale giurisprudenza cfr. E. VARANI, *Stato, Regioni ed emergenza: prime considerazioni sull'art. 24 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge Finanziaria 2003)*, in *Il diritto dell'economia*, 1, 2003, 61 ss.

(56) Tra tutto v.: A. ROVAGNATI, *Sulla natura dei diritti sociali*, Torino 2009, 31 ss.; A. SIMONCINI, *La riforma del Titolo V ed il « modello costituzionale di welfare » in Italia*, in *Diritto del mercato del lavoro* 2003, 546; G. CORSO, *Welfare e stato federale: uguaglianza e diversità delle prestazioni*, in *Regionalismo, federalismo, welfare state*, Milano 1997, 403 ss.; U. DE SIERVO, *Riforma del regionalismo e stato sociale*, in *Regionalismo, federalismo, welfare state*, Milano 1997, 50 ss.; E. CHELLI, *Classificazione e protezione dei diritti economici e sociali nella Costituzione italiana*, in *Scritti in onore di Luigi Mengoni*, III, Milano 1995, 1773 ss.; P. OLIVELLI, *La Costituzione e la sicurezza sociale*, Milano 1988.

lato, l'assistenza affidata ai soggetti predisposti dallo Stato (comma 4) e, dall'altra l'assistenza privata (comma 5), che può essere integrata dall'azione dello Stato.

La logica del sistema è completata dalla struttura della distribuzione dei poteri realizzata nella Parte Seconda della Costituzione. Questo modello, infatti, risuona nella distinzione tra le competenze dello Stato e delle regioni previste nel Titolo V Cost. in tema di *welfare*.

Proviamo ad individuare quali sono gli effetti che da tale pronuncia possono derivare per il complesso delle strutture di *welfare* del nostro paese.

Il primo effetto di questa sentenza concerne i principi sulla protezione dei diritti contenuto nel nuovo Titolo V.

La lettura alla quale la Corte costituzionale piega la clausola di definizione dei LEP avvicina moltissimo la fissazione degli standard di protezione dei diritti alla sostanza dei diritti stessi. La Consulta allarga lo spettro dei significati da attribuire all'art. 117, comma 2 lett. m) sottolineando che esso può essere invocato quando è necessario garantire la « tutela effettiva » di coloro che, trovandosi 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 poter essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo [...] » (57). Si comprende bene che attraverso la sentenza in commento la Corte scioglie uno degli interrogativi che avevano sollevato alcuni dei primi commentatori della riforma, e cioè il rapporto tra la uniforme tutela dei diritti non solo sociali ma anche civili e la dottrina della c.d. « tutela minima dei diritti costituzionali » (58).

Per la Corte, dunque, l'oggetto della disposizione contenuta nella lett. m) non riguarda solo la dimensione quantitativa delle prestazioni pubbliche ma anche il « contenuto essenziale dei diritti ». La ricostruzione di questo nesso — a cui per il vero la Corte aveva già accennato in precedenza (59) — avviene oggi attraverso il riferimento chiaro al valore base della « dignità umana », principio che giustifica un diritto costituzionale fondamentale alla tutela minima e il correlato obbligo dello Stato a predisporre le condizioni socio-economiche per assicurare un'esistenza dignitosa (60).

(57) Cfr. punto n. 6.3 del *Considerato in diritto*.

(58) Il possibile accostamento tra livelli essenziali e contenuto minimo è stato analizzato da molti autori. Se alcuni hanno evidenziato i profili problematici di questo accostamento (vedi soprattutto A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione...*, cit.; R. BIN, *Diritti e fraintendimenti: il nodo della rappresentanza*, in *Studi in onore di G. Berti*, I, Napoli 2005; A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico...*, cit., 1083 ss.; C. PINELLI, *Sui « livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali » (art. 117, comma 2, lett. m, Cost.)*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2002, 895 ss.) altri autori ne hanno esaltato il valore, fino ad auspicare che dopo il 2001 la protezione del contenuto minimo essenziale dei diritti (soprattutto sociali) sarebbe dovuta « transitare » sotto la copertura dell'art. 117, comma 2, lett. m). V. tra tutti: F. DAL CANTO, *I livelli essenziali delle prestazioni nel settore dell'assistenza sociale*, in E. ROSSI (a cura di), *Diritti di cittadinanza e nuovo welfare della Toscana*, Padova 2004, 206; I. MASSA PINTO, *Il contenuto minimo essenziale dei diritti costituzionali e la concezione espansiva della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2001, 1095 ss.; G. SCACCIA, *Legge e diritti fondamentali nell'art. 117 della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 3, 2003, 531 ss.

(59) Così la sent. n. 282 del 2002, punto n. 3 del *Considerato in diritto*, in cui la Corte costituzionale puntualizza che la determinazione dei livelli essenziali corrisponde al potere del legislatore di « porre le norme necessarie per assicurare a tutti (...) il godimento di prestazioni garantite come contenuto essenziale di diritti ».

(60) Una visione che ci sembra molto vicina a quella fatta propria dalla Corte costituzionale tedesca nella interpretazione della Legge fondamentale della Germania. Cfr. a tale proposito K.G. YOUNG, *Minimum Core of Economic and Social Rights: A Concept in Search of Content, The*, in *Yale J. Int'l L.*, 33, 2008, 133 ss. Inoltre, il riferimento alla dignità quanto alla tutela del nucleo minimo dei diritti sociali appare anche in linea con la Racco-

Il secondo effetto riguarda le dinamiche di evoluzione del *welfare* nel suo complesso.

Come è stato già messo in rilievo da molti autori (61), gli istituti di *welfare*, che i diritti sociali sono tesi a garantire, non possono considerarsi stabili. Essi sono esposti alle opzioni politiche fatte proprie dal legislatore e soprattutto agli andamenti della finanza pubblica e agli orientamenti della giustizia e dell'amministrazione.

La sentenza in commento contribuisce proprio a mettere in rilievo che l'uguaglianza sostanziale e la solidarietà possano entrare nella dimensione temporale del *welfare* e limitare di fatto la distribuzione del potere legislativo quando ci sono di mezzo scelte che riguardano esigenze incompressibili e bisogni essenziali delle persone (62). Nella pronuncia, infatti, il coordinamento tra esigenze di autonomia e differenziazione, da un lato, ed esigenze di uniformità e centralizzazione, dall'altro, viene risolto guardando alle categorie di destinatari delle misure e alla situazione nella quale essi si trovano.

La determinazione dei LEP è capace di preservare la «sovranità decisionale» del legislatore nazionale — *rectius* della maggioranza governativa — nella sperimentazione di una specifica misura di politica redistributiva quando è anche il titolo per garantire i destinatari di una prestazione, i quali perciò vantano una posizione riconosciuta di fondamento costituzionale.

Una direzione, questa, che appare tra l'altro in linea con la giurisprudenza della Corte di Giustizia della Comunità Europea, che sempre più riconosce un livello di prestazione minima in relazione ad ogni servizio che copra bisogni individuali a rilevanza sociale, ma che soprattutto contiene una forte accentuazione del riconoscimento dei diritti e dei bisogni individuali connessi alla cittadinanza piuttosto che quelli connessi alla situazione lavorativa (63).

Si giunge così al terzo effetto sul modello di *welfare* che possiamo riscontrare in questa sentenza. Essa dimostra, infatti, che nonostante le proclamazioni e le indicazioni, nella scelta delle misure di protezione sociale lo Stato tenda a considerarsi come unico erogatore e responsabile della garanzia dei diritti sociali.

Appare evidente che la carta acquisti mutui un sistema di intervento nel quale lo Stato è il responsabile ultimo delle misure volte a garantire il benessere e che non riconosce alcun valore all'intervento dei privati a tutela delle persone e delle famiglie indigenti. L'assenza di questo riferimento è alquanto rilevante, dato anche il riferi-

mandazione della Commissione Europea 2008/867/CE che ha ribadito la responsabilità degli Stati membri nella promozione di regimi di adeguato sostegno del reddito basati sul «diritto fondamentale della persona a risorse e prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana, nel quadro di un dispositivo globale e coerente di lotta contro l'esclusione sociale».

(61) Cfr. da ultimo A. MASSERA, *Eguaglianza e giustizia nel welfare state*, in *Dir. amm.*, 1, 2009.

(62) Questione messa in luce anche su un profilo comparato da L. M. DIEZ PICAZO, *Diritti sociali e federalismo*, in *Politica del diritto*, 1, 1999. La complessità e l'ambivalenza di significati e valori del federalismo, applicabile ad entrambe le dette dimensioni viene efficacemente sottolineata da: A. CANTARO, *Stato federale, eguaglianza e diritti sociali*, in *Dem. dir.*, 2-3, 1994, 310 ss.; L. CHIEFFI, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *I diritti sociali tra regioni e prospettive federali*, Padova 1999; L. PRINCIPATO, *I diritti sociali nel quadro dei diritti fondamentali*, in questa *Rivista*, 2, 2001, 873 ss.; A. RUGGERI, *Neoregionalismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Dir. e soc.*, 2, 2001, 191 ss.

(63) Vedi a tale proposito la giurisprudenza esaminata da P. WATSON, *European Court of Justice. Creative Responses in Uncharted Territory*, in M. LANGFORD (a cura di), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, Cambridge 2009.

mento espresso in Costituzione (art. 118, comma 4) al principio di sussidiarietà orizzontale e al ruolo che i privati stanno giocando nel settore dell'assistenza (64).

Pare legittimo riconoscere che la mancata valorizzazione dei meccanismi della sussidiarietà orizzontale rappresenta una *chance* persa per il legislatore statale che non consente di introdurre un fattore di sviluppo degli interventi di *welfare*.

7. *Considerazioni finali.* — Dall'analisi di questa sentenza emergono dunque alcuni dati di fondo relativi al sistema di *welfare* così come degli aspetti problematici che nel futuro dovranno essere certamente risolti.

Innanzitutto, questo modo di intendere l'architettura delle competenze si presta ad alcune valutazioni diverse, se non addirittura difformi. Se da un lato, infatti, l'operato della giurisprudenza costituzionale potrebbe essere considerato come il tentativo legittimo di tradurre in « competenze » esigenze unitarie non espressamente indicate all'interno della Costituzione, estendendo il significato di tale clausola a garanzia dell'uniformità delle prestazioni concernenti i diritti sociali, dall'altro, appare chiaro che l'operazione potrebbe essere etichettata come un tentativo di far dire alla competenza sui livelli essenziali una cosa che essa in realtà non dice, largheggiando nella sua interpretazione fino ad esiti creativi assolutamente non in linea con il testo originario (65).

In questa giurisprudenza si potrebbe intravedere, infatti, un'attività puramente creativa dei giudici costituzionali, difficilmente distinguibile dall'attività « politica » del legislatore.

Già in passato la Corte aveva usato in modo innovativo i propri poteri nel giudizio principale, individuando strumenti flessibili di ri-attribuzione di competenze legislative allo Stato, ma lo aveva fatto attraverso la determinazione di procedure, limiti e criteri da utilizzare per non azzerare del tutto la competenza regionale (66).

Tuttavia, per accreditare la propria giurisprudenza sui diritti fondamentali quale interpretazione estensiva della Costituzione, la Corte dovrebbe mostrarsi consapevole della necessità di individuare uno *standard* e dei *test* di giudizio da utilizzare per rendere tale giurisprudenza maggiormente intellegibile e, finanche, utilizzabile in successive occasioni. La stessa Consulta, infatti, è parsa talora più propensa ad accostarsi a soluzioni capaci di essere costruite come dei veri e propri modelli di giudizio allorché ha riconosciuto — nella propria copiosa giurisprudenza successiva alla riforma del 2001 — che il potere dello Stato di legiferare all'interno delle materie regionali per la tutela di esigenze unitarie (soprattutto attraverso la c.d. « chiamata in sussidiarietà »), deve essere bilanciato dall'attivazione di idonei meccanismi di collaborazione con le regioni e le province autonome (67).

(64) V. in proposito L. ANTONINI, *'Taking subsidiarity seriously'. Verso i nuovi diritti sociali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienze delle finanze* 2005; G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2002, spec. 41 ss.; A. POGGI, *Le autonomie funzionali « tra » sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano 2001; L.P. VANONI, *Federalismo regionalismo e sussidiarietà: forme di limitazione al potere centrale*, Torino 2009.

(65) Il rischio maggiore di questa sentenza è proprio quello di relativizzare il sistema delle competenze cercando di far prevalere il piano sostanziale degli interessi a tutelare. In dottrina era già stato evidenziato questo rischio. Sul punto A. CARDONE, *La competenza legislativa delle regioni dopo la riforma del Titolo V*, in G. VOLPE, *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa 2003, 91.

(66) Il riferimento è anzitutto alla sent. n. 303 del 2003 ed alle altre sentenze sulla leale collaborazione. Su tali aspetti v. le considerazioni di R. BIN, *La « leale collaborazione » tra prassi e riforma*, in *Le Regioni*, 3-4, 2007, 393 ss.; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa « concorrente », leale collaborazione e « strict scrutiny »*, in *Le Regioni*, 2-3, 2004, 587 ss.

(67) Ovvero forme di « raccordo » tra Stato e Regioni diverse dalla mera collabora-

Con questa sentenza, invece, l'esigenza di tenere conto delle competenze regionali sembra del tutto accantonata, in nome della necessità di garantire in modo effettivo ed uniforme il nucleo irriducibile di un diritto sociale in un momento di crisi economica (68). Non è allora improprio affermare che i livelli essenziali siano divenuti una nuova declinazione dell'interesse nazionale in termini di uniforme tutela dei diritti (69). Quello che però tale pronuncia contribuisce a chiarire — come abbiamo messo in luce — è la connessione tra i livelli essenziali e la c.d. « dottrina » della tutela minima dei diritti fondamentali (70).

Un'ultima notazione. — La Corte, come abbiamo visto, assolve una dubbia scelta statale richiamando le ragioni della crisi, dell'emergenza e della difficile contingenza economica. Nella sentenza sembrano esservi numerose contraddizioni dovute soprattutto alla difficoltà di rinvenire un criterio di verifica della « creazione » di un nuovo titolo di competenza statale. Non ci pare astratto ritenere che per giustificare questi interventi sarebbe stato più utile invocare altri parametri costituzionali, ad esempio riferendosi all'art. 120 Cost. che menziona espressamente il principio dell'« unità economica » o, magari, usare l'art. 117, comma 1, Cost., sfruttando il limite dei principi costituzionali o delle norme comunitarie in aggiunta a richiamo degli artt. 3 e 38 Cost.

Al di là di queste considerazioni, è probabile che le cose siano più complicate ed il ruolo decisivo in questa sentenza sia stato giocato da altri fattori, anzitutto dalla delicata legittimazione della Corte costituzionale nel sistema, specie in momenti come questo in cui la sentenza è stata scritta, nel quale il ruolo della Corte è stato (purtroppo!) messo in discussione; è altresì presumibile che sull'agire della Corte rifletta la relativa ambiguità della riforma costituzionale e la difficoltà di individuare un criterio univoco di attribuzione del potere legislativo (71). Il modo in cui la Corte richiama le ragioni della solidarietà e della eguaglianza e gli obiettivi di natura economica sono però segnali della ricerca di una lettura unitaria della Costituzione, che armonizzi le ragioni dell'autonomia con le ragioni dell'accentramento a seconda delle esigenze che i giudici costituzionali si trovano a bilanciare (72).

Dunque, non appare fuori luogo domandarsi quale effetto avrà questa sentenza. Abbiamo già riconosciuto che essa introduce un nuovo criterio nella distribuzione del

zione, come suggerisce S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano 2008, 42 ss.

(68) La Corte insomma sembra non tenere conto che oltre all'emergenza, anche il riparto delle competenze è frutto di uno « specifico giudizio di valore da parte dei Costituenti e poi del legislatore costituzionale sulla spettanza della relativa attribuzione con riferimento alla tutela di tali valori ». In dottrina sul punto cfr. A. PACE, *I progetti « PC ai giovani » e « PC alle famiglie »: esercizio di potestà legislativa esclusiva statale o violazione della potestà regionale residuale?*, in questa *Rivista* 2004, 3221 ss.

(69) Su tale punto A. GUZZAROTTI, *Diritti fondamentali e Regioni: il nuovo Titolo V alla prova della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Ist. del fed.*, 5, 2008, 599 ss.

(70) E in questo modo la Consulta contribuisce a chiarire che nelle decisioni riguardanti contemporaneamente il piano delle competenze e il piano dei diritti vi è un aspetto che precede anche la determinazione dei livelli essenziali ed uniformi, cioè la tutela da garantire in condizioni di eguaglianza su tutto il territorio nazionale.

(71) Non bisogna dimenticare che la difficoltà di utilizzare le nuove norme sul criterio di riparto del potere legislativo tra Stato e Regioni ha amplificato la responsabilità della Corte, sulla quale è stato scaricato tutto il peso di restituire un minimo di razionalità a questo impianto. Su questi aspetti v. le considerazioni svolte da U. DE SIERVO, *Il sistema delle fonti: il riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 6, 2004; P. CARETTI, *Quale futuro per il nostro incerto regionalismo*, in *Le Regioni*, 1, 2006, 3 ss.

(72) M. LUCIANI, *La « Costituzione dei diritti » e la « Costituzione dei poteri »*. *Noterelle brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in (a cura di), *Studi Crisafulli*, vol. II, Padova 1985.

potere legislativo tra Stato e regioni combinandolo con una lettura decisamente centralista della tutela dei diritti. Pare doversi riconoscere che almeno in quest'ultimo periodo la Corte costituzionale abbia lasciato intendere che l'assetto delle competenze tra stato e regioni si presta ad una impostazione « fortemente caratterizzata nel senso della separazione/contrapposizione tra centro e periferia e perciò molto lontano dal modello (...) del federalismo/regionalismo cooperativo fondato sulla possibile integrazione delle competenze e sul loro esercizio in forma collaborativa » (73).

ERIK LONGO

(73) Cfr. A. ANZON, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale: il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino 2002, 209.