

La tutela dei diritti a livello regionale

di

Cristina Equizi *

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. Vincoli finanziari e la tutela dei diritti a livello regionale. Profili generali. 2.1. Gli spazi lasciati alle Regioni in tema di diritti. 3. L'autonomia finanziaria delle Regioni. I limiti per finanziare le prestazioni sociali. 4. Sostenibilità delle prestazioni sociali e responsabilità. Cenni conclusivi.

1. Premessa

La necessità di assicurare la tenuta dei conti pubblici tende a far passare in secondo piano l'essenziale esigenza di tutelare i diritti sociali, soprattutto in tempo di crisi economica¹. Naturalmente, il riconoscimento dei diritti sociali, come diritti costituzionalmente garantiti, rende impossibile un eventuale annullamento della loro salvaguardia anche in tempo di crisi.

La questione del rapporto tra prestazioni sociali e vincoli di bilancio si è posta soprattutto in relazione all'effettività della tutela dei diritti fondamentali ed in particolare dei diritti sociali, intesi, questi ultimi, come quei diritti che per il loro soddisfacimento esigono l'intervento finanziario pubblico².

* Dottoranda di ricerca in Diritto Costituzionale, Università degli Studi dell'Aquila

¹ Sul tema, tra gli altri: L. Carlassare, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *costituzionalismo.it*, 2015, n. 3; I. Ciolli, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *costituzionalismo.it*, 2012, n. 3; M. D'Amico, F. Biondi (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, 2017; S. Gambino (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino, 2015; G.U. Rescigno, *I diritti civili e sociali fra legislazione esclusiva dello Stato e delle Regioni*, in S. Gambino (a cura di), *Il 'nuovo' ordinamento regionale, Competenze e diritti. Confronti europei*, Milano, 2003.

² A. Carosi, *Prestazioni di bilancio e diritti sociali*, in *Atti del convegno Incontro di studio trilaterale Italia-Spagna-Portogallo*, in *cortecostituzionale.it*, (7 ottobre 2016), il quale aggiunge che: «la grave crisi economica che ha attraversato l'Italia ed altri paesi europei negli ultimi anni, insieme alle conseguenti misure di contrasto adottate in sede nazionale ed europea, ha indotto nella giurisprudenza costituzionale particolari cautele nell'adottare decisioni idonee ad ingenerare costi incontrollabili e non sostenibili».

Come è stato più volte sottolineato dalla dottrina, i diritti che comportano prestazioni sociali, che risultano essere, in tutto o in parte a carico della finanza pubblica, hanno sempre avuto un problema di sostenibilità complessiva dal momento che le risorse utilizzabili sono sempre limitate.

In questo quadro, la Corte costituzionale è stata chiamata ad operare un bilanciamento tra le esigenze di risanamento dei bilanci pubblici e la tutela dei diritti fondamentali. Il ruolo della Corte si è reso necessario, anche in ragione di un ulteriore elemento di complessità conseguente al ruolo fondamentale assegnato, dal Titolo V della Costituzione, agli Statuti e alla legislazione regionale in tema di attuazione concreta dei diritti fondamentali dei cittadini. Infatti, le modifiche dei parametri costituzionali in materia di autonomia e di coordinamento finanziario degli enti territoriali hanno pesantemente inciso sulla loro capacità finanziaria, necessaria ad assicurare l'effettività dei diritti sociali³.

I diritti sociali⁴ in quanto diritti che "costano", o meglio, che costano più degli altri, - posto, come è noto, che tutti i diritti costano⁵ -, hanno dovuto fare i conti con i processi di ricentralizzazione fondati sulle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, funzionali alla razionalizzazione ed al contenimento della spesa pubblica⁶.

Questi, sono i diritti «che pongono con maggiore evidenza il problema della sostenibilità economica, in un contesto in cui la ciclica comparsa di fasi recessive incide profondamente sull'assetto e sulla struttura stessa del welfare State»⁷.

E' indubbio che «la visione dominante (sia) oggi quella secondo cui le autonomie territoriali costituirebbero soltanto centri di spesa da ridimensionare il più possibile, funzionalmente alle esigenze di contenimento della spesa pubblica»⁸.

³ L. Caso, *Il costo dei diritti e la loro tutela tra Unione europea e autonomie territoriali*, in *upel.va.it*, 2018, 3 ss.

⁴ Cfr., F. Politi, "Diritti sociali [dir. cost]", in *Diritto online Treccani*, 2017.

⁵ S. Holmes, C. R. Sunstein, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, 2000.

⁶ M. Belletti, *Legge regionale e diritti*, in *Diritti regionali*, 2019, n. 3.

⁷ Così F. Rimoli, *Sulla retorica dei diritti*, Modena, 2018, p. 33; *ID.*, *Stato sociale (dir.cost.)*, in *Enc. giur. Treccani*, XX, Aggiornamenti, Roma, 2004; C. Colapietro, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova 1996.

⁸ A. Morelli, L. Trucco, *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, 2014, XV.

2. Vincoli finanziari e la tutela dei diritti a livello regionale. Profili generali

Il coordinamento della finanza pubblica e la legislazione afferente ai vincoli europei hanno acquisito, sempre di più, una primazia nelle questioni "costituzionali". Lo Stato in quanto responsabile dei vincoli assunti in sede europea, tende a sovrastare l'autonomia fiscale e finanziaria degli enti territoriali, alimentando in tal modo una copiosa giurisprudenza in tema di conflitti fra Stato e Regioni. Questa ha riguardato, soprattutto, temi maggiormente delicati come quello del finanziamento delle prestazioni sociali, *«obiettivo che dovrebbe conciliare, nel superiore interesse della collettività, le posizioni dello Stato e delle autonomie territoriali»*⁹. Quando si parla di relazioni finanziarie fra centro e periferia, è necessario ricordare che: l'esercizio delle funzioni (normative e amministrative) degli enti territoriali presuppone che vi siano risorse; che l'entità di queste risorse disponibili, dipende per lo più dalle scelte assunte "centralmente" dallo Stato; che l'entità ed il modo in cui tali risorse giungono agli enti territoriali va ad incidere sul grado di autonomia politica di questi ultimi¹⁰.

E' evidente che la disponibilità di risorse finanziarie condiziona i poteri locali nella realizzazione delle proprie politiche, e proprio perché le politiche regionali sulla base delle loro funzioni e competenze possono conformare determinati diritti, va da se che le risorse finanziarie condizionano le prestazioni che le Regioni sono in grado di garantire.

Mortati ha affermato che l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, costituisce la *«pietra angolare del sistema»*, quale presupposto per il finanziamento delle funzioni e

⁹ Espressione di A. Carosi, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 4, 2. Sul tema, P. De Ioanna, *Tempo ed equilibrio: due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, in *Federalismi.it*, 2016, n. 13, afferma che nel contesto finanziario contemporaneo l'attitudine del *«giurista costituzionale dovrebbe essere quella di approfondire le leve pratiche che nel seno dei rispettivi ordinamenti possono servire a difendere un tessuto di libertà e diritti sociali, vissuti e interpretati esattamente nella prospettiva del nostro articolo 3 Cost. Ma è proprio questa prospettiva che è apparsa, ad avviso di chi scrive, clamorosamente debole, salvo qualche rara eccezione, al momento della manomissione della nostra cornice costituzionale in materia di politica di bilancio»*.

¹⁰ M. S. Giannini *In principio sono le funzioni*, in *Amministrazione Civile*, n. 1, 1957, 362 ss. Cfr. G. Rivosecchi, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in atti del XXXIII Convegno AIC "La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale", Firenze, 16-17 novembre 2018, in *Rivista AIC*, 2019, n. 3.

per la realizzazione delle politiche regionali, volte a garantire le «erogazioni necessarie al soddisfacimento dei bisogni pubblici»¹¹.

Le Regioni incidono, per lo più, per le materie e competenze ad esse riservate, sui diritti a prestazione come ad esempio: la sanità, l'assistenza ed alcuni profili attinenti al diritto all'istruzione, la cui esigibilità necessita di servizi che devono essere garantiti a livello locale.

E' oramai opinione diffusa che i diritti costino, anche se la disponibilità di risorse può incidere in modo diverso sull'effettività di ciascuno di essi se ci si sofferma sulla loro diversa struttura¹². L'attuale sfida è riuscire a «calcolarne il prezzo» e soprattutto come esso venga ad essere ripartito tra centro e periferia, per capire se al riparto costituzionale delle materie, di fatto, corrispondano delle adeguate risorse¹³.

Le Regioni sulla base della potestà statutaria loro riconosciuta e sulla base delle competenze legislative, loro affidate dall'art. 117 Cost., non hanno una competenza generale sui diritti. Infatti, ad esse è concesso di intervenire solo sugli aspetti organizzativi, relativi a standard strutturali e qualitativi. Questo naturalmente non esclude la possibilità, per queste, di andare a realizzare politiche sui diritti, nell'esercizio delle loro competenze, andando in questo modo ad incrementare i servizi forniti, adattandoli alle diverse esigenze dei territori¹⁴.

Si è a lungo discusso circa la definizione del contenuto incompressibile dei diritti, ma da una lettura della giurisprudenza costituzionale¹⁵, si evince come spetti allo Stato determinare gli standard quantitativi e qualitativi al di sotto dei quali le Regioni non possono scendere nell'esercizio delle loro funzioni, legislative e amministrative, andando in questo modo a garantire un certo livello di omogeneità nel godimento dei diritti sull'intero territorio nazionale.

¹¹ C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol.II, Padova, 1976.

¹² G. Rivosecchi, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, cit., 2 ss.

¹³ R. Bin, *Critica della teoria dei diritti*, Milano, 2018.

¹⁴ A tal riguardo, A. Morelli, L. Trucco (a cura di), "Diritti e autonomie Territoriali", cit, XV.

¹⁵ Cfr. Corte cost., sentt. n. 121 e n. 207 del 2010; n. 248 del 2011; n. 115 e n. 207 del 2012; n. 111 del 2014; n. 125 del 2015; n. 87 del 2018.

Solo nel caso di una mancata determinazione dei livelli essenziali da parte dello Stato, la Regione può autonomamente definire la soglia delle prestazioni da garantire. Ma in tal modo rimarrebbe preclusa la realizzazione dell'uguaglianza in senso sostanziale e la garanzia della fruizione dei diritti sociali su tutto il territorio nazionale¹⁶.

Il riparto delle competenze legislative e la distribuzione delle funzioni amministrative, incidono prevalentemente sulla dimensione organizzativa e sugli standard delle prestazioni, ma ciò che assume un rilievo decisivo negli aspetti fondamentali della garanzia dei diritti è chi detiene il potere di spesa, o per meglio dire chi ha il potere di effettuare dei tagli su questo genere di spese¹⁷.

La crisi economico-finanziaria ha avuto come naturale conseguenza la riduzione delle risorse, e ciò ha inciso negativamente sul finanziamento delle funzioni allocate ai diversi livelli di governo.

Come precedentemente accennato, nel 2012, con la legge costituzionale n. 1 sul c.d. pareggio di bilancio, la questione della sostenibilità della finanza pubblica è divenuta uno dei maggiori problemi di diritto costituzionale attinente alle autonomie territoriali, in quanto essa è andata ad incidere proprio sui rapporti tra i diversi livelli territoriali di governo.

Dall'ulteriore rigidità, introdotta nel sistema dal pareggio di bilancio, ne è conseguito un robusto accentramento delle decisioni finanziarie e fiscali. Infatti, nel nostro ordinamento, alla difficoltà di erogare prestazioni da parte statale a causa delle poche risorse disponibili, ha fatto seguito l'accentramento delle decisioni finanziarie e tributarie, come effetto delle aspre politiche fiscali e sul contenimento della spesa. Ciò ha condotto lo Stato ad operare su due strade: da un lato, ad appropriarsi del gettito dei tributi regionali e locali, dall'altro a ridurre la spesa sociale andando ad operare tagli nei servizi erogati da Regioni ed enti locali¹⁸.

¹⁶ A. Poggi, *Differenziazioni territoriali e cittadinanza sociale in Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol IV, Napoli, 2004, 2263 e ss.; F. Politi, *"Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione repubblicana"*, Torino, 2018, 123 ss.

¹⁷ G. Rivosecchi, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, cit., 5.

¹⁸ S. Mangiameli, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico in Rivista AIC, Annuario 2013, Spazio costituzionale e crisi economica*, Napoli, p. 55 ss.; Cfr., L. Antonini,

Oggi si pone un problema di sostenibilità economica del disegno autonomistico. La sostenibilità viene ad essere intesa come un limite posto dalle esigenze di stabilità e di equilibrio dei conti pubblici entro cui è ancora consentito agli enti territoriali di esprimere un proprio indirizzo politico¹⁹.

Le Regioni possono realizzare politiche sui diritti, solo se viene ad essere loro garantita la congruità e la stabilità delle risorse necessarie oltre all'effettiva autonomia nel disporre.

In caso contrario, ad esse verrà relegato il solo compito di forme di garanzia e di promozione dei diritti stessi²⁰.

2.1. Gli spazi lasciati alle Regioni in tema di diritti

Nell'ordinamento italiano la Costituzione riconosce, come noto, una serie di diritti sociali, che si traducono per lo più in diritti a prestazioni. Molti di essi, tra i quali segnatamente il diritto all'istruzione, all'assistenza sanitaria e all'assistenza sociale, sono oggetto di una ripartizione di competenze normative e amministrative tra Stato e Regioni, che sono tenute, in tutto o in parte, a disciplinare e ad erogare materialmente le prestazioni.

Da qui nasce l'esigenza di assicurare l'uniformità della tutela dei diritti, quanto meno nei loro tratti di base.

Il punto di partenza è l'art. 117 Cost., secondo comma, lett. m), che tra le materie di competenza²¹ esclusiva statale prevede i «*diritti civili e sociali*», per riservare allo Stato la sola competenza volta alla «*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*

L'autonomia finanziaria delle Regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive, in *Rivista AIC*, 2014, n. 4.

¹⁹ C. Tubertini, *Risorse economiche come elemento di uniformazione*, in *Astrid-online.it, Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, L. Vandelli, F. Bassanini (a cura di), Bologna, 2014, 407 ss.

²⁰ G. Rivosecchi, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, cit., 10;

²¹ Tale titolo di competenza, come chiarito a partire dalla nota sentenza n. 282 del 2002 della Corte costituzionale, è di tipo trasversale, dal momento che consente allo Stato di incidere in varia maniera su tutte le materie, ivi comprese quelle riservate alla legislazione regionale. Di conseguenza, le Regioni potranno esercitare le proprie competenze soltanto nel rispetto di quanto eventualmente previsto dallo Stato: fermi restando i livelli essenziali, le Regioni potranno stabilire ulteriori livelli aggiuntivi di tutela che finanzieranno con le proprie risorse. Cfr. F. Politi, *Diritto pubblico*, sesta edizione, 2018, 415 ss.

concernenti» quei diritti, i quali, nel detto livello essenziale, «devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

Nel realizzare la riforma del 2001, il legislatore costituzionale ha sentito l'esigenza di inserire nell'elenco delle materie in cui si esplica la potestà normativa esclusiva dello Stato la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", in tal modo, la tutela dei diritti fondamentali assume la funzione di elemento unificante dell'ordinamento²².

In sostanza, spetta allo Stato stabilire standard minimi²³ invalicabili per assicurare l'eguaglianza nell'effettivo godimento dei diritti, mentre le Regioni, nelle materie di loro competenza, possono assicurare standard superiori.

²² È stato affermato che, nella prospettiva della loro tutela, la Costituzione assegna «al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di un'adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto» (Corte cost. n. 111 del 2014). Si tratta, dunque, «non tanto di una "materia" in senso stretto, quanto di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso 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 regionale possa limitarle o condizionarle» (Corte cost., sent. n. 207 del 2012). «I LEA rappresentano quindi degli "standard minimi"» (Corte cost., sent. n. 115 del 2012) da assicurare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, per cui «la deroga alla competenza legislativa delle Regioni, in favore di quella dello Stato, è ammessa solo nei limiti necessari ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza sanitaria inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato» (Corte cost., sent. n. 207 del 2010), «ferma comunque la possibilità delle singole Regioni, nell'ambito della loro competenza concorrente in materia, di migliorare i suddetti livelli di prestazioni» (Corte cost., sent. n. 200 del 2009).

²³ Il dibattito scientifico si è concentrato sul significato del termine "essenziali". In particolare ci si è domandati se i livelli così qualificati siano da considerare minimi, o se invece ad essi possa essere attribuito un senso ulteriore e più pieno, legato al significato etimologico della parola; se, in altri termini, l'espressione indichi le prestazioni più ridotte che siano ammissibili o se invece si riferisca a quelle che costituiscono l'essenza e, dunque, la sostanza del diritto cui si riferiscono. Appare preferibile la lettura dei livelli essenziali come idonei a tratteggiare il nucleo irriducibile del diritto. Cfr. R. Balduzzi, *Alcune conclusioni: la difficile equivalenza dei sottosistemi sanitari regionali*, in E. Catelani, G. Cerrina Feroni, M.C. Grisolia (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione, Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, Torino 2011, 151 ss.; Cfr., A. Mattioni, *La legge quadro 328/2000: legge di attuazione di principi costituzionali*, in *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione* (a cura di E. Baldoni, B. Baroni, A. Mattioni, G. Pastori), Milano, 2003.

La disposizione, che nell'impianto innovativo del nuovo Titolo V parte II della Costituzione si distingue per la sua maggiore originalità, nasce dall'esigenza di coniugare federalismo fiscale e rispetto del precetto costituzionale di eguaglianza²⁴. L'art. 117, secondo comma, lett. m), infatti, garantisce l'effettiva tutela dei diritti sociali e del principio di uguaglianza tra gli individui. Questo per impedire che la maggiore autonomia concessa alle regioni possa diventare una possibile fonte di disparità territoriali riguardo alle prestazioni sociali per il relativo divario economico e sociale. In questo senso, e, dunque, rispetto ad una possibile diseguaglianza, detta norma, in combinato disposto con l'ulteriore limite costituito dai principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato, rappresenta una garanzia per il diritto di "cittadinanza sociale"²⁵. Dalla giurisprudenza della Corte si può desumere, sia pure in modo non del tutto esplicito, come essa ritenga che il parametro costituzionale del livello essenziale delle prestazioni (art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.) non debba essere inteso come una diminuzione delle potenzialità espansive del precetto di uguaglianza sostanziale contenuto nell'art. 3²⁶, secondo comma, Cost., bensì come presidio invalicabile del limite oltre il quale

²⁴ L. Caso, *Il costo dei diritti e la loro tutela tra Unione europea e autonomie territoriali*, cit, 5.

²⁵ Per ciò che attiene "alle possibili lesioni del principio di eguaglianza interpersonale e interterritoriale, il legislatore di revisione costituzionale ha posto rimedio con le disposizioni di cui alla lettera m dell'art. 117, secondo comma, Cost., nella stessa ottica (di garanzia della "cittadinanza sociale") con cui opera l'intero sistema dei principi fondamentali (e fra questi in particolare il principio personalistico e solidaristico, di cui all'art.2 Cost.) e delle disposizioni costituzionali in materia di diritti fondamentali, in quanto patrimonio costituzionale indisponibile alla stessa revisione costituzionale", cfr. S. Gambino, *Autonomie territoriali e riforme*, in *Federalismi.it*, 2009, n. 5.

²⁶ Con riguardo all'art. 3 Cost., mentre il primo comma prescrive l'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, assumendo la tradizionale qualificazione di principio di eguaglianza in senso formale, il secondo comma prescrive al legislatore ordinario comportamenti attivi in varie direzioni al fine di rimuovere le disuguaglianze di fatto tra i cittadini. È condiviso da ampia parte della dottrina costituzionale che la natura e la portata di tale secondo comma vengono specificate ed arricchite in altre norme della Costituzione che disciplinano i diritti sociali: diritti dei lavoratori; previdenza sociale; diritto alla salute; diritto all'istruzione. Si tratta di precetti costituzionali (che vengono sovente evocati in simbiosi con il predetto art. 3, secondo comma, Cost.) la cui attuazione richiede l'intervento del legislatore, di regola attraverso l'impiego di mezzi economici. A tal riguardo: F. Politi, *I Diritti Sociali*, in *Diritti costituzionali*, R. Nania, P. Ridola (a cura di), III vol., 2006, 1019 ss.; E. Baldini, *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in *Federalismi.it*, 2019, n. 13, 9 ss.

L'intervento legislativo non può comprimere l'erogazione delle prestazioni necessarie per il soddisfacimento dei diritti sociali²⁷.

La scelta di qualificare tali prestazioni come "essenziali" anziché "minime" non è priva di conseguenze²⁸. Infatti, la definizione di livelli minimi sembra adattarsi maggiormente ai livelli che il sistema pubblico riesce a garantire a fronte di una dotazione vincolata di risorse, a prescindere dai principi ispiratori dello stesso sistema di erogazione. Secondo tale interpretazione della norma, la valenza di "minimo" sembrerebbe, pertanto, riferita non alla situazione di bisogno del fruitore del servizio, bensì alla capacità finanziaria del sistema di erogazione dei servizi.

Una volta individuate come essenziali alcune prestazioni, la politica economica e finanziaria dello Stato e delle Regioni dovrebbe essere proiettata esclusivamente alla loro concreta erogazione, senza mai modificare le prestazioni erogabili in relazione alle risorse disponibili, così da non diminuire in alcun modo la garanzia della tutela dei diritti civili e sociali delle persone.

Con la ormai nota sentenza n. 275 del 2016, la Corte costituzionale ha affermato a chiare lettere che esiste un nucleo incompressibile di tutela dei diritti che non può essere sacrificato neppure a fronte di stringenti esigenze di bilancio.

Tale precisa statuizione, che da tempo orienta le scelte politiche e legislative, è stata la risposta della Corte a una specifica eccezione della Regione Abruzzo resistente nel giudizio *a quo*, che sosteneva di non essere in grado di garantire il finanziamento del servizio di trasporto degli alunni disabili per via degli stringenti vincoli di bilancio imposti dalle norme statali.

²⁷ Corte cost., sent. n. 10 del 2016;

²⁸ L'uso promiscuo che la Corte costituzionale ha fatto dei termini in questione si registra in alcune pronunce ove si è fatto riferimento ora alla "*misura minima*" (sent. n. 27 del 1998), ora al "*contenuto minimo essenziale*" (sent. n. 184 del 1993) ora, semplicemente, al "*nucleo essenziale*" (sent. n. 304 del 1994), infine, al "*contenuto minimale*" (sent. n. 307 del 1990). Un uso indistinto tra le due nozioni, (livelli minimi e livelli essenziali) può essere rinvenuto anche in dottrina, C. Pinelli, *Prime osservazioni sul rapporto fra livelli minimi di prestazione pubblica e finanza delle autonomie territoriali secondo il progetto di revisione del Titolo V della Costituzione*, in *Riv. giur. del Mezzogiorno* 2000, 947; cfr. E. Pesaresi, *La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e la materia tutela della salute: la proiezione indivisibile di un concetto unitario di cittadinanza nell'era del decentramento istituzionale*, in *Giur. cost.*, 2006, 1733 ss.

La Corte ha abbracciato un'impostazione diversa, ritenendo, come già sostenuto da un'autorevole dottrina²⁹, che la scarsità delle risorse non può essere sufficiente per giustificare il mancato finanziamento di prestazioni costituzionalmente necessarie.

In altri termini, le scelte e le politiche di bilancio devono essere orientate prioritariamente verso la tutela dei diritti, anche in tempo di crisi. Ciò vuol dire, in sostanza, che le risorse non necessariamente siano di per sé scarse, perché è ben possibile che tale scarsità sia il riflesso di politiche allocative non del tutto efficienti³⁰.

La questione di legittimità costituzionale nasceva in via incidentale da un giudizio amministrativo vertente su aspetti organizzativi e sulla quantificazione dei fondi da destinare all'attuazione di un servizio pubblico, nel quale la Provincia invocava il rispetto della legge regionale di cofinanziamento del servizio³¹. La regola del cofinanziamento alla pari era stata indirettamente modificata dalla disposizione impugnata che consentiva alla Regione di modulare la percentuale di finanziamento secondo le disponibilità economiche del momento.

Il finanziamento di parte regionale veniva allocato in una posta contabile "promiscua", nella quale convivevano spese di carattere facoltativo ed obbligatorio, pertanto rimaneva attribuita alla Regione in sede amministrativa la determinazione concreta del contributo, secondo modalità percentuali interdipendenti in ragione delle promiscue finalità dello stanziamento di bilancio³².

²⁹ Si veda in particolare M. Luciani, *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, in E. Catelani, G. Cerrina Feroni, M.C. Grisolia (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, Torino, 2011, 14.

³⁰ A. Carosi, *Prestazioni di bilancio e diritti sociali*, cit., 2.

³¹ La legge regionale risultava essere molto precisa in merito agli standard di assistenza: si basava su una programmazione annuale che individuava non solo gli studenti ancora bisognosi di assistenza nelle classi superiori, ma anche quelli che vi avrebbero fatto ingresso per la prima volta; era insomma conforme ai principi fondamentali della contabilità, vale a dire previsione e rendiconto.

³² A. Carosi, *Prestazioni di bilancio e diritti sociali*, cit., 10 ss.

Dobbiamo proprio alla sentenza Prosperetti la specificazione del fatto che «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»³³.

La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è strettamente connessa all'individuazione delle risorse necessarie a finanziarli. Infatti, la fissazione di uno specifico livello deve essere necessariamente corredata della previsione di adeguate risorse finanziarie statali da utilizzare nel caso, comunque eccezionale, in cui le Regioni non fossero in grado di garantirlo con le proprie.

Considerato che sono le Regioni a dover garantire il servizio, quanto meno nei livelli essenziali stabiliti dallo Stato, in condizioni di normalità esse sono chiamate anche a finanziare le relative prestazioni con le proprie risorse. Tuttavia, in ragione dell'essenzialità della prestazione da erogare e a garanzia del diritto degli utenti a fruirne, è anche necessario che siano previsti adeguati meccanismi perequativi statali tali da consentire il superamento di eventuali difficoltà finanziarie della singola Regione.

3. L'autonomia finanziaria delle regioni. I limiti per finanziare le prestazioni sociali

La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni abbraccia il tema dell'autonomia finanziaria delle Regioni³⁴ e dei limiti ad essa collegati. Infatti, per finanziare tali prestazioni, gli enti devono essere in grado di reperire le relative

³³ La Regione si era peraltro difesa invocando il principio di equilibrio del proprio bilancio ex art. 81: l'assistenza al disabile sarebbe stata condizionata dalla sostenibilità economica dei relativi oneri finanziari. Sul tema: A. Carosi, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, cit.; R. Cabazzi, *Diritti incompressibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo la sent. della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2017; A. Apostoli, *I diritti fondamentali visti da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione a caldo della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2017.

³⁴ Sull'autonomia finanziaria dopo la riforma del titolo V si rinvia a G. Bizzioli, *L'autonomia finanziaria e tributaria regionale*, Torino, Giappichelli, 2012; A. Brancasi, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, n. 1, 41,116; ID., *Osservazioni sull'autonomia finanziaria*, in *Le Regioni*, 2004, nn. 2/3, 451,478; A. De Siano, *L'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali*, in A. Pioggia, L. Vandelli (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, 2007, 295, 328;

risorse, di destinarle a tale finalità e, al contempo, di adeguarsi agli stringenti vincoli che lo Stato ha imposto loro ai fini del coordinamento della finanza pubblica, nonché al rispetto degli obiettivi finanziari stabiliti in sede europea.

Sul primo versante, le Regioni dispongono di autonomia finanziaria, intesa - secondo la previsione dell'attuale art. 119, comma 1, della Costituzione -, come autonomia di entrata e di spesa. Ciò significa, da un lato, che le Regioni possono incidere sulle modalità di acquisizione delle proprie risorse e, dall'altro, che possono stabilirne la destinazione.

Autonomia, però, non vuol dire assoluta libertà: il principio di unità dello Stato impone, infatti, che vi siano forme di coordinamento di tali poteri a livello statale.

Per questo motivo, ad esempio, le Regioni hanno potuto esercitare la propria autonomia tributaria solo dopo l'adozione di norme statali di coordinamento che ne hanno determinato i relativi limiti.

Tali norme sono state approvate con la l. 42 del 2009³⁵ e con i relativi decreti delegati, tra cui, in particolare, il d.lgs. 68 del 2011³⁶.

Le Regioni dispongono di:

- compartecipazioni dirette al gettito di alcuni tributi statali, tra cui l'Iva;
- addizionali all'Irpef ed altri tributi propri derivati (Irap), istituiti dalla legge statale e parzialmente manovrabili dalle Regioni nelle aliquote e nelle esenzioni, deduzioni e detrazioni;
- ulteriori tributi propri, che possono essere istituiti dalle Regioni su fatti imponibili diversi da quelli oggetto di tributi statali³⁷.

Per ciò che attiene alla spesa, invece, ferma restando la tendenziale autonomia regionale nel determinare la destinazione delle proprie risorse, la giurisprudenza

³⁵ *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.*

³⁶ *Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario.*

³⁷ G. Bonerba, *Tutela dei diritti sociali e contenimento della spesa negli Stati regionali: le esperienze italiana e spagnola a confronto*, in *gruppodipisa.it*, Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia costituzionale, 2018.

costituzionale ha ammesso nel tempo diverse tipologie di vincoli e limiti alla spesa per ragioni attinenti al coordinamento della finanza pubblica³⁸.

Con la riforma costituzionale del 2012 (l. cost. 1/2012) sono stati inseriti nell'art. 119 Cost. ulteriori limiti attinenti all'equilibrio del bilancio e al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Sull'attuazione di queste norme, si è aperto un grande contenzioso davanti alla Corte costituzionale. Essa ha prodotto rilevanti pronunce in materia di impiego dell'avanzo di amministrazione e di gestione del fondo pluriennale vincolato³⁹, così come sulla costituzione del fondo per la garanzia dei livelli essenziali⁴⁰.

In tale ottica la l. 243 del 2012⁴¹, come novellata dalla l. 164 del 2016⁴², ha sostituito il patto di stabilità interno⁴³ con la previsione di saldi di bilancio in termini di

³⁸ La bibliografia in tema di coordinamento della finanza pubblica è molto ampia. A titolo esemplificativo si segnalano: A. Brancasi, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Dir. pubbl.*, 2011, n. 2, 450, 481; A. Carosi, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 4; L. Ccavallini Cadeddu (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Napoli, 2012; T. Cerruti, *La Corte costituzionale, arbitro del contenzioso Stato-Regioni, fra esigenze di contenimento della spesa pubblica e tutela dell'autonomia regionale*, in *Federalismi.it*, 2013, n. 28; M. Di Folco, *Coordinamento della finanza pubblica*, in G. Guzzetta, F.S. Marino, D. Morana (a cura di), *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Napoli, 2015, 157,166; F. Gallo, *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 2; I. Rivera, *Il coordinamento della finanza pubblica tra riforma istituzionale e giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2016, nn. 5/6, 921 ss.; G. Rivosecchi, *Il coordinamento della finanza pubblica dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze*, in *issirfa.cnr.it*, 2013; ID., *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, 2012, n. 1.

³⁹ Ne sono un esempio le sentenze Corte cost., nn. 247 del 2017 e 101 del 2018. Sul tema, Cfr. L. Antonini, *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Rivista AIC*, 2018, n. 1.

⁴⁰ Corte cost., sent. n. 235 del 2017.

⁴¹ *Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione*.

⁴² Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali.

⁴³ L'obiettivo che l'Italia è annualmente chiamata a raggiungere, c.d. obiettivo di medio termine (OMT), consistente in un traguardo di deficit e riduzione dell'indebitamento, non attiene alle sole prestazioni del bilancio statale, ma a quello dell'intero sistema pubblico italiano, nell'ottica della finanza pubblica allargata. Infatti, tutti gli enti qualificabili come pubbliche amministrazioni ai sensi del SEC, devono concorrere al raggiungimento di tale obiettivo, mediante un saldo in contabilità economica, espresso dal "conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni". Poiché lo Stato ha la responsabilità europea del raggiungimento dell'obiettivo e, allo stesso tempo, tale obiettivo non può essere raggiunto senza un coordinamento di tutta la finanza pubblica allargata, tutte le P.A. e i livelli di governo, rilevanti

competenza ed ha disciplinato le modalità del ricorso all'indebitamento delle Regioni. Essa ha inoltre disposto l'istituzione, nel bilancio statale, di un fondo per la salvaguardia dei livelli essenziali delle prestazioni da impiegare nei momenti di maggiore crisi economico-finanziaria.

La disciplina del pareggio di bilancio costituisce per le regioni e gli enti locali la nuova regola contabile - in sostituzione del previgente patto di stabilità interno - mediante la quale gli enti territoriali concorrono alla sostenibilità delle finanze pubbliche⁴⁴.

In questo quadro, nel quale, a parità di entrate, vi sono diversi vincoli alla spesa, è possibile che le Regioni si trovino nella difficoltà di assicurare i livelli essenziali delle prestazioni. E' proprio per questo motivo che la l. 42/2009 e il d.lgs. 68/2011 hanno previsto un meccanismo perequativo a garanzia delle spese fondamentali degli enti, che coincidono con quelle per il finanziamento dei livelli essenziali, basato sull'integrale copertura dei costi e dei fabbisogni standard.

In tal modo è stata superata la logica del criterio della spesa storica⁴⁵, per passare a un nuovo sistema nel quale, dati i livelli essenziali, se ne calcola il costo in regime

per il conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, sono stati chiamati al rispetto di vincoli finanziari. Ciò è avvenuto in virtù delle competenze statali esclusive in materia di relazioni internazionali (art. 117, comma 2, lett. a) Cost.), dei vincoli europei che si impongono direttamente alle stesse autonomie territoriali (art. 117, comma 1 Cost.), nonché, in ragione della competenza concorrente dello Stato in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, comma 3, Cost.). Pertanto, a partire dal 1999 (l. n. 448/1998) - e successivamente, ogni anno, attraverso le leggi "finanziarie" dello Stato e poi con quelle di "stabilità", e infine, con le "leggi di bilancio" - lo Stato definisce il vincolo speciale imposto ai bilanci delle varie pubbliche amministrazioni rilevanti per il "conto economico consolidato", su cui si misura il raggiungimento degli obiettivi imposti dall'ordinamento europeo. Ciò avviene tramite disposizioni di legge attuative dei vincoli europei sul terreno della disciplina di bilancio degli enti territoriali (art. 117 comma 1 Cost.), realizzando la solidarietà economica tra i vari enti della Repubblica, attraverso il loro coordinamento finanziario (art. 117 comma 3 Cost.). Tali vincoli, parafrasando il Patto di stabilità e crescita europeo, sono stati attratti sotto il nome comune di "Patto di stabilità interno", lo Stato ha imposto alle autonomie territoriali (art. 114 Cost.) vincoli di bilancio aggiuntivi. La struttura del dispositivo legislativo di coordinamento della finanza pubblica ha avuto nel tempo contenuti e struttura diversificati, anche a seconda dei soggetti destinatari (il patto è stato tradizionalmente diverso per il comparto regioni, distinguendolo da quello degli enti locali), fino all'unificazione di disciplina avvenuta in occasione della l. n. 243/2012;

⁴⁴ L. Caso, *Il costo dei diritti e la loro tutela tra Unione europea e autonomie territoriali*, cit., 10 ss.

⁴⁵ Dominante fino ai primi anni Duemila e consistente nel finanziamento dei servizi sulla base della spesa sostenuta negli esercizi precedenti.

di efficienza (costo standard) e si determina conseguentemente il fabbisogno complessivo statale e regionale.

Per ragioni di opportunità e di buon andamento il legislatore delegato ha stabilito che i costi standard di ciascun settore – istruzione, assistenza sociale, nonché di ogni ulteriore settore individuato da altra legge statale – siano determinati non con riferimento alle singole prestazioni, bensì rispetto ad alcune macroaree di intervento.

Qualora vi sia differenza tra il fabbisogno standard calcolato a partire dai costi standard e le risorse a disposizione delle Regioni, questa dovrà essere finanziata dallo Stato.

Per ciò che attiene all'ambito sanitario, per esso sono state stabilite regole a parte. Infatti, è prevista la determinazione delle relative risorse sulla base del fabbisogno standard nazionale, - che viene individuato in maniera condivisa in sede di Conferenza Stato-Regioni, anche se poi formalmente stabilito in via unilaterale dallo Stato nella legge di bilancio - e la loro ripartizione tra le Regioni secondo modalità che solo nominalmente tengono conto dei costi standard. Questi, infatti, nell'applicazione delle formule si riducono a mere costanti moltiplicative che, di fatto, poco innovano rispetto al preesistente meccanismo di riparto, fondato sulla ponderazione della popolazione residente sulla base di diversi criteri statistici⁴⁶.

Il passaggio verso costi e fabbisogni standard ha avuto anche delle implicazioni costituzionali, che bisogna considerare. I costi ed i fabbisogni standard, si raccordano alla perequazione e quindi al principio di "eguaglianza di alta intensità"⁴⁷. Nel dibattito scientifico, non è mancato chi ha criticato questa soluzione, ma questi non ha considerato il vincolo che deriva dall'articolo 119 Cost., e nemmeno quello che deriva dal principio di eguaglianza in relazione ai diritti sociali e civili. Infatti, la perequazione in base alle capacità fiscali, penalizza i territori che dispongono di minori risorse, mentre quella ai fabbisogni standard attiva processi di efficienza,

⁴⁶ G. Bonerba, *Tutela dei diritti sociali e contenimento della spesa negli Stati regionali: le esperienze italiana e spagnola a confronto*, cit., 10 ss.

⁴⁷ L. Antonini, *L'attuazione del federalismo fiscale, i costi standard e la concorrenza dei territori*, in *Federalismo fiscale e perequazione: l'autonomia della responsabilità*, (a cura di) G. Armao, Roma, 2013.

ma non pregiudica, anzi valorizza il principio di eguaglianza⁴⁸. Inoltre, costi e fabbisogni standard, rappresentano un processo di razionalizzazione della spesa pubblica decisivo per superare la perdurante logica dei tagli lineari a Regioni ed Enti locali⁴⁹.

La sostituzione del criterio della spesa storica con quello del costo standard determina in se un effetto virtuoso, perché l'inefficienza non viene più finanziata⁵⁰.

Il costo associato alla prestazione standard/fabbisogno standard è definito nella legge delega come costo della prestazione standard o fabbisogno obiettivo che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica nonché gli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle rispettive funzioni.

Il costo standard determina valori di "soglia" rispetto ai quali si misura il conseguimento dei desiderati obiettivi dell'intervento pubblico ed è termine di confronto per i comportamenti di spesa per ciascun centro di spesa. Inoltre, esso riflette il fabbisogno reale (non storico) da associare ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) secondo canoni:

- di efficienza (superamento della spesa storica);
- di appropriatezza;
- di validità ed omogeneità su tutto il territorio nazionale.

La legge delega prevede che per la sanità, l'istruzione, l'assistenza sociale ed eventualmente altri servizi, lo Stato fissi i LEP da garantire a tutti i cittadini e che il costo standard dei livelli essenziali sia coperto integralmente da tributi regionali, compartecipazioni ai tributi erariali e quote del fondo perequativo. Si prevede, infatti, una perequazione integrale rispetto ai costi standard per una serie di funzioni che incidono sul bilancio regionale per più del 90%: la quota di fabbisogno che non è coperta dalle entrate tributarie (compartecipazioni incluse) è coperta dal

⁴⁸ Anche l'OCSE valuta il sistema dei fabbisogni standard come il modello di perequazione più evoluto, senz'altro preferibile non solo a quello distorsivo della spesa storica ma anche a quello della capacità fiscale.

⁴⁹ ID, *L'autonomia finanziaria delle regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, *Rivista AIC*, 2014, n. 4.

⁵⁰ ID, *La rivincita della responsabilità. A proposito della nuova legge sul Federalismo fiscale*, in *I quaderni della sussidiarietà*, *Sussidiarietà.net*, 2009.

Fondo perequativo, fatta eccezione per i maggiori costi dovuti a inefficienze e/o livelli di offerta superiori rispetto ai LEP.

Dalla definizione dei LEP e dei costi standard ci si attende un incremento dell'efficienza con cui le risorse sono utilizzate sul territorio, una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni regionali e il contenimento della crescita della spesa pubblica, in settori che sono in gran parte caratterizzati da una forte dinamica della spesa⁵¹.

Costi e fabbisogni standard permettono quindi la corretta quantificazione dal punto di vista finanziario dei livelli essenziali delle prestazioni. Questa è la funzione di coordinamento che dovrebbe assumere lo Stato centrale, in maniera, oggi, ancor più responsabile.

La mancata definizione dei LEA⁵² e dei LEP, ad oggi, simboleggia come nel nostro sistema sia prevalsa una retorica del federalismo e una pratica del centralismo, cosa che è ben diversa dall'esercizio di un effettivo ruolo di coordinamento dello Stato⁵³.

In un sistema così delineato possono presentarsi consistenti benefici per gli enti che dispongano di un surplus finanziario. Ciascuna Regione, infatti, negli ambiti di

⁵¹ L. Antonini, E. Longobardi, *Approfondimenti tecnici*, in *Regioni.it*.

⁵² (Livelli essenziali di assistenza). Come afferma A. Carosi, *cit.*, «la determinazione dei LEA è un obbligo del legislatore statale, ma la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività «cosicché la separazione e l'evidenziazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza devono essere simmetricamente attuate, oltre che nel bilancio dello Stato, anche nei bilanci regionali ed in quelli delle aziende erogatrici secondo la direttiva contenuta nel citato art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009». La dialettica tra Stato e Regioni sul finanziamento dei LEA dovrebbe consistere in un leale confronto sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente necessaria, tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale nonché dell'intreccio di competenze statali e regionali in questo delicato ambito materiale. Ciò al fine di garantire l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi, la quale – data la natura delle situazioni da tutelare – deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie. Ne consegue ulteriormente che, ferma restando la discrezionalità politica del legislatore nella determinazione – secondo canoni di ragionevolezza – dei livelli essenziali, una volta che questi siano stati correttamente individuati, non è possibile limitarne concretamente l'erogazione attraverso indifferenziate riduzioni della spesa pubblica. In tale ipotesi verrebbero in essere situazioni prive di tutela in tutti i casi di mancata erogazione di prestazioni indefettibili in quanto l'effettività del diritto ad ottenerle «non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto».

⁵³ L. Antonini, *L'autonomia finanziaria delle regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, *cit.*

propria competenza può attivarsi concretamente per la tutela e il miglioramento delle specifiche questioni rilevanti sul proprio territorio, senza dover assicurare prestazioni non necessarie nel proprio contesto solo perché stabilite in via unilaterale in sede centrale. Questo, naturalmente, conduce a una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa e dei servizi concretamente erogati a beneficio dei diritti sociali della popolazione residente.

Tuttavia, tale sistema presuppone che tutte le Regioni presentino una situazione finanziaria alquanto omogenea e che, pertanto, siano in grado di assicurare non solo i livelli essenziali delle prestazioni, ma anche i livelli aggiuntivi che meglio soddisfino le esigenze dei residenti. Naturalmente, non è così.

A Regioni particolarmente virtuose si affiancano altre che conseguono con difficoltà gli obiettivi di bilancio normativamente fissati. In simili condizioni, la concreta tutela dei diritti sociali rischia di cedere il passo a scelte di contenimento della spesa notevoli, tali da poter compromettere, nella pratica, la stessa erogazione dei livelli essenziali⁵⁴.

Ciò può essere dovuto a inefficienze dei relativi apparati amministrativi o ad una programmazione delle spese non sempre pienamente responsabile, ma trova origine anche in un'asimmetria storica fra le varie Regioni. Naturalmente in questa situazione è possibile che si vadano a riscontrare squilibri fra le Regioni che assicurano un'ampia tutela dei diritti sociali e quelle che, invece, non riescono a garantire neanche quella di base. Come ben si può immaginare, questo va a discapito, dei residenti delle Regioni poco virtuose⁵⁵.

4. Sostenibilità delle prestazioni sociali e responsabilità. Cenni conclusivi

Concetti come pareggio di bilancio ed equilibrio finanziario non possono essere utilizzati come argomento per aggirare il rispetto di altri parametri costituzionali: essi possono valere soprattutto come presupposti dell'attività degli organi legislativo ed esecutivo per evitare il crearsi di situazioni patologiche che, a loro

⁵⁴ G. Bonerba, *Tutela dei diritti sociali e contenimento della spesa negli Stati regionali: le esperienze italiana e spagnola a confronto*, cit., 12.

⁵⁵ Cfr., F. Politi, *Diritto pubblico*, cit., 415 ss.

volta, andrebbero ad incidere sul corretto perseguimento delle politiche pubbliche⁵⁶.

La questione deve esser letta anche sotto un altro punto di vista. Con i tagli ai finanziamenti, ci si trova di fronte ad una trasposizione della responsabilità politica della riduzione delle prestazioni sociali dal livello centrale a quello dell'ente territoriale di base⁵⁷. Vale a dire che un taglio lineare operato dallo Stato, si riflette automaticamente sugli enti territoriali e si riverbera sul livello dei servizi. Dalla sentenza n. 10/2016 la Corte costituzionale ha, precisato che «*disposizioni sproporzionatamente riduttive delle risorse*» producono anche una violazione del «*principio di continuità dei servizi di rilevanza sociale*», da intendersi quale corollario del principio di eguaglianza sostanziale⁵⁸. In altre parole, l'assenza di una ottimale utilizzazione delle risorse per l'esercizio di certe funzioni amministrative è suscettibile di riflettersi non solo nella lesione dell'autonomia economico-finanziaria degli enti territoriali, ma anche in una lesione di diritti costituzionalmente garantiti.

E' indubbio che vi sia una strettissima connessione tra equilibri di bilancio, autonomia finanziaria degli enti territoriali e garanzia dei diritti fondamentali. La prevalenza nella tutela dei diritti fondamentali costituzionalmente garantiti non può, però, essere generalizzata, svincolandola dal terreno della programmazione degli obiettivi di finanza pubblica⁵⁹.

Al contrario, come riconosciuto dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Veneto⁶⁰, nel dare applicazione a quanto stabilito dalla Corte costituzionale nella sent. n. 275/2016, «*entrambe le esigenze suddette – quella di preservare l'equilibrio di bilancio degli enti locali e quella di garantire l'effettività dei servizi*

⁵⁶ A. Carosi, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, cit., 6.

⁵⁷ Cfr. L. Antonini, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, 2017, n. 1.

⁵⁸ Corte cost., sent. n. 10 del 2016.

⁵⁹ G. Boggero, *La garanzia costituzionale della concessione adeguata tra funzioni e risorse. Un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in *Rivista AIC*, 2019, n. 4, 360.

⁶⁰ Delibera n. 426/2017, rel. Dimita.

al cittadino – devono essere soddisfatte attraverso la corretta programmazione e lo stanziamento di risorse finanziarie certe e sufficienti»⁶¹.

La giurisprudenza più recente della Corte costituzionale mira a non riproporre una frattura tra equilibrio tendenziale dei bilanci pubblici e diritti fondamentali. Essa cerca di contemperare interessi costituzionali che, altrimenti, non soltanto rischierebbero di contrapporsi senza via d'uscita, ma che, se letti esclusivamente attraverso un certo prisma ideologico, giustificano una prevalenza di alcuni su altri, anziché un loro equo bilanciamento⁶².

Oltre a ciò, bisogna sottolineare come l'interrelazione dei principi di valorizzazione delle autonomie territoriali e delle garanzie delle prestazioni essenziali fornisca un forte impulso alla questione inerente alla imparzialità dello Stato nel regolare e gestire i flussi finanziari verso le Regioni e gli enti locali, soprattutto nell'attuale contesto di ristrettezze economiche e di sostanziale inattuazione della legge n. 42 del 2009.

Il sostanziale accentramento della disciplina tributaria e dei processi di riscossione e devoluzione agli enti territoriali dei tributi ha posto un problema in termini di imparzialità dello Stato nel distribuire le risorse in modo congruente con gli obiettivi del federalismo fiscale⁶³.

La combinazione tra la politica dei tagli lineari ha avuto anche un forte impatto sul regime delle responsabilità politiche di coloro che nei vari livelli territoriali sono preposti all'attività di governo. Questo dovrebbe indurre a verificare quanti e quali risultati sono stati raggiunti dall'ente deputato alla resa delle prestazioni sociali⁶⁴.

⁶¹ Così: Sezione Regionale Di Controllo della Corte dei Conti per il Lazio (rel. Pria e Serbassi), *Rendiconto generale della Regione Lazio – Esercizio Finanziario 2018, Relazione di accompagnamento alla decisione di Parifica*, Vol. II, Udienza del 23 luglio 2019, 66 ss.

⁶² A. Carosi, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, cit., Insiste sulla necessità per la Corte di rinunciare a "gerarchie fisse", 6.

⁶³ ID.

⁶⁴ Dalla sent. della Corte costituzionale n. 184 del 2016 riemerge la tematica della "contabilità di mandato", cioè l'illustrazione preventiva e successiva degli obiettivi perseguiti, delle risorse impiegate e dei risultati conseguiti. «Occorre ricordare che il bilancio è un "bene pubblico" nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato. In altre parole, la specificazione delle procedure e dei

In conclusione, possiamo constatare come, in tema di diritti, l'autonomia effettiva delle regioni, dipenda soprattutto dal dato finanziario - fiscale.

Fermo restando che, a prescindere dal riparto di competenze, il contenuto essenziale dei diritti fondamentali, anche in tempi di crisi economica, non può essere compromesso dalla scarsità delle risorse - e, anzi, la sua garanzia effettiva deve orientare le scelte allocative di Stato e Regioni⁶⁵ -, è innegabile che le disponibilità finanziarie delle Regioni raramente consentano loro di realizzare le politiche dei diritti prefigurate dalla riforma del Titolo V Cost..

progetti in cui prende corpo l'attuazione del programma, che ha concorso a far ottenere l'investitura democratica, e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato costituiscono competenza legislativa di contenuto diverso dall'armonizzazione dei bilanci. Quest'ultima, semmai, rappresenta il limite esterno – quando è in gioco la tutela di interessi finanziari generali – alla potestà regionale di esprimere le richiamate particolarità. Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche».

⁶⁵ «Il contenuto essenziale dei diritti – sia esso inteso in senso assoluto, quale soglia invalicabile opponibile alla discrezionalità del legislatore; o relativo, quale si determina, cioè, nel giudizio di bilanciamento – risulta comunque indifferente al riparto di competenze tra Stato e Regioni, poiché esso deve ritenersi costituzionalmente garantito o a priori in quanto indisponibile al legislatore o a posteriori in quanto presidiato nel giudizio di bilanciamento». Così G. Rivosecchi, *Poteri diritti e sistema finanziario fra centro e periferia*, cit., 36.