

**“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)**

di Antonio Ruggeri  
(24 febbraio 2010)

Ricca di spunti di particolare interesse la decisione che ora rapidamente si annota, al di là del merito della vicenda e del modo della sua conclusione. Forte è, a prima lettura, l'impressione che, quando – come qui – sono in gioco interessi pressanti e bisognosi di pronta ed adeguata regolazione, possa “saltare” (ed effettivamente “salti”) il riparto costituzionale delle competenze su basi materiali: come dire, insomma, che il fine giustifica il mezzo ed è perciò degno di ricevere il benevolo avallo da parte del massimo garante della legalità costituzionale.

La prima notazione che viene subito di fare riguarda proprio la conferma, dalla decisione in esame offerta in modo tale da non lasciare adito a dubbio alcuno, del fatto che l'unico, “vero” assetto costituzionale delle competenze, sul fronte dei rapporti Stato-Regioni (ma, forse, il discorso è ulteriormente generalizzabile), poggia sulla base degli *interessi*, della loro natura (per come, in ultima istanza, definita dal giudice delle leggi), della misura del loro apprezzamento, secondo Costituzione e (soprattutto) secondo esperienza, non già sulla base delle *materie*, quali ricostruibili in astratto, in applicazione di questo o quel criterio (oggettivo, storico, ecc.). La linea divisoria delle competenze è, dunque, soggetta ad essere senza sosta ridisegnata, in ragione appunto degli interessi in campo e dei modi, parimenti varî, delle loro possibili combinazioni. Ciò che poi, in buona sostanza, equivale a dire – come mi sono sforzato di mostrare altrove – che il criterio ordinatore della competenza naturalmente si converte e risolve nella ragionevolezza, in una ragionevolezza a un tempo *rispetto al fatto* e *rispetto al valore* (o all'insieme dei valori) o – il che è praticamente lo stesso – *rispetto al fatto qualificato secondo valore*.

Non poche volte – come si sa – la Corte ha rimescolato le carte, facendo attrarre la disciplina *sub iudice* all'area materiale di questo o quell'ente, con un non celato, tendenziale favore per lo Stato; quando, poi, questo non si è reso (e non si rende) possibile, in applicazione dell'evanescente e discutibilissimo canone della prevalenza (del quale è, per vero, ad oggi misteriosa la *ratio*: è la quantità a fare la competenza?), è pur sempre rimasta attivabile la risorsa nascosta e in ogni tempo spendibile della “leale cooperazione”: vero e proprio *deus ex machina* che, al pari della ragionevolezza, si rivela in grado di dipanare anche le matasse più ingarbugliate (se ci si pensa, in realtà, la “leale cooperazione” è la stessa ragionevolezza, in una delle sue più flessibili, camaleontiche manifestazioni).

Qui, però, né l'una né l'altra strada si sono dimostrate – a quanto pare – pianamente percorribili. Messa con le spalle al muro dall'evidenza dell'afferenza della disciplina in oggetto ad un'area materiale di esclusiva (o, meglio, “residuale”) spettanza della Regione (la carta-acquisti riguardando, senza ombra di dubbio, le politiche sociali) e volendone comunque far salvo, a tutti i costi, il vigore, in ragione del fatto che essa si offre a far fronte a bisogni elementari dell'uomo (in ultima istanza, riconducibili – riconosce la stessa pronunzia qui annotata – alla dignità della persona), la Corte si è trovata obbligata a far luogo ad una vistosa torsione di una competenza pure dotata di somma duttilità, quali in genere sono quelle “trasversali” dello Stato: una torsione, in ultima istanza, giustificata (ed anzi imposta) dagli artt. 2 e 3, Il c., *commutandosi in tal modo talune norme di valore (anzi, proprio le più espressive norme di valore contenute nella Carta) in norme sulla produzione giuridica*. E così il potere dello Stato di fissare i “livelli essenziali” delle prestazioni relative ai diritti, di cui alla lett. *m*) del Il c. dell'art. 117, è stato sollecitato ad esasperate manifestazioni, l'astratta definizione dei livelli stessi convertendosi nella

previsione e concreta erogazione di una provvidenza. Non a caso, mutando pelle la competenza normativa, muta e si sposta specularmente anche la competenza amministrativa, appuntandosi essa pure in capo allo Stato: si ricrea così, in dispregio di una pur non in tutto univoca indicazione costituzionale, quel parallelismo perfetto delle funzioni, di cui si sono fatte – come si sa – nel corso degli ultimi anni non poche altre sperimentazioni, specie a partire dalla sent. n. 303 del 2003; e la Corte, coerente con se stessa, giustifica (ma in modo fin troppo sbrigativo) l'avocazione a beneficio dello Stato dell'esercizio della funzione amministrativa dopo che lo Stato stesso ha ritenuto di dover trattenere per sé il potere di darne la positiva regolazione (un parallelismo, però, forse qui discutibile, se si conviene a riguardo del fatto che la materiale distribuzione della carta e la sua gestione avrebbe potuto, volendo, essere demandata ad altri enti, e segnatamente ai Comuni).

Tre cose meritano al riguardo di essere sopra ogni altra segnalate.

La prima è che la conversione in parola non sembra – a giudizio della Corte, se mal non ne è stato inteso il senso – giustificata sol perché sono in gioco interessi costituzionalmente protetti; di modo che il principio oggi enunciato non appare suscettibile di meccanica estensione ai casi in genere in cui acquistano rilievo interessi siffatti. La Corte pone, infatti, alcuni “paletti” non poco elevati, onde recintare in modo adeguato il campo pure rimesso alla coltivazione, sia legislativa che amministrativa, dello Stato. E così, innanzi tutto, l'intervento statale deve rinvenire giustificazione nell'esigenza di salvaguardare diritti fondamentali (precisa la pronuncia in esame: del cittadino; ma francamente non si vede perché, stando così le cose, non anche dell'uomo *tout court*, secondo quanto fatto giustamente rilevare dalla difesa della Regione Piemonte davanti alla Corte): dove, infatti, si fa questione della tutela della dignità, lì non v'è spazio per (im)possibili discriminazioni tra esseri umani. In secondo luogo, deve sussistere, come ad avviso della Corte nella circostanza sussiste, una particolare congiuntura, diciamo pure un vero e proprio stato di emergenza, che obbliga a quell'intervento, e *solo* a quell'intervento ed a nessun altro.

La seconda è che la disciplina portata al giudizio della Corte non ricade di sicuro in modo esclusivo o assorbente nell'area materiale di spettanza dello Stato e, segnatamente, nell'area di cui alla cit. lett. *m*). Se invece così fosse, non si capirebbe la ragione del riferimento alla “leale cooperazione”, qui messa da canto unicamente in ragione dell'emergenza; tant'è che, cessata l'emergenza stessa – dice la Corte – essa deve tornare a farsi pienamente valere, a pena della possibile invalidazione della disciplina oggi fatta salva. Proprio quest'ultimo rilievo (conclusivo dell'itinerario argomentativo percorso dalla Corte), riconsiderato alla luce dell'indirizzo giurisprudenziale ormai invalso, lascia piuttosto intendere che la disciplina in parola – a ben vedere – non può farsi in modo esclusivo riportare né alla competenza del solo Stato né a quella delle sole Regioni. Solo che se l'emergenza può (con un certo sforzo...) “sanare” il *modo* dell'intervento (in sovrana solitudine da parte dello Stato), non può – a me pare – sanare la perdurante vigenza della disciplina, vale a dire non giustifica la circostanza per cui, effettuato l'intervento, lo Stato non abbia attivato gli strumenti di cui dispone per portare nelle sedi opportune la disciplina adottata, rendendone dunque partecipi le Regioni ed acquisendo perciò *ex post* quel consenso che non si è potuto avere *ex ante*.

Soccorre, per rendere l'idea di come sarebbero dovute andare (e non sono andate...) le cose, un raffronto con altre esperienze di emergenza e dei modi della loro gestione.

Si rammenti, ad es., il notissimo caso definito dalla sent. n. 15 dell'82. Lì l'emergenza terroristica non poteva essere altrimenti fronteggiata se non con l'adozione di “misure insolite”, come (con malcelata pudicizia) la Corte ha definito la disciplina scopertamente incostituzionale che dilatava in modo abnorme i termini massimi della carcerazione preventiva: misure che solo in quel modo potevano essere prese, allo scopo

di rivelarsi realmente efficaci e conducenti allo scopo di evitare che altre persone innocenti costituissero bersaglio di attacchi insensati. Nel caso nostro, però, se pure non v'era altro modo per intervenire (ciò che, in realtà, è tutto da dimostrare...), v'era e v'è sicuramente il modo per ristabilire prontamente l'ordine giusto, costituzionale, delle competenze, rimettendo mano alla disciplina impugnata, con la partecipazione delle Regioni (in sede di Conferenza o in altri luoghi ancora).

La terza considerazione riguarda la tecnica processuale nella circostanza utilizzata ed i riferimenti al riguardo dalla Consulta fatti a sostegno della decisione adottata.

La Corte ha – come si sa – fatto richiamo alla sent. n. 13 del 2004 ed al principio di continuità, nel singolare modo con cui in essa è stato accolto. Un richiamo, a mio modo di vedere, improprio, sol che si consideri che nella pronunzia in parola si è avuta la caducazione della disciplina statale impugnata, seppur differita al momento (*incertus an et incertus quando*) in cui la stessa sarebbe stata rimpiazzata da altra posta in essere dai soli soggetti competenti, le Regioni. È vero che, in un caso e nell'altro, il risultato praticamente non muta, avendosi comunque la perdurante vigenza della normativa statale, al servizio di interessi meritevoli di protezione. Non è però chi non veda la differenza che passa tra un riconoscimento del titolo legittimante l'intervento statale e il mancato riconoscimento di quel titolo. Se la Corte avesse davvero voluto rifarsi a quel pur discutibile precedente, avrebbe dovuto nuovamente dichiarare l'invalidità (differita...) della normativa adottata: ora in quanto inidonea a farsi riportare alla competenza della lett. *m*), pure in una sua larga (e tuttavia ragionevole) accezione, ed ora perché comunque carente di "leale cooperazione". Di tutta evidenza il vantaggio che se ne sarebbe avuto, per un verso non assistendosi ad una innaturale dilatazione dell'area materiale coperta dalla disciplina statale riferita alla lett. cit. e, per un altro verso, obbligandosi lo Stato a mettere subito in campo gli strumenti di cooperazione a sua disposizione a finalità di sanatoria della disciplina adottata, eccezionalmente mantenuta in vigore e, comunque, unicamente per il tempo necessario all'attivazione degli strumenti suddetti.

Ci si intenda. La soluzione adottata nel 2004, per ragioni a suo tempo rappresentate e che non possono ora essere nuovamente riprese, non persuade affatto, se non altro per la innaturale *vacatio sententiae* cui si è fatto luogo allo scopo di metterla in atto; e, tuttavia, una volta che la soluzione stessa ha avuto modo di affermarsi e che proprio ad essa si è nella circostanza odierna fatto richiamo, è da chiedersi se avrebbe potuto essere riprodotta nell'intento di pervenire ad un bilanciamento ancora più adeguato degli interessi in campo. E, invero, le aspettative dell'autonomia sono qui state per intero messe da canto, tanto per il momento dell'adozione della normativa impugnata quanto per il tempo successivo, non essendo stato – come s'è detto – lo Stato vincolato a rimediare all'originario difetto di cooperazione pur nella presente congiuntura di crisi economica. Se poi si aggiunge che le Regioni, obbligate dalla crisi stessa a soffrire una pur parziale (ma significativa) privazione della competenza ad esse spettante, non dispongono di strumenti processuali idonei a far valere le ragioni dell'autonomia pur dopo il superamento della congiuntura in corso (essendosi ormai irreparabilmente consumato il potere di ricorso), ci si avvede del palese squilibrio tra le posizioni in campo operato dalla pronunzia cui si riferisce questo breve commento. Inappagante e, comunque, non pertinente sarebbe inoltre il rilievo secondo cui è pur sempre percorribile la via del ricorso incidentale allo scopo di sanzionare la normativa incostituzionale, dal momento che delle ragioni dell'autonomia solo gli stessi enti autonomi possono farsi autentici interpreti (e poi chi mai dovrebbe avere interesse ad attivarsi in un giudizio comune per richiedere l'intervento della Corte? Certo, non i soggetti beneficiati dall'ente incompetente... Semmai, come si diceva, gli esclusi, richiedendo una pronunzia additiva che, in ogni caso, non priverebbe di efficacia la disciplina già adottata).

Il riferimento al principio di continuità, nondimeno, per quanto – come s'è veduto – nella odierna circostanza forzato, presenta ugualmente non secondario interesse; e vale,

una buona volta, a smentire una tesi, come si sa, largamente accreditata, nella quale tuttavia confesso di faticare non poco a riconoscermi (e nella quale, anzi, a dirla tutta, non credo affatto), tesi che vorrebbe ispirati, dopo la riforma del Titolo V, i rapporti tra le leggi di Stato e Regioni all'insegna della reciproca, rigida separazione: se non pure per ciò che concerne il piano dell'*applicazione* delle leggi previgenti (dalla opinione corrente, affermatasi nell'esperienza, consentita), per ciò che attiene all'ulteriore *produzione* di leggi da parte dell'ente ormai divenuto incompetente (in radice esclusa dai fautori della separazione). La Corte invece ci insegna che, in nome di interessi comunque bisognosi di protezione (e, perciò, di uniforme regolazione in tutto il territorio nazionale), quand'anche non si faccia luogo al rifacimento una volta per tutte della linea divisoria delle competenze, si dà comunque modo alla sua pur precaria riscrittura. La differenza tra la vecchia versione della tesi favorevole a discipline statali "cedevoli" e la nuova versione del principio di continuità sta nel fatto che, per quella, era (ed è) sufficiente l'esercizio da parte delle Regioni dei poteri di normazione loro spettanti per il ristabilimento dell'ordine costituzionale delle competenze, mentre per questa è solo col mutamento dello stato di fatto, vale a dire col superamento della difficile congiuntura economica in corso, che può essere ripristinato il quadro costituzionale nella sua astratta configurazione. Un apprezzamento del fatto, questo, che, naturalmente, compete, in prima battuta, allo stesso legislatore statale e, se del caso, in seconda ed ultima istanza, alla Corte costituzionale, pur con la prudenza richiesta allo scopo di evitare, per quanto possibile, la sovrapposizione del giudizio di quest'ultima (un giudizio dotato di una carica naturale, cospicua, di politicità) alla decisione in sé politica degli organi statali di governo.