

I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione

di Claudio Panzera

(in corso di pubblicazione in “*le Regioni*”, 2010)

1. Nel panorama della giurisprudenza costituzionale in materia di «livelli essenziali delle prestazioni», il cui formale debutto si può far risalire alla sent. n. 282/2002, la decisione che qui si commenta è destinata a lasciare il segno, nel bene o nel male.

Nella prospettiva delle autonomie regionali, la pronuncia rappresenta un brutto colpo, soprattutto perché assestato al cuore della competenza regionale (potestà legislativa residuale e autonomia finanziaria). Sul fronte della tutela dei diritti fondamentali, invece, la sentenza induce al plauso per aver assicurato che l’“enunciazione” di un diritto sociale non sia disgiunta dalla sua “effettività”¹.

Ora, poiché la sent. n. 10/2010 è l’una e l’altra cosa, può soddisfare solo a metà ed è anzi probabile che scontenti qualcuno. Le affermazioni del giudice costituzionale, pur lineari nel percorso argomentativo tracciato, avrebbero forse meritato in qualche punto maggiore approfondimento e sviluppo, soprattutto perché chiamano in causa l’*emergenza* come una delle giustificazioni principali per la soluzione della controversia.

È però prematuro dire se l’esito del giudizio rappresenti una svolta destinata a consolidarsi, oppure se – come pare preferibile – rimarrà confinata sul terreno dalla quale nasce, quello delle situazioni straordinarie, eccezionali ed urgenti. Certo è che i due punti di vista confrontati, la preservazione dell’autonomia regionale e la tutela dei diritti, sono e resteranno anche in futuro al centro dei delicati equilibri legislativi e giurisprudenziali perentoriamente invocati dalla clausola costituzionale dei lep, odierna «immagine enigmatica del costituzionalismo sociale multilivello»².

2. Le doglianze delle tre ricorrenti (Piemonte, Emilia Romagna e Liguria) riguardano l’istituzione con legge dello Stato di un fondo vincolato in una materia – le politiche sociali – di competenza legislativa esclusiva delle Regioni, cui si aggiunge la doppia “aggravante” di provvedere *nel dettaglio* alla sua disciplina e concreta gestione e di farlo *in via esclusiva*, ovvero senza coinvolgere le Regioni medesime in alcuna delle fasi di messa in opera di quanto previsto (dalla fissazione dei criteri da osservare, all’individuazione dei beneficiari, alla determinazione dell’ammontare del beneficio, alla sua erogazione)³.

In sintesi: un’azione interamente e completamente statale in un ambito di spettanza regionale, per di più esclusiva. Da qui, la presunta lesione di una serie di parametri costituzionali: l’art. 117, commi 4 e 6, gli artt. 118 e 119, oltre, ovviamente, al principio di leale collaborazione.

Lo Stato, dal suo canto, si difende invocando come titolo di giustificazione ora la competenza esclusiva sui “livelli essenziali delle prestazioni” e quella sulla “previdenza so-

¹ In prospettiva simile, ma più generale, v. C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino 2000.

² Così, A. D’ALLOIA, *Storie «costituzionali» dei diritti sociali*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, II, Napoli 2008, 737. Sul punto, si ritornerà *infra*, spec. al § 8.

³ Oggetto della *quaestio* è l’art. 81, commi 29, 30 e da 32 a 38-ter, del decreto legge n. 112/2008, convertito con modifiche dalla legge n. 133/2008. Il fondo è destinato al finanziamento di una «carta acquisti», erogata dallo Stato ai residenti di cittadinanza italiana in condizioni di disagio economico, su loro richiesta, per il «soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie» degli stessi. Sulla logica presumibilmente sottesa a tale iniziativa, v. le condivisibili osservazioni critiche di C. PINELLI, «*Social card*», o *del ritorno alla carità di Stato*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, III, a cura di G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi, Napoli 2009, 1177 ss.

ziale” (art. 117, comma 2, lett. *m* ed *o*), ora la competenza concorrente in materia di “tutela della salute” (art. 117, comma 3), oltre a tentare l’improbabile strada dell’inammissibilità dei ricorsi per carenza di attualità della lesione, eccezione giustamente dichiarata infondata dalla Corte⁴.

3. Nell’affrontare il merito della questione, il primo passo è naturalmente l’esatta individuazione della materia interessata dalle disposizioni censurate, che la Corte ricava da un complesso di elementi: l’oggetto e il tipo di disciplina, la *ratio* e la finalità della stessa, l’interesse protetto e – particolarmente importante per questa vicenda – il “contesto” in cui essa è inserita.

La definizione delle “etichette” impiegate nei commi 2 e 3 dell’art. 117, come pure la scelta dei criteri più idonei allo scopo, si sa, non è operazione neutrale e le sue ricadute sulla configurazione complessiva dell’autonomia regionale non sono affatto modeste. È stato da più parti evidenziato che il richiamo alla trasversalità di alcune materie, l’interpretazione teleologica e l’uso del criterio della prevalenza conducono nei fatti, seppur da strade diverse, ad espandere sistematicamente l’area di competenza statale a discapito soprattutto del criterio generale di “residualità” che pure opererebbe, sulla carta, in favore della competenza regionale. Ciò, massimamente nelle ipotesi – peraltro le più frequenti – in cui gli interessi da regolare siano sovrapposti e/o intrecciati⁵.

La decisione in commento ne costituisce un classico esempio.

Dal carattere della disciplina (dettagliato), dalla fattispecie regolamentata (una previdenza sociale) e dalla sua finalità (proteggere i cittadini in condizione di maggiore debolezza economica, prioritariamente con riguardo alle esigenze di carattere alimentare), la Corte trae la conclusione che la materia sia da ricondurre all’ambito delle *politiche di assistenza sociale*, come tali orbitanti attorno alla competenza regionale esclusiva (art. 117, comma 4). Nessun pregio ha, invece, l’invocazione da parte dello Stato delle diverse competenze in materia di “previdenza sociale” e “tutela della salute”.

Ma, appunto, l’invasione di ambiti anche esclusivi della competenza regionale è tipico delle materie “trasversali”, cui appartiene la determinazione dei lep, con un risultato finale – sul piano legislativo – molto simile a quello derivante, in passato, dall’impiego della nota tecnica del “ritaglio” delle materie sul versante della potestà amministrativa. Infatti, per la giurisprudenza costituzionale, la forza magnetica di questa “non-materia” è tale da estendersi alla disciplina anche minuziosa ed esaustiva dei vari aspetti inerenti al diritto (civile o sociale) tutelato, non esistendo criteri universali tramite cui definire *a priori* la soglia della “essenzialità”, ma solo riscontri *a posteriori* sull’uso della discrezionalità legislativa⁶.

Dovrebbe almeno tranquillizzare la precisazione che la competenza statale sui lep non può essere invocata a fondamento della disciplina di «interi settori materiali»⁷; ma questo rischia di essere vanificato dal sempre possibile cumulo di tale competenza esclusiva con altri titoli di legittimazione disseminati nel secondo e terzo comma dell’art. 117. L’effetto di attrazione gravitazionale esercitato su specifici ambiti rimessi in tutto o in parte all’autonomia politico-normativa regionale, pertanto, può addirittura *raddoppiare* se solo si riflette sull’innegabile circostanza che, talvolta, il confine fra i due titoli di competenza statale – quella esclusiva e quella concorrente – «può essere relativamente mobile e dipen-

⁴ Punto 6.2. del cons. in dir. Com’è evidente ad un rapido esame della normativa impugnata, infatti, il riconoscimento del beneficio è *immediato*, salva sua specificazione ad opera di atti successivi, e la stessa istituzione del fondo vincolato è già di per sé una scelta operativa che incide sulle competenze regionali.

⁵ Su questi temi, ancora da ultimo, R. BIN, *La legge regionale, tra “ri-materializzazione” delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell’interesse nazionale*, in *Le istit. del feder.*, 3-4/2009, 439 ss.

⁶ Sent. n. 134/2006, punto 9 del cons. in dir.

⁷ L’affermazione, ribadita per la decisione in commento, è una costante della giurisprudenza costituzionale in materia di lep: v. le sentt. nn. 285-383/2005, 181-248-328/2006 e 387/2007.

dere concretamente dalle scelte legislative operate»⁸, oppure, talaltra, che le due competenze «si integrano e si completano a vicenda»⁹.

In ogni ordinamento decentrato o, come si preferisce dire oggi, “multilivello” la prima garanzia *costituzionale* di fronte ad un eventuale esproprio di competenze (per di più... senza indennizzo) subito dai livelli di governo inferiori è rappresentata, già in *astratto*, da una corretta applicazione del *principio di sussidiarietà*, che per definizione configura uno spostamento di competenze “mobile” e mai definitivo fra enti e relative fonti, pena il carattere usurpativo delle funzioni esercitate.

Nella giurisprudenza costituzionale, poi, alla sussidiarietà verticale (fra gli enti di governo) è stato costantemente affiancato un altro e già noto principio operativo, quello di *leale collaborazione*, che ha funzionato quale unico vero contrappeso *pratico* – almeno sul piano procedurale e sub-legislativo¹⁰ – alla perdita di competenza regionale, secondo i principi fissati in materia di lep dalla sent. n. 88/2003¹¹ e più in generale indicati dalla giurisprudenza sulla c.d. “chiamata in sussidiarietà” (sent. n. 303/2003 e relativo seguito). L’utilizzo del principio collaborativo, così, è andato al di là dei casi cui fa espresso riferimento la Costituzione, per assurgere, anche grazie alla legislazione ordinaria precedente e successiva alla riforma del Titolo V, a *metodo di azione generale* dei poteri statali e regionali, soprattutto nell’ipotesi di intersezione di competenze per intreccio o sovrapposizione di interessi di natura diversa (unitari e locali)¹².

Per tale motivo, fra tutte le censure proposte dalle ricorrenti nel giudizio in questione, quella con maggiore probabilità di successo, sulla carta, era proprio la presunta violazione del principio di collaborazione, vista la *totale* estromissione delle Regioni da qualunque forma di partecipazione, compresa – ecco la novità – la fase di specificazione-attuazione ed erogazione della misura contemplata dalla legge oggetto del giudizio.

4. E invece, stavolta, le cose hanno preso una piega diversa.

Non solo la legge in questione incide, secondo la Corte, legittimamente su un ambito di spettanza regionale, ma non sono violati neppure gli altri parametri costituzionali invocati, dalla sussidiarietà ex art. 118, all’autonomia finanziaria ex art. 119, al principio di leale collaborazione.

⁸ Sent. n. 271/2008, punto 2 del cons. in dir., in materia di sanità.

⁹ Sent. n. 166/2008, punto 3 del cons. in dir., in materia di edilizia residenziale pubblica.

¹⁰ Nei rapporti fra Stato e Regioni il principio di leale collaborazione non radica in capo ai soggetti della stessa un “diritto alla co-determinazione” del contenuto della legge, non esistendo nella nostra Costituzione – al di là di specifiche e puntuali previsioni (per tutte, quella dell’art. 116, comma 3) – un obbligo *generale* che proietti detto principio al piano della funzione legislativa. Tale ragionamento, di solito riferito alla legge statale (fra le tante: sentt. nn. [196/2004](#), 98-387-401/2007, 222-371/2008 e 247/2009), deve coerentemente applicarsi anche per l’esercizio della funzione legislativa *regionale*: v. infatti, da ultimo, la sentt. nn. 100-112/2010.

¹¹ Cfr. spec. il punto 4 del cons. in dir. Sul tale aspetto della decisione (consolidato dalle sentt. nn. 134/2006, 387/2007 e 124/2009), v. almeno i commenti di E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione* e A. SIMONCINI, *Non c’è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e “livelli essenziali” nelle materie regionali*, in questa *Rivista*, 5/2003, 1183 ss. e 1199 ss. Perplexità sulla configurazione dell’*intesa* quale elemento “costituzionalmente necessario” sono manifestate, poi, da E. BALBONI-P.G. RINALDI, *Livelli essenziali, standard e leale collaborazione*, in questa *Rivista*, 5/2006, 1029 ss.; nel senso opposto, v. invece G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza e dell’evoluzione interpretativa*, Padova 2007, 31 ss.

¹² Il fondamento costituzionale del principio di leale collaborazione è stato giustamente rinvenuto, anche prima della revisione costituzionale del 2001, nell’art. 5 Cost.: v., *ex multis*, le sentt. nn. 19-242/1997. Tra i primi a sottolineare l’assoluta inscindibilità del principio di “sussidiarietà” da quello di “leale cooperazione”, v. spec. A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell’ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4/1994, 1041 ss.

Il perno della motivazione ruota attorno alla competenza statale sui lep, da cui discendono a grappolo gli altri argomenti tesi a respingere le ulteriori censure. Per comodità, si può scomporre il ragionamento della Corte in due passaggi.

Nel primo, si evidenzia per l'ennesima volta la *ratio* della clausola costituzionale sui lep: una competenza che determina inevitabilmente «una restrizione dell'autonomia legislativa» regionale, ma che è «giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione». Dunque, la presunta violazione dell'art. 117, comma 4, non c'è, visto che l'incidenza sulla potestà legislativa residuale delle Regioni è costituzionalmente tollerata.

Nel secondo passaggio, si chiama in causa la forza generativa dei principi costituzionali supremi concernenti la protezione dei diritti inviolabili dell'uomo ed il perseguimento dell'eguaglianza sostanziale (artt. 2 e 3, comma, 2), quali matrici del diritto nello specifico tutelato (ex art. 38) in funzione della dignità umana. Dalla loro combinazione discende per lo Stato, da una parte, l'*obbligo* di determinare «le caratteristiche qualitative e quantitative» del diritto¹³ e, dall'altra, la *facoltà di gestire anche la diretta erogazione della provvidenza* se la sua previsione legislativa da sola non basta, «quando ciò sia reso imprescindibile, come nella specie, da peculiari circostanze e situazioni, quale una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa»¹⁴.

In forza di questa seconda argomentazione, tutte le restanti censure si sciolgono come neve al sole: pertanto, essa merita un breve approfondimento.

5. È infatti la prima volta nella giurisprudenza costituzionale che la forza attrattiva esercitata dalla competenza statale in materia di determinazione dei lep si espande in misura tale da far assumere a detta clausola una portata "totalizzante". Come una specie di *buco nero*, essa assorbe tutto quanto è assorbibile, non lasciando oltre a sé che un vuoto di competenza.

Lo Stato, dunque, nel caso specifico non solo determina gli *standard* qualitativi e quantitativi di una prestazione concernente un diritto sociale, ma anche ne disciplina in dettaglio i singoli aspetti con atti regolamentari e amministrativi, ne dispone il finanziamento in modo mirato con l'istituzione di un apposito fondo vincolato e provvede concretamente persino all'erogazione diretta. Ciò, si ribadisce ancora una volta, pur vertendosi in una delle materia di indiscussa appartenenza alla potestà residuale regionale (l'assistenza sociale) e in assenza di un coinvolgimento delle Regioni in alcuno degli *steps* previsti¹⁵.

Vista l'entità del risultato finale, c'è davvero da stupirsi che nessuno dei parametri costituzionali invocati abbia resistito all'intervento statale.

Come già anticipato, due sono i fattori in grado di generare questo effetto, se combinati.

Il primo è la saldatura fra il diritto sociale all'assistenza ex art. 38 e i principi supremi di cui agli artt. 2 e 3, comma 2, come chiave di lettura privilegiata della situazione giuridica in esame: dietro la protezione di tale diritto, infatti, sta l'esigenza di preservare il «nucleo ir-

¹³ Punto 6.4 del cons. in dir., ma v. pure la più volte citata sent. n. 387/2007: «l'attribuzione allo Stato della competenza trasversale ed esclusiva di cui all'art. 117, comma secondo, lettera *m*), Cost. si riferisce alla determinazione degli standard strutturali e qualitativi delle prestazioni, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale, in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali»; analogamente, le sentt. nn. 50-168/2008.

¹⁴ Punto 6.3 del cons. in dir.

¹⁵ È peraltro noto che, nel diritto costituzionale "vivente", l'ambito delle materie residuali sia derivato per un processo di sottrazione di tutti gli interessi riportabili – con l'uso di criteri vari – agli elenchi di materie "nominate" dei commi 2 e 3 dell'art. 117; tanto che il relativo catalogo, a quasi dieci anni dalla riforma, non è né ricco, né certo. Sicché, è forse da revocare in dubbio l'esistenza di una competenza regionale realmente *esclusiva*, ossia non tangibile "in assoluto" dalla competenza statale (del resto, non è veramente tale nemmeno quella che vanta analogo *nomen* nelle Regioni speciali).

rinunciabile della dignità della persona umana», ed è in relazione a questo obiettivo che il giudice delle leggi si pone il problema – che altrimenti non avrebbe molto senso – della “effettività” della tutela e della “necessità/inevitabilità” di un intervento dello Stato. In altri termini, la disciplina statale impugnata è fatta salva perché *necessaria* affinché il diritto costituzionale all’assistenza non resti *ineffettivo* in un periodo di difficile congiuntura economica e, di conseguenza, si garantiscano ai suoi titolari, in condizioni di *uniformità* su tutto il territorio nazionale, i «mezzi adeguati» ad un’esistenza *dignitosa*¹⁶.

Si conferma, per tale via, l’inscindibilità fra la nozione (legislativa) di “livelli essenziali delle prestazioni” e il concetto (giurisprudenziale) di “contenuto essenziale dei diritti fondamentali”, appena abbozzata nella primigenia sent. n. 282/2002 e costantemente ripresa dalla giurisprudenza successiva, non solo costituzionale¹⁷.

Il secondo fattore determinante è quello che prima si è definito il *contesto* della ricostruzione della materia. Esso è dato dalle circostanze economico-finanziarie globali, la cui attuale negatività, aggravando la condizione di debolezza del cittadino, catalizza i problemi connessi all’assistenza sociale trasformandoli in una questione di salvaguardia della sua dignità. È proprio l’*eccezionalità* dell’intervento, unitamente alla sua urgenza e straordinarietà, che disarmava il “sistema di protezione” delle competenze regionali costituito dai parametri invocati dalle ricorrenti. Infatti, per la Corte: in attesa della compiuta attuazione dell’art. 119, il divieto di istituire fondi a destinazione vincolata in materie regionali è eccezionalmente derogabile in virtù del principio di continuità, ancora più pressante nella menzionata congiuntura economica¹⁸; per lo stesso motivo sussistono le esigenze unitarie che giustificano in base all’art. 118 l’attrazione allo Stato dei compiti amministrativi connessi alla determinazione-erogazione della «carta acquisti», da esercitarsi in modo necessariamente uniforme; analogamente, spetta allo Stato la disciplina di dettaglio di carattere regolamentare, nel pieno rispetto dell’art. 117, comma 6.

Altrettanto rapidamente, la sentenza si sbarazza della doglianza relativa al principio di leale collaborazione. È questo, forse, l’aspetto più problematico della soluzione apprestata dalla Corte, in quanto gli esiti consolidati del cammino giurisprudenziale dei lep han-

¹⁶ Ancora nel punto 6.3 del cons. in dir. si legge: «Un tale intervento da parte dello Stato deve, in altri termini, ritenersi ammissibile, nel caso in cui esso risulti necessario allo scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di estremo bisogno, vantano un diritto fondamentale che, in quanto strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana, soprattutto in presenza delle peculiari situazioni sopra accennate, deve potere essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo, mediante una regolamentazione coerente e congrua rispetto a tale scopo». Come si vedrà in conclusione (§ 9), tale argomentazione potrebbe risolversi in un *boom* per il legislatore statale, teoricamente “obbligato” a non scendere al di sotto della soglia costituzionalmente imposta per il rispetto della dignità umana. Sulla pericolosa sostituzione culturale, prima ancora che giuridica, del *diritto* all’assistenza sociale con un beneficio *concesso* discrezionalmente dallo Stato, v. ancora C. PINELLI, *op. cit.*, 1188 ss.

¹⁷ Si tratterebbe di due istituti concentrici, ma di diversa estensione e caratterizzazione. Chi scrive ha già approfondito questo aspetto: sia pertanto consentito il rinvio, anche per ult. bibl., a C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali*, in AA.VV., *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale*, a cura di G. Campanelli, M. Carducci, N. Grasso e V. Tondi della Mura, Torino 2010, spec. 63 ss. (e, in versione ampliata, in *Fed. fisc.*, 2/2009, 133 ss.). Acute considerazioni sul punto sono pure in F. PIZZOLATO, *La social card all’esame della Corte costituzionale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2/2010, spec. 351 ss.

¹⁸ Per ironia della sorte, l’affermazione colpisce proprio la parte dell’art. 119 che la stessa giurisprudenza costituzionale aveva ritenuta immediatamente produttiva di effetti sul legislatore (sent. n. 423/2004; per un quadro riassuntivo sull’uso di tali fondi v. pure la n. 168/2008). È bene però rammentare che più volte la Consulta ha transitoriamente salvato discipline nazionali istitutive di fondi vincolati, e proprio in considerazione dell’esigenza di non privare immediatamente di sostegno diritti già tutelati (sentt. nn. 370/2003, 423/2004 e 50/2008). Da questo punto di vista, la tolleranza della Corte è forse un segno della più generale difficoltà di obbligare il legislatore statale alla determinazione sistematica dei lep: cfr. A. GUAZZAROTTI, *Diritti fondamentali e Regioni: il nuovo Titolo V alla prova della Corte costituzionale*, in *Le istit. del feder.*, 5/2008, 615.

no sino a questo momento valorizzato la portata di tale principio, assumendolo – talvolta anche nell’accezione “forte” dell’intesa (v. ancora la sent. n. 134/2006) – quale uno dei fattori di legittimazione costituzionale dell’intervento statale che, pur fondato su un titolo di competenza proprio, incide su ambiti di rilevanza legislativa regionale.

Né pare che il coinvolgimento delle Regioni possa funzionare come una variabile dipendente dal *tipo* di prestazione considerata, ad esempio in ragione della nota diversità, anche strutturale, dei lep sanitari (cui si riferisce l’orientamento giurisprudenziale appena richiamato) rispetto a quelli socio-assistenziali (in discussione nella presente vicenda)¹⁹. Questo, in effetti, può avere il suo rilievo, ma soltanto sul piano “empirico”, vale a dire: se e nella misura in cui è rilevabile un’oggettiva diversità del grado di compressione dell’autonomia regionale. Non si trascuri, poi, che per altri “incastrati” di competenze statali e regionali paragonabili a quello fra «lep» e «assistenza sociale» qui in discorso, la giurisprudenza costituzionale ha fermamente garantito il rispetto della leale collaborazione da parte dello Stato²⁰.

Una conferma della centralità del principio collaborativo nei meccanismi descritti si ricava pure dalla sentenza *de qua* che, nel passaggio conclusivo, fortunatamente riconosce come, «in condizioni di normalità, le procedure concertative possano essere riprese». Ma sarebbe più corretto dire che esse *debbano* essere riprese: e infatti, «una volta cessata la situazione congiunturale che ha imposto un intervento di politica sociale esteso alla diretta erogazione della provvidenza, dagli strumenti di coinvolgimento delle regioni e delle province autonome non si p[uò] prescindere»²¹.

6. L’eccezionalità, straordinarietà ed urgenza del contesto in cui è chiamata ad operare la disciplina statale spiega allora, per la Corte, l’omissione di un *previo* raccordo con le Regioni (anche solo nella forma minima della consultazione); la stessa scelta, obbligata, della fonte cui si è ricorso – il decreto legge – lo testimonia. Analoghi casi di “urgenza”, peraltro, sono previsti pure dalla disciplina concernente l’attuazione del diritto comunitario e l’esercizio dei poteri sostitutivi di cui agli artt. 117, comma 5, e 120, comma 2, della Costituzione. Ma in nessuno di essi, a ben vedere, si prescinde dall’utilizzo di procedure concertative con le Regioni, anche immediatamente *successive* all’intervento statale, se non è possibile attivarle in via preventiva²². Tracce di tale coinvolgimento *a posteriori*, però, nella vicenda qui in esame non se ne trovano.

Si osservi pure che la stessa configurazione generale della sostituzione “straordinaria” prevista dal secondo comma dell’art. 120, alla fine, potrebbe corroborare la scelta del legislatore statale di provvedere *subito* e *direttamente* alla concreta gestione del servizio di assistenza disciplinato ex art. 118. La tutela dei lep – al pari delle altre cause giustificative dell’intervento sostitutivo statale quali “livelli di guardia” per la preservazione dell’*unità* (art. 5 Cost.) – può infatti porsi, in ipotesi di urgenza/emergenza, come una “necessità” che *prescinde* da una specifica inerzia dei livelli di governo inferiori, per legittimare un’azione del livello superiore tecnicamente più vicina alla *surroga* che alla sostituzione in senso pro-

¹⁹ Basti raffrontare la previsione molto dettagliata dei lep sanitari da parte del d.P.C.M del 29/11/2001 (e fonti successive) alla generalità delle corrispettive disposizioni in materia di lep socio-assistenziali della legge n. 328/2000 (art. 22), spiegata dalla dottrina con il carattere necessariamente *individualizzato* – e meno “standardizzato” – delle prestazioni relative ai servizi sociali, legate come sono al soddisfacimento di bisogni specifici: sul punto, cfr. per tutti Aa.Vv., *La tutela multilivello dei diritti sociali*, 2 vol., a cura di E. Balboni, Napoli 2008.

²⁰ È il caso della tutela dell’ambiente e dell’edilizia residenziale pubblica: cfr., rispettivamente, le sentt. nn. 247/2009 e 121/2010 (sulla quale si ritornerà più avanti).

²¹ Punto 6.4 del cons. in dir.

²² V., rispettivamente, l’art. 10, comma 3, della legge n. 11/2005 e l’art. 8, comma 4, della legge n. 131/2003.

prio²³. Da questo punto di vista, “prevenire” il problema piuttosto che porvi rimedio in un secondo momento può forse apparire ragionevole, soprattutto se avviene per fronteggiare eventi straordinari e urgenti e purché l’intervento sia *eccezionale* e *proporzionato*, secondo la logica della vera sussidiarietà. Laddove si proceda ex art. 77 Cost., questa dovrebbe però, a sua volta, essere presidiata da un severo controllo del giudice costituzionale sull’effettiva esistenza dei presupposti di un tale intervento, come in effetti l’ultima giurisprudenza in materia di decreti legge pare assicurare²⁴.

Ma anche in questi casi, come si osservava, le procedure connesse a tali interventi non sgravano lo Stato dal rispetto di un minimo di collaborazione. Dunque e in conclusione, le giustificazioni costituzionali (testuali e di diritto vivente) che in un assetto di potere multilivello alimentato dalla sussidiarietà possono sostenere l’attrazione al livello di governo superiore di una competenza originariamente allocata più in basso, avrebbero richiesto anche nel caso in questione che il perseguimento delle esigenze unitarie passasse per la via della cooperazione. Il fatto che tale “passaggio” a volte possa saltare acuisce i problemi delle autonomie regionali e induce a valutare attentamente l’opportunità, in coincidenza con un’eventuale futura opera di riforma, di inserire nel testo della Costituzione un espresso richiamo alla leale collaborazione anche in relazione alla “gestione” delle materie a carattere trasversale²⁵. Nel frattempo, non resta che formulare l’auspicio di una maggiore vigilanza da parte del giudice delle leggi.

7. Tirando le somme della complessiva giurisprudenza sui lep, è difficile non concludere che si stia andando verso un “crescendo”, di cui la sent. n. 10/2010 rappresenta l’ultima tappa, che rischia concretamente di *atrofizzare* del tutto lo strumento (teoricamente) più elevato di espressione dell’autonomia politica regionale: la potestà legislativa residuale²⁶.

Fino ad ora, infatti, la *trasversalità* della materia – oltre a non esautorare automaticamente e del tutto le competenze regionali costituzionalmente riconosciute – ha rappresentato un campo di sperimentazione e limatura della leale collaborazione, a differenza del criterio interpretativo basato sulla *prevalenza* della materia che, guardando invece al “nucleo essenziale” della disciplina, parrebbe riproporre in veste nuova i consolidati meccanismi di operatività del previgente limite dell’interesse nazionale²⁷.

Nella decisione che qui si commenta, però, si dice in sostanza che del principio collaborativo si può fare tranquillamente a meno – in casi che, per il momento, rivestono il carattere dell’eccezionalità, della straordinarietà e dell’urgenza – anche in riferimento alle materie trasversali e persino quando l’incidenza sulla sfera di competenza regionale sia

²³ Cfr. C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano 2007, 196 ss.

²⁴ A partire dalla sentt. nn. 171/2007 e 128/2008.

²⁵ Parte della dottrina ha criticato la mancata inclusione della determinazione dei lep fra le materie su cui sarebbe parzialmente vincolante (sul piano procedurale) il parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali “integrata” dai rappresentanti delle autonomie regionali e locali ex art. 11 della legge cost. n. 3/2001 (peraltro, ancora inattuato): cfr. L. ANTONINI, *Competenza, finanziamento e accountability in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 1/2003, 88; per alcune cautele sul punto, v. invece L. VIOLINI, *La negoziazione istituzionale nell’attuazione della Costituzione: livelli essenziali e scelte di sussidiarietà a confronto*, in AA.VV., *Itinerari di sviluppo del regionalismo italiano*, a cura della stessa, Milano 2005, 203 ss.

²⁶ V., con specifico riferimento alla decisione in esame, A. ANZON DEMMIG, *Potestà legislativa regionale residuale e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Giur. cost.*, 1/2010, 155 ss.; più in generale, S. PARISI, *Potestà residuale e “neutralizzazione” della riforma del Titolo V*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, III, cit., 1597 ss.

²⁷ Su questi temi, fra gli altri: F. BENELLI-R. BIN, *Prevalenza e “rimaterializzazione” delle materie: scacco matto alle Regioni*, in questa *Rivista*, 6/2009, 1185 ss., con indicazioni giurisprudenziali.

massima sotto tutti i punti di vista, somigliando ad una vera “espropriazione”: nella vicenda specifica, infatti, è compressa la potestà legislativa residuale, è annullata l’autonomia finanziaria, è bypassata la competenza amministrativa.

Certo, alle Regioni è sempre concesso “fare di più”, innalzando – in esercizio della propria competenza in materia di politiche sociali – la soglia delle prestazioni da erogare nel territorio regionale in aggiunta a quanto disposto dalla complessiva disciplina statale²⁸. Ma questa possibilità *giuridica* presuppone una possibilità *materiale* che, in periodi di crisi economica, specie se grave e duratura, può benissimo difettare ed è anzi probabile che si riveli una strada oggettivamente impraticabile; con la conseguenza che la “magra consolazione” indicata dalla Corte si ritorce oggettivamente in una beffa per il livello di governo regionale.

8. Tutta l’operazione si regge sull’identificazione della misura legislativa disposta – la c.d. *social card* – con un lep relativo al diritto fondamentale all’assistenza di cui all’art. 38 Cost., e con l’urgenza e l’assoluta necessità che la provvidenza sia prontamente e uniformemente erogata, senza interruzione, dal servizio pubblico.

A ben vedere, la congiuntura economica impone l’urgenza e la necessità dell’intervento *pubblico*, ma è l’esigenza di uniformità territoriale nel godimento del beneficio a reclamare che l’intera gestione del servizio sia *statale*.

Quest’ultimo aspetto induce ad un atteggiamento di vigilanza sulle interazioni fra “livelli essenziali delle prestazioni” e “contenuto essenziale” dei diritti fondamentali, che evidentemente meritano ancora ulteriori approfondimenti, specialmente con riguardo ai loro effetti.

Chi scrive è consapevole del fatto che l’“essenzialità” del livello della prestazione assicurata è frutto della discrezionalità del legislatore statale, ma è anche convinto che questa incontri un limite *inferiore* nella salvaguardia del “contenuto essenziale” del diritto (concretamente accertato dalla Consulta), come pure un limite *superiore* – non meramente fattuale, ma giuridico – nell’effettiva “sostenibilità finanziaria” del livello introdotto in modo uniforme per tutto il territorio nazionale²⁹.

Stando alla giurisprudenza costituzionale, è invece dubbio che costituisca altresì limite (superiore) alla determinazione statale del livello “essenziale” di una prestazione l’esistenza sulla materia anche di una competenza regionale, destinata a coprire l’area eccedente dei livelli “aggiuntivi/ulteriori”. Così ragionando si invertirebbero i termini logici dell’operazione di distribuzione delle competenze, spettando appunto allo Stato e non alle Regioni definire, *in positivo*, la soglia dell’“essenzialità”.

Il nodo della controversia è però dato, stavolta, dall’estromissione totale delle Regioni, giustificata dalla straordinaria ed eccezionale congiuntura economica negativa che mette in pericolo l’effettività di un diritto fondamentale e, conseguentemente, il «nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana». Così, la “tutela minima” di un diritto costituzionale (da salvaguardare nel suo “contenuto essenziale”), assicurata attraverso i lep, funge da implicito criterio di allocazione delle competenze normative, amministrative e finanziarie³⁰.

²⁸ V. ancora il punto 6.4 del cons. in dir.

²⁹ Per gli approfondimenti di questo passaggio, qui impossibili, si rinvia a C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni*, cit., 60-69.

³⁰ Si è proposto, al riguardo, che l’omessa collaborazione con le Regioni, eccezionalmente abbandonata al momento dell’adozione della disciplina statale, condizioni però la perdurante vigenza della stessa, obbligando lo Stato a ricercare *ex post* quel consenso che non ha indagato *ex ante*: cfr. 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.formucostituzionale.it, 2.

L'alterazione più vistosa e innovativa, se ci si pensa, non riguarda tanto la funzione legislativa o l'autonomia finanziaria: l'espansione dell'art. 117, comma 2, lett. *m*) sulle altre materie, da un lato, e le tollerate eccezioni al regime dell'art. 119 in ragione della transitorietà della misura o delle esigenze di continuità, dall'altro, non costituiscono sorprendenti cambi di passo nella giurisprudenza costituzionale, rappresentando semmai conferme di un *trend* già noto. È invece *l'ambito della potestà amministrativa*, seccamente assorbita nel meccanismo ascensionale previsto nell'art. 118 senza troppi giri di parole, a destare particolare attenzione. Soprattutto se si rammenta che la Corte ha in passato tenuto a precisare – pur con qualche oscillazione – che gli *standard* strutturali e qualitativi dei lep non vanno confusi con l'assetto organizzativo e gestorio del servizio, il quale ben può rientrare, invece, nella competenza concorrente o esclusiva delle Regioni³¹. Senza considerare, poi, che la giurisprudenza costituzionale ha subordinato, in linea generale, la validità dei meccanismi sussidiari e “ascensionali” della funzione amministrativa (e di quella normativa) ex art. 118 alla realizzazione in forme procedimentalizzate della leale collaborazione, come contropartita della perdita subita dal livello di governo inferiore³².

Generalizzando il ragionamento ora compiuto dalla Corte, invece, sembra possibile giungere alla conclusione che, anche al di là delle fasi di crisi economica, *ogni qual volta* la protezione minima di un diritto costituzionale sia a rischio, e messo in pericolo il suo “contenuto essenziale” funzionale al quel «nucleo irriducibile della dignità umana», sia legittimo e giustificabile ricorrere ad un processo di accentramento di tutte le decisioni politico-finanziarie e amministrative in capo allo Stato. Tale esito è effettivamente prefigurato dal secondo comma dell'art. 120 Cost., ma questo impone al soggetto della sostituzione il rispetto, appunto, dei principi di *sussidiarietà* e *leale collaborazione*. Che la decisione in commento si riferisca così da vicino ai presupposti di tale norma ma non la chiami mai in causa, allora, non è forse senza significato. Fortunatamente, a rimuovere eventuali ambiguità sulla portata della presente decisione ci ha pensato un'altra pronuncia della Corte, di poco successiva (la n. 121/2010), che ha ribadito come il contesto di crisi economica e finanziaria globale in atto giustifichi il grado di compressione dell'autonomia regionale in materia solo per il suo carattere «contingente», e dunque di “eccezione” rispetto alla normalità dei rapporti Stato-Regioni.

Proprio quest'ultima sentenza ha il merito di riconoscere con chiarezza che le due impellenti esigenze – di *tutela dei diritti*, sottesa alle istanze unitarie, e di *promozione delle autonomie* (a ben vedere, due facce della stessa “moneta”: la *libertà* in senso democratico-costituzionale) – devono *sempre* coesistere nel rapporto fra Stato e Regioni, il cui contenzioso non casualmente è alimentato da questa tensione, vista «l'impossibilità di far prevalere in modo assoluto il principio di tutela o quello competenziale». Sul piano “alto”, quello dei principi generali, una soluzione al problema del bilanciamento – almeno con riguardo alla tematica dei livelli essenziali delle prestazioni – esiste, dice la Corte, ed è offerta dai diversi elementi che integrano il sistema di finanza pubblica individuati dall'art. 119 (autonomia regionale, coordinamento statale, perequazione finanziaria ed interventi speciali). È infatti doveroso, oltre che logico, che la determinazione statale dei lep da ero-

³¹ Cfr. la sent. n. 120/2005 e, analogamente, le nn. 387/2007, 371/2008 e 200/2009. Le difficoltà di scindere sempre nettamente i due aspetti hanno origine, almeno in parte, nell'oggettiva *inseparabilità*, oltre una certa soglia, di profili sostanziali e profili organizzativi quando il diritto da tutelare abbia connotati “prestazionali”, come avviene per il settore della sanità o dell'istruzione. Parte della dottrina suggerisce allora di affidarsi ad una valutazione del “grado di prossimità” o “strumentalità” della misura organizzativa prevista rispetto alla garanzia del diritto da proteggere: cfr. E. BALBONI, *Il nome e la cosa. Livelli essenziali dei diritti e principio di eguaglianza*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, I, Napoli 2005, 286 ss. e C. TUBERTINI, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Il caso della tutela della salute*, Bologna 2008, 100 ss.

³² Cfr., *in primis*, la sent. n. 303/2003; da ultimo, v. ancora – proprio in materia di lep – la già citata sent. n. 121/2010.

gare sul territorio nazionale – in teoria, secondo l’ordine ascendente indicato dall’art. 118 (quindi, a partire dai *Comuni*) – sia poi immediatamente seguita dalla destinazione delle risorse a ciò necessarie, e questo chiama in causa anche la responsabilità regionale per la propria parte. Fino a quando il nuovo art. 119 non sarà dunque pienamente attuato, conclude la sentenza, la composizione delle diverse e concorrenti istanze in tutti i casi analoghi a quello presente passerà per bilanciamenti *temporanei* e *concreti* del legislatore nazionale, la cui ragionevolezza si misurerà in non piccola parte – ecco il punto – anche sull’effettiva osservanza della leale collaborazione³³.

C’è allora da augurarsi che la successiva giurisprudenza continuerà a seguire le indicazioni metodologiche ora tracciate, nella continua e difficile opera di definizione dei punti di equilibrio fra unità e autonomia in un assetto di potere, dopo vari anni dalla revisione del titolo V, in più parti ancora sfumato e a tratti incerto.

9. Fra le molte considerazioni che sarebbe ancora possibile fare sul tema, scegliamo di concludere con due osservazioni che ci paiono centrali nel prossimo futuro. La prima concerne il piano *oggettivo* della tutela accordata ai diritti sociali nel nostro ordinamento, soprattutto attraverso la giurisprudenza costituzionale, mentre la seconda riguarda il piano *soggettivo* dei titolari di tali diritti e l’identificazione dei beneficiari di provvidenze identiche o analoghe a quella in discorso.

La vicenda in esame, probabilmente, costituirà un vero banco di prova per il giudice delle leggi nell’immediato futuro. Nelle fasi di crisi economica è prevedibile, e per certi aspetti comprensibile, che gli Stati restringano i “cordoni della borsa”; ciò vale soprattutto in una realtà contraddittoria come quella italiana, soffocata da un debito pubblico fra i più alti al mondo e ancora prigioniera di una mentalità assistenzialista ereditata dal passato, dura a morire in alcune zone e sfruttata anche per deplorevoli calcoli di mera convenienza politico-elettorale in certi ambienti del Paese.

In questa situazione, non è da escludere che, in concomitanza con eventuali politiche dei diritti “regressive”, riprenda forma uno scenario già visto una ventina di anni addietro, quando la Corte costituzionale fece propria, nel periodo della crisi economica e fiscale dei primi anni ’90, la dottrina dei *diritti (legislativamente e finanziariamente) “condizionati”*, applicandola al campo dei diritti sociali³⁴. Per tale via, com’è noto, ha finito – seppur solo implicitamente – per vivere una seconda giovinezza la vecchia tesi della “programmaticità” delle norme costituzionali espressive di finalità e valori sociali, segnata dall’emersione nelle pronunce costituzionali di una strategia argomentativa ispirata ad un diffuso senso di prudenza verso il legislatore (la «necessaria gradualità dell’attuazione» e la «riserva del ragionevole e del possibile»)³⁵, che solo successivamente è stata corretta e integrata da un diverso principio interpretativo/argomentativo, quello – altrettanto noto – della «salvaguardia del contenuto minimo-essenziale del diritto».

E arriviamo così al punto: l’attuale ruolo delle Corti costituzionali nella garanzia dei diritti sociali in periodi di crisi economico-finanziaria globale. Nella vicenda in esame, come s’è visto, il nostro giudice delle leggi ha adottato una posizione di intransigente difesa della provvidenza introdotta dal legislatore statale (la *social card*), impiegando a tale scopo l’argomento retorico molto forte della protezione della dignità umana, addirittura nel suo «nucleo irrinunciabile». La formidabile saldatura fra l’art. 38 e gli artt. 2 e 3, secondo comma,

³³ V. il punto 18.2 del cons. in dir.

³⁴ V. per tutte la sent. n. 455/1990.

³⁵ Cfr. per tutti A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur. Treccani*, XI (1989), 30, con opportuni riferimenti alla dottrina straniera, specialmente tedesca. Per la giurisprudenza del periodo, ancora utili sono gli studi di C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova 1996 e A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all’uguaglianza sostanziale*, Napoli 1999.

Cost. diventa così una garanzia per il legislatore statale nella risoluzione dei problemi di competenza, ed è idonea a trovare anche in altri terreni alimento per crescere e consolidarsi (si pensi per tutti, ai finanziamenti speciali dell'art. 119, comma 5, o ai poteri sostitutivi dell'art. 120, comma 2).

C'è da chiedersi, tuttavia, se la Corte sia disposta a mostrare analogia determinazione anche quando vengano in discussione profili diversi, e segnatamente problemi di *quantità* della misura nel concreto idonea a soddisfare le "esigenze vitali" di coloro che attraversano una condizione di debolezza sociale³⁶. È vero che l'attuazione dell'art. 38 è necessariamente graduale e sottoposta alle (non irragionevoli) valutazioni della mediazione politica, ma, una volta innescato il circuito interpretativo del rinvio fra diritto all'assistenza e salvaguardia della dignità umana, è *logicamente* impossibile o almeno altamente difficile – se non per il legislatore, certo per il giudice – tornare indietro da quella strada e liquidare eventuali censure di incostituzionalità per "insufficiente" tutela come *political questions*.

Il vero problema diventa allora quello dei *tests* di giudizio cui la Corte potrebbe affidarsi in un tanto delicato e complesso scrutinio, onde trovare una ragionevole via d'uscita, anche usando fino in fondo il bagaglio di tecniche decisorie di cui si è circondata nel corso degli anni³⁷. Potrebbe a tal fine rivelarsi molto utile la comparazione con altri ordinamenti, ove coraggiose soluzioni in materia si sono già sperimentate: basti citare, per tutte, la recente decisione del *Bundesverfassungsgericht* tedesco (9 febbraio 2010, *Hartz IV*) in un caso concernente proprio una prestazione assistenziale di carattere economico finalizzata alla garanzia del "minimo vitale", ricostruito a partire dai principi costituzionali dell'inviolabilità della dignità umana e dello Stato sociale (artt. 1 e 20 GG)³⁸.

Particolarmente interessanti in tal senso, sono due altre recenti pronunce del giudice costituzionale italiano. Con la sent. n. 80/2010, è stata dichiarata illegittima la fissazione da parte dello Stato di un tetto massimo e non derogabile in concreto per la riserva di posti nelle scuole per gli insegnanti di sostegno, ritenuta una misura costituzionalmente orientata a garantire il diritto allo studio del minore disabile ex artt. 2, 3, comma 2, 34 e 38 Cost. Come dire: quanto originariamente concesso, pur nella discrezionalità politica, non può essere tolto se va ad incidere sul nucleo minimo del diritto costituzionale garantito³⁹. Estremamente significativo, poi, è quanto affermato nella sent. n. 94/2009, concernente il sistema sanitario nazionale: ossia che sulle strutture pubbliche sanitarie, a differenza di quelle private che operano in regime convenzionale, grava «l'obbligo di prestare i servizi, *anche oltre il tetto di spesa assegnato*»⁴⁰.

C'è dunque da augurarsi che, anche per il futuro, la Corte costituzionale italiana mantenga la stessa vigilanza nel farsi garante dei diritti "costosi", i primi ad essere messi in discussione quando arrivano i momenti di crisi.

10. L'ultima osservazione concerne, si diceva, i profili soggettivi della questione, ovvero la titolarità dei benefici concessi dal legislatore. Nella decisione che qui si commenta, è rimasto senza seguito il rilievo, abbozzato dalla difesa regionale piemontese, della possibile violazione dell'art. 3 Cost. in relazione ai residenti *non cittadini*, a parità di condizioni di bisogno: il peculiare regime dei vizi rilevabili nel giudizio in via d'azione ha privato di spazio una doglianza che conserva, non di meno, un'enorme importanza.

³⁶ In generale sull'argomento, v. fra gli altri: F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano 2004.

³⁷ Ci riferiamo, in particolare, alle additive "di principio" (e loro diverse varianti) ed alla manipolazione degli effetti temporali, su cui è nuovamente tornata a riflettere la dottrina: v., per tutti, R. PINARDI, *L'horror vacui nel giudizio sulle leggi*, Milano 2007.

³⁸ La decisione è reperibile all'indirizzo http://www.bverfg.de/entscheidungen/Is20100209_1b-vl000109.html.

³⁹ V. pure, in materia, le precedenti sentt. nn. 215/1987 e 106/1992.

⁴⁰ Punto 7.3 del cons. in dir. (corsivo aggiunto).

Non si può escludere, infatti, che la censura divenga rilevante nella diversa sede del giudizio incidentale. Perché sia anche vincente, però, non basta per il giudice *a quo* valorizzare il riferimento della giurisprudenza costituzionale al «nucleo irriducibile della dignità umana». Sul piano dei principi, è evidente, le “dignitose” condizioni di vita invocate dalla Consulta (come il *menschenwürdigen Existenzminimum* della Corte di Karlsruhe) mal si conciliano con politiche selettive basate non sulla diversità delle circostanze di fatto ma solo sul godimento dell’attributo formale della cittadinanza. Tuttavia, non può ignorarsi come dato di fatto che i servizi legati all’assistenza sociale ancora si collocano – più degli altri ambiti del *welfare* come la sanità, la previdenza o l’istruzione – prevalentemente nella logica, tutta “nazionale”, della cura degli Stati per i *propri* cittadini; una logica che, ad esempio, ha comprensibilmente condizionato e continua a condizionare il riconoscimento ai cittadini comunitari del diritto di stabilimento in uno dei Paesi membri alla sussistenza di risorse economiche sufficienti (oltre alla copertura sanitaria), al fine di non costituire un peso eccessivo per il sistema di assistenza sociale dello Stato ospitante⁴¹.

Insomma, una volta intrapresa la strada che lega diritti sociali e dignità umana, percorrerne coerentemente l’intero tratto non è cosa facile né scontata, sebbene non manchino nella giurisprudenza costituzionale degli ultimi tempi segnali incoraggianti nel senso auspicato⁴².

Il ripristino dell’eguaglianza, ove ne sia stata accertata la violazione, non conosce in fin dei conti che due sole alternative: l’estensione di quanto attribuito (un diritto, un beneficio, ecc.) ai soggetti illegittimamente esclusi, oppure la sua totale rimozione nei riguardi degli originari destinatari, illegittimamente privilegiati. E, al contrario di quanto comunemente si pensi, dal punto di vista dei processi giustificativi e del rispetto dei ruoli istituzionali il giudice delle leggi potrebbe trovarsi più a suo agio con la prima soluzione⁴³.

⁴¹ Cfr. la direttiva 2004/38/CE, attuata in Italia con il d.lgs. n. 30/2007. Fra le altre cose, il considerando n. 21 della direttiva conserva a ciascuno Stato il diritto di «decidere se intende concedere a persone che non siano lavoratori subordinati o autonomi, che non mantengano tale *status* o loro familiari prestazioni di assistenza sociale [...] prima dell’acquisizione del diritto di soggiorno permanente»; tuttavia, la direttiva stessa prevede altresì che la decisione dello Stato circa l’espulsione del soggetto non possa discendere come *automatica* conseguenza del fatto che questi o suoi familiari si siano rivolti ai servizi di assistenza sociale (art. 14, comma 3).

⁴² V. le sentt. nn. 432/2005, 306/2008, 11/2009 e 269/2010.

⁴³ Cfr. G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari 2009, 61 ss.