

I “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali...” alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile...

di Michele Belletti

Sommario

1. La difficile lettura della formula costituzionale e l'inevitabile rinvio alla valutazione discrezionale del legislatore statale. – **2.** Il primo svolgimento giurisprudenziale della locuzione costituzionale; le “prestazioni garantite” “come contenuto essenziale” dei diritti costituzionali nella sentenza n. 282 del 2002. – **3.** I “livelli essenziali delle prestazioni” ed il canone di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica – ordinanza n. 526 del 2002, Corte costituzionale. – **3.1.** I “livelli essenziali delle prestazioni”, l'igiene dei prodotti alimentari ed i requisiti minimi per il riconoscimento dei laboratori di analisi nella sentenza n. 103 del 2003 della Corte costituzionale. – **3.2.** I “livelli essenziali” – più in generale le potestà esclusive statali – e le Regioni a Statuto speciale. – **4.** La forma e la procedura “ottimale” per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nella sentenza n. 88 del 2003 della Corte costituzionale, in materia di “Servizi per le tossicodipendenze”. – **4.1.** L'articolato percorso argomentativo della Consulta. – **4.2.** Lo “strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti” e la “forte incidenza” sulle competenze regionali. – **5.** La plausibile conformazione dei diritti costituzionali e la garanzia uniforme dei livelli “essenziali” delle prestazioni concernenti i detti diritti in forza dell'azione diretta del Giudice costituzionale; un caso emblematico – sentenza n. 148 del 2003. – **6.** Spunti per una conclusione ragionando sul rapporto con la competenza esclusiva statale in materia di “ordinamento civile”. – **6.1.** Spunti per una conclusione ragionando sul rapporto con la competenza esclusiva statale in materia di “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”; per un percorso di andata e ritorno dalla complementarità orizzontale e verticale alla residualità.

1. La difficile lettura della formula costituzionale e l'inevitabile rinvio alla valutazione discrezionale del legislatore statale

Non vi è dubbio che con riguardo alla lettera *m*), secondo comma, art. 117 Cost., come da più parti immediatamente rilevato, si è di fronte a concetti indeterminati, ad “espressioni a contenuto indeterminato”, che lasciano inevitabilmente ampi margini discrezionali allo svolgimento “interpretativo” del legislatore, pur non essendo il detto svolgimento e soprattutto la valutazione in ordine alla misura dell'intervento statale interamente abbandonata alla discrezionalità del legislatore, venendo invero “già stigmatizzata dalla norma costituzionale che sottrae alle Regioni l'individuazione delle prestazioni essenziali atte a garantire il principio di uguaglianza, sia pure ad un livello minimale” ⁽¹⁾, cosicché, le scelte legislative rispondono indubbiamente ad esigenze e decisioni di carattere politico, sindacabili, tuttavia, dalla Corte costituzionale quanto meno sotto il profilo della ragionevolezza delle opzioni legislative.

Per quanto qui interessa se ne può trarre l'innegabile riconduzione della concreta determinazione dei “livelli essenziali delle prestazioni” ad una decisione politica di esclusiva pertinenza del legislatore statale, ancorché sottoponibile al sindacato di legittimità costituzionale onde valutare l'eventuale manifesta irragionevolezza o contraddittorietà dell'opzione legislativa, nonostante – come ribadito – “la notevole discrezionalità implicata dalla latitudine della formula” ⁽²⁾.

Sotto il profilo della sindacabilità delle opzioni legislative, è da rilevare come l'estensione della previsione costituzionale ai “livelli essenziali delle prestazioni” riferiti (anche) ai diritti ci-

(1) In questo senso, cfr. G. ROSSI, A. BENEDETTI, *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, p. 26 ss., i quali con una valutazione non del tutto condivisibile premettono che “tale riserva (statale) implica *ab origine* una presunzione di non adeguatezza, o quantomeno di non esaustività, del livello regionale a individuare le condizioni fondamentali di tutela dei diritti”.

(2) Cfr. M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2002, p. 352.

vili abbia determinato l'insorgenza di interrogativi in ordine all'eventuale sovrapposibilità – soprattutto in ordine alla misura della sovrapposibilità – dei “livelli essenziali delle prestazioni” concernenti i detti diritti con il cd. “contenuto essenziale” dei medesimi. In ragione evidentemente dell'esigenza di rendere maggiormente incisivo il relativo sindacato ad opera della Corte costituzionale. Chi vede infatti nella formula impiegata dal legislatore di riforma costituzionale evocato il concetto di “contenuto essenziale” dei diritti fondamentali, argomenta in tal senso sulla base della contestuale previsione dei “diritti civili” accanto ai “diritti sociali” come oggetto di determinazione dei livelli delle prestazioni da fissarsi con legge ⁽³⁾.

2. Il primo svolgimento giurisprudenziale della locuzione costituzionale; le “prestazioni garantite” “come contenuto essenziale” dei diritti costituzionali nella sentenza n. 282 del 2002

Stando agli svolgimenti giurisprudenziali immediatamente successivi all'entrata in vigore del nuovo Titolo V, Parte II della Costituzione, pare desumersi una indiretta conferma di una anche solo limitata sovrapposibilità dei detti concetti.

In occasione infatti della sentenza n. 282 del 2002, la Consulta, dopo aver rimarcato il carattere trasversale della “materia” dei “livelli essenziali delle prestazioni”, precisando che “non si tratta di una “materia” in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie”, rileva che con riguardo alle competenze regionali conseguentemente investite, “il legislatore stesso (statale) deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione re-

(3) Di questo avviso è C. PINELLI, *Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, co. 2, lett. m), Cost.*, in *Diritto Pubblico*, n. 3, 2002, p. 895.

gionale possa limitarle o condizionarle” (4).

Pare emergere dunque il tentativo della Corte di ancorare la previsione costituzionale al concetto di “contenuto essenziale” dei diritti, o meglio a quelle prestazioni che in quanto rientranti nel – parte costitutiva del – contenuto essenziale dei diritti devono essere garantite ed assicurate a tutti sul territorio nazionale, rispetto alle quali compito del legislatore nazionale è quello di porre le norme necessarie volte a garantire detto godimento – “minimo” e non già “essenziale” – sull’intero territorio nazionale. Così da superare le critiche di chi ha rilevato uno “*slittamento* dell’attributo dell’essenzialità *dai livelli* delle prestazioni *al contenuto* dei diritti cui esse si riferiscono” (5).

Il “livello essenziale” è così riferito alle prestazioni, le quali devono essere dal legislatore statale determinate e garantite almeno fino al soddisfacimento del “contenuto essenziale” del diritto al quale accedono; le prestazioni sono dunque parte del “contenuto essenziale”, o meglio devono essere garantite fino al raggiungimento del medesimo; o, ancora, la misura del contenuto è data dall’essenzialità delle prestazioni.

Così intesa la relativa competenza esclusiva statale, diviene di più piana lettura l’apparente riferimento al “contenuto essenziale” del diritto costituzionale alla salute rinvenibile in una pronuncia del TAR del Lazio (6), dove si legge che la fissazione dei LEA sanitari, come stabiliti dal d.P.C.m. 29 novembre 2001, “impinge, anzi dà senso e contenuto concreto alla tutela del diritto sociale alla salute *ex art. 32 Cost.*, il quale, com’è noto, implica il diritto ai trattamenti sanitari necessari a garantire il mantenimento o il ripristino sia della sanità personale (mercé la somministrazione di prestazioni di terapie e profilassi corrette, efficaci ed appropriate), sia di quel grado di salute collettiva

(4) Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 282 del 2002 (punto n. 3 del *Considerato in diritto*), in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 2020 ss.

(5) In questo senso, cfr. D. MORANA, *La tutela della salute, fra libertà e prestazioni, dopo la riforma del Titolo V. A proposito della sentenza 282/2002 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, p. 2037.

(6) Cfr. TAR Lazio, sez. 3^o-ter, sentenza n. 6252/2002, in http://www.tutori.it/Lea_sentenza_2002_6252.htm.

ritenuta, allo stato delle conoscenze scientifiche, idonea ad attuare l'uguaglianza sostanziale dei soggetti di diritto".

Il riferimento al contenuto essenziale del diritto alla salute non esime dunque il legislatore statale dal determinare quelle prestazioni – o meglio quei livelli essenziali delle prestazioni – che in quanto rientranti nel contenuto essenziale del medesimo diritto devono necessariamente essere garantite in maniera uniforme sull'intero territorio nazionale, così da dare – per tornare alle parole del TAR Lazio – “senso e contenuto concreto alla tutela del diritto sociale alla salute”.

Il riferimento al concetto di “contenuto essenziale” del diritto assume dunque valenza sintomatica nel sindacato operato dalla Consulta sulla decisione politica in ordine alla determinazione dei “livelli essenziali delle prestazioni” sotto il profilo della manifesta irragionevolezza o contraddittorietà della relativa determinazione.

In questi termini può dunque ritenersi evocato il concetto di “contenuto essenziale” dei diritti dalla previsione in ordine alla determinazione statale dei “livelli essenziali delle prestazioni”. Come infatti da taluni rilevato, “in tanto la Corte configura una violazione del contenuto essenziale del diritto alla prestazione inteso in senso assoluto, in quanto il corrispondente livello sia stato determinato al di sotto di quel minimo che, solo, può dimostrare la manifesta irragionevolezza della stessa determinazione” (7).

Il sindacato della Consulta si svolge dunque fino alla salvaguardia del livello “minimo” del diritto, coincidente con il “contenuto essenziale” del medesimo. Oltre detto livello, ciò che è essenziale, e deve pertanto essere garantito come livello “minimo” dalle Regioni, è determinato dalla legge statale.

In tal caso, assai penetrante può essere il sindacato svolto dalla Corte costituzionale, ma, non già per limitare la capacità conformativa del legislatore statale, bensì, come del resto è nella funzione dell'evocato concetto, onde salvaguardare il “con-

(7) Cfr. C. PINELLI, *Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, co. 2, lett. m), Cost.*, cit., p. 898.

tenuto essenziale” dei diritti da conformazioni statali che, prevedendo livelli troppo bassi, determinerebbero una lesione del medesimo.

Non vi è dubbio infatti che permangano sensibili margini per la capacità conformativa dei diritti costituzionali in capo al legislatore. In ragione dell’intervenuta riforma costituzionale, le stesse Regioni possono inoltre rivendicare una – seppur limitata e talvolta circoscritta dai principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato – competenza a disciplinare dati diritti fondamentali, e dunque a partecipare alla conformazione degli stessi⁽⁸⁾. In un contesto nel quale, per quanto qui interessa, la determinazione legislativa dei livelli essenziali riferita ai diritti è comunque già sottoposta alla pressione conformativa di una pluralità di fattori, di carattere politico, economico, culturale, ecc.⁽⁹⁾.

In occasione della pronuncia 282/2002, a fronte di una legge regionale che all’art. 1 enunciava generiche finalità di tutela della salute e di garanzia della integrità psicofisica delle persone, la Corte, pervenendo alla declaratoria di incostituzionalità dell’intero testo legislativo, con estensione dunque al citato art. 1, precisava tuttavia che in esso vi era una generica enunciazione di finalità, “di per sé non eccedente la competenza della Regione”⁽¹⁰⁾. Così, senza escludere, ma anzi confermando una capacità regionale – seppur limitata alla disciplina di dettaglio – nella partecipazione alla conformazione dei diritti fondamentali della persona – nello specifico, diritti fondamentali del

(8) Di questo avviso è, ad esempio, E. CAVASINO, *La Corte costituzionale ed i “principi generali che regolano l’attività terapeutica”*, in *Quaderni Costituzionali*, 2003, p. 153, secondo la quale dalla sentenza n. 282 del 2002 “emerge che la potestà legislativa regionale è competente a disciplinare i diritti fondamentali della persona [...]”.

(9) In questo senso, cfr. A. D’ALOIA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: uno snodo decisivo nella configurazione del nuovo disegno autonomistico*, (versione provvisoria), Atti del Convegno annuale Associazione Gruppo di Pisa tenutosi a Pavia il 6 e 7 giugno 2003 sul tema *La riforma del Titolo V e la giurisprudenza costituzionale*, in <http://costituzionale.unipv.it/>, p. 31.

(10) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 282/2002 (punto n. 7 del *Considerato in diritto*), cit.

malato.

Ne consegue dunque che lo stesso concetto di “contenuto essenziale” dei diritti deve ora essere calato nel nuovo contesto ordinamentale, dove – volendo semplificare al massimo – la competenza a legiferare è delle Regioni, salvo la riserva costituzionale a favore dello Stato di ambiti espressamente e tassativamente – per quanto trasversalmente – individuati. Dove comunque, argomentando sulla base di quanto dalla Consulta rilevato, sono date ravvisare le premesse per “una sorta di inversione dell’onere della prova che [...] rispecchia sul piano del giudizio quello che, sul piano delle competenze, è l’inversione del criterio di enumerazione delle competenze”⁽¹¹⁾. In un contesto nel quale è ora lo Stato a dovere dare la prova della sua competenza e non già la Regione, che, in difetto della detta riconduzione agli ambiti di pertinenza esclusiva o concorrente (limitatamente ai principi) statale si avvale del cd. criterio della residualità. Ove dunque si ha una sorta di presunzione – *iuris tantum* – di competenza regionale.

V’è da rilevare inoltre che il riconoscimento in capo al legislatore statale del compito di determinare in via esclusiva i “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, se, da un lato, conferma la detta competenza regionale in materia di diritti fondamentali⁽¹²⁾, dall’altro lato, chiarisce comunque che per la Regione la citata attività di conformazione troverà il suo naturale svolgimento in senso migliorativo dei livelli fissati dallo Stato⁽¹³⁾.

(11) In questo senso, R. BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, in *Le Regioni*, n. 6, 2002, p. 1450.

(12) Di questo avviso è, ad esempio, R. BIFULCO, “Livelli essenziali”, *diritti fondamentali e statuti regionali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie – Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003, p. 137. Argomentando sul rapporto tra lettera *m*), c. 2, art. 117, e comma 4, art. 117, trae la conseguenza interpretativa secondo la quale “tutto ciò che non rientra nella determinazione dei livelli essenziali ma che comunque tocca la materia dei diritti civili e sociali [...], ricade nella competenza legislativa residuale delle Regioni”.

(13) Cfr. R. TOSI, *Cittadini, Stato e Regioni di fronte ai “livelli essenziali delle prestazioni...”*, in *Forum dei Quaderni Costituzionali* – <http://www2.unife.it/forum-costituzionale/contributi/titoloV6.htm>.

3. I “livelli essenziali delle prestazioni” ed il canone di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica – ordinanza n. 526 del 2002, Corte costituzionale

Un utile spunto per meglio decifrare la formula in questione può trarsi dalle pronunce costituzionali nelle quali il citato parametro, pur non avendo trovato materiale applicazione, veniva comunque invocato dalla parte ricorrente o dal giudice remittente.

In forza del parametro di cui alla lettera *m*), comma 2, art. 117 Cost. veniva sollevata da parte del Tribunale di Milano questione di legittimità costituzionale dell'art. 27 della legge regionale della Lombardia 5 dicembre 1983, n. 91 recante “Disciplina dell’assegnazione e della gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica”⁽¹⁴⁾. Il giudice remittente denunciava in particolare la violazione del detto parametro ad opera di quell’articolo che contemplava le regole per la determinazione del canone di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, assumendo la lesione della riserva di potestà esclusiva statale in materia di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni [...]”, in ragione del supposto contrasto con i parametri di cui agli artt. 14 e 22 della legge statale 392/1978⁽¹⁵⁾.

A fronte delle dette eccezioni, la Consulta premetteva che la legge regionale impugnata, in materia di disciplina organica dell’assegnazione e gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, con particolare riguardo alla disciplina della determinazione dei canoni relativi ai detti alloggi, “costituisce, in li-

(14) Questione definita nel senso della manifesta inammissibilità con ordinanza 526/2002, in <http://www.giurcost.org/decisioni/>.

(15) In particolare, secondo il giudice remittente, “dall’applicazione della disposizione regionale discenderebbe la conseguenza che il canone sociale a carico di inquilini a reddito inferiore risulterebbe maggiorato rispetto a quello equo, risultante dall’integrale applicazione della normativa della legge statale 392/1978, così che le categorie di soggetti disagiati economicamente troverebbero una minor tutela con la determinazione di un canone eccedente i limiti definiti per i comuni conduttori che non godono di protezione sociale”; così, cfr. Corte costituzionale, ordinanza 526/2002, cit.

nea di principio, espressione della competenza spettante alla Regione in questa materia”, indipendentemente dall’intervenuta modifica del Titolo V, Parte seconda della Costituzione ⁽¹⁶⁾.

Il che però potrebbe non essere *prima facie* sufficiente ai fini della definizione della questione. Stante la più volte rilevata trasversalità dell’azionata competenza statale esclusiva, non sarebbe titolo idoneo ad escludere una determinazione statale dei livelli essenziali delle relative prestazioni, non escluderebbe in radice la fissazione – a quanto è dato desumere con riguardo al caso di specie – di limiti massimi dei canoni di locazione riferiti agli immobili in questione. Cosicché, la Regione sarebbe libera di fissare misure inferiori dei detti canoni, ma non potrebbe superare il massimo determinato dallo Stato, pena la invasione di un livello essenziale di una prestazione concernente un diritto (civile o sociale) fissato dallo Stato.

In particolare, dalle deduzioni del remittente si trae non solo la scontata condivisione della natura trasversale della relativa competenza statale, ma soprattutto la convinzione che i livelli essenziali delle prestazioni non debbano essere tratti soltanto da apposite leggi, ma sia dato trarli anche da leggi statali preesistenti; così, ad esempio, nel caso di specie, dalla legge 392/1978.

Portando dunque alle estreme conseguenze le argomentazioni del remittente, anche in difetto di precipuo intervento legislativo statale, in assenza di altra legge statale dalla quale poter trarre detti livelli essenziali, i medesimi potrebbero essere tratti in via interpretativa direttamente dal testo costituzionale, dal contenuto essenziale del diritto coinvolto.

Tornando alla questione del giudizio della Consulta, è da rilevare come, pur venendo definita con la dichiarazione di manifesta inammissibilità, fornisca comunque utili argomenti per una migliore comprensione dell’azionata competenza statale. Vero è che la relativa questione veniva sollevata in via incidentale, assumendo, tra l’altro, la violazione degli artt. 2 e 3 Cost.,

(16) Così era in forza dell’art. 93 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e dell’art. 60 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112.

e non già in via diretta, assumendo un'invasione di competenza statale; tuttavia, pare potersi trarre che, in generale, il giudizio instaurato per accertare la violazione dei livelli essenziali da parte delle Regioni sia volto a sanzionare l'eventuale violazione di un diritto e non già l'invasione di una competenza, o forse, ancor prima dell'invasione di una competenza.

La Corte richiama infatti a chiare lettere lo schema *trilatero* tipico del giudizio di ragionevolezza, assumendo che “la specifica disciplina in tema di costo di costruzione degli immobili ristrutturati, recata dalla legge statale n. 392 del 1978 [...] è male invocata quale *tertium comparationis* ai fini della valutazione di legittimità della disposizione regionale impugnata”. Cosicché, in difetto di qualsiasi precisazione da parte del giudice remittente, “quanto ad entità dei canoni dovuti e a redditi degli assegnatari”, non è offerta “alcuna dimostrazione della circostanza, più presupposta che affermata, che i canoni calcolati secondo i criteri stabiliti dalla legge regionale siano tali da risultare in concreto superiori a limiti espressivi di livelli essenziali di prestazioni [...]”, “livelli dei quali non viene nemmeno indicata una valida fonte di determinazione”⁽¹⁷⁾.

Ne deriva che il giudizio in questione assume la configurazione di un sindacato di ragionevolezza svolto sulla legislazione regionale, rispetto alla quale la legge statale che fissa i livelli essenziali funge appunto da *tertium comparationis*.

Qualora inoltre se ne avvertisse ancora la necessità, si ha qui la *probatio probata* della trasversalità dell'azionata competenza statale. La Consulta conviene infatti che l'ambito materiale interessato sia di pertinenza regionale, rigettando tuttavia la questione, non già in ragione dell'impossibilità per i livelli essenziali determinati dal legislatore statale di esplicare efficacia sulle materie di competenza regionale, bensì, in quanto i detti “livelli” non sono stati dal remittente correttamente individuati, non risultando così provato che i livelli fissati dalla Regione

(17) Posto che, come rilevato dalla Consulta, “gli invocati artt. 14, 20 e 22 della legge 392/1978 sono oggi abrogati per quanto si riferisce alle locazioni abitative”; cfr. Corte costituzionale, ordinanza 526/2002, cit.

siano concretamente superiori rispetto a quelli determinati dallo Stato.

3.1. *I “livelli essenziali delle prestazioni”, l’igiene dei prodotti alimentari ed i requisiti minimi per il riconoscimento dei laboratori di analisi nella sentenza n. 103 del 2003 della Corte costituzionale*

In altra occasione la Provincia autonoma di Trento denunciava la incostituzionalità dell’art. 3-bis, commi 7 e 5, del decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 155, di attuazione di talune direttive comunitarie in materia di igiene dei prodotti alimentari, nella parte in cui riconosceva al ministro della sanità il potere di determinare con decreto i requisiti minimi e i criteri generali per il riconoscimento dei laboratori di analisi non annessi alle industrie alimentari utilizzabili in sede di autocontrollo, attribuendo inoltre allo stesso ministro il potere di disporre le modalità dei sopralluoghi per la verifica della sussistenza dei relativi requisiti. La Provincia ricorrente assumeva in particolare la violazione della propria autonomia normativa ed amministrativa ⁽¹⁸⁾ in materia di igiene e sanità.

L’intervenuta modifica del Titolo V, Parte II della Costituzione avrebbe inoltre comportato – sempre ad avviso della ricorrente – l’abrogazione della norma impugnata, “per effetto della sopravvenuta normativa di rango superiore”, o comunque avrebbe ricondotto l’intera normativa entro la materia della “tutela della salute” e “dell’alimentazione”, entro ambiti dunque non certo di pertinenza esclusiva statale, bensì, al massimo, di pertinenza concorrente Stato-Regioni ⁽¹⁹⁾.

(18) Questione definita con sentenza 103/2003, in <http://www.giurcost.org/decisioni/>.

(19) Quanto al “venir meno” della potestà regolamentare statale nelle materie di competenza concorrente od esclusiva regionale, sia consentito rinviare a M. BELLETTI, *Corte costituzionale e Consiglio di Stato delineano i contorni del nuovo Titolo V*, in *Il Forum dei Quaderni Costituzionali*, <http://www2.unife.it/forumcostituzionale/contributi/titoloV5.htm>; ID., *Il contributo giurisprudenziale alla concreta delimitazione dei contorni del Titolo V – Connessione tra problematiche di diritto intertemporale e questioni di natura sostanziale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 6, 2002,

Per quanto qui interessa, la difesa dello Stato, dopo aver evidenziato il carattere di indirizzo dell'atto impugnato con riguardo in particolare agli adempimenti degli obblighi comunitari, assumeva la conformità della normativa contestata finanche con il nuovo assetto delle competenze regionali, in ragione del fondamento di cui alla lettera *m*), comma 2, art. 117 Cost., precisando inoltre che trovava così conseguente legittimazione la stessa potestà regolamentare statale in materia ⁽²⁰⁾.

Dal canto suo la Consulta, trovandosi di fronte a ricorsi proposti anteriormente all'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, "con i quali (venivano) dedotti, nei confronti di atti legislativi, vizi attinenti alla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni", non poteva che richiamare la sua nota giurisprudenza in ragione della quale "il giudizio va compiuto alla stregua dei parametri costituzionali vigenti alla data degli stessi atti legislativi impugnati". Ciò premesso, dopo aver rilevato l'inapplicabilità del nuovo riparto di competenze, precisava tuttavia che, "trattandosi di questione attinente alla ripartizione di competenze tra Stato e Provincia autonoma [...] le disposizioni della legge costituzionale (richiamata) non sono destinate a prevalere sugli Statuti speciali di autonomia e attualmente sono invocabili [...] solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite e non per restringerle, da considerarsi [...] in modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione" ⁽²¹⁾.

p. 1113 ss.

(20) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 103/2003 (punto n. 4 del *Ritenuto in fatto*), cit. La difesa dello Stato sottolineava inoltre che "il d.P.C.m. del 29 novembre 2001, emanato previa acquisizione dell'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni-Province autonome del 22 novembre 2001, ricomprende nei cd. livelli essenziali di assistenza (LEA) la tutela igienico-sanitaria degli alimenti, ivi compreso il controllo igienico-sanitario nei settori della produzione, trasformazione e conservazione degli alimenti e delle bevande". Quanto al citato d.P.C.m., si veda inoltre la sentenza 510/2002; a commento della quale, cfr. M. BELLETTI, *La mancata attuazione della norma impugnata determina sempre inammissibilità per "carezza d'interesse"?* Rectius, *la riforma del Titolo V si legge in trasparenza*, in *Le Regioni*, n. 4, 2003, p. 113 ss.

(21) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 103/2003 (punto n. 2 del *Considerato in di-*

Obiter dictum quest'ultimo apparentemente superfluo, posto che, come poco prima rilevato, il nuovo riparto di competenze non avrebbe comunque trovato applicazione.

A non voler credere nella superfluità ed irrilevanza delle affermazioni della Corte – finanche di quelle compiute incidentalmente – può forse pervenirsi ad una duplice lettura della pronuncia in commento. In primo luogo può trarsi la conferma – così come evidenziato dalla Consulta – che l'igiene e la sanità rientrano nella competenza – ancorché non qualificata – delle Province autonome, risultando così di tutta evidenza la violazione “del principio di cui all'art. 4 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, secondo cui, nelle materie di competenza della Regione e delle Province autonome, la legge statale non può attribuire ad organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle attribuite allo Stato in base allo statuto speciale e relative norme di attuazione”⁽²²⁾.

In secondo luogo – per quanto specificamente interessa in questa sede – se ne può trarre una lettura per così dire *minimalista* con riguardo alle Regioni a Statuto speciale della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Lettura *minimalista* in quanto e nella misura in cui i livelli fissati dallo Stato non incidano in funzione limitativa di competenze che spettano alle dette Regioni in forza dei relativi Statuti speciali.

3.2. I “livelli essenziali” – più in generale le potestà esclusive statali – e le Regioni a Statuto speciale

Così, tornando al caso all'esame della Consulta ed alle sue parole, “i controlli e la vigilanza spettano alle stesse Province autonome, non essendo escluse da alcuna previsione dello Statuto speciale o delle relative norme di attuazione”, spettando al-

ritto), cit.

(22) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 103/2003 (punto n. 4 del *Considerato in diritto*), cit.

le stesse la “tutela igienico-sanitaria della produzione, commercio e lavorazione di sostanze alimentari e bevande”, “ancorché sulla base di standard di qualità e salubrità stabiliti dallo Stato”⁽²³⁾.

In questo senso, ed entro questi margini, pare trovare potenziale – e futura – applicazione per le dette Province la competenza statale in questione. Oltre che naturalmente in veste surrogatoria e sostitutiva, così come contemplata dall’art. 120, comma 2, Cost. (*post* riforma), anche se poi la Corte non ne ravvisa gli estremi nell’ipotesi di specie, posto che “l’intervento statale può esservi solo in presenza di un verificato inadempimento da parte delle Province autonome di specifici obblighi di vigilanza, compresi quelli sul rispetto di prescrizioni comunitarie e con le garanzie previste”⁽²⁴⁾.

Non può certamente pervenirsi all’affrettata conclusione che la competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, in quanto particolarmente incisiva sui margini di autonomia regionale, non possa nemmeno *pro futuro* trovare applicazione nei confronti delle Regioni a Statuto speciale e delle due Province autonome, se non con riguardo a quei settori entro i quali analoghe limitazioni ed il riconoscimento di analoghe competenze statali siano comunque rinvenibili nei relativi statuti di autonomia, in forza dunque di una valutazione che deve avere riguardo alla singola fattispecie ed alle specifiche limitazioni che si traggono dallo Statuto.

Una lettura solo apparentemente di segno contrario – in realtà in linea con quanto rilevato – sicuramente di grande problematicità, si trae dalla sentenza 536/2002 in materia di “tutela dell’ambiente”, e dunque con riguardo ad altra competenza esclusiva statale “trasversale”. La Corte dichiara in quell’occasione incostituzionale una legge della Regione Sardegna in materia di caccia, ove la detta Regione gode di potestà legisla-

(23) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 103/2003, cit.

(24) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 103/2003, cit.; con riguardo all’ipotesi al suo esame la Consulta rileva che “né può trarsi alcuna giustificazione dall’esigenza di intervento statale di vigilanza sull’adempimento di pretesi obblighi comunitari, che non possono toccare, per questa parte, la ripartizione di competenze tra Stato e Regione”.

tiva primaria, pervenendo però alla relativa declaratoria non già in forza dell'operatività nei confronti della resistente della lettera *s*), comma 2, art. 117 Cost. ("tutela dell'ambiente"), in quanto non certo disposizione migliorativa delle condizioni di autonomia della stessa, bensì in forza dei limiti alla legislazione regionale contemplati dallo Statuto speciale.

Si legge nella pronuncia che "la previsione per cui il nuovo regime stabilito dalla riforma si applica anche alle Regioni a Statuto speciale ove sia più favorevole all'autonomia regionale [...] non implica che, ove una materia attribuita dallo Statuto speciale alla potestà regionale interferisca in tutto o in parte con un ambito ora spettante in forza del secondo comma dell'art. 117 [...] alla potestà esclusiva statale, la Regione speciale possa disciplinare la materia [...] riservata allo Stato senza dovere osservare i limiti statutari imposti alla competenza primaria delle Regioni, [...]"⁽²⁵⁾.

Ne deriva dunque che la Regione speciale non perde certamente titolarità nella detta materia. L'aver contemplato un ambito di competenza esclusiva statale non porta contestualmente alla sottrazione od allo svuotamento delle competenze primarie delle Regioni speciali, tuttavia, l'applicazione in senso migliorativo della riforma non può spingersi sino a far venir meno i limiti statutari sulla medesima competenza incidenti, ove si registri una coincidenza, anche solo parziale, con un ambito di pertinenza esclusiva statale.

Tuttavia, anche volendo prescindere da quest'ultimo aspetto,

(25) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 536/2002 (punto n. 5 del *Considerato in diritto*), in <http://www.giurcost.org/decisioni/>. La Consulta premette che "entro questa cornice, occorre verificare anzitutto se l'art. 117, secondo comma, della Costituzione, sia applicabile o meno alla Regione Sardegna, [...], tenuto conto della clausola della immediata applicazione alle Regioni speciali delle parti della legge costituzionale n. 3 del 2001 che prevedano forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite"; rileva poi sul punto specifico che "la disciplina statale rivolta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema può incidere sulla materia caccia, pur riservata alla potestà legislativa regionale, ove l'intervento statale sia rivolto a garantire standard minimi e uniformi di tutela della fauna, trattandosi di limiti unificanti che rispondono a esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato [...]"

tentando di fornire un primo parziale elemento di lettura, è certamente incontestabile che dalle due pronunce più sopra citate – ordinanza 526/2002 e sentenza 103/2003 – non emerga affatto quella portata dirompente nei confronti delle Regioni della competenza statale in materia di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni”, che pur si trae in trasparenza da taluni passaggi della sentenza 282/2002. Per quanto dalla *trasversalità* della competenza statale vi è stato chi già aveva dedotto la sottoposizione del “limite” in questione ad un’interpretazione non espansiva ⁽²⁶⁾.

Pare pertanto che della detta competenza statale possa essere data una lettura *residuale*, tale da conformarla in una sorta di *clausola di salvaguardia* verso fughe in avanti di talune Regioni – in parte legittimate, tra l’altro, dal cd. regionalismo differenziato di cui all’art. 116, comma 3, Cost. – oppure, e per converso, nei confronti di eccessivi ritardi di altre; una clausola – per mutuare una chiara definizione fornita dalla Corte con riguardo alla “tutela dell’ambiente” – volta a “garantire standard minimi e uniformi di tutela” ⁽²⁷⁾.

4. *La forma e la procedura “ottimale” per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nella sentenza n. 88 del 2003 della Corte costituzionale, in materia di “Servizi per le tossicodipendenze”*

La peculiare forza ed incisività nei confronti delle competenze regionali della lettera *m*), comma 2, art. 117 Cost. riemerge tuttavia nella giurisprudenza costituzionale con la sentenza 88/2003.

(26) Cfr., R. BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, cit., p. 1447, negando così che per detto limite “si possa estendere la riserva di legislazione dello Stato sino a comprendere nella considerazione dei livelli di prestazione anche la valutazione dell’appropriatezza e degli effetti delle pratiche terapeutiche”.

(27) Cfr. in questo senso, Corte costituzionale, sentenze 407 e 536 del 2002, oltre che, 222 del 2003.

In quell'occasione, con ricorso per conflitto di attribuzione, veniva contestato un decreto del ministro della salute adottato di concerto con il ministro del lavoro e delle politiche sociali, del 14 giugno 2002, recante "Disposizioni di principio sull'organizzazione e sul funzionamento dei servizi per le tossicodipendenze delle aziende sanitarie locali – SER.T, di cui al decreto ministeriale 30 novembre 1990, n. 444". Le ricorrenti denunciavano la violazione di loro sfere di autonomia, assumendo di essere, in un caso, titolari di competenza legislativa concorrente in materia di "tutela della salute" e residuale in materia di "assistenza sociale", nell'altro, di potestà primaria in tema di "assistenza e beneficenza pubblica" e di potestà ripartita in tema di "igiene e sanità, ivi compresa l'assistenza sanitaria e ospedaliera".

Le Regioni ricorrenti assumevano inoltre la violazione del comma sesto dell'art. 117 Cost., posto che il decreto contestato, seppur emanato nella forma di atto amministrativo, presentava le caratteristiche di atto nella sostanza regolamentare, rilevando che "dopo la riforma costituzionale dovrebbe, invece, escludersi che in materie come 'l'assistenza sanitaria, l'assistenza sociale e l'organizzazione dei relativi servizi' – materie di pretesa competenza regionale – possa esercitarsi un potere regolamentare statale" (28). La Provincia autonoma di Trento perveniva in particolare ad analoghe conclusioni in termini di applicabilità del sesto comma dell'art. 117 Cost. e dunque di inoperatività del contestato decreto, argomentando sulla base dell'art. 10 della legge costituzionale 3/2001, che, come è noto, ammette l'operatività della riforma nei riguardi delle Regioni a Statuto speciale solo in quanto e nella misura in cui sia migliorativa delle loro condizioni di autonomia.

Per tutta risposta, la difesa dello Stato sosteneva che il decreto ministeriale contestato contenesse "disposizioni volte a garantire la tutela di diritti basilari che la Costituzione riconosce e protegge sia come diritti fondamentali della persona che

(28) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 88/2003 (punto n. 3 del *Ritenuto in fatto*), in <http://www.giurcost.org/decisioni/>.

come interessi dell'intera collettività". Cosicché, la competenza in tal modo esercitata non poteva che essere ricondotta alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni [...]". Concludendo conseguentemente che "in relazione a tale potestà sarebbe quindi irrilevante l'invocazione di competenze regionali, poiché queste ultime sarebbero cedevoli per le parti concernenti l'individuazione dei livelli minimi essenziali, indefettibilmente rimasta nella competenza esclusiva dello Stato" (29).

4.1. *L'articolato percorso argomentativo della Consulta*

Il percorso argomentativo seguito nell'occasione dalla Consulta si articola in due fasi nettamente distinte, che contribuiscono indubbiamente a decifrare taluni aspetti problematici della competenza in tema di "livelli essenziali delle prestazioni".

Le dette due fasi presentano inoltre una peculiare articolazione al loro interno e, mentre nella prima non viene mai fatta menzione della competenza esclusiva statale di cui alla lettera *m*), comma 2, art. 117 Cost., nella seconda questa diviene addirittura il perno attorno al quale fare ruotare il giudizio.

Così, quanto alla prima parte del giudizio, la Consulta rileva che il contestato decreto ministeriale "comprime indubbiamente la sfera di autonoma organizzazione delle Regioni e delle Province autonome in relazione ai servizi preposti alle tossicodipendenze e pone l'obbligo di erogare livelli assistenziali diversi ed ulteriori rispetto a quanto determinato in materia dal d.P.C.m. 29 novembre 2001 (Definizione dei livelli essenziali di assistenza), [...]" (punto n. 2 del *Considerato in diritto*). Precisa tuttavia che "l'evidente rilevanza generale degli interessi sanitari e sociali connessi con il fenomeno della tossicodipendenza hanno legittimato [...] una parziale ed eccezionale compressione dell'autonomia organizzativa e funzionale delle Regioni e Province autonome"; limitazione della sfera di autonomia regionale che viene "evidenziata", ma forse e soprattutto

(29) Così, cfr. Corte costituzionale, sentenza 88/2003 (punto n. 9 del *Ritenuto in fatto*), cit.

giustificata, dalla previsione in forza della quale sul progetto di regolamento ministeriale da emanarsi deve “essere sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome [...]”⁽³⁰⁾.

Con riguardo al caso specifico, considerato che il contestato decreto non è stato preceduto dal parere della Conferenza permanente Stato-Regioni – essendo anzi documentato un successivo esplicito dissenso da parte del rappresentante della Conferenza dei Presidenti regionali – la Consulta è portata a rilevare sul punto che “risulta evidente che la violazione dello specifico procedimento di consultazione della Conferenza permanente [...] e quindi del principio di leale collaborazione, rendono illegittima la compressione dei poteri delle Regioni e delle Province autonome” (punto n. 3 del *Considerato in diritto*), rispondendo così alle eccezioni in ordine alla natura ed alla procedura di adozione del decreto ministeriale, in quanto atto sostanzialmente regolamentare e dunque illegittimo, prescindendo inoltre dalla questione della permanenza della potestà regolamentare nella detta materia in capo allo Stato a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione.

La questione controversa potrebbe essere definita nei detti termini se solo non venisse richiamata la competenza statale di cui alla lettera *m*), comma 2, art. 117 Cost., in grado – a quanto pare – di riaprire la contesa, così da costringere la Corte a dover ricorrere *ex novo* ad altro percorso argomentativo.

La prima fase del ragionamento della Consulta è infatti caratterizzata da massima linearità. Si registra una compressione delle competenze organizzative regionali, giustificata tuttavia dalla rilevanza generale degli interessi coinvolti e soprattutto dalla previsione di una procedura di consultazione e collaborazione, il mancato rispetto della quale è dunque sufficiente per rendere non più sostenibile e dunque illegittima la relativa compressione di autonomia.

Tutto si complica con il riconoscimento esplicito ed in via

(30) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 88/2003 (punto n. 2 del *Considerato in diritto*), cit.

esclusiva in capo allo Stato del potere di determinare – in via unilaterale – i “livelli essenziali delle prestazioni [...]”.

A quanto è dato desumere dalla pronuncia in commento, infatti, l'intervento statale giustificato dalla determinazione dei detti livelli è in grado di prescindere dalle procedure più sopra richiamate, di incidere dunque sull'autonomia regionale, indipendentemente dal rispetto di una qualsivoglia procedura collaborativa. Il che sposta inevitabilmente l'attenzione – come giustamente rilevato dalla Consulta – su quelle che devono essere le forme della determinazione dei livelli essenziali.

4.2. *Lo “strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti” e la “forte incidenza” sulle competenze regionali*

Rileva preliminarmente la Corte che “l’inserimento [...], fra le materie di legislazione esclusiva dello Stato, della “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” attribuisce 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”. Non può che avvertirsi dunque l'esigenza di definire le forme del relativo intervento, evidentemente a salvaguardia dell'autonomia regionale, posto che “la conseguente forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regioni e delle Province autonome impone evidentemente che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori” (punto n. 4 del *Considerato in diritto*).

È preliminarmente da rilevare che, quanto alla peculiare capacità incisiva della competenza statale, la Corte non distingue affatto tra Regioni ordinarie e Regioni a Statuto speciale, non

facendo alcuna menzione all'ipotesi di inoperatività della relativa previsione nei confronti delle ultime, in quanto non certo migliorativa delle loro condizioni di autonomia. Probabilmente tutto si spiega in quanto risolve la questione in termini di inosservanza della procedura per la determinazione dei livelli essenziali, senza dunque pervenire alla problematica dell'applicabilità o meno della relativa disposizione alla Provincia di Trento, anche se sarebbe stato sufficiente un semplice *obiter dictum* onde chiarire definitivamente la questione⁽³¹⁾.

Quanto alle forme della determinazione dei livelli essenziali, in ragione della peculiare capacità incisiva della competenza in questione, è dunque necessario che, quanto meno nelle linee generali, siano fissati con legge. Del resto, già nella sentenza 282/2002 si leggeva che spetta al "legislatore [...] porre le norme necessarie per assicurare" i "livelli essenziali delle prestazioni"⁽³²⁾. Tuttavia, riconosce la Consulta che ulteriori articolazioni e specificazioni possono rendersi necessarie.

Il che determina l'insorgenza di un'ulteriore questione che è qui solo il caso di accennare, vale a dire la configurabilità di un esercizio in forma amministrativa del compito di determinare i detti "livelli essenziali", o meglio, se questa competenza giustifichi "l'allocazione in capo allo Stato di compiti di natura amministrativa, ulteriori rispetto a quelli sostitutivi contemplati dall'art. 120 Cost."⁽³³⁾.

Appunto con legge – nello specifico mediante emendamento apportato all'art. 6 del d.l. 18 settembre 2001, n. 347 dalla legge di conversione 16 novembre 2001, n. 405 – "per potersi giungere alla definizione dei livelli essenziali di assistenza nel settore sanitario", si è inteso disciplinare "il procedimento di

(31) Così come poco dopo precisato in occasione della sentenza 103/2003 (punto n. 2 del *Considerato in diritto*).

(32) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 282/2002 (punto n. 3 del *Considerato in diritto*), cit.

(33) Al riguardo, si è dato risposta in senso affermativo, assimilando le direttive in argomento alla funzione di indirizzo e coordinamento, rispondente alla stessa *ratio* della competenza e compatibile con la lettera dell'art. 118 Cost.; cfr. R. Tosi, *Cittadini, Stato e Regioni di fronte ai "livelli essenziali delle prestazioni..."*, cit.

adozione dei livelli essenziali di assistenza attraverso l'attribuzione ad un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del compito di definirli, e la previsione del coinvolgimento delle Regioni e Province autonome attraverso la previa intesa con il Governo, da conseguire in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano" (34). Analoga procedura vale per le modifiche da apportare agli allegati del d.P.C.m.

Il che conduce la Corte a concludere che "al di là di ogni valutazione di merito sul procedimento configurato e sulla stessa adeguatezza dei livelli essenziali in tal modo individuati, resta indubbio che in tutto il settore sanitario esiste attualmente una precisa procedura, individuata con fonte legislativa, per la determinazione di quanto previsto nell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione e che questa determinazione è intervenuta appunto con il d.P.C.m. 29 novembre 2001" (punto n. 4 del *Considerato in diritto*). Ne deriva che il contestato decreto, essendo stato "adottato da un organo e con una procedura radicalmente difforme da quella così disciplinata", non può certo determinare i livelli di cui all'art. 117, comma 2, lettera *m*), Cost., configurandosi come invasivo delle competenze delle ricorrenti.

Si spiega così anche il più sopra evidenziato silenzio della Consulta in ordine all'operatività della relativa competenza statale – e nello specifico dei "livelli essenziali di assistenza" – nei confronti delle Regioni a Statuto speciale, data la compartecipazione delle medesime al procedimento volto alla definizione dei detti livelli. Spiegazione che vale però con esclusiva limitazione all'ipotesi decisa, posto che, vero è che per la definizione e per la modifica dei livelli in questione è necessario confor-

(34) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 88/2003 (punto n. 4 del *Considerato in diritto*), cit. In forza della procedura più sopra delineata nel testo, "dopo un apposito accordo conseguito in sede di Conferenza permanente il 22 novembre 2001 fra Governo e Regioni e Province autonome, è intervenuto il d.P.C.m. 29 novembre 2001, che ne ha recepito i contenuti, definendo i nuovi livelli essenziali di assistenza, entro i quali rientrano anche quelli relativi [...] alla attività sanitaria e socio-sanitaria rivolta alle persone dipendenti da sostanze stupefacenti e psicotrope e da alcool".

marsi al descritto procedimento, pena l'illegittimità del relativo atto con conseguente invasione di competenza, altrettanto vero è che qualora si intenda derogare alla stessa procedura è possibile farlo direttamente – anche se unicamente – con legge, dato che, come dalla Corte rilevato, compete alla legge statale la determinazione dei livelli e dunque la definizione, ma anche, specularmente ed unilateralmente, l'eventuale modifica del procedimento volto a definirli in concreto.

5. La plausibile conformazione dei diritti costituzionali e la garanzia uniforme dei livelli "essenziali" delle prestazioni concernenti i detti diritti in forza dell'azione diretta del Giudice costituzionale; un caso emblematico – sentenza n. 148 del 2003

Come si è tentato più sopra di ipotizzare, in mancanza soprattutto di precipua definizione legislativa, non mancherà con ogni probabilità una sorta di garanzia dei livelli essenziali, fruibili uniformemente sul territorio nazionale, per opera diretta del Giudice costituzionale. Opera che sarà volta ad estendere, mediante la sanzione di incostituzionalità di leggi regionali in contrasto con livelli già definiti in ambito statale, non solo livelli già legislativamente determinati, ma anche livelli che la stessa Consulta ha progressivamente enucleato in occasione della sua incisiva giurisprudenza a salvaguardia dei diritti fondamentali.

Vi è un certo tasso di probabilità che ipotesi del genere siano destinate ad aumentare nella casistica della giurisprudenza costituzionale; già ora è interessante rilevare come ipotesi analoghe si possano verificare mediante la semplice estensione alle Regioni di livelli di garanzia dei diritti costituzionali già conseguiti mediante la sanzione di incostituzionalità di leggi statali, indipendentemente, tra l'altro, dal richiamo della lettera *m*), secondo comma, art. 117 Cost.

Significativa pare ad esempio la questione definita dalla

Consulta con sentenza 148/2003 ⁽³⁵⁾. In quell'occasione, il Tribunale di Bari sollevava questione di legittimità costituzionale nei confronti di due leggi della Regione Puglia – legge 56/1980 (Tutela del territorio), all'art. 37, comma 5, e legge 20/2001 (Norme generali di governo e uso del territorio), all'art. 17, comma 2, – assumendo la violazione dell'art. 42, secondo e terzo comma, Cost., “poiché le predette norme regionali imporrebbero, dopo la scadenza dei termini previsti per l'attuazione dei piani attuativi, la protrazione automatica di vincoli di natura espropriativa e di inedificabilità, trasformati a tempo indeterminato e senza previsione di indennizzo” ⁽³⁶⁾.

Quanto interessa in questa sede evidenziare è il dato che, a fronte della rilevata inapplicabilità della disciplina statale contemplata in materia all'art. 38 (disciplina dell'indennità in caso di reiterazione di vincoli di inedificabilità) del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità), data la differita entrata in vigore delle relative disposizioni; a fronte inoltre dell'impossibilità di applicare direttamente “i principi già esistenti nell'ordinamento e di fare riferimento al quadro normativo delle leggi statali in materia di proroga di vincoli urbanistici espropriativi ed indennizzabilità” ⁽³⁷⁾, la Consulta accoglie la questione argomentando esclusivamente sulla base dell'*iter* “interpretativo della garanzia costituzionale in materia di espropriazione”, che “ha portato a riconoscere il principio

(35) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 148/2003, in <http://www.giurcost.org/decisioni/2003/0148s-03.html>.

(36) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 148/2003 (punto n. 1 del *Considerato in diritto*), cit. Sulla problematica della indennizzabilità dei vincoli preordinati all'espropriazione nell'ipotesi di loro reiterazione, si veda l'attenta ricostruzione di R. NANIA, *Le libertà economiche nella giurisprudenza costituzionale*, in *Recenti tendenze nella giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di diritti fondamentali*, Atti del Convegno svoltosi ad Urbino il 14 maggio 2003, in corso di pubblicazione.

(37) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 148/2003 (punto n. 3 del *Considerato in diritto*), cit.; principi “risultanti dalla sentenza di questa Corte n. 179 del 1999, anche indipendentemente dalla entrata in vigore dell'intervento legislativo statale contenuto nel citato t.u. sulle espropriazioni”.

secondo cui, per gli anzidetti vincoli (urbanistici) espropriativi, la reiterazione (o la proroga) comporta – oltre la temporaneità – necessariamente un indennizzo, diretto al ristoro del pregiudizio causato dal protrarsi della durata (sentenze 411/2001 e 179/1999)”⁽³⁸⁾.

Constatata dunque la inapplicabilità dei livelli predisposti dal legislatore statale a salvaguardia del diritto di proprietà, la Corte non ha fatto altro che richiamare la sua giurisprudenza in argomento, applicando i relativi principi a tutela del contenuto essenziale del diritto di proprietà, così come venuto progressivamente conformandosi, non già in forza di interventi legislativi, bensì in forza di “aggiustamenti” giurisprudenziali (ai precedenti interventi normativi), pervenendo così a dichiarare incostituzionali le leggi della Regione Puglia al suo esame che a quei principi non si conformavano e conseguentemente ad estendere alla detta Regione quei livelli – giudicati evidentemente essenziali – relativi alla prestazione indennitaria per l’ipotesi di non completa fruizione del diritto di proprietà.

6. Spunti per una conclusione ragionando sul rapporto con la competenza esclusiva statale in materia di “ordinamento civile”

Ferma restando la piena condivisione di quelle impostazioni che giudicano la norma sui “livelli essenziali delle prestazioni” come uno “snodo decisivo nella configurazione del nuovo disegno autonomistico”⁽³⁹⁾, per tentare di delineare una – se pur

(38) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 148/2003 (punto n. 4 del *Considerato in diritto*), cit. La Corte perviene così a dichiarare incostituzionale la normativa contestata, “ma solo in quanto, per la generale indicazione di persistente ulteriore efficacia dell’obbligo di osservare le previsioni non attuate dello strumento di pianificazione urbanistica, si riferisce anche a vincoli scaduti preordinati all’espropriazione o sostanzialmente espropriativi senza previsione di durata e di indennizzo”.

(39) In questi termini si esprime A. D’ALOIA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: uno snodo decisivo nella configurazione del nuo-*

provvisoria e parziale – conclusione in ordine all’individuazione di un plausibile parametro volto alla definizione dei livelli delle prestazioni da garantirsi sull’intero territorio nazionale, è certo necessario tenere in considerazione il dato che, mediante l’inserimento della lettera *m*) al comma 2 dell’art. 117 Cost., il legislatore di revisione costituzionale ha voluto così introdurre nel corpo della Costituzione, nel momento in cui dava una configurazione all’ordinamento in senso marcatamente autonomista, quella che viene solitamente definita come “clausola di tendenziale omogeneità od uniformità”.

È indubbio che clausole del genere siano volte a garantire non già e non certo situazioni di eguaglianza (formale) assoluta, bensì un’eguaglianza (sostanziale) per certi versi circoscritta ai contenuti essenziali – e costituzionalmente rilevanti – dei diritti. Clausole che presentano dunque contestualmente elementi di residualità, tali da precostituire una sorta di ultima difesa ai diritti costituzionalmente tutelati, ed accedono soprattutto in via residuale alle altre competenze statali che, con riguardo ad altri settori, sono volte a salvaguardare analoghe esigenze di tendenziale uniformità e rispetto del principio di eguaglianza sostanziale.

Sotto questo profilo è certamente di grande interesse sondare il rapporto che si instaura con la competenza esclusiva statale in materia di “ordinamento civile”, di cui alla lettera *l*) del comma 2, art. 117 Cost. Al riguardo, infatti, già vi è stato chi ha evidenziato un rapporto di *complementarietà* tra le due fattispecie; o meglio come la riserva statale in materia di “ordinamento civile” debba essere intesa come *complementare* a quella della “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni [...]”, nel senso che “la prima, [...], è chiamata ad operare a tutela dell’uguaglianza nel godimento dei diritti ogni qual volta la seconda non è abilitata a intervenire, e cioè al di fuori del campo

vo disegno autonomistico, cit., pp. 45-46, che conclude rilevando come “alla fine, la questione dei livelli essenziali quasi si confonde con la questione dell’autonomia finanziaria”, cosicché, non è forse così “azzardato pensare che il grado di uniformità richiesto dalla Costituzione con la formula dei livelli essenziali si difende soprattutto sul piano delle risorse effettivamente disponibili per la perequazione”.

delle prestazioni dei pubblici poteri”⁽⁴⁰⁾.

Sono indubbi i momenti di contatto tra le due riserve esclusive di legislazione statale; basti rilevare che nella sentenza 88/2003, con riguardo alla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni [...]” si legge che l’inserimento della detta competenza tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato “attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti”⁽⁴¹⁾. Analogamente, con riguardo alla materia “ordinamento civile”, o meglio, con riguardo al tradizionale limite del “diritto privato”, si registra invero un percorso evolutivo che muove dall’esclusività per la Regione nel perseguimento degli interessi pubblici, unitamente all’esigenza di garantire il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica, tale da evitare che l’unità politica possa venire turbata dalla pluralità della disciplina dei rapporti privati (sentenza 6/1958), conosce il richiamo ulteriore al principio di eguaglianza (sentenza 154/1972), fino a pervenire, con la sentenza 35/1992, a ravvisare “il fondamento costituzionale del limite del diritto privato *unicamente* nell’esigenza di assicurare il rispetto del principio di eguaglianza, e più precisamente del principio di eguaglianza di tutti i cittadini nel godimento dei diritti fondamentali”⁽⁴²⁾.

(40) Cfr. in questo senso, E. LAMARQUE, *Osservazioni preliminari sulla materia “ordinamento civile”, di esclusiva competenza statale*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, p. 1355; ciò premesso, data l’esigenza dell’Autore di definire l’ambito di operatività della competenza in materia di “ordinamento civile”, conclude che così, “si potrebbe sostenere che l’ordinamento civile resti di rigorosa esclusività dello Stato soltanto nelle aree in cui sono coinvolti diritti fondamentali della persona”, ove è necessario che lo Stato centrale mantenga un ruolo di garante delle libertà consolidate. In questo senso inoltre, V. ANGIOLINI, *Legalità, eguaglianza e “pluralismo” giuridico: in margine alla carta europea dei diritti e al dibattito italiano sul federalismo*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2001, p. 13 ss.

(41) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 88/2003 (punto n. 4 del *Considerato in diritto*), cit.

(42) Così, cfr. l’attenta ricostruzione di E. LAMARQUE, *Aspettando il nuovo art. 117 della Costituzione: l’ultima pronuncia della Corte costituzionale sul limite del diritto privato della legislazione regionale*, in *Le Regioni*, n. 2/3, 2002, p. 591 ss. Ancora

In entrambi i casi la riserva in capo allo Stato trova dunque giustificazione nell'esigenza di garantire una fruizione il più possibile uniforme sul territorio nazionale dei diritti fondamentali, che deve essere addirittura identica con riguardo al nucleo essenziale degli stessi.

Ferma restando la più sopra evidenziata *complementarietà* tra le due riserve legislative statali, può forse ritenersi che laddove si registri una sorta di arretramento del limite del diritto privato – ora dell'ordinamento civile – tale da aprire spazi alla legislazione regionale con riguardo alla disciplina di rapporti di diritto privato, ove non si pongano esigenze di disciplina uniforme dei relativi rapporti in ambito nazionale, potrà aversi contestualmente, quanto meno con riferimento al nucleo essenziale delle situazioni soggettive coinvolte, un recupero in forza della garanzia dei “livelli essenziali delle prestazioni” da fruire uniformemente sul territorio nazionale.

Ne deriva così che il rapporto tra le dette competenze potrà essere non solo orizzontale – ed appunto *complementare* – ma anche verticale, nel senso che anche laddove è consentito alle Regioni legiferare in ambiti concernenti la disciplina privatistica, la salvaguardia del contenuto essenziale del diritto coinvolto sarà sempre – in forza della lettera *m*) – di pertinenza statale.

Significativamente, come attentamente segnalato ⁽⁴³⁾, la massima apertura nei confronti del cd. limite del diritto privato si registra pochi giorni prima dell'entrata in vigore della rifor-

nella stessa pronuncia si legge che il detto limite si fonda “sull'esigenza che sia assicurata su tutto il territorio nazionale una uniformità di disciplina e di trattamento riguardo ai rapporti intercorrenti tra i soggetti privati, trattandosi di rapporti legati allo svolgimento delle libertà giuridicamente garantite ai predetti soggetti ed al correlativo requisito costituzionale del godimento di tali libertà in condizioni di formale eguaglianza (artt. 2 e 3 Cost.)”. In altra pronuncia, così come citata dall'Autore, (sentenza 82/1998), è ribadito che il limite è “fondato sull'esigenza, connessa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati”.

(43) In questo senso, E. LAMARQUE, *Osservazioni preliminari sulla materia “ordinamento civile”, di esclusiva competenza statale*, cit., p. 1343 ss.; ID., *Aspettando il nuovo art. 117 della Costituzione: l'ultima pronuncia della Corte costituzionale sul limite del diritto privato della legislazione regionale*, cit., p. 584 ss.

ma organica del Titolo V, con la sentenza 352/2001⁽⁴⁴⁾. In quell'occasione viene ribadita la tradizionale giustificazione del detto limite – ribattezzato per l'occasione dell'ordinamento del diritto privato – “in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti fra privati”, con la novità che la Consulta inizia a parlare di “un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale”, accogliendo, ancor prima dell'entrata in vigore della riforma, il criterio dell'inversione nel conferimento delle competenze, preannunciando inoltre il carattere trasversale del detto limite, laddove precisa che “si tratta di un limite che attraversa le competenze legislative regionali, in ragione appunto del rispetto del fondamentale principio di eguaglianza”⁽⁴⁵⁾.

Tuttavia, continua la Corte, detto limite “non opera però in modo assoluto”, posto che anche la disciplina dei rapporti privatistici “può subire un qualche adattamento, ove questo risulti in stretta connessione con la materia di competenza regionale e risponda al criterio di ragionevolezza, che vale a soddisfare il rispetto del richiamato principio di eguaglianza”⁽⁴⁶⁾.

Nonostante talune perplessità in ordine all'interpretazione della locuzione “ordinamento civile”, ed il timore che il legislatore costituzionale avesse così voluto cristallizzare il limite del diritto privato nella sua configurazione più radicale, tale da escludere ogni intervento regionale in ambiti privatistici, dalla prima pronuncia resa in applicazione del novellato Titolo V (sent. 282/2002) è emersa chiara la volontà di mantenere aperta

(44) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 352/2001, in *Le Regioni*, n. 2/3, 2002, p. 579 ss.

(45) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 352/2001 (punto n. 6.2. del *Considerato in diritto*), cit.

(46) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 352/2001 (punto n. 6.3. del *Considerato in diritto*), cit. A tale riguardo vi è stato dunque chi ha segnalato che “la più recente giurisprudenza costituzionale, [...], approfittando della mancanza di una espressa indicazione nel vecchio testo costituzionale del limite del diritto privato, si era ormai avviata verso l'attenuazione del limite, in favore di una espansione dei poteri legislativi regionali”; così, cfr. E. LAMARQUE, *Osservazioni preliminari sulla materia “ordinamento civile”, di esclusiva competenza statale*, cit., p. 1352.

la strada al legislatore regionale verso una limitata disciplina della materia ⁽⁴⁷⁾.

Non soltanto si registra una continuità – forse scontata – con il più recente orientamento giurisprudenziale, ma la Consulta fornisce inoltre un chiaro esempio di come deve essere applicato il principio che ha enucleato in occasione della sentenza 352/2001, precisando che “altro sono infatti i principi e i criteri della responsabilità, che indubbiamente appartengono a quell’area (“ordinamento civile”), altro le regole concrete di condotta, la cui osservanza o la cui violazione possa assumere rilievo in sede di osservanza o di violazione dei doveri inerenti alle diverse attività, che possono essere disciplinate, salva l’incidenza di altri limiti, dal legislatore regionale” ⁽⁴⁸⁾.

La regola generale, anche in questa fattispecie, è che per esigenze di rispetto del principio di eguaglianza “i principi e i criteri della responsabilità” civile devono trovare disciplina uniforme – presumibilmente codicistica – a livello nazionale. Come già evidenziato, il limite in questione non opera però in maniera “assoluta”, purché si versi in ambiti di competenza regionale e purché la diversità di disciplina che viene a delinearci non sia irragionevole; così, “le regole concrete di condotta” possono essere disciplinate dal legislatore regionale, anche se, evidentemente, il mancato rispetto delle medesime può comportare l’attivarsi di meccanismi di responsabilità civile.

La stessa Consulta dunque, ammettendo una legislazione regionale in ambiti privatistici, “salva l’incidenza di altri limiti”, pare adombrare un rapporto – come più sopra delineato – di *complementarietà* o raccordo sia orizzontale che verticale tra le due riserve di legislazione statale. Un rapporto che vede appunto la competenza in materia di “determinazione dei livelli es-

(47) Ad avviso di R. BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, cit., p. 1447, tuttavia, la Corte non dice molto su come debba essere interpretato il limite dell’ordinamento civile, anche se poi conviene che “sembra implicitamente mantenere fermo il suo più recente indirizzo interpretativo, di minor chiusura nei confronti delle Regioni”.

(48) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 282/2002 (punto n. 3 del *Considerato in diritto*), cit.

senziali delle prestazioni [...]” inserirsi potenzialmente negli spazi lasciati vuoti dall’arretramento del limite dell’ordinamento civile, anche se limitatamente alla garanzia uniforme sul territorio nazionale del nucleo essenziale dei diritti coinvolti.

6.1. Spunti per una conclusione ragionando sul rapporto con la competenza esclusiva statale in materia di “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”; per un percorso di andata e ritorno dalla complementarietà orizzontale e verticale alla residualità

Tutto ciò rilevato, è comunque innegabile che, qualora i “livelli essenziali delle prestazioni” non vengano definiti mediante percorsi che vedono la compartecipazione di Stato e Regioni ⁽⁴⁹⁾, diviene arduo determinare la precisa misura dell’intervento statale e definire conseguentemente gli spazi lasciati al legislatore regionale.

Può certamente tornare utile a questi fini prendere cognizione della ben più corposa giurisprudenza relativa alla lettera *s*), comma 2, art. 117 Cost., in materia di “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, per vedere se ed in quale misura il percorso argomentativo ivi seguito dalla Consulta possa essere analogo a quello da seguire in materia di “determinazione dei livelli essenziali [...]”.

Anche con riguardo a detta competenza i margini di contatto sono infatti innegabili; così, in occasione della pronuncia 222/2003, la Consulta ribadisce di aver negato che “anche alla luce del nuovo testo dell’art. 117 Cost., possa identificarsi la tutela dell’ambiente come una materia in senso tecnico, di com-

(49) A questo riguardo vi è chi, ad esempio, ha rilevato che “la posta in gioco [...], l’esigenza di evitare un cortocircuito tra chi decide cosa deve essere fatto e chi poi deve garantire l’attuazione di questa decisione, sembra rimandare ad un procedimento necessariamente concertato, consensuale [...]”; cfr. A. D’ALOIA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: uno snodo decisivo nella configurazione del nuovo disegno autonomistico*, cit., pp. 37-38.

petenza statale tale da escludere ogni intervento regionale, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze”. Fornisce poi la chiave di lettura – e dunque di applicazione – della relativa competenza, utilizzabile, a ben vedere, anche per la “determinazione dei livelli essenziali [...]”, precisando che “l’ambiente si presenta, [...], come un valore trasversale, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale, senza che ne resti esclusa la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali”⁽⁵⁰⁾.

Lungo la medesima linea si muove la sentenza 536/2002, ove la Corte ribadisce che la tutela dell’ambiente non può ritenersi una materia, ma deve essere considerata un valore costituzionalmente protetto che, soprattutto, “non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie [...] per le quali quel valore costituzionale assume rilievo”; si pensi ad esempio al “governo del territorio” od alla “tutela della salute”. Continua la Corte rilevando che, “in funzione di quel valore, lo Stato può dettare standard di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali *ex art. 117 della Costituzione*”, cosicché, la lettera *s*) del secondo comma, art. 117 Cost. “esprime una esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, ponendo un limite (e non già escludendoli *tout court*) agli interventi a livello regionale che possano pregiudicare gli equilibri ambientali”⁽⁵¹⁾.

(50) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 222/2003 (punto n. 3 del *Considerato in diritto*), in <http://www.giurcost.org/decisioni/2003/0222s-03.html>.

(51) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 536/2002 (punto n. 4 del *Considerato in diritto*), cit. Precisa inoltre la Consulta che “già prima della riforma del Titolo V [...], la protezione dell’ambiente aveva assunto una propria autonoma consistenza che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esauriva né rimaneva assorbita nelle competenze di settore [...], configurandosi l’ambiente come bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che va pertanto salvaguardato nella sua interezza”; inoltre, “la natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli *standards* minimi di tutela, già ricavabile dagli artt. 9 e 32 della Costituzione, trova ora conferma

In una di poco precedente occasione la Corte aveva già rilevato che quanto alla lettera *s*) spettano “allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale”, precisando inoltre che gli stessi lavori preparatori relativi alla norma in questione inducono “a considerare che l’intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare standard di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali”⁽⁵²⁾.

Tutto ciò rilevato, constatato inoltre che la lettera *m*) del secondo comma, art. 117 Cost. “ha sicuramente come oggetto principale e ordinario i contenuti prestazionali dei diritti (soprattutto sociali, ma anche civili)”, come ciò risponda invero ad una mera “vocazione prevalente” od anche “normale”, “che non esclude che questa norma possa giocare, [...] un ruolo a tutto campo nella definizione del livello di protezione complessivo dei diritti implicati”⁽⁵³⁾, ne deriva che il mero rapporto di *complementarietà* rispetto ad altre competenze esclusive statali – sia nella variante orizzontale che in quella verticale – pur contribuendo nella gran parte dei casi a definire i margini di opera-

nella previsione contenuta nella lettera *s*) [...]”.

(52) Cfr. Corte costituzionale, sentenza 407/2002 (punti nn. 3.2. e 4 del *Considerato in diritto*), in <http://www.giurcost.org/decisioni/2002/0407s-02.html>. Continua la Corte rilevando che “in definitiva, si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell’ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell’ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato”. In questo senso cfr., inoltre, sentenza 382/1999, e di recente, con riferimento specifico alla tematica della “tutela dei beni culturali”, sentenza 94/2003.

(53) In questo senso sono le attente considerazioni di A. D’ALOIA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: uno snodo decisivo nella configurazione del nuovo disegno autonomistico*, cit., p. 27, ad avviso del quale comunque “solo i successivi interventi del giudice costituzionale potranno chiarire se va considerata chiusa, almeno nella giurisprudenza della Corte, la possibilità di interpretare la clausola dei livelli essenziali in un’ottica non meramente prestazionale, estesa cioè ai contenuti di garanzia e alle discipline regolative dei diritti”.

tività della disposizione, presupponendone l'esclusività del profilo prestazionale, può dover essere integrato dal criterio della *residualità*, secondo i percorsi argomentativi fatti propri dalla Consulta in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", di cui alla lettera *s*), secondo comma, art. 117 Cost.