



ELENA VIVALDI

I DIRITTI SOCIALI TRA STATO E REGIONI:

IL DIFFICILE CONTEMPERAMENTO TRA IL PRINCIPIO UNITARIO E LA PROMOZIONE DELLE AUTONOMIE *

SOMMARIO: 1. L’assetto costituzionale delle competenze inerenti la tutela dei diritti sociali; 2. I diritti sociali negli statuti regionali: una occasione persa?; 3. Il ruolo della legge regionale nella tutela dei diritti sociali: i fattori di condizionamento della effettiva possibilità, per le Regioni, di dettare norme concernenti la tutela di diritti sociali; 4. Quale autonomia regionale in materia di politiche sociali? Dall’applicazione del criterio della prevalenza a quello della leale collaborazione; 5. I limiti all’intervento regionale in materia di tutela della salute; 6. Prime riflessioni conclusive e prospettive aperte.

1. L’ASSETTO COSTITUZIONALE DELLE COMPETENZE INERENTI LA TUTELA DEI DIRITTI SOCIALI

Come noto, la Costituzione Italiana, affermando il principio di eguaglianza formale e sostanziale, ha posto i diritti sociali come “antecedente non discutibile”, costitutivo del nostro ordinamento, impegnando i pubblici poteri, quindi il legislatore nazionale, ma anche quelli regionali, a realizzarne i contenuti¹. Dal canto suo, la riforma del 2001

* Una versione sintetica del presente Intervento può leggersi nel *Volume* che raccoglie gli atti del Convegno con il titolo *Dal criterio della prevalenza alla leale collaborazione: quale autonomia legislativa regionale in materia di politiche sociali?*

¹ S. Gambino, *Stato e diritti sociali. Fra Costituzioni nazionali e Unione europea*, Napoli, 2009.

ha costituzionalizzato la nozione di “livelli essenziali delle prestazioni”, inserendola proprio nella disposizione relativa al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni (laddove, per la prima volta, si parla espressamente di diritti sociali), ma anche nell’art. 119 comma 5 Cost., allorché, nell’affermare l’autonomia finanziaria e tributaria delle Regioni (e degli enti locali) si dispone che lo Stato possa stanziare finanziamenti particolari affinché lo richieda la garanzia dei predetti livelli, nonché nell’art. 120 Cost. nel quale è disciplinato il potere sostitutivo del Governo nei confronti degli enti territoriali minori allorché sia posta in pericolo l’effettività, ancora una volta, del contenuto irrinunciabile del principio di uguaglianza espresso, in via generale, all’art. 3 Cost.

Come si desume dalla breve ricostruzione sopra proposta, il nuovo impianto costituzionale, pur indirizzandosi verso una più spiccata autonomia degli enti territoriali, ha teso ad assicurare l’unitarietà ed indivisibilità della Repubblica attraverso l’affidamento in capo al garante ultimo della Repubblica (lo Stato) il potere di determinare in astratto il contenuto essenziale dei diritti (art. 117, comma 2, lett. m), il potere-dovere di intervenire finanziariamente allorché la loro fruizione sia posta in discussione dall’impossibilità economica degli enti minori a farvi fronte (art. 119, comma 5), nonché il potere di intervenire per la loro applicazione concreta in caso di inerzia degli organi a ciò preposti (art. 120, comma 2).

Lo scopo della norma è chiaramente quello di limitare la sperequazione territoriale a fronte di un generalizzato rafforzamento dei poteri legislativi e finanziari degli enti sub statali, che ha, almeno potenzialmente, riflessi importanti sulla disciplina e sulla concreta attuazione di molti diritti sociali. Infatti, dopo il 2001, l’assetto costituzionale delle competenze presenta una potestà esclusiva statale in materia di previdenza sociale e nella individuazione delle norme generali sull’istruzione. Quanto alle



competenze concorrenti, nel cui ambito spetta ancora allo Stato la determinazione dei principi fondamentali, compaiono la tutela e la sicurezza del lavoro, l'istruzione e la tutela della salute; sono assegnate, invece, alla competenza esclusiva delle Regioni l'assistenza sociale e la formazione professionale. Per tutti questi diritti, al di là di quale sia l'ente territoriale competente a legiferare, si può parlare di diritti *aterritoriali*, nel senso che non ammettono differenziazione oltre una certa soglia, in ragione dello spazio: in sostanza per questi diritti occorre individuare, mediante *il livello essenziale di prestazione*, quel quantum di tutela, garanzia e soddisfazione che deve essere comunque disponibile per il titolare del diritto, con la conseguenza che se la prestazione non viene garantita, il diritto sarà violato e il suo titolare dovrà disporre di adeguati strumenti di reazione².

In questo senso il legislatore di revisione costituzionale si è mosso con l'evidente intento di consegnare alle Regioni un importante spazio di normazione, abbandonando il modello dell'uniformismo e del centralismo, al quale ha corrisposto, nei primi anni di attuazione dell'ordinamento regionale, una legislazione regionale priva di innovatività.

Certo è che, non diversamente rispetto a quanto disposto nella vecchia formulazione dell'art. 117 Cost., anche in questo caso il legislatore costituzionale ha adottato il criterio della rigorosa separazione delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni. Come è stato efficacemente osservato, si è seguito "a far luogo ad una distribuzione di materie, pur se operata con tecnica parzialmente innovativa, pretendendo (illusoriamente) che anche la nuova linea di demarcazione dei confini tra sfere di competenza possa essere chiaramente tracciata e stabilmente tenuta ferma unicamente facendo leva su etichette poste a mo' di cartelli d'ingresso di ogni

² L. Torchia (a cura di), *Welfare e federalismo*, Bologna, 2005.



“campo” materiale”³. In questo modo si crea quindi una divaricazione innaturale tra materie e potestà, da un lato, ed interessi meritevoli di tutela dall’altro, interessi che, lo ha dimostrato il momento storico che stiamo vivendo, hanno portato ad operare scelte che, pur operando talvolta fuori dal formalmente il riparto di materie, sono state sorrette dalla necessità di tutelare la persona e la sua dignità intrinseca.

A fronte di tale quadro costituzionale pare importante chiedersi se il testo costituzionale, abbia prefigurato un *nuovo statuto dei diritti sociali*⁴, tale domanda poggiandosi sul presupposto della stretta interdipendenza tra le due parti della Costituzione e quindi della precaria distinzione tra “Costituzione dei diritti” e “Costituzione dei poteri”⁵. In altri termini occorre riflettere sulla questione relativa alla compatibilità tra il principio di unità della Repubblica e la presenza di disomogeneità territoriali nell’erogazione delle prestazioni concernenti i diritti.

Peraltro l’intento di sviluppare un approfondimento sulla dimensione regionale dei diritti, e di quelli sociali in particolare, trova la sua ragione non solo nei nuovi poteri demandati dalla riforma costituzionale alle Regioni, ma anche in vista di una più compiuta realizzazione degli specifici valori di solidarietà che esse sono chiamate a soddisfare, per ragioni istituzionali, oltretutto per tradizione, e ciò proprio in considerazione della loro “prossimità, culturale e territoriale, rispetto alle esigenze della comunità che vive ed opera in quell’ambito”⁶.

³ A. Ruggeri, *Neoregioanlismo e tecniche di regolazione dei diritti sociali*, in *Diritto e società*, 2001, pag. 198.

⁴ In merito ad altri fattori altri in grado di incidere, oggi, sullo statuto dei diritti sociali, si rinvia a G. Razzano, *Lo “statuto” costituzionale dei diritti sociali*, in www.gruppodipisa.it

⁵ M. Luciani, “*Costituzione dei diritti*” e “*Costituzione dei poteri*”. *Noterelle brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, vol. II, Padova, 1985, pag. 497 e ss.

⁶ Così G. M. Flick, *Nuovi diritti, ruolo delle Regioni e decentramento*, in *Federalismo fiscale*, 2010, 1, pag. 9 e ss.



E' possibile che vengano ad esistenza diritti sociali regionali, che quindi non sono già previsti né dalla Costituzione, né dal legislatore statale? Cosa accade per questi? In altri termini “la lett. m dell’art. 117, comma 2 esplica la sua valenza garantista solo per i diritti sociali espressamente previsti in Costituzione, oppure per tutti i diritti sociali, anche quelli previsti solo da leggi ordinarie?”⁷. Tali domande pongono interrogativi che vanno al di là di valutazioni relative all’ampiezza della potestà normativa regionale, investendo delicate questioni interpretative che tornano in gioco ogni qualvolta si parli di “nuovi diritti”⁸ o di diritti che si presentano quale evoluzione e mera esplicitazione⁹ di quelli previsti da espresse previsioni costituzionali.

Dovendo lasciare da canto tali questioni, che qui non possono essere adeguatamente affrontate, e tornando sul punto relativo alla capacità del legislatore regionale di introdurre diritti meritevoli di considerazione allorché si ragioni di assicurare una eguaglianza di trattamento su tutto il territorio nazionale, i nodi teorici da sciogliere non sono pochi¹⁰.

In primo luogo occorre ricordare che è pacifico, anche nella giurisprudenza costituzionale, che la disciplina statale dei diritti possa essere integrata *in melius*

⁷ G.U. Rescigno, *I diritti civili e sociali fra legislazione esclusiva dello Stato e delle Regioni*, in S. Gambino (a cura di), *Il nuovo ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Giuffrè, 2002, pag. 116.

⁸ Sul punto si rinvia S. Scagliarini, *Diritti sociali e nuovi diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in www.gruppodipisa.it.

⁹ A. Ruggeri, *Unità - indivisibilità dell’ordinamento, autonomia regionale, tutela dei diritti fondamentali*, in www.giurcost.org, pag. 3.

¹⁰ Come è stato efficacemente osservato, “Non poche volte, infatti, si assiste a ritagli, anche assai incisivi, in seno ad una data sfera di competenze, in ragione appunto della *natura degli interessi* che non darebbe modo al titolare della sfera di poterne fare oggetto di regolazione. E allora si tratta di stabilire a che titolo le Regioni possano disciplinare i diritti fondamentali e, una volta che si sia data risposta affermativa al quesito, se la disciplina stessa possa spingersi fino al punto di dare riconoscimento dei diritti (in particolare di “nuovi diritti”) ovvero solo concorrere, con norme aventi carattere meramente specificativo-attuativo, alla *tutela* di diritti che abbiano altrove (e, segnatamente, in Costituzione o in altre Carte) la fonte *prima* ed *esclusiva* del riconoscimento stesso”. Così A. Ruggeri, *Unità - indivisibilità dell’ordinamento*, cit., pag. 3.



attraverso l'intervento regionale¹¹ e che, in questi casi, la Regione stessa non possa operare un trattamento differenziato, praticando delle irragionevoli discriminazioni tra i possibili beneficiari del diritto che si trovano nel medesimo territorio¹².

Da un lato vi è chi afferma che “libero il legislatore, secondo i casi statale o regionale, di individuare e tutelare altri diritti sociali oltre quelli previsti direttamente in Costituzione, ma una volta che li ha individuati, la tutela di tali diritti, per gli aspetti essenziali, e cioè appunto per quanto riguarda il livello essenziale delle prestazioni, deve essere eguale per tutti, in tutto il territorio nazionale”. Questo, però, comporterebbe che l'eventuale introduzione di un diritto sociale in una Regione finisca per pesare come un “enorme fardello” sulle spalle del legislatore nazionale, dovendo esso stesso disciplinarne il contenuto essenziale in modo da garantire la sua erogazione in modo uniforme (senza contare, poi, le implicazioni finanziarie derivanti dal precetto costituzionale secondo cui il fondo perequativo deve assicurare l'integrare finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali).

Dall'altro lato sta chi ha affermato la possibilità che alcuni diritti possa avere la loro base nella legge regionale, ma che tali diritti “non possono toccare quei profili originari della persona umana che non si legano all'appartenenza ad una comunità politica”. In altri termini gli stessi diritti vivrebbero solo in una dimensione organizzativa, non toccando e non potendo toccare la definizione di persona e la sua

¹¹ Si veda, a titolo di esempio, la sent. n. 322/2009.

¹² La Corte costituzionale ha affermato chiaramente questo principio nella sent. n. 432/2005, relativamente ad una legge regionale che non includeva i cittadini stranieri tra i fruitori del diritto a circolare gratuitamente sui servizi di trasporto pubblico, se totalmente invalidi per cause civili. Essa, affermando che non pare “enucleabile dalla norma impugnata altra ratio che non sia quella di introdurre una preclusione destinata a scriminare” nega che vi sia, nel caso di specie “causa giustificatrice, idonea a ‘spiegare’, sul piano costituzionale, le ragioni poste a base della deroga” (§ 5.2 considerato in diritto).



collocazione nel sistema dei valori costituzionali. Si tratterebbe di tutti quelle posizioni giuridiche soggettive che si concretizzano in sovvenzioni, in provvidenze, in attribuzione di sussidi economici “anche in settori estranei a quelli in cui Stato ha definito gli standard minimi di tutela, ovvero di “servizi sociali, di prestazioni pubbliche dirette a soddisfare bisogni primari ed essenziali della cittadinanza”¹³.

Si tratta però di capire in quale rapporto starebbero tali interventi con l’art. 38 Cost. e con l’evoluzione che lo stesso, al pari dell’art. 32 Cost, ha subito con riferimento all’ampliamento dei destinatari e delle situazioni di bisogno cui la norma tende a garantire una copertura, e ciò anche alla luce di quella giurisprudenza costituzionale secondo la quale la materia assistenza sociale “identifica 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 e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario” (sentenza n. 10/2010, sentenze n. 168 e n. 124 del 2009; sentenze n. 168 e n. 50 del 2008, ecc.).

A fronte di tali interrogativi ci pare che alcune risposte possano essere date analizzando le modalità con le quali tale modello costituzionale sia stato attuato attraverso le soluzioni enunciate dalla giurisprudenza costituzionale, sia con riferimento, più in generale, alla conformazione assunta dalla legge regionale, sia, più in particolare, con riguardo alle decisioni prese in merito alla tutela di singoli diritti sociali, quando vi sia stato un contrasto o una sovrapposizione di competenze. Ad una prima analisi, infatti, il bilanciamento tra il principio di autonomia (e, quindi, il rispetto del riparto di competenza) e le aspettative di tutela dei diritti sembra non

¹³ G.M. Flick, *Nuovi diritti*, cit., pag. 15.



essere stato paritario, “essendosi risolto nella messa da canto del riparto stesso per dar voce ai diritti, in ultima istanza alla dignità della persona umana”¹⁴.

2. I DIRITTI SOCIALI NEGLI STATUTI REGIONALI: UNA OCCASIONE PERSA?

Un primo punto di vista da assumere per valutare il peso delle fonti regionali nella tutela dei diritti sociali ci pare essere quello che parte dalla analisi degli statuti regionali.

Non è un caso che già i primi statuti contenessero disposizioni programmatiche, contenenti l'indicazione di finalità eccedenti l'ambito della organizzazione amministrativa dell'ente, con il chiaro intento di rivendicare un ruolo di rappresentanza generale delle comunità territoriali, che peraltro la Corte ha da tempo riconosciuto¹⁵. È chiaro quindi che, con le riforme intervenute a cavallo degli anni 2000, sia accresciuta, anche formalmente, l'autonomia politica delle Regioni e che esse abbiano voluto esercitare, sia attraverso lo statuto che le leggi regionali, una attività normativa tesa a dar voce agli interessi espressi dalla comunità di riferimento.

La diversa formulazione adottata con la legge costituzionale del 1999, infatti, ha portato a ritenere che l'ambito di normazione della carta statutaria fosse notevolmente ampliato rispetto al passato, arrivando a comprendere anche la disciplina di diritti

¹⁴ Così A. Ruggeri, *Unità- indivisibilità dell'ordinamento*, cit., pag. 5.

¹⁵ Il ruolo “politico” della Regione, di rappresentanza degli interessi delle comunità territoriali di riferimento è stato riconosciuto proprio anche del testo costituzionale pre-riforma. In particolare nella sent. n. 829/1988 si afferma che “Questo ruolo di rappresentanza generale degli interessi della collettività regionale e di prospettazione istituzionale delle esigenze e, persino, delle aspettative che promanano da tale sfera comunitaria deriva alle singole regioni dal complessivo disegno costituzionale sulle autonomie territoriali (come ulteriormente precisato dal d.P.R. n. 616 del 1977) e, in primo luogo, dall'art. 5 Cost. e dai principi fondamentali contenuti nelle disposizioni iniziali della Costituzione”. Inoltre “In base a questi principi si legittima una presenza politica della regione, in rapporto allo Stato o anche ad altre regioni, riguardo a tutte le questioni di interesse della comunità regionale, anche se queste sorgono in settori estranei alle singole materie indicate nell'art. 117 Cost. e si proiettano al di là dei confini territoriali della regione medesima” (§ 2.2. del considerato in diritto).



fondamentali (tra cui, appunto, i diritti sociali) e le politiche e i programmi per la loro attuazione. Ne è sembrata una prova proprio la formulazione dell' art. 117, comma 2, lett. m, della Costituzione: la disposizione richiamata, statuendo che lo Stato ha competenza esclusiva nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, pare presupporre, appunto, che i diritti sociali (e civili) possano essere disciplinati, garantiti e tutelati da diversi soggetti, e proprio per questo ha attribuito alla competenza esclusiva della legge statale il compito di determinare il nucleo essenziale che deve essere garantito su tutto il territorio nazionale, ed il cui rispetto si impone alla attività normativa delle singole Regioni¹⁶.

Un ulteriore argomento interpretativo volto a giustificare la competenza dello Statuto a disciplinare i diritti¹⁷ e le politiche sociali in via integrativa o aggiuntiva rispetto alla regolamentazione statale è stato rinvenuto nella stessa formulazione dell'art. 123, comma 1, della Costituzione, allorché si fa riferimento ai “principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento” della Regione¹⁸. Se infatti il richiamo ai principi di organizzazione si giustifica in base alla necessità che gli statuti

¹⁶ In altri termini la formulazione contenuta nell'art. 117, comma 2, lett. m, avrebbe il significato di consentire che, garantito il livello essenziale da parte dello Stato, le Regioni possano ampliare la portata e la garanzia dei diritti sociali già garantiti a livello costituzionale. Si veda E. Rossi, *Principi e diritti nei nuovi Statuti regionali*, in Rivista di diritto costituzionale, 2005, pag. 60 e ss.

¹⁷ Distingue tra *riconoscimento* e *tutela* dei diritti A. Ruggeri, secondo il quale il riconoscimento può avvenire solo da una fonte idonea, “per capacità di escursione di raggio e profondità di effetti”, a coprire l'intero territorio nazionale (dunque “solo la Costituzione o altre Carte”); la tutela “in quanto volta a specificare-attuare la disciplina in parola, può avvenire anche [...] dagli statuti”, i quali hanno una innata vocazione a rappresentare “nel modo più immediato e genuino” l'identità regionale (A. Ruggeri, *Unità-indivisibilità dell'ordinamento*, cit., pag. 11-12).

¹⁸ In tal senso, E. Rinaldi, *Corte costituzionale, riforme e statuti regionali: dall'inefficacia giuridica delle norme programmatiche al superamento dell'ambigua distinzione tra contenuto “necessario” e contenuto “eventuale”*, in Giurisprudenza costituzionale, 2004, 6, pag. 4073; E. Rossi, *Principi e diritti nei nuovi Statuti regionali*, cit., M. Rosini, *Le norme programmatiche dei nuovi statuti*, in M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna 2006.



disciplinino le competenze e le attribuzioni degli organi regionali, il rinvio ai principi di funzionamento pare non poter rappresentare altro se non la base giuridica che consente allo statuto di indicare le priorità e gli obiettivi che l'ente pone alla base della propria azione¹⁹ e che sono a fondamento del patto sociale tra rappresentanti e rappresentati. Del resto, la competenza della Regione a disciplinare i principi e i programmi per la garanzia *ulteriore* di diritti sociali (e civili) pare valere ancor di più dopo la riforma del titolo V della parte II della Costituzione che, conferendo a quest'ultima una più spiccata autonomia legislativa, le ha attribuito la potestà normativa esclusiva o concorrente in molte materie strumentali all'attuazione dei diritti sociali e, in generale, ha delineato la Regione quale ente esponenziale, a competenza generale, delle collettività sociali lì rappresentate e interprete del complesso dei relativi interessi ed aspettative²⁰.

Dall'analisi degli statuti regionali pare potersi affermare che, pur muovendosi nel solco tracciato dalla Costituzione²¹ e nonostante qualche incertezza stilistica, essi abbiano registrato l'evoluzione normativa e sociale realizzata in questi anni, sia con riferimento al risalto dato ad alcuni dei principi organizzativi che connotano l'azione dei pubblici poteri e dei privati cittadini, sia per quel che riguarda alcune recenti acquisizioni sostanziali in materia di politiche sociali.

¹⁹ M. Olivetti, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni federali?*, Il Mulino, Bologna, 2002; E. Rossi, *Principi e diritti*, cit.

²⁰ Così E. Longo, *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, Macerata, 2006, pag. 244.

²¹ Sono pochi, infatti, i diritti nuovi che possiamo individuare e dei quali, peraltro, è discussa la qualificazione in termini di diritti sociali; tra questi sono da ricordare, ad esempio, il diritto dei consumatori alla sicurezza e qualità dei prodotti (affermato dall'art. 6 dello Statuto dell'Umbria e dall'art. 10 dello Statuto del Piemonte) e i diritti degli animali (affermati dall'art. 5, comma 2, dello Statuto delle Marche, dall'art. 6, comma 2, dello Statuto del Piemonte e dall'art. 4, lett. 1, dello Statuto della Toscana).



Per quanto riguarda il primo aspetto, è senz'altro da leggere in questo senso il risalto dato alla sussidiarietà, orizzontale e verticale: richiamata in tutti gli Statuti, in quasi tutti i casi compare menzionata tra i principi fondamentali che guidano l'azione regionale. Per quanto riguarda, invece, il secondo aspetto, l'innovazione più significativa è l'attenzione per un concetto di salute che interessa in modo più diretto che in passato l'*ambiente*, e quindi ambiti quali lo *sport* e più in generale, la *cultura*. Questa concezione più ampia delle politiche sociali si riflette senz'altro sui destinatari di tali interventi, notevolmente estesi rispetto al passato. Infatti, se in tutti gli statuti si fa riferimento alle “fasce deboli” della popolazione, in alcuni si specificano in modo puntuale le tipologie via via considerate - immigrati, disabili, anziani, bambini - e gli interventi loro rivolti.

Nonostante questi aspetti, per i quali si può parlare di *aggiornamento ai contenuti della legislazione sociale* degli ultimi venti anni in ordine agli interessi da tutelare e ai criteri ordinatori dell'azione pubblica, le disposizioni considerate contengono obiettivi e politiche²² molto generali, spesso prive di indicazioni attuative²³, che si caratterizzano quindi sia una certa vaghezza concettuale, sia per mancanza di innovatività e forza propulsiva in ordine alla enunciazione di nuovi interessi da tutelare. Probabilmente, già in sede di approvazione dei nuovi statuti, sarebbero state auspicabili scelte più marcate in relazione al “modello sociale di welfare da perseguire”²⁴, soprattutto in relazione alla competenza regionale residuale in materia di

²² Secondo la distinzione individuata da E. Longo, *op. cit.*, pag. 249

²³ Ha parlato di “slogan programmatici piuttosto vuoti di significato” R. Bin, *Nuovi Statuti e garanzie dei diritti*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, 2, pag. 195 e ss.

²⁴ E. A. Ferioli, *Le disposizioni dei nuovi statuti regionali sulla tutela dei diritti sociali: tanti proclami e scarsa efficacia giuridica*, in E. Catelani, E. Cheli (a cura di), *I principi negli statuti regionali*, Bologna, 2008, pag. 60.



politiche sociali e alla luce dell'assetto decentrato che è andato strutturandosi nel sistema dei servizi italiano.

Ad attenuare la sensazione di aver “perso un’occasione” nella stesura dei nuovi statuti, e, nonostante il quadro costituzionale di riferimento sia oggi notevolmente mutato e la Regione possa essere considerata un ente a competenza generale che, su un piano di parità con comuni, province, città metropolitane e Stato, fonda la Repubblica, la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di alcune delle finalità inserite negli Statuti regionali, ha statuito, come noto, che tali enunciati sono privi di valore giuridico, e pertanto carenti di forza lesiva rispetto alla Costituzione. Infatti, tali affermazioni, pur essendo inserite in un atto normativo, si collocherebbero “sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell’approvazione dello statuto”.²⁵ In questo senso, tali disposizioni non possono neanche essere assimilate alle norme programmatiche contenute nelle Carte costituzionali, le quali hanno un ruolo importante, non solo di orientamento del legislatore, ma anche nella interpretazione delle norme vigenti.

Lo stesso dubbio si era proposto oltre trenta anni fa, quando furono approvati i primi statuti delle Regioni ordinarie. Anche in quel caso, nonostante l’ente regionale ricoprisse un ruolo completamente diverso nell’assetto delle competenze istituzionali, i consigli regionali inserirono negli statuti disposizioni che fuoriuscivano dall’ambito che, allora, l’art. 123 Cost. gli riservava. A tale proposito la Corte costituzionale ebbe

²⁵ Corte cost., sent. n. 379/2004, § 2 del considerato in diritto. Sul punto si rinvia alle considerazioni di R. Bifulco, *Nuovi statuti regionali e (nuovi) diritti regionali*, in *Giurisprudenza italiana*, 2001; P. Caretti, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, in *Le Regioni*, 2005, n. 3; M. Olivetti, *Nuovi statuti*, cit.; E. Rossi, *Principi e diritti*, cit. pag. 51 e ss.; A. Ruggeri, *La Corte, la «denormativizzazione» degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, in *Le Regioni*, 2005, pag. 41 e ss.



modo di pronunciarsi affermando che, pur potendosi inserire disposizioni ulteriori (il cosiddetto contenuto eventuale), era peraltro opinabile la loro efficacia giuridica²⁶.

Peraltro, è da osservare che, anche se non fosse intervenuta la Corte costituzionale a dichiarare le disposizioni programmatiche prive di efficacia giuridica²⁷, il tenore letterale delle stesse²⁸ e le formulazioni utilizzate segnalano senz'altro la scarsa capacità di tali disposizioni di *conformare* la legislazione regionale, come, invece, si sarebbe potuto immaginare.

3. IL RUOLO DELLA LEGGE REGIONALE NELLA TUTELA DEI DIRITTI SOCIALI: I FATTORI DI CONDIZIONAMENTO DELLA EFFETTIVA POSSIBILITÀ, PER LE REGIONI, DI DETTARE NORME CONCERNENTI LA TUTELA DI DIRITTI SOCIALI

²⁶ Si veda la sentenza n. 171/99 della Corte costituzionale.

²⁷ A tal proposito, per poter valutare quale possa essere in futuro il ruolo assunto da tali disposizioni statutarie, preme sottolineare che il Consiglio di Stato (sez. V, sent. 4502/2011 del 27 luglio 2011), confermando la pronuncia del Tar Campania di annullamento dei decreti presidenziali di nomina dei componenti della Giunta (in cui era presente un unico componente di sesso femminile), ha affermato che “le norme principio, delle quali si può dire che sono anche programmatiche, non vengono in tal modo caratterizzate e diversificate da ogni altra quanto alla loro efficacia: esse sono e restano direttamente e immediatamente regolatrici delle materie cui si riferiscono; hanno, secondo le regole comuni, efficacia abrogatrice delle norme anteriori contrastanti. Sono, cioè, per dirla grossolanamente ma chiaramente, norme come tutte le altre; e come tutte le altre, più o meno generali che siano, concretamente applicabili alle situazioni e rapporti della vita reale che sono rivolte a disciplinare”. In particolare, con riferimento all’art. 46, comma 3, dello statuto della regione Campania, che richiede una equilibrata presenza nella Giunta di entrambi i sessi, non può dirsi soddisfatto con la nomina di un unico componente di sesso femminile. “Si tratta di una regola chiara, inequivocabile, che, come tale, deve essere rispettata, non soltanto per ragioni legate al concetto di cogenza giuridica, ma per insuperabili logiche di coerenza e di sistematicità, che impongono a tutti i soggetti dell’ordinamento, ma in special modo alle Istituzioni tutte, un rigoroso rispetto delle norme che essi stessi contribuiscono a porre ad applicare, essendo le Istituzioni l’architrave dell’ordinamento giuridico e, in ultima analisi, della convivenza civile e pacifica di tutti i cittadini”.

²⁸ Parla di formule inutilmente ripetitive del dettato costituzionale, “afflitte da una retorica sconclusionata, complessivamente incapaci di cogliere e rappresentare la specificità dell’identità regionale”, A. Ruggeri, *Unità - indivisibilità dell’ordinamento*, cit. pag. 14.



All'indomani della riforma costituzionale, la Corte costituzionale fu chiara nel delineare la nuova veste del potere normativo regionale, affermando, nella sent. n. 282/2002, che si doveva procedere ad individuare la competenza del legislatore regionale quando non esistessero riserve, esclusive o parziali, di competenza statale²⁹.

In verità, se si guarda oggi a quella che è stata l'evoluzione, nella giurisprudenza costituzionale, del ruolo assunto dalle fonti locali, ciò che appare evidente è non soltanto una inversione del metodo seguito per l'individuazione del legislatore competente (mentre ieri si procedeva, per così dire, “dall'astratto al concreto”, oggi, a partire dal caso concreto si tenta di individuare il nucleo della materia, e quindi il legislatore competente) ma anche un capovolgimento nell'esito di tale ricerca, in quanto oggi il criterio della prevalenza³⁰ favorisce le competenze nominate e soprattutto quelle del comma 2 dell'art. 117 Cost.³¹.

Ciò si è tradotto in una seria difficoltà di individuare un effettivo ambito residuale “puro o chiuso” della legge regionale, mentre è molto più frequente “il configurarsi di ambiti residuali aperti alle ingerenze statali ed alla c.d. concorrenza di competenze, se non addirittura l'esclusione dei detti ambiti residuali per la più o meno varia prevalenza delle competenze esclusive statali o di quelle concorrenti”³².

²⁹ “Nel quadro del nuovo sistema di riparto della potestà legislativa risultante dalla riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione realizzata con la legge costituzionale n. 3 del 2001” si deve muovere “non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale” (Corte cost., sent. n. 282/2002, § 3 del considerato in diritto).

³⁰ Sul criterio della prevalenza in funzione limitativa della competenza regionale a dettare una disciplina inerente ai diritti fondamentali, si veda M. Belletti, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale*, Roma, 2012, pag. 132 e ss.

³¹ Così C. Salazar, *Il ruolo delle fonti normative regionali nel sistema generale delle fonti (nazionali ed europee)*, relazione al convegno “Il regionalismo italiano dall'Unità alla costituzione e alla sua riforma”, Roma, 19-21 ottobre 2011.

³² M. Belletti, *Percorsi di ricentralizzazione* cit., pag. 184. Nello stesso senso si veda anche S. Parisi, *Potestà residuale e «neutralizzazione» della riforma del Titolo V*, in *Scritti in onore di Michele*



La conseguenza, per il tema oggetto della presente riflessione, è stata quella di un forte condizionamento dello spazio lasciato, in queste materie, all'autonomia regionale. In particolare, dalla analisi della giurisprudenza costituzionale appaiono molteplici e diverse le tecniche approntate per limitare la discrezionalità regionale nella tutela dei diritti sociali e far prevalere le ragioni della garanzia dei diritti su quelle dell'autonomia³³: dalla delimitazione "anomala" delle materie, al concreto utilizzo del criterio di prevalenza, al principio di leale collaborazione³⁴, considerato spesso sufficiente a giustificare una compressione dell'autonomia legislativa regionale³⁵, fino, poi, ai casi in cui la Corte ha ritenuto perfino superfluo attenersi agli strumenti collaborativi (si pensi a quanto affermato nella sent. n. 10/2010).

A tutto ciò è da aggiungere la poca chiarezza utilizzata dal legislatore costituzionale del 2001 nello scrivere la lett. m dell'art. 117, comma 2, che ha comportato la possibilità di far rientrare nel "contenitore" dei livelli essenziali di tutto, dai principi regolativi dei diritti e delle politiche sociali, alla struttura organizzativa del servizio che eroga le prestazioni, alle tipologie di servizi da prestare o alle quantità di

Scudiero, Napoli, 2008, pag. 1597 e ss.; Id, *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, 2011, pag. 341 e ss.

³³ In questo senso M. Belletti, *Percorsi di ricentralizzazione* cit.; A. Ruggeri, *Summum ius summa iniuria, ovvero quando l'autonomia regionale non riesce a convertirsi in servizio per i diritti fondamentali (a margine di Corte cost. n. 325/2011)*, in www.giurcost.org; Id., *Regioni e diritti fondamentali*, in *Giurisprudenza italiana*, 2011, 6, pag. 1461 e ss.

³⁴ "E' laddove - a giudizio insindacabile della Corte - si dimostri impossibile utilizzare il criterio [della prevalenza] che viene in soccorso il canone della leale collaborazione: formula magica che ricorda il *deus ex machina* delle antiche tragedie greche, peraltro dotato della straordinaria virtù di sapersi presentare ogni volta con volti diversi, la cooperazione stessa esibendo varietà di forme espressive e capacità graduata, ora più o meno intensa, di appagamento delle istanze di autonomia". Così A. Ruggeri, *Unità-indivisibilità dell'ordinamento*, cit.

³⁵ Sui criteri adottati dalla Corte costituzionale per risolvere problemi inerenti la ripartizione del potere legislativo tra Stato e Regioni, si veda F. Benelli, R. Bin, *Prevalenza e "rimaterializzazione" delle materie: scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, 2009, pag. 1185 ss.



prestazioni da erogare³⁶, con conseguente difficoltà di individuare lo spazio, pur residuo, lasciato alle fonti regionali. Sul punto si è espressa da ultimo la Corte costituzionale³⁷ affermando che la *ratio* di tale previsione è quella di “rappresentare la base giuridica anche della previsione e della diretta erogazione di una determinata provvidenza, oltre che della fissazione del livello strutturale e qualitativo di una data prestazione, al fine di assicurare più compiutamente il soddisfacimento dell’interesse ritenuto meritevole di tutela, quando ciò sia reso imprescindibile [...] da peculiari circostanze e situazioni” (Corte cost., sent. n. 10/2010). In forza di questo titolo competenziale lo Stato può quindi, non solo individuare il livello qualitativo e strutturale delle prestazioni in genere, ma può giungere a determinarle ed erogarle direttamente attraverso i propri organi.

Su queste premesse, la compressione dell’autonomia regionale è stata particolarmente importante in materia di assistenza sociale, di competenza residuale regionale, e quindi materia nella quale sarebbe stato possibile uno sviluppo di discipline legislative regionali le più diversificate tra di loro; mentre, come vedremo, appare più limitata la limitazione della potestà concorrente in materia di tutela della salute³⁸, nei cui confronti i limiti più incisivi sono apparsi quelli derivanti dalla forza

³⁶ A. D’Aloia, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2003, pag. 1063 e ss.

³⁷ Per una ricostruzione dei filoni della giurisprudenza costituzionale in materia di livelli essenziali delle prestazioni si veda G. Guiglia, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza e dell’evoluzione interpretativa*, in Padova, 2007.

³⁸ Con riferimento a tale materia, peraltro, il Giudice delle leggi ha avuto modo di precisare, in più occasioni, che la “tutela della salute [è] assai più ampia rispetto alla precedente materia assistenza sanitaria e ospedaliera” che, sotto la vigenza del vecchio Titolo V, era di competenza concorrente (Corte cost., sent. n. 181/2006, § 4.1 del considerato in diritto). Si sofferma sull’utilizzo del criterio della prevalenza per regolare i rapporti tra la materia di potestà concorrente “tutela della salute” e quella, residuale, “assistenza e organizzazione sanitaria”, M. Belletti, *Il difficile rapporto tra “tutela della salute” e “assistenza e organizzazione sanitaria”. Percorsi di una “prevalenza” che diventa “cedevole”*, in *Le Regioni*, 2006, pag. 1176 e ss.



assunta dai principi della materia di legislazione concorrente “coordinamento della finanza pubblica”.

Tali dati assumono una importanza maggiore se letti parallelamente ad alcuni elementi quantitativi che vengono sia dai rapporti sullo stato della legislazione, sia dalle annuali relazioni sulla giurisprudenza della Corte costituzionale. In questo senso ci pare da segnalare il fenomeno della diminuzione delle leggi regionali: secondo gli ultimi dati disponibili³⁹, infatti, nel 2010 le leggi regionali sono 578, contro le 709 del 2009 e le 640 del 2008⁴⁰. Peraltro pare significativo che il numero delle leggi del macro settore “servizi alla persona e alla comunità” (settore che contiene la formazione relativa, tra le altre materia, alla tutela della salute, ai servizi sociali e assistenza), che dal 2005 aveva conosciuto una crescita costante e significativa, tale da collocare il settore al primo posto tra quelli di “competenza” regionale, abbia anch’esso subito una contrazione⁴¹. La tendenza è confermata se si passa ad analizzare, in particolare, la normativa concernente più specificamente le materie di competenza residuale, la quale subisce anch’essa una flessione, passando da un valore che nei due anni precedenti (2008-2009) oscillava intorno al 45% ad un valore circa del 36%.

³⁹ Si veda il Rapporto 2011 sullo stato della legislazione, in www.camera.it. Per una analisi quantitativa e qualitativa della formazione regionale., si veda anche A. G. Arabia, C. Desideri, *L’attività normativa nella settima legislatura regionale*, in Issirfa-CNR, Terzo rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia, Milano, Giuffrè, 2005, pag. 479 e ss; C. Desideri, *L’attività normativa delle Regioni. La produzione legislativa nella VIII legislatura delle Regioni ordinarie*, in Issirfa-CNR, Sesto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia, Milano, Giuffrè, 2011, pag. 451 e ss.

⁴⁰ Anche se su questo dato probabilmente ha inciso la fine della legislatura (che ha interessato tutte le Regioni ordinarie ad eccezione dell’Abruzzo e del Molise), che ha portato ad un intensificarsi dell’attività legislativa in vista delle nuove elezioni, avvenute nella prima parte del 2010, per il rinnovo delle assemblee regionali.

⁴¹ Si passa infatti da un valore del 28% del 2009 a quello del 21% del 2010. Di queste, il numero più rilevante delle leggi attiene proprio alla materia “servizi sociali e assistenza (con 30 leggi su 118), seguito da quelle in materia di “tutela della salute” (dati tratti dal Rapporto 2011 sullo stato della legislazione, pag. 26, in www.camera.it).



Come accennato sopra, pare interessante leggere questi dati insieme a quelli relativi all'attività svolta dalla Corte con riferimento al giudizio in via principale. A fronte di una flessione del contenzioso Stato-Regioni registrata negli anni 2007-2008-2009, dal 2010 si assiste infatti ad un nuovo acuirsi della conflittualità, che si è manifestata attraverso un forte incremento dei giudizi in via principale rispetto all'anno 2010, sia in termini percentuali che assoluti, nonché in un deciso aumento percentuale dei ricorsi regionali rispetto all'anno 2010, dovuto prevalentemente all'impugnativa della normativa emergenziale emanata dallo Stato per fronteggiare la crisi finanziaria.

4. QUALE AUTONOMIA REGIONALE IN MATERIA DI POLITICHE SOCIALI? DALL'APPLICAZIONE DEL CRITERIO DELLA PREVALENZA A QUELLO DELLA LEALE COLLABORAZIONE

Quanto ai condizionamenti capaci di influenzare l'estensione della potestà legislativa (residuale) regionale in materia di politiche sociali, possiamo ricordare l'utilizzo da parte della Corte costituzionale del cosiddetto criterio della prevalenza⁴²: di fronte a leggi il cui contenuto non pare riconducibile ad un'unica dimensione, ma coinvolge una pluralità di interessi, ognuno dei quali riferibile ad una materia diversa, essa ha attribuito la titolarità del potere normativo ad un ente piuttosto che ad un altro, a volte mortificando l'affermata autonomia legislativa regionale. Questo sistema è

⁴² Un altro criterio utilizzato dalla Corte per comprimere la competenza legislativa regionale è quello dell'individuazione della *ratio* desumibile dalla legge o dalla norma impugnata. In questi casi la Corte, invece di partire dalla delimitazione in astratto dei confini della materia, assume come riferimento gli obiettivi specifici della disposizione dedotta in giudizio. Tale criterio, per la materia che qui interessa, è stato utilizzato nella sent. n. 287/2004, con la quale il c.d. bonus bebè è stato considerato quale misura previdenziale e non di politica sociale, in base alla considerazione che la disposizione impugnata "costituisce espressione di quella tutela previdenziale della maternità riconosciuta alla donna in quanto tale [...] a prescindere da ogni situazione di bisogno, di disagio o di difficoltà economica, e non soltanto in quanto collegata ad una attività di lavoro subordinato o autonomo".



stato utilizzato, ad esempio, nella sent. n. 370/2003⁴³, con la quale la Corte ha ricondotto la disciplina degli asili nido e degli interventi per il loro sostegno ad una molteplicità di ambiti materiali che, tuttavia, attengono prevalentemente alla materia “istruzione” e, per alcuni profili, a quella della tutela del lavoro, entrambe di competenza concorrente. La soluzione adottata è stata criticata in dottrina in quanto in contrasto da un lato con il ruolo che le leggi regionali hanno avuto nell’evoluzione della normativa sugli asili nido, dall’altro con la ricostruzione che la stessa legge 6 dicembre 1971, n. 1044 ha compiuto della materia, riconoscendo un ruolo di primo piano alle leggi regionali⁴⁴.

In questo senso, e sulla stessa linea, appare anche la sent. n. 50/2008 con la quale la Corte si è pronunciata sulla legittimità, tra le altre, delle disposizioni concernenti il fondo per le politiche della famiglia, finalizzato genericamente “a promuovere e

⁴³ Per un commento della pronuncia si rinvia a E.A. Ferioli, *Esiti paradossali dell’innovativa legislazione regionale in tema di asili nido, tra livelli essenziali ed autonomia finanziaria regionale*, in *Le Regioni*, 2004, pag. 743 e ss.

⁴⁴ Non è stato ritenuto applicabile, dalla Corte, il criterio della prevalenza nella sent. n. 226/2010, con la quale si è pronunciata sulla legittimità della disposizione, contenuta all’ art. 3, comma 40 della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), secondo cui “I sindaci, previa intesa con il prefetto, possono avvalersi della collaborazione di cittadini non armati al fine di segnalare alle Forze di polizia dello Stato o locali eventi che possano arrecare danno alla *sicurezza urbana ovvero situazioni di disagio sociale*”. La Corte ha dichiarato illegittima la norma limitatamente alle parole “disagio sociale”. Nel caso di specie, infatti, si ritiene non possa essere invocato il criterio della prevalenza - come pure era stato sostenuto dall’Avvocatura dello Stato - al fine di ricondurre l’intera disciplina in esame nell’alveo della competenza statale in quanto l’applicazione di questo strumento per comporre le interferenze tra competenze concorrenti implica da un lato, una disciplina che, collocandosi alla confluenza di un insieme di materie, sia espressione di un’esigenza di regolamentazione unitaria, e, dall’altro, che una tra le materie interessate possa dirsi dominante, in quanto nel complesso normativo sia rintracciabile un nucleo essenziale appartenente ad un solo ambito materiale, ovvero le diverse disposizioni perseguano una medesima finalità (sentenza n. 222 del 2006). Mentre, nell’ipotesi in esame, il riferimento alle “situazioni di disagio sociale”, che richiamano l’ambito materiale dell’assistenza sociale di competenza residuale regionale, si presenta come un elemento *spurio* ed *eccentrico* rispetto alla ratio ispiratrice delle norme impugnate (§ 5.4 del considerato in diritto).



realizzare interventi per la tutela della famiglia, in tutte le sue componenti e le sue problematiche generazionali, nonché per supportare l'Osservatorio nazionale sulla famiglia" (art. 19, comma 1, del d.l. n. 223 del 2006)⁴⁵.

Esse, da un lato, si sostanziano nella previsione di interventi di politica sociale volti a rimuovere o superare le situazioni di bisogno o di difficoltà che la persona incontra nel corso della sua vita, e sono quindi riconducibili all'ambito materiale dei servizi sociali di spettanza regionale; dall'altro, tuttavia, i finanziamenti paiono riconducibili anche ad ambiti materiali di competenza esclusiva dello Stato, quali quelli della materia ordinamento civile ed organizzazione amministrativa dello Stato (art. 117, comma 2, lett. g, h, l, Cost.), in riferimento all'istituzione ed al finanziamento dell'Osservatorio nazionale, al sostegno delle adozioni internazionali, al sostegno dell'attività dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile. Pertanto, considerando la natura unitaria e indivisa del fondo in esame e l'impossibilità di individuare un ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri, la Corte costituzionale censura la mancata previsione di un idoneo meccanismo di concertazione con le regioni in conformità al principio di leale collaborazione che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie; e che, nel caso di specie, avendo riguardo agli interessi coinvolti,

⁴⁵ Il Fondo era stato inizialmente *salvato* (sent. n. 453 del 2007) in quanto la disciplina impugnata (l'art. 19 del decreto-legge n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 4 agosto 2006, n. 248, il quale aveva previsto la mera istituzione del Fondo presso la presidenza del Consiglio dei ministri) era stata ritenuta inidonea a ledere sfere di spettanza regionale. In quell'occasione la Corte costituzionale consolidò il principio per cui l'enunciazione del proposito di destinare risorse per finalità indicate in modo ampio e generico non può di per sé ritenersi sufficiente a concretizzare un'immediata lesione delle competenze regionali, essendo talvolta necessario attendere le norme nelle quali quel proposito si concretizza, sia per l'entità delle risorse sia per le modalità di intervento sia, ancora, per le materie direttamente e indirettamente implicate da tali interventi. Nel caso risolto dalla sent. n. 50/2008 le disposizioni impuginate rappresentano proprio la concretizzazione del generico proposito enunciato nelle norme istitutive del Fondo, stabilendone le finalità e le modalità di ripartizione.



dovrà concretizzarsi nella previsione dello strumento dell'intesa con la Conferenza unificata⁴⁶. Ecco quindi venire in gioco il criterio della leale collaborazione⁴⁷ che assume rilievo quando una determinata normativa “si trovi all'incrocio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale, senza che sia individuabile un ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri”⁴⁸ e che trova la sua sede principale nel sistema

⁴⁶ Per un commento alla decisione, si veda F. Biondi dal Monte, *La Corte costituzionale torna sui fondi statali vincolati, con alcune novità in materia di immigrazione*, in *Le Regioni*, 2008, pag. 638 e ss.

⁴⁷ Sul principio di leale collaborazione prima della riforma del titolo V della Costituzione, si ricorda *l'obitum dictum* della sent. 219/1984, laddove si auspica che, nell'applicazione della legge, i rapporti tra Stato e Regioni ubbidiscano assai più che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione, che la Corte ritiene compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionali. Si veda inoltre la sent. 8/1985, con la quale la Corte rileva un *intreccio di interessi*: per ogni materia dell'art. 117 “non è esclusa la possibilità di identificare materie sostanzialmente diverse secondo la diversità degli interessi, regionali o sovra-regionali, desumibile dall'esperienza sociale e giuridica. Ma lo stabilire in quali forme le due specie di interessi debbano venir considerate e reciprocamente armonizzate compete in larga misura alla legge statale ordinaria cui spetta, in particolar modo, decidere in che limiti ed a quali effetti l'intreccio riscontrabile fra gli interessi nazionali e regionali richieda che vengano introdotti congegni di cooperazione tra le Regioni e lo Stato, anziché separare con nettezza gli oggetti dell'una e dell'altra competenza”. Sul tema si veda P. Carrozza, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, pag. 489 ss.

⁴⁸ Si vedano le sentenze nn. 201, 24 del 2007; nn. 234 e 50 del 2005. Sul rapporto tra i principi di prevalenze e leale collaborazione si veda in particolare la sent. 50/2005, in cui la Corte si occupa della delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro, mettendo in relazione i due principi: “Questioni di legittimità costituzionale possono quindi anzitutto insorgere per le interferenze tra norme rientranti in materie di competenza esclusiva, spettanti alcune allo Stato ed altre, come l'istruzione e formazione professionale, alle Regioni. In tali ipotesi può parlarsi di concorrenza di competenze e non di competenza ripartita o concorrente. Per la composizione di siffatte interferenze la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l'adozione di principi diversi: quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, ma anche quello della prevalenza, cui pure questa Corte ha fatto ricorso (v. sent. 370/2003), qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre”.



delle Conferenze⁴⁹. Nel caso in esame quindi la Corte, pur dichiarando l'illegittimità della norma sottoposta al suo esame, nella parte in cui non prevede la conclusione di una intesa con la Conferenza Unificata, “salva” un fondo avente incidenza chiara anche in una materia affidata alla legislazione residuale regionale, legittimando quindi una violazione dell'autonomia legislativa e finanziaria.

A conclusioni nella sostanza analoghe si perviene con la sentenza n. 121/2010 relativa al c.d. Piano casa. In quella circostanza, con particolare riferimento alla disposizione concernente il Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa da parte di giovani coppie, la Corte, pur riconoscendo che anche in questo caso si tratta di una disciplina che concerne la materia “servizi sociali”, afferma che le istanze regionali sono salvaguardate, in questo caso, dalla previsione di una procedura di codecisione Stato - Regioni per la gestione del fondo (nonché dalla circostanza secondo cui sono comunque fatte salve le competenze regionali in materia di politiche abitative). Si sottolinea anche in questo caso che il bilanciamento effettuato dal legislatore è il portato temporaneo della “perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. e di imperiose necessità sociali, indotte anche dalla attuale grave crisi economica nazionale e internazionale”, che la Corte ha ritenuto essere giustificazioni sufficienti, ma contingenti, per leggi statali di tutela di diritti sociali limitative della competenza

⁴⁹ Principio che torna in campo allorquando sia ravvisabile un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, in presenza del quale lo Stato è abilitato a disciplinare siffatto esercizio per legge, e ciò anche se quelle stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale (sentenze nn. 303/2003 e 6/2004), sempre che la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, assistita da ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia previsto un coinvolgimento della Regione interessata in ossequio al principio di leale collaborazione. In quel caso la Corte dichiara la insufficienza del quadro competenziale derivante dall'art. 117 perché “assetti costituzionali fortemente invasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione delle competenze” (sent. n. 303/2003).



legislativa residuale delle Regioni nella materia dei servizi sociali (sent. n. 121/2010, §18.2. del considerato in diritto).

Ma la pronuncia più significativa, che dà conto di quanto possa essere profondamente compromessa, per esigenze di tutela dei diritti sull'intero territorio nazionale, l'autonomia regionale in materia di politiche sociali è senz'altro la sent. n. 10/2010⁵⁰, in precedenza richiamata. Con tale pronuncia, infatti, è fatta salva la disciplina statale della social card⁵¹, che la Corte riconosce quale misura di sostegno collegata a situazioni di estremo bisogno, e dunque situata nell'alveo della materia servizi sociali, ma ricondotta, nel caso di specie, alla competenza statale quale espressione di una specifica prestazione costituente livello essenziale di un diritto sociale. In altre parole, in ragione della grave crisi economica, e costituendo la social card attuazione del livello essenziale delle prestazioni sociali, pur versando in materia assistenziale, è legittimo l'intervento statale anche in violazione del principio della

⁵⁰ Per un commento della pronuncia si veda A. Anzon Demming, *Potestà legislativa regionale residuale e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, pp. 155 e ss.; ivi, E. Longo, *I diritti sociali al tempo della crisi. La consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*, pag. 164 e ss., e F. Saitto, *Quanto l'esigenza di tutela della dignità fonda, nell'emergenza economica, la competenza statale*, pag. 182 e ss; si veda, inoltre, C. Panzera, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in *Le Regioni*, 2010, pag. 941 e ss; 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.

⁵¹ In questo senso la nuova social card riprende alcuni dei tratti caratterizzanti il reddito minimo di inserimento, inserito nella legge n. 449/98 (legge finanziaria per il 1998) e definito dal successivo decreto legislativo n. 237/98. Anche quella misura era costituita da trasferimenti monetari e da programmi di inserimento, che, insieme, avevano lo scopo di perseguire l'integrazione sociale e l'autonomia economica dei soggetti destinatari. Come noto, tale istituto fu poi sostituito dalla legge n. 350/2003 (finanziaria per il 2004), con il reddito di ultima istanza (RUI), istituto di carattere regionale, che lo Stato si limitava a cofinanziare attraverso una quota del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (FNPS) in quelle regioni che lo avessero introdotto (art. 3, comma 101). Con la sent. n. 423/2004 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità del vincolo di destinazione posto al FNPS per il finanziamento del RUI, in quanto l'istituto in commento afferiva alla materia "servizi sociali", di competenza residuale regionale, violando così l'autonomia legislativa e finanziaria regionale.



leale collaborazione⁵², in quanto essa ha lo “scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di estremo bisogno, vantino un diritto fondamentale [...] inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana” (§ 6.3 del Considerato in diritto).

La pronuncia è significativa perché rompe con tutti i precedenti che, a partire dalla sent. 88/2003, avevano interpretato la clausola del 117, comma 2 lett. m come espressiva di una trasversalità “mite”⁵³, in un sistema multilivello di attuazione dei diritti, regolato dal principio di leale collaborazione.

5. I LIMITI ALL'INTERVENTO REGIONALE IN MATERIA DI TUTELA DELLA SALUTE

In materia di tutela della salute il rispetto delle istanze regionali e la necessaria partecipazione di queste ultime ai procedimenti inerenti l'individuazione dei livelli essenziali⁵⁴ è stata pressoché costante, non conoscendo le deroghe cui abbiamo fatto sopra riferimento⁵⁵, che hanno accompagnato l'individuazione di tali livelli in materia sociale.

⁵² Sulla procedura di definizione dei livelli essenziali in materia sociale, si rinvia, in generale, a F. Pizzolato, *La procedura per la determinazione dei livelli essenziali di assistenza sociale*, in www.amministrazioneincammino.it.

⁵³ C. Salazar, *Il ruolo delle fonti normative*, cit.

⁵⁴ Sul tema, da ultimo, L. Trucco, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria*, in www.gruppodipisa.it.

⁵⁵ Pone in luce le differenze di disciplina nella determinazione dei livelli essenziali tra l'ambito materiale dell'assistenza sociale e della tutela della salute, F. Pizzolato, *La procedura per la determinazione dei livelli essenziali di assistenza sociale*, cit., pag. 13 e ss, secondo il quale “Non si può ritenere che con la sentenza 88 (e nemmeno con le pronunce successive) la Corte abbia voluto irrigidire, come costituzionalmente necessaria e vincolata, la procedura fissata dalla legislazione vigente per i livelli sanitari. E ancora meno ciò può dirsi per l'assistenza sociale. I due ambiti, pur intrecciati e certamente contigui, ricevono dall'ordinamento una, per quanto discutibile, sicura differenziazione, come si evince chiaramente dal diverso riparto tra Stato e Regioni del relativo potere legislativo e dalla diversa attribuzione delle potestà amministrative e di gestione”.

Dalla sentenza n. 88/2003 la Corte ha, infatti, con chiarezza affermato che in materia di livelli essenziali delle prestazioni la rilevante compressione dell'autonomia regionale, pur ammessa, deve essere accompagnata da procedure che permettano alla Regione di essere coinvolte nei processi decisionali di attuazione⁵⁶: pur ammettendo infatti che “la potestà normativa secondaria spetta allo Stato ai sensi dell’art. 177, comma 6, ha cura di ribadire che “la legge statale dovrà determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie⁵⁷”. Ed alla prima occasione utile la Consulta ha individuato ed imposto uno strumento tale che laddove la necessità (il diritto) di uguaglianza prevalga su quella di differenziazione le regioni non vengano del tutto depauperate dei propri poteri decisionali, fermo restando il ruolo di legislatore prevaletto dello Stato, quale tutore di istanze insuscettibili di alcuna differenziazione territorialmente condizionata⁵⁸.

Peraltro il principio è ribadito, con forza, nella sent. n. 134/2006⁵⁹, con la quale il Giudice delle Leggi afferma che lo Stato non può disciplinare i livelli essenziali in

⁵⁶ C. Panzera, *I livelli essenziali delle prestazioni secondo i giudici comuni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2011, pag. 379; Id., *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in *Le Regioni*, 2010, pag. 941 e ss.

⁵⁷ Già da questa pronuncia, infatti, la Corte ha riconosciuto in capo al legislatore statale “un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una 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” (sent. n. 88/2003, § 4 del considerato in diritto).

⁵⁸ C. Di somma, *Livelli essenziali di assistenza e leale collaborazione attraverso l'intesa*, in www.forumcostituzionale.it.

⁵⁹ Nello stesso senso si veda anche la sent. 98/2007, con la quale la Corte costituzionale, pur affermando che le procedure di leale collaborazione possono applicarsi ai procedimenti legislativi “solo in quanto l’osservanza delle stesse sia imposta direttamente o indirettamente, dalla Costituzione”, richiama le sentenze 88/2003 e 134/2006, laddove ha ritenuto costituzionalmente necessario “che la determinazione dei livelli essenziali sia concordata e non unilateralmente imposta dallo Stato. Nell’ancora successiva sent. 162 del 2007, la Corte ribadisce la necessaria applicazione



violazione del principio di leale collaborazione, nemmeno sostituendo all'intesa un mero parere della Conferenza permanente Stato-Regioni. Con la stessa sentenza la Corte si pronuncia anche sull'art. 1 comma 169 della legge n. 311/2004, il quale prevede che siano fissati gli standard qualitativi, strutturali, tecnologici di processo e di esito, nonché quantitativi dei livelli essenziali di assistenza. La Corte qualifica tali standard come *integrazioni* e *specificazioni*, sul versante attuativo, dei livelli essenziali delle prestazioni, e, quindi, come esercizio della competenza assegnata allo Stato dall'art. 117, comma secondo, lettera m Cost.. Infatti nella sentenza si specifica che non può essere negata la possibilità del legislatore statale di giungere ad una più analitica ed effettiva tutela dei livelli essenziali di assistenza e che “non è definibile, almeno in astratto, un livello di specificazione delle prestazioni che faccia venire meno il requisito della loro essenzialità, essendo questo tipo di valutazioni costituzionalmente affidato proprio al legislatore statale.” Peraltro la pronuncia⁶⁰ è degna di nota perché con essa il giudice delle leggi non si limita a giustificare il possibile intervento invasivo dello Stato nella disciplina di aspetti molto dettagliati delle prestazioni essenziali, ma chiarisce che questo debba essere sorretto dalle stesse garanzie procedurali che caratterizzando l'individuazione delle prestazioni essenziali. In questo senso, come è stato efficacemente osservato, “l'intesa sembrerebbe divenire elemento imprescindibile, non solo perché formalmente previsto in una legge (come poteva sembrare con riferimento alla sent. 88), ma, *quoad*

del criterio della leale collaborazione, ricollegando quest'ultimo al particolare “intreccio delle discipline”.

⁶⁰ Nel caso sottoposto all'attenzione della Corte le ricorrenti hanno lamentato non solo la violazione della loro potestà legislativa, ma anche la lesione del principio di leale collaborazione, offeso, quest'ultimo, dall'individuazione dei predetti standard attraverso un regolamento del Ministro della Salute che avrebbe dovuto essere adottato “sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome”, anziché previa intesa con la stessa.



substantiam, in quanto cioè soddisfacitivo della leale collaborazione, la cui mancanza può dunque contestarsi ad una procedura, sia pure - questa volta - definita con legge”⁶¹.

La compressione dell'autonomia regionale, se non per il procedimento di individuazione dei livelli essenziali, sembra invece passare, per la materia considerata, attraverso gli strumenti che la Corte utilizza per assicurare il contenimento della spesa sanitaria. Tale esigenza, che ha moltiplicato la previsione di limiti e vincoli alle competenze regionali, è stata sostenuta con forza nella giurisprudenza costituzionale: il coordinamento della finanza pubblica⁶² (materia di competenza concorrente) è così risultato un importante elemento di legittimazione di disposizioni puntuali, soprattutto nei confronti di quelle Regioni per le quali vi sia stata la definizione di un piano di rientro⁶³. A tal proposito non possiamo non ricordare la sentenza n. 36/2005 della Corte costituzionale, nella quale sono state respinte le questioni di costituzionalità sollevate da alcune Regioni nei confronti di una serie di disposizioni contenute nella legge finanziaria n. 289/2002, ed in particolare, per quel che qui interessa, dell'art. 52, comma 4, lettera d), nella parte in cui subordina l'accesso delle Regioni al finanziamento integrativo del Servizio Sanitario Nazionale alla condizione che esse adottino provvedimenti diretti a prevedere la decadenza automatica dei direttori generali nell'ipotesi di mancato raggiungimento dell'equilibrio economico delle

⁶¹ Così F. Pizzolato, *La procedura per la determinazione dei livelli essenziali*, cit., pag. 12.

⁶² D. Cabras, *Appunti sul tema del coordinamento della finanza pubblica tra Unione europea, Stato e autonomie territoriali*, in www.federalismi.it; L. Cavallini Cadeddu (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Napoli, Jovene, 2011; G. Rivosecchi, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Rivista dell'associazione italiana dei costituzionalisti*, 2012, n.1;

⁶³ Si veda a tal proposito la sent. 155/2011, dove si legge che, essendo stato accertato che la Regione Puglia non ha rispettato il patto di stabilità interno, sarebbero “revocati di diritto gli incarichi dirigenziali ed i contratti di lavoro che la disposizione impugnata ha inteso invece salvaguardare”. In merito è stato sottolineato in dottrina quanto tale disciplina in realtà estremamente penetrante e non già di mero coordinamento, è “tale da creare un serio *vulnus* all'autonomia regionale”. Così M. Belletti, *op. cit.*, pag. 227.



aziende sanitarie ed ospedaliere. Le disposizioni impugnate – dice la Corte – si collocano certamente nel quadro della competenza legislativa regionale concorrente in materia di tutela della salute, ma anche nell’ambito di quegli obiettivi di finanza pubblica e di contenimento della spesa al cui rispetto sono tenute le Regioni, in base ad un principio ormai “risalente” nella legislazione statale”, i quali stabiliscono progressivi “adeguamenti” del concorso statale nel finanziamento della spesa sanitaria a fronte della realizzazione di determinati impegni di razionalizzazione nel settore in oggetto. Proprio le esigenze di coordinamento della finanza pubblica giustificano restrizioni all’autonomia organizzativa regionale. La previsione di specifici adempimenti da parte del legislatore statale costituisce quindi, secondo la Corte, una “norma di principio” che indica un risultato da raggiungere (la decadenza automatica dei direttori generali in caso di mancato raggiungimento dell’equilibrio economico delle aziende stesse), lasciando le Regioni un adeguato spazio per disciplinare i presupposti sostanziali e le forme procedimentali per applicare la predetta sanzione. Come è stato efficacemente osservato, “anche in rapporto alle altre materie di competenza concorrente l’estensione della materia ‘tutela della salute’ assume contorni assai elastici, potendo, a seconda dei casi e delle necessità, ampliarsi o ridursi”⁶⁴.

Tale flessibilità dei confini della materia risulta ancora più significativa se si passa ad analizzare quelle pronunce che, lungi dall’intervenire in discipline relative all’organizzazione e stabilizzazione del personale, paiono più direttamente connesse alla tutela del diritto alla salute⁶⁵ e quindi al riconoscimento ed ampliamento di

⁶⁴ Così C. Tubertini, *La giurisprudenza costituzionale in materia di tutela della salute di fronte alla nuova delimitazione delle competenze statali e regionali*, in www.astridonline.it

⁶⁵ Si pensi alla sent. n. 203/2008 con la quale la Corte, su ricorso della regione Veneto, si è pronunciata in merito alla legittimità dell’art. 1, comma 796, lettera p, della legge n. 296 del 2006, con



determinate prestazioni o esenzione a particolari categorie di destinatari. Emblematica al riguardo è la recente sentenza n. 325/2011⁶⁶, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1 e 2 della legge della Regione Puglia n. 19 del 2010 (legge di bilancio per il 2011), che aveva indebitamente esteso l'esenzione dal ticket per le spese sanitarie ad alcuni soggetti⁶⁷ non rientranti nella previsione di cui all'art. 8, c. 16, della legge n. 537 del 1993. Ad avviso della Corte, infatti, tale ultima disposizione “costituisce un principio fondamentale della legislazione sia in materia di tutela della salute, sia in materia di coordinamento della finanza pubblica” che, in quanto tale, si impone alla impugnata disposizione della legge regionale, illegittima, quindi, per contrasto con l'art. 117, comma 3.

Come è stato rilevato⁶⁸, in questo caso il delicato contemperamento tra l'esigenza di autonomia e quella di garanzia dei diritti, mostra qui con evidenza come il *favor* riconosciuto ai secondi operi *a senso unico*: “Si è infatti ammesso il carattere recessivo delle norme costituzionali sulle competenze per dar fiato alle norme sui diritti, allo scopo di dar modo a questi ultimi di trovare un qualche appagamento, alle pur difficili condizioni complessive di contesto” ma, quando l'invasione di campo sia stata operata

il quale è stato introdotto (e successivamente variamente modificato relativamente all'applicazione temporale della misura) un ticket di 10 euro per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale. La Corte, nell'occasione, ha dichiarato non fondata la questione sul presupposto che “l'autonomia legislativa concorrente delle regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa”. In particolare, in questo caso, il contenimento della finanza pubblica è stato affiancato dalla necessità di garantire a tutti i cittadini, a parità di condizioni, una serie di prestazioni che rientrano nei livelli essenziali di assistenza, affinché l'offerta concreta di una prestazione sanitaria rientrante nei LEA non si presenti in modo diverso nelle varie regioni.

⁶⁶ Per un commento alla decisione, A. Ruggeri, *Summum ius summa iniuria* ... cit.,

⁶⁷ All'elencazione contenuta all'art. 8, c. 16, della legge n. 537 del 1993 la legge pugliese aggiungeva gli inoccupati, i lavoratori in cassa integrazione ordinaria e straordinaria e i lavoratori in mobilità unitamente ai loro familiari a carico e purché appartenenti a nuclei familiari con reddito complessivo estremamente esiguo.

⁶⁸ A. Ruggeri, *Summum ius summa iniuria* ... cit., pag. 11.



dalla legislazione regionale, è stato anteposto ai diritti l'esigenza della salvaguardia delle competenze.

Di fronte a tali orientamenti, che sicuramente riflettono da un lato la difficoltà di operare in un quadro competenziale segnato dalla rigidità della ripartizione delle competenze a fronte di un contesto estremamente mobile degli interessi da tutelare, dall'altro l'esigenza di far fronte ad impellenti necessità di contenimento della spesa pubblica, emerge quanto sia delicato il compito del Giudice delle leggi "chiamato a far valere, nella dialettica delle competenze e nella garanzia dei diritti, l'effettività di valori e di beni costituzionalmente protetti", potendo lo stesso comprimere l'autonomia politica delle Regioni ogniqualvolta il legislatore nazionale attui forme di tutela destinate ad assicurare l'eguaglianza e la pari dignità dei soggetti su tutto il territorio⁶⁹.

6. PRIME RIFLESSIONI CONCLUSIVE E PROSPETTIVE APERTE

La riforma costituzionale ha quindi complicato il riparto delle competenze inerenti all'intervento in materia di welfare, e non sempre è stato sufficiente, come abbiamo cercato di mettere in luce, l'intervento compensativo (per perdita dei poteri normativi delle Regioni) della Corte costituzionale, finalizzato ad imporre il rispetto del principio di leale collaborazione. E ciò sia perché gli strumenti e le sedi dove questo coinvolgimento si attua sono espressione del potere esecutivo e non comportano quindi l'intervento degli organi a cui la Costituzione affida il potere legislativo, sia

⁶⁹ S. Gambino, *Regioni e diritti fondamentali. La riforma costituzionale italiana nell'ottica comparatistica*, in S. Gambino (a cura di) *Il nuovo ordinamento regionale. Competenza e diritti*, Giuffrè, 2002, pag. 3 e ss.



perché il modello cooperativo italiano “si è affermato in modo squilibrato, giacché segue e non precede l'intervento del legislatore statale”⁷⁰.

La conseguenza di ciò è che sembra rimanere poco dell'autonomia regionale nella previsione e nella garanzia dei diritti sociali. Una autonomia, peraltro, presa poco sul serio proprio dal livello di governo centrale che, negli ultimi anni, ha introdotto misure di politica sociale perlopiù attraverso disposizioni sparse in decreti leggi o in norme puntuali contenute nella annuali leggi finanziarie⁷¹. Si pensi, per fare un esempio relativo ai tempi più recenti, al decreto legge n. 201/2011 recante “Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici”, convertito in legge n. 214/2011, dove è prevista una riforma dell'Indicatore di Situazione Economica Equivalente (Isee) quale strumento per accedere a prestazioni sociali agevolate (art. 5), senza, per ciò che qui interessa, che sia previsto alcun coinvolgimento⁷² di Regioni ed enti locali, i quali avrebbero dovuto essere coinvolti almeno per quello che attiene alla revisione dei criteri di accesso⁷³.

⁷⁰ S. Mangiameli, *Introduzione*, in Rapporto sullo stato della legislazione 2011, pag. 6

⁷¹ Sul punto sia consentito rinviare a E. Vivaldi, *Garanzia dei diritti sociali e ruolo degli enti non profit. Alcune considerazioni a margine del disegno di legge delega in materia fiscale e assistenziale (ddl n. 4566) e dei primi provvedimenti di un governo tecnico*, in Rivista dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti, 2012, 2.

⁷² A tale proposito si segnala il ricorso n. 29/2012 della Regione Veneto con riferimento proprio all'art. 5 del decreto n. 201/2011. La Regione, muovendo dal presupposto secondo cui la determinazione di criteri di accesso alle prestazioni, quali appunto l'Isee, rientra nella competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, co. 2, lett. m, denuncia il mancato rispetto del canone della leale collaborazione, il quale peraltro era stato osservato per l'approvazione della disciplina attualmente in vigore - seppure emanata prima della riforma del Titolo V della Costituzione. Il decreto legislativo n. 130/2000, infatti, nel modificare il decreto legislativo n. 109/1998, istitutivo dell'Isee, era stato emanato *sentita* la Conferenza unificata.

⁷³ Così si è espressa la Corte dei Conti, *Elementi per l'audizione sull'A.C. 4566 «Delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale»*, VI Commissione Finanze Camera dei deputati, 11 ottobre 2011, pag. 18, con riferimento al tentativo di riforma dell'Isee contenuto nel disegno di legge delega in materia fiscale e assistenziale (A.C. 4566), presentato dal precedente Governo, anche esso



Del resto, come è stato efficacemente osservato, la compressione delle competenze regionali attraverso interventi finalizzati alla tutela dei diritti non rappresenta una novità del quadro costituzionale post riforma ma, già in passato “dottrina e giurisprudenza avevano intravisto nella tutela dei diritti (e, più genericamente, di interessi) costituzionali una possibile giustificazione delle ‘ingerenze’ statali nelle competenze legislative regionali”⁷⁴. Si pensi alla sent. n. 406/1992 secondo la quale vi è un “evidente interesse nazionale, stringente ed infrazionabile” a “garantire in tutto il territorio nazionale un livello uniforme di realizzazione di diritti costituzionali fondamentali dei soggetti portatori di handicap”; o ancora alla sent. n. 109/93, che interviene in materia di azioni positive per l’imprenditoria femminile⁷⁵. Con particolare riferimento a questa ultima pronuncia, infatti, la Corte sottolinea in modo chiaro l’importanza e la necessità del ruolo dello Stato nell’intervento a tutela dei soggetti deboli. L’esercizio del potere statale di concedere agevolazioni alle imprese a prevalente conduzione femminile trova la sua ragion d’essere proprio nella “necessità di assicurare condizioni di uniformità su tutto il territorio nazionale in ordine all’attuazione di un valore costituzionale primario, come la realizzazione dell’eguaglianza effettiva delle donne e degli uomini nel campo dell’imprenditoria”. La tutela di tale valore produce indubbe interferenze sullo svolgimento delle competenze regionali (o provinciali), allorché le agevolazioni da concedere riguardino imprese

privo di alcun riferimento a procedure collaborative che potessero mitigare la compressione delle competenze legislative regionali.

⁷⁴ Così Guazzarotti, *Diritti fondamentali e Regioni: il nuovo Titolo V alla prova della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 5, 2008, pag. 601. Si veda anche R. TOSI, «*Principi fondamentali e leggi statali nelle materie di competenza regionale*», Padova, 1987, p. 176 ss., secondo cui, in presenza di diritti costituzionali come quello alla salute ex art. 32 Cost., l’intervento statale può essere più degli spazi lasciati al legislatore regionale, rispetto a quanto può avvenire in presenza di interessi costituzionali più blandamente garantiti.

⁷⁵ Entrambi gli esempi sono tratti da A. D’Aloia, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2003, pag. 1068 e ss.



operanti in settori materiali sottoposti alla disciplina dei poteri regionali (o provinciali) medesimi”⁷⁶, pertanto, in relazione a tali interferenze, il principio costituzionale di leale cooperazione esige che la decisione statale di concessione delle predette agevolazioni sia preceduta da forme di raccordo con le Regioni (o le Province autonome) nel cui ambito di competenza ricadono le attività delle imprese destinatarie dei benefici. Non pare un caso, quindi, che, nel caso richiamato, la sola parte della legge dichiarata illegittima concernesse la mancata previsione del coinvolgimento di Regioni ed enti locali in relazione all’esercizio del potere consistente nella concessione delle agevolazioni. E ciò a riprova da un lato “di chi sia, nello ‘stato regionale’, il garante dell’effettività dei diritti sociali”, dall’altro, di come, anche prima della riforma del Titolo V, il rispetto della leale collaborazione avesse il compito di contemperare il rispetto delle regole sulla distribuzione territoriale delle competenze con quello della garanzia dei principi e diritti fondamentali.

Del resto una equilibrata soluzione delle possibili contraddizioni tra istanze autonomistiche e tutela uniforme dei diritti deve tenere conto, ancora oggi, e nel mutato assetto costituzionale, dell’impossibilità di far prevalere in modo assoluto il principio competenziale o quello di tutela. Come è stato efficacemente osservato, “sarebbe ugualmente inaccettabile che lo Stato dovesse rinunciare ad ogni politica concreta di protezione dei diritti sociali, limitandosi a proclamare astratti livelli di tutela, disinteressandosi della realtà effettiva, o che le Regioni vedessero sacrificata la loro potestà legislativa piena, che sarebbe facilmente svuotata da leggi statali ispirate ad una logica centralistica di tutela sociale”⁷⁷.

⁷⁶ Corte cost., sent. 109/1993, § 3 del considerato in diritto.

⁷⁷ S. Agosta, *Dalla leale collaborazione alla tutela dei diritti fondamentali (e ritorno): il cerchio che si chiude nell’esperienza regionale siciliana*, in *Nuove autonomie*, 2012.



Pertanto, sulla base di queste considerazioni, l'esigenza più pressante pare quella di individuare degli elementi certi sulla base dei quali valutare l'appartenenza di una certa disciplina alla potestà statale, concorrente, o piena delle Regioni, nonché affinare gli strumenti di coordinamento tra livelli di governo. In questo senso la leale collaborazione, che si sviluppa a partire dall'intersezione tra promozione delle autonomie e mantenimento dell'unità ed indivisibilità della Nazione e dei contenuti fondamentali del patto di convivenza sociale si afferma di nuovo "come una chiave di lettura ineludibile del rapporto tra Stato e poteri locali"⁷⁸, che abbisogna di essere stabilizzata, rafforzata e raffinata.

Ed in ogni caso le potenzialità del nostro sistema autonomistico rischiano di rimanere formule vuote, almeno fino a che non si proceda alla riforma dei meccanismi di prelievo e ripartizione delle risorse pubbliche (secondo quanto ricordato anche nelle sentt. nn. 10 e 121 del 2010). Le considerazioni sinora svolte inducono infatti a ritenere che, finché non sarà data attuazione al sistema previsto dall'art. 119 Cost., si debbano ricercare forme concrete di bilanciamento dei principi di autonomia e di tutela dei diritti sociali, che comportino il minimo sacrificio possibile dell'uno e dell'altro. Da questo punto di vista, la completa attuazione e messa a regime di quanto previsto dalla legge n. 42/2009 necessita di effettuare un attento contemperamento tra quanto previsto dall'art. 119 Cost., la definizione e garanzia di livelli essenziali delle prestazioni⁷⁹ e la reale valorizzazione della clausola della residualità. In altri termini "i

⁷⁸ A. D'Aloia, *Giustizia e società. Il 'progetto' della Costituzione italiana*, in www.dirittifondamentali.it, pag. 9.

⁷⁹ Sul legame tra perequazione e garanzia dei diritti, D. Bifulco, *Cittadinanza sociale, eguaglianza e forma di Stato*, in L. Chieffi (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, 1999, pag. 27 e ss. ; sul tema si veda anche, più di recente, M. Bertolissi, *Il bilanciamento tra solidarietà e responsabilità nell'ambito del federalismo fiscale*, in *Federalismo fiscale*, 2011, 1, pag. 9



livelli essenziali sono la base per la modificazione ‘graduale’ del modello delle relazioni finanziarie tra lo Stato e il sistema delle autonomie; di contro la disponibilità di significative risorse per la perequazione in capo allo Stato è il presupposto di politiche capaci di orientare sostenere la realizzazione di condizioni essenziali di uniformità (o di omogeneità) dei diritti, e delle prestazioni ad essi collegate⁸⁰.

Nonostante il quadro delineato, che per certi aspetti è caratterizzato da una pluralità di limiti che sembrano fraporsi allo sviluppo della normazione regionale sui diritti, non si può non segnalare che importanti spunti di novità, i quali danno conto di una certa vivacità e vocazione naturale delle Regioni a farsi interpreti dei bisogni espressi dalle comunità che esse rappresentano, sono nondimeno individuabili. Questi, peraltro, sembrano collocarsi all’interno di una tradizione che ha visto, negli ultimi trent’anni, le Regioni quali protagoniste della implementazione di interventi di cura e sostegno dei propri cittadini in condizioni di debolezza⁸¹.

e ss.; *ivi*, C. Tubertini, *Il «sistema delle garanzie» dei livelli essenziali delle prestazioni: situazione attuale e prospettive, alla luce della legge delega sul federalismo fiscale*, 2009, pag. 167 e ss.

⁸⁰ A. D’Aloia, *Storie costituzionali dei diritti sociali*, in Scritti in onore di Michele Scudiero, Napoli, 2008, pag. 737 e ss.

⁸¹ Con riferimento alla materia della tutela della salute, si rinvia alle considerazioni di R. Balduzzi, *Cinque anni di legislazione sanitaria decentrata: varietà e coesione di un sistema nazionale-regionale*, in *Le regioni*, 2005, pag. 717 e ss., il quale sottolinea come, almeno dagli anni ‘80, in forza del carattere largamente decentrato del Servizio sanitario nazionale, le regioni abbiano dato vita a modelli legislativi, sui quali la riforma costituzionale del 2001 non pare aver avuto effetti dirompenti. Si vedano anche le considerazioni contenute in M. Luciani, *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, in E. Catelani, G. Cerrina Feroni, M.C. Grisolia (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione*, Torino, 2011, pag. 9 e ss.; *ivi*, F. Cintioli, *Diritto alla salute, interessi pubblici e ruolo delle Regioni*, pag. 35 e ss.. Con riferimento, invece, allo sviluppo della normativa regionale in materia di assistenza sociale, si veda E. A Ferioli, *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare statale al welfare municipale*, Torino, 2003; sia, inoltre, consentito rinviare a E. Vivaldi, *I servizi sociali e le Regioni*, Torino, 2008.



In tal senso ci pare siano da segnalare le tendenze che negli ultimi anni interessano la legislazione regionale in materia di inclusione sociale degli immigrati⁸² e di protezione e cura dei soggetti non autosufficienti⁸³.

Con riferimento al primo filoni di leggi regionali, si realizza, come è stato efficacemente affermato “uno dei pochi casi di legislazione regionale in una materia esclusiva ma non escludente”⁸⁴, che consente alle Regioni⁸⁵ di inserirsi nel campo appunto delle politiche sulla migrazione⁸⁶, portando così la legislazione a toccare temi di grande rilevanza in quanto strettamente connessi al riconoscimento di diritti

⁸² Si vedano: la l.r. Marche 26 maggio 2009, n. 13 Disposizioni a sostegno dei diritti e dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati; la l.r. Calabria 12 giugno 2009, n. 18 recante “Accoglienza dei richiedenti Asilo, dei rifugiati e sviluppo sociale, economico e culturale delle Comunità locali”; la l.r. Liguria 6 marzo 2009, n. 4, recante “Modifiche alla legge regionale 20 febbraio 2007, n. 7 (Norme per l'accoglienza e l'integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati); la l.r. Lazio 14 Luglio 2008, n. 10, recante “Disposizioni per la promozione e la tutela dell'esercizio dei diritti civili e sociali e la piena uguaglianza dei cittadini stranieri immigrati; la legge provinciale Bolzano 28 ottobre 2011, n. 12, recante “Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri”; la l.r. Toscana 9 giugno 2009, n. 29 contenente “Norme per l'accoglienza, l'integrazione partecipe e la tutela dei cittadini”; la l.r. Puglia 4 dicembre 2009, n. 32 “Norme per l'accoglienza, la convivenza civile e l'integrazione degli immigrati in Puglia”.

⁸³ Si pensi, da ultimo, alla l.r. n. 18/2010 del Molise recante “Interventi regionali per la vita indipendente”, alla l.r. n. 10/2010 del Piemonte recante “Servizi domiciliari per persone non autosufficienti”; alla l.r. 2/2010 della Puglia su “Istituzione del fondo regionale per il sostegno delle persone non autosufficienti e loro nuclei familiari”, alla l.r. n. 17/2010 della Basilicata, che ha disciplinato “Interventi per l'inserimento e l'integrazione sociale a favore dei sordi”; alla l.r. n. 6/2010 della Sardegna recante “Provvedimenti a favore di persone con handicap grave di cui alla legge 21 maggio 1998, n. 162”. Per una analisi delle politiche regionali di sostegno alla non autosufficienza si rinvia a G. Cuzzola, *Le politiche regionali sulla disabilità*, in E. Vivaldi (a cura di), *Disabilità e sussidiarietà. Il dopo di noi tra regole e buone prassi*, Bologna, 2012, pag. 65 e ss.

⁸⁴ C. Salazar, *Il ruolo delle fonti normative regionali*, cit.

⁸⁵ Come affermato nella sent. n. 134/2010 la potestà legislativa delle Regioni “non può riguardare aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, ma altri ambiti, come il diritto allo studio o all'assistenza sociale, attribuiti alla competenza concorrente e residuale regionale” (§ 2.2. del considerato in diritto).

⁸⁶ Sul punto C. Salazar, *Leggi regionali sui “diritti degli immigrati”*, *Corte costituzionale e “vertigine della lista”: considerazioni su alcune recenti questioni di costituzionalità proposte dal governo in via principale*, in S. Gambino, G. D'Ignazio (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali*, Milano, 2010, pag. 392 e ss.



fondamentali, che, come tali, spettano ad ogni uomo. Il nuovo quadro costituzionale ha consentito, pertanto, nonostante un impianto ancora centralistico ed uniforme, spazi per la creazione di sistemi normativi regionali⁸⁷, che paiono peraltro far emergere rilevanti difformità, nella tutela dei diritti sociali. Come è stato osservato, infatti, “alcune Regioni, nell’ambito delle proprie competenze, hanno esteso certe prestazioni di assistenza sociale anche agli stranieri non regolarmente presenti sul territorio” dando così luogo ad “un complesso asistemático di normative, talvolta incoerenti tra loro, indice di un *localismo* nel godimento dei diritti fondamentali che incide sulla condizione giuridica dello straniero, così come su quella del cittadino”. A tal proposito è emblematico quanto affermato nella sent. n. 61/2011⁸⁸ della Corte costituzionale, relativa ad una legge della Regione Campania nella quale si prescriveva l’apertura dei centri di accoglienza anche agli stranieri irregolari (art. 17, comma 2 della l.r. n. 6/2010). In questo caso, la Corte, dopo aver ricondotto la disposizione in oggetto alla materia dell’assistenza e dei servizi sociali, di competenza residuale della Regione, afferma che “l’autonomia del legislatore regionale nella materia *de qua* appare guidata dalla volontà di estendere l’accessibilità al diritto sociale ad una (sebbene precaria e temporanea) sistemazione alloggiativa, che peraltro la Corte ha ritenuto riconducibile “fra i diritti inviolabili dell’uomo di cui all’art. 2 della Costituzione”⁸⁹. L’affermazione pare di estrema importanza, perché riconosce alle Regioni la possibilità di legiferare in merito ad un diritto, dalla stessa definito come fondamentale, peraltro non esplicitamente previsto dal testo Costituzionale⁹⁰.

⁸⁷ F. Biondi Dal Monte, *Lo stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali. Appartenenza e dignità della persona*, in www.gruppodipisa.it

⁸⁸ Sull’importanza della decisione si veda C. Salazar, *Il ruolo delle fonti normative .. cit.*

⁸⁹ Sent. n. 61/2011, § 3.1 del considerato in diritto.

⁹⁰ Sul diritto all’abitazione come “nuovo” diritto, si veda S. Scagliarini, *Diritti sociali e nuovi diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in www.gruppodipisa.it.



Elementi altrettanto suggestivi ci pare emergano dal filone delle leggi regionali in materia di disabilità e non autosufficienza, il quale sta assumendo, in concreto, un ruolo sempre più importante, soprattutto laddove l'attenzione sul tema sta perdendo di centralità⁹¹ nella programmazione degli interventi di politica sociale a livello nazionale⁹². Da questo punto di vista, a parte l'interesse circa gli strumenti che le Regioni stanno utilizzando per sostenere finanziariamente tali politiche in un quadro di autonomia impositiva regionale ancora bloccato, ci preme qui sottolineare come tali interventi comportino problematiche inerenti ancora una volta lo *spessore* dell'intervento regionale, soprattutto laddove alcune leggi regionali che disciplinano interventi in favore di soggetti non autosufficienti, per far fronte al forte aumento della popolazione interessata, stanno rivedendo i sistemi di compartecipazione al costo delle prestazioni da parte del cittadino⁹³, intervenendo in un ambito, quello dei criteri di

⁹¹ Pensiamo al Fondo per la non autosufficienza, istituito con la legge n. 296/2006, finalizzato a garantire il godimento dei livelli essenziali delle prestazioni per le persone non autosufficienti, ed istituito prima di aver approvato alcuna riforma sulla quale lo stanziamento finanziario si potesse incardinare. La disposizione della legge finanziaria, infatti, non indicò alcuna prestazione essenziale per i soggetti non autosufficienti; fu solo il primo decreto di riparto delle risorse, il decreto del Ministro della Solidarietà sociale del 17 ottobre 2007, ad effettuare una prima individuazione di aree prioritarie di intervento. Quanto allo stanziamento, esso è passato dai 300 milioni di euro del 2008, ai 400 milioni nel 2009 e 2010, fino ad essere azzerato nel 2011.

⁹² Il Piano per il Sud, varato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 11 maggio per favorire l'equità, destina una parte delle risorse - 330 milioni - per l'assistenza domiciliare degli anziani non autosufficienti di sole 4 Regioni: Campania, Calabria, Puglia e Sicilia.

⁹³ Sul tema si veda, da ultimo, la legge regionale lombarda 24 febbraio 2012 n. 2 (di modifica della legge regionale n. 3/2008, recante «Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario»), che introduce il c.d. fattore famiglia quale criterio per la valutazione della capacità concorsuale delle famiglie al costo delle prestazioni sociali. Dubbi di costituzionalità sulla legge sono espressi da A. Candido, *Il costo della non autosufficienza. Profili di incostituzionalità della recente legge Lombardia n. 2/2012 sulle rette per le residenze sanitarie assistenziali*, in www.forumcostituzionale.it. Sulla configurabilità di uno strumento regionale per individuazione della capacità economica del richiedente una prestazione sociale, si veda F. Pizzolato, *Verso l'Issee regionale?*, in E. Balboni, B. Baroni, A. Mattioni, G. Pastori, *Il sistema integrato dei servizi sociali*, Milano, Giuffrè, 2007, pag. 567 e ss.



accesso⁹⁴ alla fruizioni dei diritti, almeno *contiguo* a quello della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, di competenza statale⁹⁵. A tale proposito si ricorda che il Tar Toscana⁹⁶ ha sollevato questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. m, Cost. della legge regionale Toscana n. 66/2008, istitutiva appunto del Fondo per la non autosufficienza, ove si introduce un criterio diverso e *peggiorativo* da quello previsto a livello nazionale⁹⁷ dall'art. 3 comma 2-ter del d. lgs. n. 109/1998, per l'accesso a prestazioni sociali agevolate per anziani e disabili gravi.

Sarà ancora una volta la Corte costituzionale a dover risolvere i delicati problemi di contemperamento tra esigenze di tutela uniforme dei diritti e promozione delle autonomie, che passa, anche questa volta, per la incalzante necessità, per le Regioni, di far fronte ai bisogni della propria comunità, in un quadro di riforma delle relazioni finanziarie tra livelli di governo ancora incompleto.

⁹⁴ Con riferimento ai criteri di accesso in termini di livelli essenziali delle prestazioni, si veda Corte cost. sent. n. 203/2008, secondo la quale “dell’offerta concreta di prestazioni fanno parte non solo la qualità e quantità delle prestazioni da assicurare sull’intero territorio nazionale, ma anche *le soglie di accesso*, dal punto di vista economico, dei cittadini alla loro fruizione” (§ 7 del considerato in diritto).

⁹⁵ Sul tema si veda, da ultimo, la legge regionale lombarda 24 febbraio 2012 n. 2 (di modifica della legge regionale n. 3/2008, recante «Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e sociosanitario»), che introduce il c.d. “fattore famiglia” quale criterio per la valutazione della capacità concorsuale delle famiglie al costo delle prestazioni sociali. Dubbi di costituzionalità sulla legge sono espressi da A. Candido, *Il costo della non autosufficienza. Profili di incostituzionalità della recente legge Lombardia n. 2/2012 sulle rette per le residenze sanitarie assistenziali*, in www.forumcostituzionale.it. Sulla configurabilità di uno strumento regionale per individuazione della capacità economica del richiedente una prestazione sociale, si veda F. Pizzolato, *Verso l’Isee regionale?*, in E. Balboni, B. Baroni, A. Mattioni, G. Pastori, *Il sistema integrato dei servizi sociali*, Milano, Giuffrè, 2007, pag. 567 e ss.

⁹⁶ Si veda l’ordinanza del 22 novembre 2011, n. 5.

⁹⁷ Peraltro, come accennato sopra, in via di modifica, secondo quanto previsto dall’art. 5 del decreto legge n. 201/2011 recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici», convertito in legge n. 214/2011.

