LARA TRUCCO

LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI E SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA DEI DIRITTI SOCIALI[*]

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Gli approcci "massimalista" e "minimalista" ai LEP. – 3. La procedura di determinazione dei LEP. Le proposte della dottrina e la realtà effettuale. – 4. La configurazione sostanziale dei LEP nella riflessione dottrinale e nella giurisprudenza costituzionale. – 5. I LEP e il "servizio universale" tra non economicità ed economicità del "servizio di interesse generale". – 6. Dissolvimento o persistenza dei LEP nella prospettiva eurounitaria? – 7. I conti pubblici locali dal "pié di lista" alla "finanza territoriale". – 8. Dal "federalismo sanitario" al "federalismo fiscale". Il contributo al "traghettamento" della Corte costituzionale. – 9. La compartecipazione privata alle spese e la (imprescindibile) "rintracciabilità" dell'identità dei destinatari. – 10. Il finanziamento delle "politiche sociali" nella c.d. "eurozona". – 11. Dai LEA ai LIVEAS ed oltre (ma non di tanto): specificità e comunanza di problemi. – 12. Uniformità e disomogeneità nell'erogazione dei LEP sul territorio nazionale. – 13. Quale "accesso alle prestazioni"? La Corte prossima futura. – 14. Nota bibliografica.

1. PREMESSA

La clausola dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (LEP), di cui ragiona l'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione, fornisce una singolare chiave di lettura dell'attuale "statuto" dei diritti sociali. Assumendo, peraltro, quale ottica privilegiata di questo studio, la giurisprudenza costituzionale, la clausola, porta, infatti, a (ri)considerare risalenti – e finora non ancora del tutto risolte – questioni concernenti il delicato rapporto tra il piano dei diritti (a) e quello dei poteri (b) nel loro reciproco intreccio, e con riguardo ai due aspetti singolarmente considerati. Così:

(a) sul piano dei diritti, la ricerca di un qualche equilibrio tra le ineludibili esigenze di un libero e, in principio, incomprimibile sviluppo della persona (c.d. "universalità" del godimento dei diritti) e la sostenibilità finanziaria "delle ragioni" della solidarietà (c.d. "selettività" nel godimento dei diritti stessi); e

(b) sul piano dei poteri, la ricerca, anche qui, di un adeguato equilibrio tra le ragioni dell'unità e quelle dell'autonomia politica e del decentramento amministrativo, da un lato; e, tra il modello di gestione "pubblico" e quello "privato", dall'altro lato, con quanto ne consegue sul regime di

[*] Il presente saggio costituisce la versione riveduta e aggiornata (al 1° settembre 2012) della relazione presentata al Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" sul tema: "*I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*", Trapani, 8-9 giugno 2012. Una versione sintetica della relazione è in corso di pubblicazione negli Atti del medesimo Convegno.

sanzionabilità e giustiziabilità delle situazioni giuridiche riguardate, e sui tipi di "responsabilità" politico/gestionali ad essi connessi.

Da un punto di vista strettamente tecnico, la clausola dei LEP induce ancora ad interrogarsi sull'opportunità (e sulla stessa "possibilità") nell'"*époque numérique*" (in un periodo, cioè, in cui tutto sembra riducibile a "seriali" di cifre e ciò dà un illusorio senso di "certezza" e di "gestibilità" delle situazioni) di applicare a situazioni intimamente concernenti gli individui talune logiche e metodologie tradizionalmente appartenenti al mondo dell'impresa (si pensi, emblematicamente, all'idea di standardizzazione del (fab)bisogno). Per diverso profilo ancora, essa porta a riflettere sull'inusitato paradigma della "tutela dei diritti di chi circola", segnatamente, sulle rinnovate opportunità indotte dalla maggiore facilità di movimento e, per contrario paradosso, sulla discriminazione di chi, essendo del tutto privo di mezzi, non ha modo di "evadere" dalla propria residenza. In quest'ottica, dunque, non sfuggiranno, sia pur in controluce, gli influssi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea con riguardo all'ambito dei diritti civili e sociali. E, particolarmente, la vera e propria "sfida" in quel "giardino dei diritti" che può dirsi l'Europa nel conservare ed ulteriormente approfondire le conquiste democratiche conseguite nel tempo da parte degli "Stati sovrani" col superamento dei limiti e, nel contempo, il potenziamento di quanto ricevuto "in dote" dalle stesse entità statuali.

In particolare, nell'età che, parafrasando un "classico", si può denominare "dei diritti che costano", non si potrà non prendere atto dei rischi che porta con sé proprio la "riduzione" del dibattito sui diritti e sul *welfare* (in atto anche al di là della più ristretta area eurounitaria) ad una riflessione esclusivamente incentrata sulla sostenibilità finanziaria dei diritti medesimi. E della collegata necessità di accompagnare un tale ordine di preoccupazioni alla presa in conto dell'imprescindibilità, in vista della tenuta "di lungo periodo" del sistema, del valore e delle esigenze della persona umana, in funzione della quale gli stessi sistemi ordinamentali sono o dovrebbero essere organizzati. Ciò, a maggior ragione se si convenga nel ritenere che, lungi dal costituire motivo di ostacolo o di impaccio per la competitività sul piano internazionale, gli obiettivi di solidarietà e di coesione sociale rappresentano fattori di non secondario rilievo per la crescita in un contesto "globale".

2. GLI APPROCCI "MASSIMALISTA" E "MINIMALISTA" AI LEP

L'articolo 117, 2° comma, lett. *m)* della Costituzione, introdotto, com'è noto, dalla riforma del Titolo V, ha trattenuto, dunque, in capo al legislatore statale il delicato compito di determinare "i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

La dottrina (in particolare, quella giuspubblicistica) ha preso da subito "sul serio" una tale "novità", auspicandone una pronta attuazione da parte del legislatore. In particolare, la clausola è sembrata subito ai primi attenti commentatori un sintomo evidente del fatto di trovarcisi «di fronte a "transizioni" più generali; che investono direttamente la teoria costituzionale (e l'effettività) dei

diritti e il loro legame con i "processi" di dislocazione della sovranità[1]». Inoltre, è stata considerata «senza dubbio, una delle clausole di maggiore interesse introdotte dalla riforma costituzionale del 2001, sotto molteplici punti di vista[2]»; e, addirittura «il ponte di collegamento fra la tutela dei valori legata al perseguimento dell'eguaglianza sostanziale dei cittadini, che costituisce l'aspetto essenziale della Costituzione del 1948, e il limite della spinta alla differenziazione delle comunità territoriali substatuali che sta invece a fondamento del nuovo titolo V[3]». Ritenendosi «acquisito, alla luce del nuovo Titolo V, che questo concetto dei "livelli essenziali ed uniformi" [avesse] ormai assunto una valenza autonoma», configurandosi «come il parametro di riferimento in materia di diritti sociali e, a quanto pare, anche civili[4]».

Nel contempo, la medesima clausola è stata intesa, da altri, come «la nuova frontiera della riflessione teorica in materia di diritti e di libertà», e, particolarmente, l'occasione per «riprendere l'analisi della loro effettività a partire sia dalla considerazione delle problematiche della loro implementazione legislativa a livello regionale, sia dalla prospettazione della nuova e più complessa funzione cui è chiamata l'amministrazione regionale[5]», pure nella prospettiva di un'effettiva applicazione del principio di uguaglianza sostanziale[6]. Non è mancato, poi, chi, più icasticamente, ha definito i livelli essenziali uno «strumento fondamentale», «la chiave di volta del rapporto tra *welfare* e federalismo», nonché, più in generale, «per un legislatore dotato di coraggio e intelligenza», «una grande occasione di ridefinizione del *welfare* nel suo complesso», offrendo «tutela e garanzia ai bisogni e ai rischi che oggi non ricevono copertura e riequilibrando le disparità e le ingiustizie fra le categorie, i settori e i territori[7]».

È stato proprio, peraltro, ci pare, muovendo in una tale consapevolezza, ovvero nella persuasione dell'idoneità della clausola a dare un volto aggiornato ed al passo coi tempi al *welfare* nostrano, nonché, d'altra parte, del rischio, connaturato alla medesima, di uno "scivolamento" verso il basso

---

[1] Così A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, in *Quaderni del Gruppo di Pisa* (Atti del seminario svoltosi a Pavia il 6-7 giugno 2003), Torino, Giappichelli, 2004, e in *Le Regioni*, 2003, 1064.

[2] Così E.A. FERIOLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia ed eguaglianza*, in *http://www.forumcostituzionale.it/site/index3.php?option=com_content&task=view&id=1068*, 1.

[3] Così F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 2003, 600.

[4] Così E. BALBONI, *Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le Istituzioni del Federalismo* (reperibile, tra l'altro, in *http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_6_2001/balboni.pdf*), 2001, 1109.

[5] Così S. GAMBINO, *I diritti sociali e la "riforma federale"*, in *Quad. cost*., 2001, 353.

[6] Cfr., al riguardo, C. TUBERTINI, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, Bologna, BUP, 33 e ss.

[7] Così L. TORCHIA, nella *Premessa* a *Welfare e federalismo*, L. Torchia (cur.), Bologna, il Mulino, 2005, pp. 10, 14 e 15.

della tutela dei diritti stessi, che la menzionata dottrina non ha esitato a confrontarsi con le molteplici "sfide" interpretative ed applicative che l'"ariosità" della nuova disposizione costituzionale, all'evidenza, poneva[8]. E, dinnanzi al "bivio", come si vedrà a breve, se adottare – sia sul piano procedurale, sia sul piano dei contenuti – un approccio "*minimalista*", volto a mettere in luce il carattere, per così dire, "tecnico-amministrativistico", dei LEP, o un approccio "*massimalista*", attento, invece, a valorizzarne la natura a tutti gli effetti "politico-costituzionalistica", ha, in modo sostanzialmente unanime, auspicato il percorrimento della seconda strada.

3. La procedura di determinazione dei LEP. Le proposte della dottrina e la realtà effettuale

Volendo portare ora l'attenzione sulla procedura di determinazione dei LEP, può osservarsi come l'indicazione di maggior rilievo fornita dal dettato costituzionale sia di tipo topografico, dato che la clausola è collocata nell'elencazione delle materie di legislazione esclusiva dello Stato.

Una tale *sedes materiae* ha indotto già i primi commentatori a considerare come l'atto di determinazione di tali livelli avrebbe costituito oggetto di una decisione politica assai estesa nella sua latitudine, in merito alla quale solo l'intervento del legislatore statale avrebbe potuto legittimare successive determinazioni della pubblica Amministrazione, essendo la clausola, come è stato sostenuto, «chiaramente coperta da una riserva (ancorché relativa) di legge[9]». Inoltre, anche in sede istituzionale[10] è stata ammessa la possibilità, per lo Stato (si noti, sia *ex ante*, in applicazione della lettera *m)*, del 2° comma, dell'art. 117 Cost., sia *ex post*, in via sostitutiva, *ex* art. 120 Cost.), di penetrare trasversalmente il limite delle materie, irrompendo anche nel dominio riservato alle Regioni qualora fosse sorta l'esigenza di garantire il rispetto dei livelli essenziali. Tanto da portare in dottrina[11] ad adombrare l'idea che gli stessi LEP potessero in definitiva coincidere con l'*interesse nazionale*[12].

---

[8] Cfr., al proposito, G. Guiglia, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Milano, Giuffré, 2007, 2 e ss.

[9] Così M. Luciani, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, 2002, 352.

[10] Cfr. quanto emerso in occasione dell'Audizione dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali, delle associazioni degli enti locali e delle associazioni professionali, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento della revisione del Titolo V, della parte II della Costituzione (Senato della Repubblica, 1ª Comm. perm., seduta del 16 gennaio 2002, *http://www.consiglio.regione.toscana.it/leggi-e-banche-dati/documentazione-ed-elaborati/titolo-quinto/audizione_associazioni_varie.htm*).

[11] Cfr., sul punto, M. Luciani, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in *Lav. pubbl. amm.* (suppl.: il nuovo Titolo V della Costituzione), 2002, spec. 17 ss.; e A. Anzon, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2002, 107 e ss.

[12] Tuttavia, che i LEP non conducano ad esiti analoghi a quelli cui aveva condotto la clausola dell'"*interesse nazionale*" la Consulta lo avrebbe chiarito sin già nella sent. n. 370 del 2003, coll'affermare a chiare lettere che «Una

All'interrogativo su come, poi, in concreto, questa sorta di "scavalcamento trasversale" del limite delle materie sarebbe potuto avvenire, si sono avute principalmente due risposte:

1) quella di chi, in modo più idealistico, è parso aderire alla proposta già avanzata, proprio sul tema dei livelli essenziali, dalla Commissione De Mita-Iotti (XI Leg.) favorevole all'adozione di leggi di ampia portata (di tipo organico), idonee ad operare la ricognizione settore per settore (in ambito civile e sociale) dello "stato dell'arte". Segnatamente, ad individuare, per ciascuno, le linee generali ed i «bisogni prioritari» cui dare soddisfazione, ponendo, contestualmente «principi e criteri», nonché procedure per la definizione dei LEP. Con inevitabili ricadute, per intuibili ragioni, di una tale scelta "di metodo", sulla stessa organizzazione "per" e "dei" Ministeri, e con conseguenze "a cascata" in tutti i settori ordinamentali[13]; e

2) quella di chi, in modo più pragmatico, ha prefigurato come verosimili interventi legislativi "più *soft*", sebbene, comunque, di rilievo e, pure in una tale prospettiva, si badi, «per tutte le materie, anche per quelle di competenza regionale»; nonché l'eventualità che l'atto statale di concreta determinazione, di volta in volta, dei LEP fosse «più probabilmente, vista la complessità dei dati da considerare», «un atto amministrativo "apicale", come un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri[14]».

Ad ogni modo, sia che si proceda con leggi "di tipo organico" (secondo l'approccio *sub 1)*)[15], sia che ci si "accontenti" di mettere mano ad interventi "settoriali" (secondo l'approccio *sub 2)*), entrambe le posizioni concordano nel ritenere "intollerabili" coperture legislative meramente "formali" degli atti di rango secondario di effettiva definizione dei LEP, ed a maggior ragione, «aggiramenti» del Parlamento nazionale[16], dato che l'indubbia sussistenza di una riserva di legge

---

categoria giuridica del genere è […] estranea al disegno costituzionale vigente», dato che «l'interesse nazionale non costituisce più un limite di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale» (v., nello stesso senso, la sent. n. 303 del 2003 e la sent. n. 16 del 2004).

[13] Cfr., per questo tipo di approccio, emblematicamente, il complessivo studio curato da L. TORCHIA, *Welfare e federalismo*, cit. (anche se è bene precisare che i riferimenti nel testo si devono, in particolare, a F. GIGLIONI, *I servizi sanitari*, in *Welfare e federalismo*, cit., 35-36; e A. COMINO, A. DE MARCO, A. NATALINI, *La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, *ivi*, 97 e ss.).

[14] Così M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni*, cit., 354; e, ancora da ultimo, ID., *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, in E. Catelani, G. Cerrina Feroni, M.C. Grisolia (curr.), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, Torino, Giappichelli, 2011, 24.

[15] Non si può, peraltro, omettere di rimarcare che, qualora questa via venisse seguita, potrebbe esporsi alle contestazioni che hanno riguardato l'art. 1, commi 5 e 6 della legge n. 131 del 2003, e che hanno condotto alla dichiarazione della loro incostituzionalità con la sent. 280 del 2004 (vertendosi, in ambo i casi, su materie di competenza esclusiva dello Stato).

[16] Così F. GIGLIONI, *I servizi sanitari*, in *Welfare e federalismo*, cit., 36 e ss.; cfr., sul punto, altresì, e A. COMINO, A. DE MARCO, A. NATALINI, *La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, *ivi*, 121 e ss.

renderebbe, comunque, necessaria una copertura "a monte", da parte del legislatore statale, contenente la puntuale indicazione dei «limiti della discrezionalità governativa[17]».

Va, peraltro, notato come, la prima posizione, che potremmo definire "massimal-proceduralista" condurrebbe ad escludere persino «in questo caso specifico» la possibilità di delega alle Regioni (*ex* art. 117, comma 6, Cost.), «giacché il connotato di "aterritorialità"» che caratterizzerebbe i LEP e che sarebbe «decisivo per la salvaguardia dei diritti fondamentali e dei diritti comuni di cittadinanza sociale[18]» richiederebbe di scongiurare alla radice altrimenti possibili diversificazioni di discipline tra le aree territoriali del Paese (evitando, in particolare, di attribuire alle Regioni «un margine di discrezionalità nell'individuazione concreta dei LEP»), coi connessi rischi di disparità di trattamento di quanto, per l'appunto, "essenziale". Per diverso profilo, si deve rilevare, come anche tale rigorosa posizione concordi, comunque, con chi ammette *de plano* la possibilità, per lo Stato, là dove lo ritenga opportuno, di far precedere il proprio atto unilaterale di determinazione dei LEP da procedure consensuali, tese ad identificarne il contenuto. Anzi, specie di fronte alla rivendicazione della *facoltà* di «legiferare alla luce delle norme generali […] in un quadro generale di regole definite dallo Stato, che non sia però necessariamente realizzato con le stesse caratteristiche dei vari settori[19]», si è sottolineata l'"estrema utilità" che potrebbe avere la valorizzazione, in sede di definizione dei LEP, non di una semplice facoltà ma di un preciso *obbligo* di trovare un'intesa vuoi con le Regioni stesse, vuoi con le organizzazioni rappresentative delle diverse componenti del settore «in modo che i livelli essenziali [siano] il frutto di un ampio consenso a copertura dei molteplici e diversi interessi[20]»[21].

---

[17] Così M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni*, cit., 354; e nello stesso senso, tra gli altri, R. FINOCCHI GHERSI, *I servizi sociali e l'assistenza*, in *Welfare e federalismo*, cit. 77; C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, 892; e F. PIZZOLATO, *La procedura per la determinazione dei livelli essenziali di assistenza sociale*, in E. Balboni (cur.), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, Napoli, Jovene, 2008, 316.

[18] Così, ed anche per la considerazione virgolettata che segue nel testo, F. GIGLIONI, *I servizi sanitari*, in *Welfare e federalismo*, cit., 36. Con riguardo, poi, al «discorso della delega di funzioni amministrative» nei casi di discipline sussumibili «nell'ambito dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. m)», cfr. S. PARISI, *Se la legge statale è il fondamento positivo dei provvedimenti regionali... e un atto di soft law ne preorienta i contenuti*, in http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2011/0020_nota_248_2011_parisi.pdf, 10.

[19] V. l'Audizione dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali, delle associazioni degli enti locali, delle associazioni professionali, Senato della Repubblica, cit.

[20] Così A. COMINO, A. DE MARCO, A. NATALINI, *La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Welfare e federalismo*, cit. 105.

[21] Va peraltro rilevato come, con riguardo alla previsione di forme di coinvolgimento, nella determinazione dei LEP, di componenti sociali direttamente toccati dai LEP medesimi, nella sent. n. 162 del 2007, in cui rilevava il divieto imposto dallo Stato di sospensione, per motivi tecnici, delle liste di attesa (rientrante tra i LEA) la Corte abbia operato un "ritaglio" di tale LEA, escludendone l'obbligo imposto (dallo Stato) alle Regioni di sentire "le associazioni a difesa

All'indomani dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, tra i primi interventi normativi di determinazione dei LEP su cui ha avuto modo di confrontarsi la dottrina, v'è stato quello portato da un *emendamento* ad una *legge di conversione* di un *decreto legge*, motivato dalla stessa intervenuta revisione costituzionale[22] con cui è stato stabilito che i livelli essenziali di assistenza sanitaria (d'ora in poi, LEA), ovverosia, la configurazione dei LEP nel settore, sarebbero dovuti essere ridefiniti, si badi, con lo strumento del "*decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri*", adottato "d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano" (ai sensi dell'art. 1 del d. lgs. n. 502 del 1992 e succ. modif.). È stato, pertanto, su questa base, che, una volta conseguita tale intesa (il 22 novembre 2001), è intervenuto il d.P.C.m 29 novembre 2001, definendo i (*rectius*: ratificando l'accordo raggiunto sui) "nuovi livelli essenziali di assistenza" in ambito sanitario.

Siffatto *modus procedendi* ha finito, come prevedibile, per suscitare le critiche di quella parte della dottrina "massimal-proceduralista" che, muovendo, come s'è anticipato, dall'idea della «intrinseca natura politica oltreché tecnica» dei livelli essenziali l'ha ritenuto «fuori dell'attuale quadro costituzionale[23]». Nell'occasione, infatti, non solo ci si era astenuti dal promuovere un qualche coinvolgimento delle "parti sociali" (in particolare, delle "confederazioni sindacali maggiormente rappresentative"[24]), ma, salvo il momento della conversione del decreto-legge, pure l'organo parlamentare era risultato «completamente pretermesso[25]» (non essendo, tra l'altro, stato più nemmeno previsto il parere delle Commissioni parlamentari, secondo il modello del piano sanitario nazionale[26]).

Tali critiche non hanno evidentemente sortito alcun effetto, se è vero che il procedimento (inclusi "gli esiti") seguito in quel frangente è stato tranquillamente replicato dalla legge finanziaria per il 2003, e riproposto[27] per le determinazioni dei futuri LEA (v. i d.P.C.m. 5 marzo 2007 e, soprattutto,

---

dei consumatori e degli utenti […]", nella gestione delle liste stesse, considerandone la riconducibilità, in forza del suo elevato livello di dettaglio, nell'ambito della competenza regionale.

[22] Si trascura qui la questione legata all'attuazione di tale intervento con un emendamento ad una legge di conversione di un decreto-legge, apportato all'art. 6 del *d.l.* n. 347 del 2001, antecedente alla riforma costituzionale, dalla legge di conversione n. 405 del 2001, successiva, invece, alla medesima riforma costituzionale (datata 18 ottobre 2001).

[23] Così F. GIGLIONI, *I servizi sanitari*, in *Welfare e federalismo*, cit., 35.

[24] Secondo quanto auspicato, particolarmente, dal CNEL, *La definizione e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della riforma costituzionale del Titolo V*, in *www.cnel.it/*, 18 (cfr., però, sul punto, *supra*, la nota 21).

[25] Così F. GIGLIONI, *ibidem*, 35.

[26] V. spec. l'art. 1 del d.lgs. n. 502 del 1992, cit.

[27] La legge n. 289 del 2002, infatti, all'art. 54 "confermò", "dal 1º gennaio 2001" i LEA "previsti" (*rectius*: menzionati) "dall'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni" (1° comma), stabilendo, tra l'altro, che le prestazioni riconducibili ai suddetti LEA e garantite dal Servizio sanitario nazionale sarebbero dovute essere "quelle individuate all'allegato 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2001" (2° comma), e che "le modifiche" sarebbero dovute essere "definite con decreto del Presidente del

il d.P.C.m. 23 aprile 2008, a tutt'oggi vigente[28]). Del pari, non deve aver suscitato soverchie preoccupazioni l'ulteriore rilievo dello spostamento degli equilibri a vantaggio del Governo[29] e, più in generale, il prevalere di una "cultura" certamente sensibile alle ragioni della copertura finanziaria delle prestazioni ma fondamentalmente estranea ai valori costituzionali (cfr., al proposito, *infra*, il §8).

Significativo è il fatto per cui talune delle voci dottrinali maggiormente critiche con riguardo al percorso in concreto intrapreso abbiano, all'epoca, chiamato in campo[30], a loro conforto, una tra le prime decisioni della Corte costituzionale rese sul tema dei LEP, cioè la sent. n. 88 del 2003. Tale pronuncia, infatti, aveva avuto modo di considerare non solo che l'art. 117, comma 2, lett. *m)*, Cost. «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», ma, corrispondentemente, che, la «forte incidenza» sull'autonomia legislativa ed amministrativa regionale «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» (v. oltre alla sent. n. 88 del 2003 cit., la sent. n. 134 del 2006).

Si noti che la Corte ha avuto successivamente altre occasioni per consolidare questa sua giurisprudenza (si pensi, ad es., alla sent. n. 8 del 2011), aggiungendo, nel contempo, ulteriori tasselli al disegno complessivo della procedura di determinazione dei LEP. Per tale via, essa è arrivata, con apparente paradosso, a invalidare una norma regionale[31] in quanto contenuta in una legge e non in un *atto amministrativo*, in violazione di quanto prescritto dal legislatore statale (all'art. 6, comma 2, del decreto-legge n. 347 del 2001[32]), in forza dell'art. 117, comma 2, lett. *m)*, Cost. (sent. n. 271 del 2008; v., altresì, la sent. n. 44 del 2010) resuscitando, in qualche modo, la vecchia idea di una *riserva di amministrazione*[33], benché problematicamente istituita a livello legislativo.

Consiglio dei ministri, di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano" (3° comma).

[28] V. l'Intesa Stato-Regioni del 5 ottobre 2006 (c.d. "Patto sulla salute") e il comma 796 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296 del 2006).

[29] Tra le voci maggiormente critiche al riguardo, si segnala M.C. GUERRA, *Federalismo, in gioco il finanziamento dei Lep*, in *Guida agli enti locali*, 2008, 96.

[30] Ci si riferisce, ancora, al proposito, a F. GIGLIONI, *I servizi sanitari*, in *Welfare e federalismo*, cit., 35.

[31] Vale a dire, l'art. 13 della legge della Regione Liguria, 3 aprile 2007, n. 15.

[32] V.lo *supra*, alla nota 22.

[33] Secondo quanto sostenuto da M. NIGRO, in *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffré, 1966, 67; e ripreso, da ultimo, in particolare, da E. CASETTA, nel suo *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffré, 2011, 58.

A ben vedere, però, la contestazione della Corte nel caso di specie non ha riguardato l'inidoneità dell'atto-fonte in quanto tale, ma la mancata "autorizzazione" all'atto-fonte stesso (per l'appunto, nell'ipotesi in esame, "alla legge regionale") da parte della norma legislativa statale. Una chiara prova di ciò si ha proprio nella sent. n. 88 del 2003 di cui si stava ragionando per l'innanzi: nel caso di specie, infatti, la Corte è addivenuta all'annullamento di un *decreto ministeriale* recante la disciplina di determinati LEA[34] ma non (anche qui) per l'inidoneità dell'atto-fonte in sé, quanto perché «*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», rispetto alla quale l'atto ministeriale è estraneo (v., in senso analogo, anche, partic., la sent. n. 80 del 2007)[35]. Risultando, da ciò, quindi, «del tutto infondata la pretesa che il decreto ministeriale, adottato da un organo e con una procedura radicalmente difforme da quella *così disciplinata*, possa essere ritenuto espressivo del potere statale garantito dall'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost.». Un ruolo di indubbio rilevo è stato giocato poi da un altro elemento procedurale, sia pur ridondante sugli aspetti sostanziali, e cioè il *principio di leale collaborazione*, ritenuto violato per la mancanza di qualsiasi forma di intesa con le regioni nella formazione del decreto ministeriale testé menzionato[36], come previsto questa volta dalla normativa primaria[37]. Così che, se possono condividersi le considerazioni dottrinali che hanno rinvenuto in ciò l'esistenza di una *riserva di legge relativa e rinforzata*[38], non sembri fuor di luogo anche la considerazione del *valore parametrico "interposto" ed "indiretto"* assunto dalla normativa statale di attuazione dell'art.117, comma 2, lett. *m)* Cost.

Insomma, trovatasi di fronte al bivio se, come sarebbe stato nelle sue possibilità, portare alle estreme conseguenze le affermazioni di principio operate in direzione "massimalista" (coll'imporre il perseguimento del *principio di legalità sostanziale*), o agire in modo più cauto (accontentandosi del rispetto del meno impegnativo *principio di legalità formale*), la Corte, per le ragioni che

[34] Segnatamente, dei livelli essenziali dei servizi per le tossicodipendenze delle aziende sanitarie locali (SERT).

[35] Per la precisione, la Corte si riferisce a quanto determinato in materia dal d.P.C.m. 29 novembre 2001, adottato sulla base dell'art. 6 del d.l. n. 347 del 2001 (v.lo *supra*, alla nota 22).

[36] Anzi, come rileva la Corte, tale decreto non solo non era stato preceduto dal parere della Conferenza permanente, ma, per di più, vi era stato «un successivo esplicito dissenso, per tale motivo, del rappresentante della Conferenza dei Presidenti regionali».

[37] Cfr., al proposito, la posizione particolarmente critica di Simoncini, in ragione dalla ritenuta insufficienza ed inadeguatezza dell'impiego, da parte della Consulta, del solo canone di "leale collaborazione" e, più in generale, del solo sindacato sulla "regolarità formale" del procedimento di determinazione dei livelli essenziali (A. SIMONCINI, *Livelli essenziali delle prestazioni e diritto alla salute dopo la legge n. 42 del 2009: basta la «leale collaborazione?»*, in *Verso il decentramento delle politiche di welfare*, L. Violini (cur.), Milano, Giuffré, 2011, 89 e ss.). V., inoltre, *amplius*, sul tema, S. AGOSTA, *Dalla leale collaborazione alla tutela dei diritti fondamentali (e ritorno): il cerchio che si chiude nell'esperienza regionale siciliana,* in *http://www.giurcost.org/studi/agosta.pdf*, spec. 69 e ss.; e, ID. *La leale collaborazione tra Stato e regioni*, Milano, Giuffrè, 2008, spec. 179 e ss.

[38] Cfr., sul punto, A. ANDRONIO, *I livelli essenziali delle prestazioni sanitarie nella sentenza della Corte costituzionale 13-27 marzo 2003, n. 88*, in *http://www.federalismi.it/*, dell'11 settembre 2003, 12.

avrebbe meglio esplicitato in seguito (segnatamente, nella sent. n. 134 del 2006, su cui porteremo l'attenzione alla fine del paragrafo), ha optato per la seconda strada, ammettendo, per così dire, la sufficienza di una procedura "a cannocchiale" (di determinazione dei LEP), sempre che ne risulti verificata la costituzionalità.

A quest'ultimo proposito, è opportuno dunque ricordare come la Corte sia stata interpellata, tra l'altro, in punto di legittimità costituzionale delle "procedure non legislative" di ancora più analitica attuazione e definizione dei LEA, previste dalla legge n. 311 del 2004[39]. L'occasione è stata propizia alla Corte per consolidare la propria giurisprudenza in punto di procedura di determinazione dei livelli essenziali, coll'arrivare a dichiarare l'illegittimità della disposizione, nella parte in cui contemplava la possibilità per il Ministro della salute di determinare gli *standard* e di individuare le tipologie di assistenza ed i servizi attraverso un regolamento, da adottarsi (semplicemente) "*sentita* la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano", anziché (in modo più stringente) "*previa intesa* con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano" (v. la sent. n. 134 del 2006). Ed infatti, se è vero che non può negarsi al legislatore statale la possibilità di giungere ad una più analitica determinazione dei LEA (non essendo «definibile», secondo la Corte, «almeno in astratto, un livello di specificazione delle prestazioni che faccia venire meno il requisito della loro essenzialità, essendo questo tipo di valutazioni costituzionalmente affidato proprio al legislatore statale»); è del pari indubitabile che (anche) l'integrazione e la specificazione dei LEA (nel settore sanitario) «costituisca esercizio della competenza assegnata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione». Sicché è necessario, anche in questo caso, che, ove si ipotizzi (come in quello del comma 169 della menzionata legge n. 311 del 2004), che la loro adozione avvenga tramite una procedura non legislativa, la relativa disciplina, determinando «indubbiamente una compressione dell'autonomia legislativa ed amministrativa delle Regioni» garantita dal Titolo V della Costituzione, «[debba] essere omogenea a quella prevista espressamente per i LEA[40]»[41]. Infine, nella medesima occasione, la Corte si è trovata, finalmente,

[39] Trattasi, per la precisione, della legge del 30 dicembre 2004, n. 311, ovverosia, della legge finanziaria (questa volta) per il 2005.

[40] Del resto, osserva la Consulta, non potrebbe «sottacersi il paradosso che sarebbe costituito dall'esistenza di due diverse modalità di coinvolgimento delle Regioni rispetto a fenomeni tra loro profondamente contermini, come la determinazione dei LEA e la determinazione di quei particolari LEA che sarebbero costituiti dagli standard specificativi od attuativi dei primi».

[41] Più nel dettaglio, lo stesso caso di specie ha consentito alla Corte di chiudere, per così, dire, il cerchio, col chiarire che nella valutazione della procedura di determinazione dei LEA non assume rilevanza l'attribuzione del relativo potere normativo ad un regolamento ministeriale – avendo, «d'altronde», lo stesso decreto del Presidente del Consiglio «analoga natura» –, dal momento che, operandosi nell'ambito di una materia di competenza esclusiva statale, la potestà normativa secondaria spetta allo Stato, ai sensi dell'art. 117, 6° comma, della Costituzione. Mentre di ineludibile rilievo è, secondo il giudice delle leggi, la ingiustificata "*deminutio*", nel procedimento seguito per la disciplina di «fenomeni tra loro profondamente contermini» (come la determinazione dei LEA e la determinazione di quei particolari LEA costituiti dagli standard specificativi od attuativi dei primi, i quali possono dunque risultare anche più "invasivi" delle

ad affrontare il problema sottostante a tutti quelli finora richiamati almeno sotto il profilo delle fonti: quello, cioè, a cui dianzi di accennava, del rispetto del *principio di legalità sostanziale*, essendo stata contestata la mancata previsione, da parte della legge, di una "disciplina di base idonea a circoscrivere il potere normativo secondario". Ed ha dichiarato la questione infondata «Tenendo presente che si opera nell'ambito di una *materia altamente tecnica* come quella della individuazione delle prestazioni relative all'assistenza sanitaria», per cui «le pur limitate predeterminazioni legislative di criteri e di limiti al potere normativo secondario appaiono sufficienti per escludere il vizio denunciato»[42].

4. LA CONFIGURAZIONE SOSTANZIALE DEI LEP NELLA RIFLESSIONE DOTTRINALE E NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

Venendo ora, invece, sulla scorta di quanto da ultimo osservato, ad esaminare quale sia l'aspetto sostanziale dei LEP, si può osservare come, da qualcuno, essi siano stati reputati «una "scatola vuota" che i responsabili dell'indirizzo politico nazionale [avrebbero potuto] riempire scegliendo questo o quello, a loro discrezione[43]».

---

competenze regionali…) delle modalità di coinvolgimento delle Regioni, con la previsione della «mera richiesta di un *parere* alla Conferenza unificata», in luogo di quella più incisiva forma di leale collaborazione fra Stato e Regioni prevista per la determinazione dei LEP (*rectius*: LEA), che è lo strumento dell'*intesa* (strumento reputato, significativamente, dai commentatori della pronuncia il «*leit motiv* della sentenza in commento», v. E. BALBONI, G. PIO RINALDI, in *Livelli essenziali, standard e leale collaborazione* in *http://www.forumcostituzionale.it/site/index3.php?option=com_content&task=view&id=1095*, 1; v, altresì, *supra*, la nota 37).

[42] Ad una tale scelta ci pare che vada ascritto il merito di aver saputo, in qualche modo, bloccare la "propensione" del legislatore ad operare ulteriormente al "ribasso", quanto alla scelta della "fonte normativa" di determinazione dei LEP (decreto del Presidente del Consiglio *vs.* decreto ministeriale; intesa con Conferenza permanente *vs*. decisione unilaterale dei Ministri della salute, del lavoro e delle politiche sociali). Anche se, specie a distanza di tempo e nella contezza di come (come si vedrà nel prosieguo) sarebbero state destinate ad evolversi le cose, pare difficile sostenere che un tale ripiego (all'insegna dello svolgimento di un ruolo sin dove possibile "neutrale"…), dettato forse dal timore, del giudice delle leggi, di sconfinare al di là del delicato perimetro della discrezionalità legislativa, abbia giovato "alla causa" dei LEP stessi (e forse, più ampiamente, financo a quella degli stessi "diritti sociali"), valorizzandone ragioni e potenzialità. In questo senso, una posizione decisamente critica nei confronti della Corte è fatta propria da Guiglia, il quale ritiene che «non entrando nel merito della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni effettuata dallo Stato», e così riconoscendo «seppure implicitamente, la massima libertà in capo al legislatore statale nel definire, ove ritenga di farlo, la misura di siffatti livelli» la Consulta abbia finito per mancare di apporre un qualche argine alla scelta del legislatore statale di percorrere, invece che «il sentiero, irto di difficoltà, dell'appropriatezza e dell'adeguatezza», la più «comoda via del minimalismo, camuffata dalla gradualità e dalla sostenibilità delle opzioni, ma in realtà incline alla realizzazione di un deludente sistema di Welfare residuale» (G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, cit., 130).

[43] Così E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *le Regioni*, 2003, 1191; cfr., altresì, al riguardo, E. BALBONI, P.G. RINALDI, in *Livelli essenziali, standard e leale collaborazione,* cit., 3; e, sempre in tal senso, L. PRINCIPATO, *I diritti costituzionali e l'assetto delle fonti dopo la riforma dell'art. 117 della Costituzione*, in

In questo quadro, il concetto in assoluto più dibattuto – in ragione, all'evidenza, della sua decisività a "fini applicativi" (oltre che "teorici") – è stato quello di "*essenzialità*" delle prestazioni, intorno al quale sono stati prospettati principalmente due tipi di approcci. Così, il primo, minoritario in dottrina – che, volendo riprendere la dicotomia proposta nel trattare del versante procedurale dei LEP, potremmo chiamare "sostanzial-minimalista" – identifica l'"essenzialità" con l'idea di "*sufficienza*" della prestazione, tenuto conto, principalmente, se non, addirittura in "modo esclusivo"[44], della capacità finanziaria del sistema erogatore dei servizi. Mentre la seconda, che si potrebbe definire "sostanzial-massimalista", la connette all'idea di "*adeguatezza*" della prestazione stessa e della sua idoneità a conseguire obiettivi di benessere e di equità che vanno oltre il piano strettamente finanziario. Così, ad es., potrebbe sembrare dar ragione al primo approccio la legge n. 386 del 1989, relativa alla partecipazione delle province autonome alla ripartizione di fondi speciali "istituiti per garantire *livelli minimi di prestazioni"* su tutto il territorio nazionale" (*ex* art. 5, comma 1), e, soprattutto, le «alcune (probabilmente volute) ambiguità[45]» della legge n. 421 del 1992 (su cui tornerà *infra*, al §7) là dove, tra le altre cose, ha ricollegato le prestazioni erogate dal Servizio sanitario nazionale all'idea, per l'appunto, di "*soglia minima di riferimento*", da garantire a tutti gli assistiti[46].

Giur. Cost., 2002, 1183; e S. LA PORTA, *Liveas e posizioni giuridiche soggettive degli utenti*,in E. Balboni (cur.), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, cit. 393.

[44] Così, in modo critico, E. BALBONI, *Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali",* cit., 1109.

[45] Così, in modo critico, Balduzzi, che, prendendo le mosse dalla considerazione per cui in «materia sanitaria, in particolare, l'inerenza della dignità umana presenta caratteri singolarmente cogenti, attesa la natura dei beni della vita tutelati» e svolgendo un'accurata analisi oltre che sul piano dogmatico, anche in chiave comparata, arriva a concludere, facendo proprio un approccio apertamente sostanzial-massimalista, che il «riferimento all'essenzialità […] non sembra tanto volto a rispondere alle preoccupazioni di ordine budgetario cui le formulazioni "minime" volevano rispondere, quanto piuttosto a qualificare i tratti essenziali della forma di Stato e le sua caratteristiche di garanzia dei diritti sino al massimo livello di tutela della dignità umana» (v. R. BALDUZZI, *Livelli essenziali di assistenza versus livelli minimi*, in *La politica economica tra mercati e regole. Scritti in ricordo di Luciano Stella*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2005, 57 e ss.; e, più di recente, ID., *Un inusitato intreccio di competenze: livelli essenziali e non essenziali,* in *Verso il decentramento delle politiche di welfare*, cit., 89 e ss.).

[46] L'art. 3, comma 2, della legge n. 833 del 1978, attribuiva alla legge statale, "in sede di approvazione del piano sanitario nazionale" (PSN) il compito – si noti l'assenza di aggettivazioni – di fissare "*i livelli delle prestazioni sanitarie* che devono essere, comunque, garantite a tutti i cittadini"; successivamente, il d.lgs. n. 502 del 1992 (di "Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421") avrebbe introdotto, per l'appunto, l'attributo di "*uniformità*" dei livelli di assistenza" sanitaria (si veda, al proposito, sin già la rubrica dell'art. 1 della legge); e il d.lgs n. 229 del 1999, dal canto suo, vi avrebbe ulteriormente aggiunto quello di "essenzialità". Il Servizio sanitario nazionale è stato così chiamato ad assicurare "i *livelli essenziali e uniformi di assistenza* definiti dal piano sanitario nazionale nel rispetto dei principi della dignità della persona umana, del bisogno di salute, dell'equità nell'accesso all'assistenza, della qualità delle cure e della loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze, nonché dell'economicità nell'impiego delle risorse".

A rafforzare ancora questa tesi si sono citate le proposte avanzate, si noti, dalla già menzionata Commissione De Mita-Iotti, dal c.d. "Comitato Speroni"[47]; e della c.d. "Bicamerale D'Alema"[48]. Anche se, in realtà, nella versione definitiva del testo di quest'ultima si è optato per la formula – più neutra – della "determinazione dei *livelli delle prestazioni concernenti i diritti sociali* che devono, comunque, essere garantiti in tutto il territorio nazionale" (*ex* art. 58, comma 1, lett. *r)*)[49]. Si spiega così perché, tra l'altro, a questa stessa formula abbiano fatto appello i fautori dell'opposta tesi massimalista, coll'evidenziare la distanza tra il testo finale e le proposte di tono minimalista precedenti[50], ed in questo senso il rapporto di «filiazione[51]» della lett. *m)*, del comma 2, dell'art. 117 della Costituzione con il progetto approvato dalla Bicamerale[52].

In realtà, all'indomani dello sfortunato esito dei lavori della stessa Commissione Bicamerale (e prima della riforma del Titolo V della Costituzione), il concetto di "essenzialità" appariva ancora controverso, come dimostra la possibilità di rinvenirsi traccia, nei testi normativi, di entrambi gli approcci sopra ricordati[53].

---

[47] In cui si riservava allo Stato la potestà legislativa nella materia "formazione del cittadino" ed in quelle "ambiente" e "salute del cittadino", chiamando il legislatore statale a definire, nel primo caso, in particolare, "le finalità, i principi e *i livelli minimi* dell'istruzione scolastica e i relativi ordini, gradi e titoli di studio" (*ex* art. 70, lett. *g)*); e, nel secondo, "*i livelli minimi inderogabili* a tutela della salute" (*ex* art. 70, lett. *h)*).

[48] Nel corso dei quali si passò dalla "*garanzia dei livelli minimi comuni delle prestazioni* relative ai diritti sociali" (v. l'art. 4 del testo di base adottato il 3 e 4 giugno 1997); alla previsione (nel testo approvato il 30 giugno 1997), da un lato, della "*determinazione dei livelli minimi comuni* delle prestazioni" concernenti, però, ora, in modo più circoscritto, "i diritti sociali e la tutela della salute" (*ex* art. 59, lett. *c)*), e, dall'altro lato, di una procedura rinforzata (*ex* art. 113) per l'approvazione dei disegni di legge, tra l'altro, proprio in punto di determinazione dei *livelli minimi delle prestazioni sociali.* Si noti, infine, come, nella Relazione di minoranza, si fosse proposta l'introduzione di un art. 6 (Garanzia delle prestazioni sociali) del seguente tenore: "Nell'esercizio delle funzioni di valore sociale, la Regione garantisce a ciascun cittadino le prestazioni previste dalla legge della Repubblica" (1° comma); con legge della Repubblica sono previste le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi in caso di inadempienza della Regione dopo motivato richiamo" (2° comma).

[49] Trattasi, per la precisione, dell'art. 58, comma 1, lett. *r)* nel testo finale trasmesso alla Presidenza della Camera dei Deputati e alla Presidenza del Senato della Repubblica il 4 novembre 1997.

[50] Peraltro, ci pare che della perdurante immanenza, al testo, dell'idea di "minimalità" sia data prova non solo dall'intervento di sintesi del Presidente L. Elia (in cui si chiarisce che «È il livello della prestazione minima che deve essere garantito»), ma, più in generale dall'esame del dibattito sul punto nella seduta della Commissione di venerdì 19 settembre 1997 (reperibile in *http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/ressten/sed056r*.htm).

[51] Così, M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni*, cit., 349; cfr., sul punto, altresì, C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, cit., 894.

[52] L'attuale formulazione dell'art. 117, comma 2, lett. *m)* della Costituzione e del potere sostitutivo del Governo (*ex* art. 120 Cost.) la si ritrova, tra le prime volte, nel d.d.l. costituzionale n. 4809 (risultato dell'unificazione di vari disegni di legge costituzionale), approvato, dalla Camera dei deputati, in sede di prima deliberazione, il 26 settembre 2000.

[53] V., ad es., in "direzione sostanzial-massimalista" il d.d.l. costituzionale (recante "Ordinamento federale della Repubblica") approvato dal governo il 9 marzo 1999 e presentato alla Camera il 18 marzo 1999, in cui si parlava di "determinazione dei *livelli di garanzia da assicurare* sul territorio nazionale alle prestazioni concernenti i diritti sociali" (*ex* art. 5, comma 2, lett. *l)*); ed, invece, in "direzione sostanzial-minimalista", la versione del summenzionato d.d.l.

Dal canto suo, la Corte costituzionale ha avuto modo di porre le basi della propria giurisprudenza sul versante contenutistico dei LEP, tra le prime volte, nella sent. n. 282 del 2002, in materia, anche qui, sanitaria, col chiarire «che *non si tratta di una "materia"* in senso stretto, ma 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».

Per la verità, la Corte nella perdurante incertezza circa la portata della competenza statale in questione, ha poi avuto modo di chiarire come comunque lo Stato non possa giocare questo suo titolo di legittimazione se non in relazione a «*specifiche prestazioni*» delle quali la normativa statale stessa abbia già definito «*il livello essenziale di erogazione*» (v. la sent. n. 285 del 2005 e, più di recente, la sent. n. 232 del 2011), risultando, viceversa, «*del tutto improprio e inconferente* il riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost., al fine di individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di *interi settori materiali*» (v., inoltre, la sent. n. 383 del 2005; la sent. n. 106 del 2006; la sent. n. 181 del 2006; la sent. n. 248 del 2006; sent. n. 387 del 2007; ancora, la sent. n. 371 del 2008; la sent. n. 10 del 2010; e la sent. n. 207 del 2010).

Tali prese di posizione sono state in seguito ulteriormente perfezionate, ribadendosi che la previsione costituzionale «consente […] una forte restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni *al solo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento* dei diritti civili e sociali

---

costituzionale adottata il 27 ottobre 1999 come testo base per l'esame in Assemblea del progetto di riforma costituzionale, in cui si utilizzava l'espressione "determinazione dei *livelli minimi di garanzia* da assicurare sul territorio nazionale alle prestazioni concernenti i diritti sociali" (*ex* art. 5, comma 2, lett. *l)*).

È opportuno, peraltro, rilevare come, sempre prima della riforma del Titolo V, sia stato il piano della "normazione ordinaria (statale)" ad imprimere forza in modo deciso nella prima direzione. Ci si riferisce al Piano sanitario nazionale per il triennio 1998-2000, in cui si individuava proprio nei livelli essenziali "l'ambito delle *garanzie* che il SSN si impegna ad assicurare in condizioni di uniformità sul territorio nazionale alla totalità dei cittadini"; e, soprattutto, alla previsione, da parte della legge-quadro "per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", n. 328 del 2000, del "diritto soggettivo a beneficiare delle prestazioni" (v., spec. gli artt. 2, 18 e 22). Normativa, quest'ultima, che (come vedremo, *infra*, al § 11), sarebbe stata destinata a rivelarsi una vera e propria "fuga in avanti" (come già rivelava, tra l'altro, il *Documento delle Regioni per l'avvio del confronto con lo Stato* proprio sui livelli essenziali delle prestazioni sociali, presentato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome il 29 luglio 2003), se solo si pensa al fatto che proprio il settore dei servizi sociali sarebbe stato destinato a rimanere (almeno fino al momento in cui si scrive) privo di una disciplina "organica" in punto di determinazione di LEP (*rectius*, LIVEAS, nell'ambito dell'assistenza sociale). Si segnala, peraltro, che l'11 luglio 2012, la Commissione Affari sociali della Camera dei Deputati ha approvato all'unanimità una Risoluzione (n. 8-00191) con cui nel prendersi atto, tra l'altro, del fatto «che l'attuazione dei LEA è alquanto carente in molte zone del nostro Paese, sia per ragioni di ordine finanziario, sia perché è ancora estesa la concezione che considera l'inguaribilità sinonimo di incurabilità» si è impegnato il Governo «ad assumere le iniziative necessarie per assicurare la corretta attuazione e la concreta esigibilità delle prestazioni sanitarie e delle cure socio-sanitarie, previste dai LEA […] » assicurando l'erogazione delle prestazioni domiciliari, semiresidenziali e residenziali, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 novembre 2001, concernente i livelli essenziali di assistenza».

tutelati dalla Costituzione stessa» (così, e per le affermazioni che seguono, la sent. n. 387 del 2007; v., anche, la sent. n. 371 del 2008; la sent. n. 322 del 2009; sent. n. 10 del 2010; sent. n. 232 del 2011). Pertanto, «l'attribuzione allo Stato della competenza *trasversale* ed *esclusiva* di cui all'art. 117, comma secondo, lettera *m*), Cost. si riferisce alla determinazione degli *standard strutturali e qualitativi* delle prestazioni, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale, in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali» (in tal senso, v. la sent. n. 248 del 2006; la sent. n. 387 del 2007; la sent. n. 50 del 2008; la sent. n. 168 del 2008; la sent. n. 350 del 2008; la sent. n. 207 del 2010, la sent. n. 232 del 2011; e la sent. n. 248 del 2011).

Insomma, anche grazie alla particolare attenzione posta nei confronti del dato normativo, la Corte è parsa chiudere le porte (come dovrebbe emergere dal grafico più sotto riportato[54]), vuoi all'impiego della clausola dei LEP come un "*passepartout*" (in forza, in particolare, della "natura trasversale" dello "strumento"), nelle mani del legislatore, da utilizzare a seconda delle esigenze del caso, vuoi all'eventualità di esser essa stessa chiamata alla determinazione dei LEP medesimi, ritenendo necessaria, ai fini dell'applicazione della clausola, quella previa conformazione da parte del legislatore di cui s'è già riferito (v. la sent. n. 88 del 2003, cit.). Sì da portare la più attenta dottrina a prendere atto di come un tale "potere" sarebbe dovuto «quindi, essere esercitato sulla base di apposite leggi e non meramente dedotto da alcune prescrizioni contenute nella legislazione o comunque deducibili dall'ordinamento vigente[55]» e a rimarcare "la volontà" della «giurisprudenza immediatamente successiva all'entrata in vigore della l. cost. n. 3/2001 […] di arginare un'interpretazione omnicomprensiva del titolo competenziale in esame[56]».

[54] Come si vede, infatti, "la chiamata in causa" dei LEP come "titolo competenziale" – che, si precisa, si propone come se si trattasse di una "materia a sé" –, allo scopo, precipuo, di affermare/negare la potestà legislativa dello Stato in determinate materie/settori, risulta di gran lunga la "strada" processuale più percorsa (in tema di livelli essenziali) e rispetto alla quale si registra il maggior numero di decisioni di "inammissibilità" da parte del giudice delle leggi.

[55] Così F. CASALOTTI, *La Corte costituzionale e i criteri di riparto delle competenze con riferimento ai servizi pubblici locali dopo la riforma del Titolo V Parte II della Cost.: la sentenza n. 272 e l'ordinanza n. 274 del 2004*, in *http://www.forumcostituzionale.it/site/index3.php?option=content&task=view&id=606*, 11.

[56] Così G. TARLI BARBIERI, *La sentenza 322/2009 della Corte costituzionale: cosa rimane dell'autonomia regionale?*, in *http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2009/0051_322_2009_tarli.pdf*, 8.

Tutela e sic. I
Sistema

Ma, nel dar conto della giurisprudenza precedente, non ci siamo certo dimenticati di come (specialmente nella sent. n. 387 del 2007) la Corte avesse cercato di definire anche cosa non possa costituire un LEP, affermando la non inquadrabilità, in tale categoria, della «regolamentazione dell'assetto *organizzativo e gestorio* degli enti preposti all'erogazione delle prestazioni stesse (sentenza n. 120 del 2005)» (v., in seguito, la sent. n. 387 del 2007; la sent. n. 166 del 2008; ancora, la sent. n. 371 del 2008; la sent. n. 200 del 2009; la sent. n. 207 del 2010; sent. n. 235 del 2010; e la ord. 323 del 2010). In altri più precisi termini, la Corte ha messo in guardia dalla possibilità di confondere «i livelli essenziali di assistenza, che attengono all'erogazione dei servizi in campo sanitario, e le strutture che strumentalmente vengono predisposte per la prestazione dei servizi stessi» (così nella sent. n. 99 del 2009).

Il giudice costituzionale ha avuto poi modo di dettagliare meglio questa giurisprudenza, distinguendo, in particolare, il concetto di "*prestazione*" (come "erogazione" di un qualche servizio, in dipendenza delle strutture all'uopo predisposte), a cui vanno ricollegati i LEP, e quello, per l'appunto, di "*strutture*", intese in funzione "strumentale", da un lato, e di "*autodeterminazione*", come "scelta individuale" circa l'usufruizione del servizio stesso, dall'altro lato. In particolare, sotto diverso profilo, ha ritenuto "concettualmente inappropriato" ricondurre nell'ambito normativo dell'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione, la *libertà di scelta "della struttura"* (v., ad es., la struttura dove curarsi), dato che «La natura intrinseca dei livelli essenziali delle prestazioni, previsti dalla norma costituzionale […], esclude, per evidenti ragioni logico-giuridiche,

GRUPPO
DI
PISA

che la stessa norma possa essere indicata come fondamento di un principio di libertà di scelta, da parte dell'utente, tra strutture pubbliche e private», avendosi, in questi casi, a che fare col terreno non delle prestazioni, ma delle modalità con le quali l'utente può fruire delle prestazioni stesse (v. la sent. n. 387 del 2007; e, più di recente, la sent. n. 248 del 2011)[57].

Peraltro, già in precedenza, alla Corte era apparsa "impropria" la riconduzione alla clausola costituzionale della legislazione sui *dati personali*, dato che questa «non concerne prestazioni, bensì la stessa disciplina di una serie di diritti personali attribuiti ad ogni singolo interessato, consistenti nel potere di controllare le informazioni che lo riguardano e le modalità con cui viene effettuato il loro trattamento» (sent. n. 271 del 2005); e ad analoghe conclusioni sarebbe in seguito approdata con riguardo al "principio fondamentale" del "*consenso informato*" (sent. n. 438 del 2008).

Nello stesso ordine di idee la Corte ha escluso di aversi a che fare con LEP – si noti, con l'annessa attivabilità dei poteri sostitutivi (*ex* art. 120, 2° comma, Cost.) – in presenza vuoi di discipline di pagamento e riscossione "delle somme di modesto ammontare e di qualsiasi natura", «posto che l'effetto indiretto di rinuncia al soddisfacimento coattivo dei crediti nei confronti di soggetti privati, non contribuisce certo a determinare lo *status* fondamentale del cittadino come soggetto di diritti e di obblighi» (sent. n. 30 del 2005); vuoi di norme recanti «semplicemente» la disciplina di «un nuovo complesso procedimento amministrativo finalizzato a garantire la produzione e l'approvvigionamento dell'energia elettrica» (sent. n. 6 del 2004).

Insomma, nella giurisprudenza costituzionale ha preso progressivamente forma una configurazione dei LEP alla stregua, di una (pre)determinata misura di una prestazione, ovvero, in ultima analisi, di una "*certa erogazione"* di una "*determinata quota"* di un "*qualche servizio"*. Ciò che, si badi, pare attagliarsi perfettamente alla erogazione di farmaci (tanto da potersi immaginare che la si sia elaborata prendendosi "a modello" proprio un tal genere di prestazioni…), come risulta, del resto, confermato da quella stessa giurisprudenza costituzionale secondo cui "certamente" «l'erogazione di farmaci rientra nei livelli essenziali di assistenza (LEA), il cui godimento è assicurato a tutti in condizioni di uguaglianza sull'intero territorio nazionale (v., *ex multis*, la sent. n. 282 del 2002).

Se, quindi, con riguardo all'erogazione di farmaci la situazione è piuttosto nitida, in altri frangenti il quadro è più opaco. Si pensi, ad esempio, al tema dell'accertamento medico-legale sui dipendenti pubblici assenti dal servizio per malattia: è annoverabile tra i LEP? La Corte lo ha escluso, non ravvisando in una tale situazione un rapporto diretto tra la prestazione ed il soddisfacimento di un certo tipo di domanda individuale, col ritenere di dover condividere «la ricostruzione operata dalla giurisprudenza ordinaria e amministrativa», secondo cui ci si troverebbe dinnanzi ad «un'attività strumentale al controllo della regolarità dell'assenza del dipendente, volta principalmente alla tutela di un interesse del datore di lavoro, la quale trova solo indirettamente un collegamento con prestazioni poste a tutela della salute del lavoratore (Cass. Sez. 1, sentenza n.

[57] Prestazioni i cui livelli quantitativi e qualitativi, tiene a precisare il giudice delle leggi, «devono essere fissati in modo eguale» per tutti i "tipi di struttura" (v. la sent. n. 387 del 2007).

13992 del 28 maggio 2008 e Cons. di Stato Sez. V, sentenza n. 5690 del 29 gennaio 2008)» (v. la sent. n. 207 del 2010). Là dove, peraltro, come la Corte ha avuto modo di ulteriormente precisare, i LEP vanno intesi come «livelli di prestazioni da assicurare *ai fruitori* dei vari servizi» (v., ad es., la sent. n. 92 del 2011).

5. I LEP IL "SERVIZIO UNIVERSALE" TRA NON ECONOMICITÀ ED ECONOMICITÀ DEL "SERVIZIO DI INTERESSE GENERALE"

Tra le "zone" di maggiore opacità di cui si diceva, si colloca, specialmente, la questione dei rapporti intrattenuti dai LEP coi "*servizi pubblici*". Questione, che, lo si rileva qui solo per inciso, aveva già posto più di un problema al momento dell'istituzione del Servizio sanitario nazionale (da parte della legge n. 833 del 1978, *ex* art. 3, comma 2) e della "consegna" al legislatore statale (in sede di approvazione dei "piani sanitari nazionali") del delicato compito di fissare "i livelli delle prestazioni sanitarie che devono essere, comunque, garantite a tutti i cittadini[58].

È appena il caso, poi, di accennare alla circostanza per cui la disciplina degli interventi di Stato nelle sue varie articolazioni nell'ambito dei servizi a rilevanza sociale si è accompagnata (anche) in Italia[59], allo sviluppo stesso del *welfare*, in luogo delle forme di beneficienza/assistenza di carattere privatistico[60] ed alla connessa caratterizzazione della forma di Stato come "Stato sociale",

[58] Cfr., *amplius*, al riguardo, P. COSTANZO, *L'attribuzione di funzioni amministrative in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera ai comuni e alle province fra D.P.R. n. 616 del 1977 e legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale*, in F. Sorrentino, P. Costanzo, F. Oliva e M. Posarelli (curr.), *Province, comuni e comunità montane nel decreto 616*, Genova, Consiglio regionale della Liguria, 1979, 142 e ss.; v., inoltre, sul tema, C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, cit. 883 e ss.; v., inoltre, più di recente, M. COSULICH, G. GRASSO, *Le prestazioni sanitarie*, in *Manuale di diritto sanitario*, R. Balduzzi e G. Carpani (curr.), Bologna, il Mulino, 343; e, con particolare riguardo al rapporto tra la «finalità di servizio universale» attribuita dalla legge all'istituendo SSN, e la necessità di individuare quali prestazioni fossero effettivamente «da garantire a tutti i cittadini», M. DI MASSA, *I livelli essenziali delle prestazioni sanitarie nei nuovi statuti regionali*, in *http://www.aupilazio.it/wordpress/wp-content/uploads/2011/12/LEA-massa1.pdf*, 1 e ss.

[59] Più in generale, non si manca di evidenziare l'apporto di assoluto rilievo dato dai sistemi di *welfare*, in tutta l'area europea, all'incremento ed al rinforzo del «nuovo ruolo dello Stato» come "Stato sociale" (v., sul punto, in partic., lo studio del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, *La spesa dello Stato dall'unità d'Italia. Anni 1862-2009*, 2011, 2).

[60] Così, in un tale ordine di idee si erano già mosse, a ben vedere, la legge n. 6972 del 1890 (c.d. "Legge Crispi") sugli Istituti pubblici di assistenza e beneficenza (IPAB) e, successivamente, la prima legge sulla municipalizzazione dei servizi pubblici (vale a dire, la legge n. 103 del 1903, c.d. "legge Giolitti"), col puntare a porre un freno alla tendenza dei Comuni a dare in concessione l'esercizio di "servizi pubblici" ad imprenditori privati, in una fase storica in cui, anche in ragione degli *input* derivanti dal suffragio viepiù "allargato" e «per lo sviluppo industriale», risultò forte la spinta, appunto, ad un «intervento dei Comuni che garantisse migliori servizi a prezzi accessibili a tutta la popolazione anche con riguardo all'acqua, al gas, all'energia elettrica, ai trasporti» (v. G. MARONGIU, *Storia dei tributi degli enti locali (1861-2000)*, Padova, Cedam, 2001, 157-158). Dopo esser stata regolamentata, in epoca fascista, dal T.U. n. 2578 del 1925, in tempi più recenti la materia ha trovato una disciplina organica nel d.P.R. n. 902 del 1986, coll'individuazione, nell'"*azienda speciale*" (là dove la "specialità" può ricollegarsi, da un lato, alle peculiari caratteristiche dell'attività svolta, e, dall'altro lato, ai robusti elementi di raccordo tra azienda stessa ed organi di

coll'intento di garantire che determinate prestazioni (*rectius*: servizi), *anche se "a debito"*, fossero comunque erogate a chi le richiedeva (intento a cui, specie in tempi più recenti, come meglio si vedrà *infra*, al §11, si sarebbe cumulato l'ambizioso obiettivo di rendere questo tipo di *"pretese"* a tutti gli effetti *esigibili*, ovvero giustiziabili[61]). Venendo rapidamente ai nostri tempi, per la gestione dei servizi pubblici hanno iniziato ad affermarsi – si noti, su impulso della (allora) Comunità economica europea –, istituti più propriamente appartenenti all'ambito privatistico, e, particolarmente, a livello locale, le "*società a partecipazione azionaria degli enti territoriali*", in quanto soggetti erogatori dei servizi[62].

La «scossa[63]» di maggior rilievo alla disciplina dei servizi in questione sarebbe stata impressa, però, dall'art. 35 della legge finanziaria per il 2002[64] e, soprattutto, a breve distanza di tempo – nel quadro di una politica europea decisamente votata alla liberalizzazione del settore e ad una più conforme conduzione del regime della concorrenza[65] – ad opera del decreto-legge n. 269 del 2003[66].

---

governo degli enti locali), della forma giuridica meglio in grado di contemperare le esigenze di cui si diceva per l'innanzi (cfr., sull'evoluzione storica del c.d. *welfare* municipale, E.A. FERIOLI, *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare statale al welfare municipale*, Torino, Giappichelli, 2003, 24 e ss.).

[61] Apparendo chiaro ad autorevole dottrina «che in questo modo si pongono per lo Stato formidabili compiti che non possono essere adempiuti coll'inerzia e coll'astensione», ma attraverso la predisposizione di «mezzi pratici per soddisfarli e per evitare che essi rimangano come vuota formula teorica scritta sulla carta, ma non traducibile nella realtà» (così A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, CEDAM, 2003, 60-61).

[62] Di una tale tendenza il legislatore ha preso atto in occasione, dapprima, della riforma delle autonomie locali (v. l'art. 22 della legge n. 142 del 1990) e, quindi, della messa a punto del Testo unico sull'ordinamento degli enti locali (v. l'art. 113 del d. lgs. n. 267 del 2000), col prevedere per la gestione, da parte degli enti locali stessi, dei servizi pubblici "aventi per oggetto la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali" oltre alle "forme di gestione" "in economia", "in concessione a terzi", "a mezzo di azienda speciale", e "a mezzo di istituzione", la gestione, altresì, "a mezzo di società per azioni o a responsabilità limitata a prevalente capitale pubblico locale costituite o partecipate dall'ente titolare del pubblico servizio", nonché (forma, questa in precedenza assente) "a mezzo di società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria" (*ex* art. 113, lett. *f*)).

[63] Volendo riproporre l'efficace espressione utilizzata da L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, il Mulino, 2007, 153.

[64] Vale a dire, la legge n. 448 del 2001, recante, per l'appunto, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato".

[65] Si rammenti, al proposito, come, proprio con riguardo alle modalità di gestione dei servizi pubblici locali in Italia, la Commissione avesse inviato, in data 8 novembre 2000, una lettera di costituzione in mora al Governo italiano (ai sensi dell'art. 226 del TCE), lamentando il mancato rispetto, da parte dell'art. 22 della legge n. 142 del 1990, e, successivamente, dell'art. 113 del d. lgs. n. 267 del 2000 (cfr., *supra*, la nota 62) dei principi di non discriminazione e di trasparenza e, più in generale, degli obblighi incombenti sul nostro Paese (in forza delle direttive 92/50/CEE, e 93/38/CEE, nonché degli artt. 43 e ss. e 49 e ss. del TCE). All'indomani dell'entrata in vigore dell'art. 35 della legge n. 448 del 2001, poi, essa ebbe a constatare «che il quadro normativo introdotto dall'articolo 35 della legge […] continua a consentire numerose ipotesi di affidamento diretto del servizi pubblici locali oggetto ditale disposizione, senza il rispetto dei più volte richiamati principi di pubblicità e di messa in concorrenza e, laddove applicabili, delle norme di pubblicità e di partecipazione». Di qui, il 26 giugno 2002, la (ulteriore) costituzione in mora del Governo italiano, col ravvisare la violazione da parte, come si diceva, dell'art. 35 della legge n. 448 del 2001 «degli obblighi che incombono all'Italia in virtù della direttiva 92/50 CE e della direttiva 93/38/CEE ed altresì in virtù degli artt. 43 ss. e 49 ss. Trattato

È stato, infatti, con tali normative che si è avuta, dapprima, la distinzione (sulla base della caratterizzazione produttiva del servizio) tra "servizi non industriali" e "servizi industriali", e, quindi, la sostituzione di una tale distinzione, con quella (emersa, nel frattempo, in sede europea[67]), tra "*servizi economici*" e "*servizi non economici*" (sulla base, appunto, della rilevanza economica del servizio)[68].

In questa traiettoria evolutiva, sia a livello locale[69], sia a livello nazionale[70], s'è progressivamente affermato il c.d. "*servizio universale*"[71]. Istituto che sarebbe stato destinato a divenire, come non ha esitato a rilevare la stessa Commissione europea, «un pilastro portante della politica comunitaria sui servizi di interesse economico generale[72]», al quale, può dirsi, è stato

---

CE» e la necessità del legislatore italiano di mettere mano ad una nuova disciplina della materia (destinata a prender forma nel d.l. n. 269 del 2003: v.lo alla nota successiva).

[66] Trattasi, per la precisione, del d.l. n. 269 del 2003 (recante "Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici"), conv. nella legge n. 326 del 2003.

[67] Segnatamente, con la Comunicazione COM(2000) 580 def. della Commissione del 20 settembre 2000, sui "*Servizi d'interesse generale in Europa*", e, quindi col Libro verde "Sui servizi di interesse generale" (Commissione, COM(2003) 270 def., del 21 maggio 2003).

[68] Continuando, a livello locale, sostanzialmente, a valere, per i primi, la gamma di forme di gestione, anche pubblicistiche, previste dal Testo unico predetto; e risultando, invece, una tale gamma, notevolmente ristretta, a tutto vantaggio di forme di gestione di tipo privatistico, per i secondi (sulla cui disciplina è ulteriormente intervenuto, da ultimo, l'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria", conv. nella legge n. 133 del 2008, a cui ha dato attuazione il d.P.R. 7 settembre 2010, n. 168).

[69] Livello di governo nell'ambito del quale, come nota Vandelli, l'evoluzione dei servizi pubblici è stata contrassegnata «dal lento passaggio dalla gestione incentrata su forme pubblicistiche […] ad una privatizzazione in senso formale» mentre «la (prevista) prospettiva di privatizzazione in senso sostanziale, con un significativo intervento di capitali privati, si presenta incerta» (v. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., 156).

[70] Ciò, specie in settori-chiave (la cui propensione, dati gli enormi "costi fissi" in entrata, a costituire "monopoli naturali", ne aveva favorito, talora, almeno in un primo momento, una gestione "in mano pubblica", nell'ambito degli Stati membri) quali, esemplarmente

- le poste: v., al proposito, il d.lgs. n. 261 del 1999 (di attuazione della direttiva 97/67/CE, concernente "regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio"), con cui si è provveduto, tra l'altro, ad affidare il "servizio universale" in gestione a Poste Italiane per un periodo "comunque non superiore a quindici anni" (*ex* art. 23);

- l'energia elettrica: v., al proposito, l'art. 1, del d.l. n. 73 del 2007 (recante "Misure urgenti per l'attuazione di disposizioni comunitarie in materia di liberalizzazione dei mercati dell'energia", spec., la direttiva 2003/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2003), conv. nella legge n. 125 del 2007, e la Delibera dell'Autorità per l'energia e il gas, n. 156 del 2007; e

- le telecomunicazioni: v., al proposito, il D.P.R. n. 318 del 1997 e, all'indomani della direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, "relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica" (c.d. "direttiva servizio universale"), il d.lgs. n. 259 del 2003.

[71] Con riguardo all'«asimmetria tra servizi nazionali e servizi locali», v., *amplius*, G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, il Mulino, 2005, 55 e ss.

[72] Così nel "*Libro verde*", cit., §53, 16.

chiesto di soddisfare esigenze analoghe a quelle di cui s'è detto per l'innanzi, col garantire "un insieme minimo di servizi di una qualità determinata, accessibili a tutti gli utenti a prescindere dalla loro ubicazione geografica e, tenuto conto delle condizioni nazionali specifiche, offerti ad un prezzo accessibile" (*ex* art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 259 del 2003, lett. *ll)*). Mettendosi mano, a tal fine, a normative volte a specificare gli *oneri a carico del gestore pubblico o privato* del servizio di pubblica utilità, con riguardo, per l'appunto, all'offerta a garanzia/tutela dell'utenza, in termini di erogazione, esigibilità e tariffazione agevolata dei servizi stessi (là dove, può non essere inutile notare, la gratuità del servizio è prescritta solo in casi eccezionali, come ad es. le c.d. "chiamate di emergenza").

Un tale *trend*, e qui veniamo al punto, è andato accompagnandosi, in Italia, al processo di emersione, prima, e di attuazione, poi, dei LEP, finendo per generare un quadro normativo, nel complesso, frammentato e confuso (come dimostra l'uso, talora promiscuo, da parte del legislatore, dei concetti di "servizio universale" e di "livello minimale/essenziale" di erogazione del servizio…)[73]. Quanto mai opportuno, quindi, s'è rivelato l'intervento, sul punto, della sent. n. 272 del 2004, in cui la Corte costituzionale ha chiarito:

- la *non ascrivibilità* delle modalità di affidamento della gestione dei *servizi pubblici locali di rilevanza economica* alla competenza legislativa statale in tema di «*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni* concernenti i diritti civili e sociali» (art. 117, comma 2, lettera *m)*, Cost.), «perché riguarda, appunto, i servizi di rilevanza economica e non attiene, comunque, alla determinazione di livelli essenziali»; e la

- la loro *riconducibilità*, invece, all'àmbito della materia, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, «*tutela della concorrenza*», prevista dall'art. 117, secondo comma, lett. *e)*, Cost., «tenuto conto degli aspetti strutturali e funzionali suoi propri e della sua diretta incidenza sul mercato (v. *ex plurimis*, le sentt. n. 314, n. 307, n. 304 e n. 160 del 2009; n. 326 del 2008; n. 401 del 2007; n. 80 e n. 29 del 2006; n. 272 del 2004)».

Da ciò si è quindi ricavato[74], in estrema sintesi ed a mò di chiarificazione, che mentre per i:

- *servizi "a rilevanza economica"* (a cui possono farsi corrispondere, in ambito eurounitario, i "servizi di interesse economico generale"), la legislazione statale, in linea di massima, *non dovrebbe poter intervenire* per stabilire i "livelli essenziali" (*ex* art. 117, comma 2, lett. *m)*, Cost.),

[73] Così, ad es., in punto di "banda larga", il d.lgs. n. 259 del 2003 (si noti, entrato in vigore dopo la riforma del Titolo V) prescrive la "fornitura del servizio universale" (*ex* art. 4, comma 2, lett. *d)*) e promuove l'"accesso" al servizio universale stesso (*ex* art. 13, comma 6, lett. *a)*), chiamando, altresì, in modo equivocabile, Regioni ed Enti locali, "nell'ambito delle rispettive competenze e nel rispetto dei principi di cui al primo comma dell'articolo 117 della Costituzione", a dettare disposizioni "in materia", tra l'altro, di "promozione di *livelli minimi di disponibilità* di reti e servizi di comunicazione elettronica a larga banda, nelle strutture pubbliche localizzate sul territorio, ivi comprese quelle sanitarie e di formazione, negli insediamenti produttivi, nelle strutture commerciali ed in quelle ricettive, turistiche ed alberghiere" (art. 5, lett. *c)*). Cfr., inoltre, la nota 223.

[74] Cfr., al riguardo, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, cit., 156-157.

GRUPPO DI PISA

rilevando, semmai, eventuali interventi dello Stato, sul piano della "tutela della concorrenza" (*ex* art. 117, lett. *e)*) e della predisposizione del "servizio universale"; sarebbe, invece, con riguardo ai

- *servizi "privi di rilevanza economica"* (a cui possono farsi corrispondere, in ambito eurounitario, i "servizi di interesse generale privi di rilievo economico") che la legislazione statale, *potrebbe* stabilire i "*livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*").

Anche se deve immediatamente avvertirsi di come un tale quadro "nostrano", così apparentemente "cristallino" in quanto limpidamente ricostruito sulla base della distinzione tra servizi "con" e "privi" di rilevanza economica, sottenda, in realtà, criticità di assoluto rilievo, derivanti, in ultima analisi, dall'impossibilità, a tutt'oggi, di prevedere con sufficiente certezza in che modo evolveranno le cose, non solo e non tanto, si badi, sul piano interno, quanto soprattutto, sul versante sovranazionale. Se, nella direzione, cioè,

- della dissoluzione della distinzione tra servizi con/privi di rilevanza economica ("*dinamica estensivista*"), all'insegna di un regime eurounitario comune dei "*servizi di interesse generale*" (di rilievo economico e non) a cui applicare, in prospettiva, indistintamente il medesimo insieme di regole (all'insegna di una rinnovata forma di "metodo eurounitario" comune); o, invece,

- della valorizzazione della distinzione tra servizi con/privi di rilevanza economica ("*dinamica distintivista*"), all'insegna di un doppio livello di governo del settore "*servizi di interesse generale*", per cui se ne ricaverebbe un quadro di regole comuni per i "*servizi di rilevanza economica*" ("metodo eurounitario"), a cui andrebbero ad affiancarsi le discipline dei vari Stati membri per i "*servizi di interesse generale privi di rilevanza economica*" ("metodo intergovernativo").

Va da sé, infatti, che nella prima ipotesi potrebbe assistersi, a seconda dei casi, o all'estensione delle regole sulla concorrenza e sul servizio universale ai vari tipi di prestazioni, per cui potrebbe residuare ben poco spazio di manovra ai LEP; o, all'opposto, alla presa di forma di un "sistema a cascata" dei diritti (sociali) connessi a "*LEP* europei"[75], per cui gli stessi ne potrebbero uscire ampiamente valorizzati; nella seconda ipotesi, invece, potrebbe risultare confermato il quadro giuridico (corroborato dalla già esaminata giurisprudenza costituzionale) vigente. Pur con tutte le difficoltà derivanti dal *mix* tra pubblico e privato nella gestione di servizi e prestazioni, e dall'ineludibile constatazione di come la clausola dei LEP riguardi non solo i diritti sociali ma comprenda, altresì quelli civili…

[75] Trattasi della proposta avanzata da Spadaro, sul presupposto che la crisi economica e finanziaria costituisca «espressione di una decadenza apparentemente irreversibile del capitalismo per come l'abbiamo fin qui conosciuto» e della conseguente necessità di rimeditare *funditus* l'intero impianto di tutela dei diritti sociali nell'area europea (cfr. A. SPADARO, *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/articolorivista/i-diritti-sociali-di-fronte-alla-crisi-necessit-di-un-nuovo-modello-sociale-europeo*, 14 e ss.); v., inoltre, la relazione di D. TEGA, *Diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, ed i contributi di A. GUAZZAROTTI, *Giurisprudenza CEDU e giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali a confronto*, e di A. LOLLO, *Il paradigma inclusivo della cittadinanza europea e la solidarietà transnazionale*.

6. DISSOLVIMENTO O PERSISTENZA DEI LEP NELLA PROSPETTIVA EUROUNITARIA?

Volendo portare ora l'attenzione, per lo stretto necessario, sullo sviluppo in atto in ambito eurounitario, è stato soprattutto nella seconda metà degli anni Novanta che si è sostenuta l'opportunità di valorizzare la "*dinamica estensivista*" (v.la nel precedente paragrafo) per la disciplina dei "servizi di interesse generale"[76]. In ciò rinvenendosi una possibile base legale nelle norme dei Trattati (spec., gli artt. 26 e 57) che disciplinano (piuttosto genericamente) la "libera circolazione dei servizi"; e, in tempi più recenti, nell'art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, là dove tratta, senza distinzioni di sorta, di "accesso ai servizi d'interesse economico generale", con la connessa possibilità di considerare «quasi tutti i servizi offerti […] attività economiche[77]». Ma non solo. Anche la Corte di giustizia, infatti, è parsa seguire questa strada in quella giurisprudenza datata inizio anni Novanta) particolarmente generosa nell'estendere la nozione di "servizio" (ai sensi, inizialmente, all'art. 60 del Trattato CEE) fino a ricomprendervi, ad esempio, l'interruzione medica della gravidanza[78]; al punto da indurre la dottrina a segnalare (già all'epoca) non solo «i rapporti tutt'altro che semplici e privi di tensioni» fra diritto comunitario e diritto nazionale ma anche la difficoltà «nell'odierna comunità internazionale» di «distinguere ciò che è rilevante per gli interessi economici, da ciò che concerne la concezione stessa che si ha dell'uomo[79]». Del resto, ad una tale lettura non sembrerebbe porre ostacoli insormontabili nemmeno il "Libro verde"[80] della Commissione UE col segnalare, ad esempio, come «la distinzione fra attività economiche e non economiche [dimostri] un carattere dinamico ed evolutivo e negli ultimi decenni sempre più attività [abbiano] assunto una rilevanza economica»; al punto che per «un crescente numero di servizi, tale distinzione è divenuta superflua[81]».

In quest'ottica, è stato quindi gioco forza preconizzare l'estensione ai servizi di rilevanza non economica del regime normativo previsto per quelli, invece, di rilevanza economica e la riconducibilità, come s'è già accennato (v., *supra*, il precedente paragrafo) di entrambi i versanti sotto la comune/più ampia categoria dei "servizi di interesse generale" (SIG)[82]. Sicché si avrebbe

[76] Da parte, specialmente, della dottrina inglese e tedesca (per quanto riguarda la dottrina italiana, v. partic., G. AMATO, *Citizenship and Public Services. Some General Reflections*, in *Public Services and Citizenship in European Law*, M. Freedland e S. Sciarra (curr.), Oxford, Oxford University Press 1999, 154-155); v., inoltre, *amplius* sul tema, G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, cit., spec. 145 (note 2-4).

[77] È quanto si ricava significativamente dal sito istituzionale del Parlamento europeo, nella pagina "Imprese pubbliche e servizi di interesse generale" (in *http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/market/rules/article_7197_it.htm*).

[78] V., ad es., Corte di Giustizia, in causa C-159/90, del 4 ottobre 1991, *The society for the protection of unborn children Ireland ltd c. Stephen Grogan e altri*.

[79] Così E. BALESTRERO, *Il diritto alla vita prenatale nell'ordinamento internazionale*, Bologna, ESD-Edizioni Studio Domenicano, 1997, 163.

[80] V.lo, *supra*, alla nota 67

[81] Così nel "*Libro verde*", cit., §45, 15.

[82] Può essere inquadrata nell'ambito di un tale trend evolutivo, ci sembra, la centralità assunta dal concetto di "costo standard" nei d.lgs. n. 49 e n. 68 del 29 marzo 2012 (in tema di programmazione accademica e diritto allo studio, in

pur sempre a che fare con "attività di impresa" – a seconda dei casi, "impresa economica" o "impresa sociale" –, il cui servizio/prestazione erogato/a avviene nel quadro della libera circolazione ed in regime di concorrenza a beneficio di "consumatori/usufruitori", per i quali l'accesso/fruizione al/della servizio/prestazione deve essere favorito/a, trattandosi di un servizio universale/livello essenziale, ed i cui esiti devono essere comunque valutabili in termini di profitto/risultato conseguito[83].

Già, tuttavia, nei primi anni del nuovo millennio l'ipotesi di imboccare la "dinamica estensivista" è risultata, almeno nell'immediato, se non a tutti gli effetti tramontata, certamente di molto ridimensionata. Così, nel poco più sopra menzionato "Libro verde", pur ammettendosi che la normativa dell'UE sui servizi di interesse economico generale include una serie di elementi comuni (v., ad es., la nozione stessa di "servizio universale", ma anche "la continuità", "la qualità del servizio", "l'accessibilità delle tariffe", nonché "la tutela degli utenti e dei consumatori") – cosicché se ne potrebbe dedurre «un utile concetto comunitario di servizi di interesse economico generale» –, si ritiene, però, che non sia «probabilmente né auspicabile né possibile elaborare un'unica e completa definizione europea del contenuto dei servizi di interesse generale[84]». Ciò, si noti, tenuto anche conto di quella peculiarità dei servizi di rilevanza non economica, di cui s'è già accennato, data dalla loro inidoneità ad «essere forniti sulla base dei soli meccanismi di mercato» e della conseguente necessaria predisposizione di «specifiche disposizioni per garantire l'equilibrio finanziario del fornitore[85]».

V'è subito da rilevare, peraltro, come anche la "*prospettiva distintivista*" (v.la nel precedente paragrafo), che risulta a tutt'oggi preponderante[86], sia ricostruita sulla base di talune norme dei trattati (v., partic., l'art. 14 del TFUE, l'art. 86, l'art. 106 ed il Titolo XIV del Trattato sull'UE, nonché il Protocollo n. 26), là dove queste si introducono delle differenze di disciplina tra l'uno e l'altro tipo di servizi di interesse generale. Soprattutto, la bontà di un tale approccio sarebbe comprovata da quella giurisprudenza della Corte di giustizia che ha avuto modo di chiarire che i

---

attuazione della legge n. 240 del 2010) anche in riferimento, si noti, ai livelli essenziali delle prestazioni (v., rispettivamente, l'art. 2, comma 2, lett. *d)* e l'art. 7).

[83] Sul "passaggio" «dai rapporti di cittadinanza ai rapporti di utenza» cfr., G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, cit. 145 e ss.

[84] Così nel "*Libro verde*", cit., §16, 49.

[85] Così nel "*Libro verde*", cit., tenendosi a rilevare che «Ad esempio, un accesso universale o una totale copertura geografica non possono essere garantiti dal solo mercato» (§85, 26).

[86] A tale riguardo, in dottrina è stato rilevato come il fatto che, a parte «la sola grande eccezione del caso francese», le altre culture giuridiche (e, particolarmente, la cultura giuridica inglese) non presentino «una tradizione di elaborazione, formulazione ed applicazione di una nozione di "servizi pubblici"» non avrebbe certamente favorito il comporsi di un «disegno preciso», in materia, da parte dell'UE né tanto meno della dinamica estensivista di cui s'è *supra* ragionato (v., al proposito, E. FERRARI, *Introduzione. I servizi pubblici in Europa*, in E. Ferrari (cur.), *Attività economiche ed attività sociali nei servizi di interesse generale*, Torino, Giappichelli, 2007, XVI e ss.; e, C. HAGUENAU-MOIZARD, *Prestazioni sociali, servizi di interesse generale e campo di applicazione del diritto comunitario*, *ivi*, 41 e ss.).

GRUPPO DI PISA

soggetti che esercitano attività di carattere "sociale"[87] o comunque, si noti, legate ad una qualche forma di esplicazione di "potere pubblico"[88] e che, dunque, non si prefiggono di svolgere un'attività industriale o commerciale e, soprattutto, di realizzare profitti, sono, di norma, esclusi dall'applicazione delle norme comunitarie in materia di concorrenza e di mercato interno, non potendo essere considerate imprese – e la loro attività, "attività d'impresa" – ai sensi del diritto comunitario.

La stessa Commissione UE, del resto, aveva avuto modo di rilevare (già prima della messa a punto del "Libro verde") che «Le norme relative al mercato interno e alla concorrenza non si applicano generalmente alle attività non economiche e non si applicano pertanto neppure ai servizi d'interesse generale nella misura in cui essi siano attività non economiche», costituendo «una prerogativa intrinseca dello Stato»[89]. Ed il Parlamento europeo, dal canto suo, ha a più riprese (ed ancora in tempi recenti) dato risalto alla «serie di caratteristiche peculiari in aggiunta alle caratteristiche comuni dei SIG», che rendono i servizi sociali di interesse generale (SSIG), così come, si badi, i loro utenti e fornitori, necessitanti di un regime giuridico specifico[90]. Tenendo a chiarire, altresì, che sono gli Stati ad essere chiamati a stabilire se conferire ai servizi sociali «carattere economico o non economico», «in funzione dell'attività» svolta, e della «caratteristica

[87] V., ad es., con riguardo all'attività non economica svolta da un istituto di insegnamento superiore, Corte di Giustizia, in causa C-109/92, del 7 dicembre 1993, *Stephan Max Wirth c. Landeshauptstadt Hannover*; e, con riguardo al più generale sistema nazionale di istruzione, ID., in causa 263/86, del 27 settembre 1988, *Stato Belga c. Humbel e Edel*. Per quanto concerne, poi, i regimi di base di previdenza sociale obbligatori, v. ID, in cause C-159/91 e C-160/91, del 17 febbraio 1993, *Poucet e Pistre c. Assurances generales de France, Caisse Autonome Nationale de compensation de L'assurance vieillesse des artisans et al.* In particolare, con specifico riferimento all'INAIL, la Corte UE ha tenuto a chiarire che che col concorrere «alla gestione di uno dei rami tradizionali della previdenza sociale, nel caso di specie l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali» un tale Istituto «adempie una funzione di carattere esclusivamente sociale», conseguendone «che la sua attività non è un'attività economica ai sensi del diritto della concorrenza e che, quindi, tale ente non costituisce un'impresa ai sensi degli artt. 85 e 86 del Trattato» (v. Corte di giustizia, in causa C-218/00, del 22 gennaio 2002, *Cisal di Battistello Venanzio & C. Sas c. INAIL*).

[88] V., ad es., con riguardo all'attività svolta da organismi di controllo e sorveglianza dello spazio aereo e di riscossione dei compensi dovuti per l'utilizzo del sistema di navigazione aerea, Corte di Giustizia, in causa C-364/92, del 19 gennaio 1994, *Sat c. Eurocontrol*; e, relativamente all'attività di "sorveglianza antinquinamento" esercitata da un ente di diritto privato in un porto marittimo, Corte di Giustizia, in causa C-343/95, del 18 marzo 1997, *Diego Calì & Figli Srl c. Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG)*. Significativo è notare come la Commissione europea, dal canto suo, abbia ritenuto di poter estendere questo tipo di logica alle attività non economiche svolte nell'assolvimento del loro compito d'interesse generale «da organismi quali i sindacati, i partiti politici, le chiese e associazioni religiose, le associazioni di consumatori, le accademie, le organizzazioni umanitarie o di beneficenza» (cfr. la COM(2000) 580 def., cit., § 30, 14).

[89] V. la COM(2000) 580 def., cit., §28, 13 (in cui si fa notare come sia su questa base che, ad esempio, «la sicurezza interna e esterna, l'amministrazione della giustizia, le relazioni estere e gli altri settori d'esercizio del potere pubblico sono escluse dall'applicazione delle norme in materia di concorrenza e di mercato interno»).

[90] V., da ultimo, la Relazione (Proinsias De Rossa) "*Sul futuro dei servizi sociali di interesse generale*" (2009/2222(INI)), del 5 luglio 2011, §1; nonché, ad es., in precedenza, la Risoluzione del Parlamento europeo "*sul Libro bianco della Commissione sui servizi di interesse generale*" (2006/2101(INI)), del 27 settembre 2006.

essenziale [del servizio stesso] di essere fornito dietro a retribuzione», dato «che i trattati non intaccano le competenze degli Stati membri nella fornitura, commissione e organizzazione di *servizi d'interesse generale non economici*»[91].

7. I CONTI PUBBLICI LOCALI DAL "PIÉ DI LISTA" ALLA "FINANZA TERRITORIALE"

Come si sarà notato, il discorso sin qui condotto sulla configurazione dei LEP ha avuto come riferimento quasi paradigmatico i LEA sanitari: ciò, per la semplice ragione che proprio su questi, come s'è riferito, si è maggiormente sviluppata la normativa e la riflessione dottrinale, tanto da aver influito, come si vedrà nel prosieguo, sulla stessa legge costituzionale n. 3 del 2001.

Una metodica del tutto simile dovrà essere utilizzata per sviluppare la seconda parte di questo studio, ossia, il versante della sostenibilità finanziaria dei diritti sociali, poiché è nel settore sanitario che si è in maniera quasi assorbente sviluppato, per l'appunto, il profilo economico-finanziario. In altri termini, sarà ancora un tale settore a costituire l'ottica privilegiata attraverso cui traguardare l'intera problematica, mentre sarà dedicata una specifica attenzione ai LEP di altri ambiti nella parte finale del lavoro.

Deve, dunque, ora, considerarsi come siano stati proprio i LEA ad aver orientato[92] i *meccanismi di finanziamento della spesa sanitaria*, che, notoriamente, costituisce una delle principali voci di spesa che grava sui conti pubblici (v. il grafico, *infra*, a §8) [93]. Senza soffermarsi più del necessario sul punto[94], ci si limita a rilevare come alla lievitazione della spesa – che, specie nel corso degli anni Ottanta, apparve non solo incontrollata ma, a tratti, persino incontrollabile (come si può rilevare dal grafico più sotto riportato) – il legislatore tentò, allora, di reagire – si noti, nel perseguimento degli obiettivi di risanamento della finanza pubblica necessitati, in quel frangente,

[91] V. la Risoluzione del Parlamento europeo del 5 luglio 2011 "*sul futuro dei servizi sociali di interesse generale*" (2009/2222(INI)), cit., punto C.

[92] Lo si ribadisce: ben prima che intervenisse la revisione costituzionale di cui al testo.

[93] Si riportano, in forma schematica, i dati che si trovano sul sito nel Ministero della salute (disponibili sino al 2009), in *http://www.salute.gov.it/salaStampa/documenti/SF_1.pdf*, 3:

[94] Per l'approfondimento del quale si rinvia, ad es., a G. MARONGIU, *Storia dei tributi degli enti locali (1861-2000)*, cit., spec. 279 e ss.

GRUPPO DI PISA

specie dall'adesione al Trattato di Maastricht[95] – mettendo a punto le "Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità dello Stato" (v. la legge n. 362 del 1988), col dichiarato intento di rendere più rigorosa la copertura finanziaria delle leggi[96], e con manovre finanziarie particolarmente "gravose"[97]. Soprattutto, in quel quadro, una leva di tali manovre fu costituita dalla valorizzazione del "*principio autonomista*"[98], e, specificamente, dalla "resurrezione"[99] del *decentramento fiscale*, nella convinzione che l'abbandono del "tacito accordo" tra Stato ed enti locali, basato sulla disponibilità, del primo, a farsi carico delle spese ed a ripianare i deficit locali e sulla rinuncia, dei secondi, alla potestà tributaria, fosse la strada meglio in grado di favorire una qualche "responsabilizzazione", nella spesa, e, più in generale, una maggiore efficienza, nell'erogazione dei

[95] Circa "i condizionamenti", in Italia, dell'allora Comunità economica europea «e l'impossibilità di prescinderne», v., in partic., G. AMATO, A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, V ed., Bologna, il Mulino, 1997, 118.

[96] Sulle problematiche interpretative ed applicative poste dall'art. 81 della Costituzione sin dalla prima legislatura repubblicana, v., per tutti, V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffré, 1969, 28 e ss.; sul tema, v., inoltre, più di recente, S. SCAGLIARINI, *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale*, Milano, Giuffré, 2006, 13 e ss.; N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiornamento*, Roma, Univ. Luiss, 2007; G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007; e, da ultimo, G. VEGAS, *Il nuovo bilancio pubblico*, Bologna, il Mulino, 101 e ss.

[97] Si ricorderà, in particolare, la manovra finanziaria del 1993, definita dai *media* "manovra lacrime e sangue", che ammontò a circa 90 mila miliardi di vecchie lire, a fronte dei circa 55 mila miliardi dell'anno precedente e dei 30 mila miliardi di quello successivo.

[98] È opportuno quanto meno accennare al fatto che il principio autonomista, analogamente all'"idea federale", oltre che a fondarsi su ragioni di tipo politico ed ideologico, trova giustificazioni anche nella teoria economica, tanto da aver prodotto una serie di "teorie" divenute famose, per cui, in estrema sintesi, la valorizzazione dell'"autonomia" condurrebbe (*rectius*: potrebbe, a determinate condizioni, condurre) non solo ad un accrescimento del senso di responsabilità degli amministratori pubblici (c.d. *accountability*), e ad una maggiore possibilità per i cittadini di selezionare "buoni governi" (c.d. *yardstick competition*), ma anche a guadagni di efficienza (c.d. efficienza allocativa). E ciò a motivo, fondamentalmente, della maggiore idoneità dei livelli di governo più vicini agli amministrati ad organizzare adeguati meccanismi di finanziamento e spesa "ritagliati" sulla base delle specifiche esigenze locali (cfr., per quanto riguarda, in particolare, il conseguimento di un livello di allocazione ottimale dei "residenti" e dei "beni pubblici", la c.d. "tesi di Tiebout"; nonché, con specifico riguardo a questi ultimi, la c.d. "teoria dei club" di Buchanan); a fronte della maggiore (e talora insuperabile) difficoltà per il livello "statuale", di organizzare una "offerta" di beni e servizi in presenza di preferenze territorialmente differenziate (v. il "teorema del decentramento di Oates".

[99] È noto, al proposito, come nella storia della finanza locale, a fasi di robusta centralizzazione tributaria e fiscale (v. l'impianto previsto, all'indomani dell'istituzione delle Regioni ordinarie, dalla legge n. 825 del 1971) si siano alternate fasi in cui si sono perseguiti spazi di autonomia impositiva, poteri di accertamento e di riscossione, e, financo, una qualche "separazione" tra finanza locale e finanza statale (v. il sistema precedente al 1971, basato su significative entrate autonome locali): sul tema, v. *amplius*, G. MARONGIU, *Storia dei tributi degli enti locali (1861-2000)*, cit., 296 e ss.).

servizi, da parte di Regioni ed enti locali (v. la legge n. 142 del 1990, la legge delega n. 421 del 1992 ed il d.lgs. n. 504 del 1992, che vi fece seguito)[100].

Spesa pubblica in percentuale del PIL[101]

È stato così che, pur nella persistenza di trasferimenti erariali (al fine di garantire comunque il finanziamento dei "servizi indispensabili"), si è cominciato a "consentire" (!) "alle Regioni, alle Province ed ai Comuni di provvedere ad una rilevante parte del loro fabbisogno finanziario attraverso risorse proprie" (v. l'art. 4 della legge n. 421 del 1992, cit.), introducendosi, a tal fine, l'imposta comunale sugli immobili (ICI), destinata, com'è noto, a giocare un ruolo centrale nella fiscalità comunale[102]. È stato, altresì, per questa strada che, è opportuno sin da ora rilevare, sono

[100] Cfr., sul punto, da ultimo, F. TOSI, *Il federalismo fiscale a due anni dalla legge delega,* in *Osservatorio regionale sull'attuazione del federalismo fiscale,* 2011, 1; e M.F. AMBROSANIO, M. BORDIGNON, *Senza numeri non c'è federalismo*, in *http://www.lavoce.info/articoli/pagina1001012.html*, del 20 marzo 2009.

[101] Il grafico che si riporta nel teso è reperibile in *http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Servizi-s/Studi-e-do/La-spesa-dello-stato/La_spesa_dello_Stato_dall_unit_d_Italia.pdf*.

[102] Fu il già menzionato d.lgs. n. 504 del 1992 ad istituire l'imposta comunale sugli immobili (ICI): imposta che, com'è noto, sarebbe stata destinata ad essere abolita, per vero, non senza una qualche chiara controindicazione, da parte del legislatore, col d.l. n. 93 del 2008 (recante "Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie") conv. nella legge n. 126 del 2008. Inoltre (ed in sintesi estrema), in quello stesso periodo furono:

stati individuati i punti di riferimento a tutt'oggi validi dell'autonomia finanziaria regionale e locale, vale a dire:

- i "*principi generali in materia di finanza propria e derivata*", con l'identificazione delle fonti di entrata che costituiscono la finanza dei Comuni e delle Province[103]; e

- i "*princìpi in materia di ordinamento finanziario e contabile*", con la riserva alla legge dello Stato dei profili attinenti all'ordinamento locale, fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome.

Proprio nell'ottica di cui si sono anticipati taluni esiti, per cui le politiche di contenimento della spesa collegate anche al riconoscimento e alla valorizzazione dell'autonomia hanno trovato da subito nella sanità il terreno più fertile in cui svilupparsi, è opportuno, ora, gettare luce sui punti di contatto, presenti nella (già menzionata) legge n. 421 del 1992 tra "la finanza territoriale" e "la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità".

Del resto è significativo che di "livelli delle prestazioni sanitarie che devono essere, comunque, garantite a tutti i cittadini", si incominci a ragionare alla fine degli anni Settanta, segnatamente, da parte dell'art. 53 della già menzionata legge n. 833 del 1978, quando, come si è più sopra rilevato, si era ormai presa coscienza della tendenza incrementale dei costi che il modello di finanziamento del *welfare* stava producendo. Anche se, poi, fu solo nel corso degli anni Novanta, si badi, proprio col decreto di attuazione alla legge n. 421 del 1992 (e, cioè, il d.lgs. n. 502 del 1992: c.d. "riforma-*bis*" del SSN) che si provvide al "riordino della disciplina in materia sanitaria"; sancendosi, in particolare, l'impegno del Servizio sanitario nazionale ad assicurare "i livelli di assistenza" (stabiliti con il Piano sanitario nazionale), da individuarsi "contestualmente all'individuazione delle risorse finanziarie destinate al Servizio sanitario nazionale", si badi, "nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica nel Documento di programmazione economico finanziaria" (*ex* art. 1, comma 3)[104].

Soprattutto, è stato col d.lgs. n. 56 del 2000 (recante "Disposizioni in materia di federalismo fiscale"), che, sempre con riguardo al settore sanitario, hanno preso forma, *ante litteram*, quelli che, con gli adattamenti del caso, avrebbero costituito i «capisaldi»[105] sui quali, più tardi, si sarebbe sostenuto l'impianto complessivo del federalismo delineato dalla legge n. 42 del 2009 (di "Delega

---

- riconfigurati i fondi statali (per le spese correnti: ordinario, consolidato e perequativo; per il conto capitale: fondo nazionale speciale per gli investimenti e fondo nazionale ordinario);

- ridefiniti i parametri per il riparto dei fondi stessi;

- individuati i trasferimenti erariali (ispirandosi a criteri di certezza, anche con riguardo alle tempistiche); e

- fissati, altresì, i contributi ordinari destinati, si noti, al finanziamento dei servizi "essenziali".

[103] Vale a dire: imposte proprie, addizionali e compartecipazioni ad imposte erariali o regionali, tasse e diritti per servizi pubblici, trasferimenti erariali, trasferimenti regionali, altre entrate proprie (anche di natura patrimoniale), risorse per investimenti, altre entrate.

[104] Cfr., in senso analogo, successivamente, l'art. 1, comma 3 del d. lgs. n. 229 del 1999.

[105] V., sul punto, lo studio di M. SCHEGGI, *Costi standard e livelli essenziali di assistenza. problemi applicativi del federalismo nel settore sanitario*, in *http://www.health-management.it/CSLEA.pdf*, 2009, 4.

al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"), vale a dire, proprio:

- i *livelli essenziali delle prestazioni* che devono essere garantiti sul territorio nazionale e
- i *costi standard* e il *fabbisogno standard* che a tali livelli essenziali sono correlati.

Il sistema di finanziamento dei LEP avrebbe infatti previsto la soppressione (*ex* art. 1, comma 1 lett. *d)*, del d.lgs. n. 56 del 2000) dello schema di finanziamento fondato sul riparto del Fondo sanitario nazionale (FSN)[106]; e, in luogo di questo, la previsione del finanziamento del SSN con imposte – il cui gettito fu già allora considerato una "entrata propria" delle Regioni, sebbene l'imposta fosse istituita con legge dello Stato –, sia *dirette* (addizionale IRPEF ed IRAP), sia *indirette* (compartecipazione all'IVA ed accise sulla benzina); a cui andavano ad aggiungersi i trasferimenti erariali in via residuale (*ex* art. 1, comma 4) e le entrate dirette derivanti dai *ticket* sanitari e dalle prestazioni rese a pagamento[107].

Come si accennava, il risultato è stato ed è un sistema di finanziamento pubblico dei LEA al quale, nelle sue linee essenziali, *si è ispirato* il "nuovo" art. 119 della Costituzione (e, quindi, in tempi più recenti, la suddetta legge delega in materia di federalismo fiscale). Un sistema, cioè, lo si ribadisce, costituito in prevalenza da risorse definite regionali (ciò che ne vuole giustificare la denominazione e considerazione alle stregua di una "riforma federalistica")[108] in cui non appaiono più, è vero, *vincoli di destinazione delle risorse trasferite*, anche se i medesimi risultano implicati, proprio, almeno, dalle risorse stanziate *al fine di garantire l'erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni*. Inoltre, il sistema ha mantenuto in vigore una delle principali caratteristiche del precedente meccanismo di riparto: e, cioè, la quantificazione – in netta controtendenza rispetto alla valorizzazione delle c.d. "entrate autonome proprie" delle regioni (che dovrebbe essere alla base di qualunque riforma "in senso federale" che voglia ritenersi tale) – dell'ammontare totale delle risorse disponibili (per il settore sanitario) *al livello statale*[109]. Sotto un ulteriore profilo (già) in

---

[106] Che poteva dirsi un vero e proprio fondo a destinazione vincolata che annualmente lo Stato distribuiva tra le Regioni per il finanziamento degli stessi LEA, a cui andava ad aggiungersi una quota di contributi (i c.d. "contributi sanitari"). Così, secondo quanto si rileva nel c.d. "*Libro Bianco*" «Al Fondo sanitario nazionale, che copriva in media il 44% delle risorse pubbliche destinate alla sanità, si aggiungevano i contributi sanitari a carico dei lavoratori dipendenti, dei liberi professionisti, dei lavoratori autonomi e degli imprenditori, la cui percentuale di incidenza rispetto al Fondo sanitario nazionale variava da regione a regione, passando da un equilibrio del 35% contributi sanitari – 65% FSN della Calabria ad un assetto del 73% (contributi sanitari) – 27% (FSN) della Lombardia» (v. *Libro Bianco sui principi fondamentali del SSN*, curato dal Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "V. Bachelet", 2008, 47).

[107] Di cui poteva disporre l'erogatore del servizio, *in primis* le aziende sanitarie locali (v., sul punto, *ex multis*, la sent. n. 390 del 2008).

[108] Ovverosia, IRAP, addizionale IRPEF, compartecipazione all'IVA, accise sulla benzina, ed altre entrate proprie.

[109] Si rammenti, infatti, come la procedura di riparto delle risorse disponibili si articolasse in due fasi:

- la legge finanziaria individua(va) il fabbisogno sanitario nazionale, che tecnicamente veniva determinato sulla base di una stima preventiva delle risorse disponibili necessarie per il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza; e, quindi,

quell'occasione era stato costituito un "*Fondo perequativo nazionale*", alimentato da una quota del gettito della compartecipazione all'IVA, utilizzata per la realizzazione degli obiettivi di solidarietà interregionale (*ex* art. 7, d.lgs. n. 56 del 2000, cit.), a favore delle regioni con insufficiente capacità fiscale, onde scongiurare l'eventualità che la predetta quantificazione risultasse insufficiente a finanziare i LEA[110].

8. DAL "FEDERALISMO SANITARIO" AL "FEDERALISMO FISCALE". IL CONTRIBUTO AL "TRAGHETTAMENTO" DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Il sistema appena descritto dà ampiamente ragione delle preoccupazioni manifestate da subito dalla Corte costituzionale circa il rischio che il ricorso a finanziamenti *ad hoc* potesse diventare «uno strumento indiretto ma pervasivo di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza» (v. le sent. n. 16 del 2004; e la sent. n. 423 del 2004)[111]. In ciò, provvedendo essa, in qualche modo, nella latitanza del legislatore, a trarre le prime conseguenze della intervenuta revisione costituzionale, ovvero voltando pagina col conferire effettività all'abbandono dello schema "della copertura finanziaria vincolata"[112]. Per tale via, la Corte si è fatta infatti promotrice, per quanto di ragione, della immediata precettività[113] della disciplina della spesa e del trasferimento di risorse dal bilancio

---

- si procede(va) alla determinazione del fabbisogno regionale con un Accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni, successivamente recepito dal CIPE. Per la precisione (secondo quanto si osserva nel c.d. "*Libro Bianco*", cit. 49-50) «La determinazione delle risorse da erogare a ciascuna Regione a copertura della spesa sanitaria [veniva] effettuata tenendo presenti più aspetti: il fabbisogno sanitario; la popolazione residente; la capacità fiscale; la dimensione geografica di ciascuna regione». Nella prassi, poi, il riparto avveniva sulla base del criterio della quota capitaria ponderata «per cui la quota capitaria (che non è altro che il valore medio pro capite nazionale necessario per assicurare la copertura del fabbisogno finanziario dei livelli essenziali di assistenza) [veniva] corretta sulla base di alcune variabili destinate a rappresentare il bisogno di assistenza di ogni singolo individuo (età; genere, limitatamente alla sola assistenza farmaceutica; tasso di mortalità perinatale e di mortalità infantile; densità abitativa) e poi moltiplicata per il numero di residenti in ciascuna Regione».

[110] Tale meccanismo di perequazione a favore delle regioni con insufficiente capacità fiscale è stato dalla legge chiamato ad operare, si noti, fino al 2013, con riduzione progressiva e costante delle quote integrative (*ex* art. 7, comma 4, del d.lgs. n. 56 del 2000).

[111] Di qui, dunque, i ripetuti interventi del giudice costituzionale, recanti l'auspicio di una pronta attuazione legislativa del dettato costituzionale, al fine, in particolare, «di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni» (v., in senso analogo, *ex multis*, le sentt. n. 37 del 2004; n. 222 del 2005; n. 98 del 2007; nonché, con specifico riguardo alla "materia sociale", la sent. n. 10 del 2010, su cui porteremo l'attenzione infra, al §11).

[112] Fatta salva, s'intende, la previsione dei meccanismi di perequazione e degli "interventi speciali" (di cui all'art. 119 Cost.).

[113] Nel contempo, secondo un modulo ormai classico, la Corte si è preoccupata di puntualizzare la vigenza, fino all'attuazione della norma costituzionale, di quell'«ulteriore limite per il legislatore statale, rappresentato dal divieto imposto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione […] o di procedere a

statale, «in conformità al nuovo riparto di competenze e alle nuove regole» di cui all'art. 119 Cost. (sempre nelle decisioni poco più sopra menzionate), non senza trascurare l'operatività del principio di leale collaborazione che, secondo la Corte stessa, deve ispirare l'intero impianto della riforma (v. la sent. n. 222 del 2005)[114].

In particolare, per quanto più direttamente ci riguarda, la Corte si è opposta a letture volte ad utilizzare i LEP come "cavallo di troia" in vista, esclusivamente, della riproposizione di fondi statali con vincoli di destinazione[115], ad eccezione del caso, come s'è già detto, in cui gli stanziamenti siano volti ad assicurare il finanziamento di LEP già legislativamente determinati[116]. Là dove un altro interessante campo di intervento della Corte costituzionale è stato costituito dai c.d. "*patti di rientro sanitari*" (v., ad es. la sent. n. 98 del 2007; e, da ultimo, la sent. n. 131 del 2012)[117] che, in

---

configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119» (v. le sentt. n. 37 del 2004; n. 423 del 2004; n. 222 del 2005; n. 118 del 2006; e n. 142 del 2008). Su questa base, quanto al merito, la Corte è stata ferma nel censurare stanziamenti, da parte dello Stato, di somme a *destinazione vincolata*, ovvero l'apposizione di "vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa", in materie e funzioni la cui disciplina sia di spettanza del legislatore regionale, «siano esse rientranti nella competenza esclusiva delle Regioni ovvero in quella concorrente, pur nel rispetto, per quest'ultima, dei principi fondamentali fissati con legge statale» (v. la sent. n. 423 del 2004, in cui vengono richiamate le sentt. n. 370 del 2003 e n. 16 del 2004; v. inoltre, in senso analogo, successivamente, *ex multis*, la sent. n. 287 del 2005 e la sent. n. 105 del 2007). E, più in generale, ad arginare le varie forme di "prosecuzione" «di una pratica di trasferimento diretto di risorse dal bilancio dello Stato ai Comuni per scopi determinati dalla legge statale, in base a criteri stabiliti, nell'ambito della stessa legge, dall'amministrazione dello Stato: pratica che ha trovato nel passato frequente impiego, sulla base della premessa per cui la finanza locale era materia rimessa alla legislazione statale e alla gestione amministrativa del Ministero dell'interno (al quale, significativamente, la norma impugnata attribuisce il compito di disporre dei finanziamenti in questione), ma che oggi risulta del tutto estranea al quadro costituzionale delineato dal nuovo articolo 119 della Costituzione» (sent. n. 16 del 2004; v., inoltre, la sent. n. 399 del 2006, e, nello stesso senso, già in precedenza, la sent. n. 370 del 2003).

[114] Cfr., sul punto, *supra*, le note 37 e 41.

[115] In quest'ottica (e sulla base di quanto s'è osservato *supra*, alla nota 113), essa ha, pertanto, censurato normative che, lungi dal determinare un qualche «livello di prestazione», si limitavano a prevedere, nella sostanza, solo «somme a destinazione vincolata» (v., in tal senso, ancora la sent. n. 423 del 2004, in cui si richiamano le sentt. n. 282 del 2002, e n. 88 e n. 370 del 2003), o «soltanto meri finanziamenti di spesa» (v. la sent. n. 50 del 2008; e, nello stesso senso, la sent. n. 168 del 2008).

[116] Il giudice delle leggi si è dimostrato, invece, più accondiscendente nell'ammettere la possibilità che, a seguito di manovre di finanza pubblica, si determinino riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, «purché esse non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale e, in definitiva, rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione stessa dispone per l'adempimento dei propri compiti» (v. la sent. n. 155 del 2006; e, in precedenza, la sent. n. 29 del 2004).

[117] Trattasi, com'è noto, per l'appunto di "patti" stipulati, periodicamente, tra Stato e Regioni, funzionali a definire gli impegni finanziari dei diversi livelli territoriali di governo della sanità e a promuovere una responsabilità condivisa in merito al rispetto degli equilibri di bilancio (v. ad es. l'Accordo Stato-Regioni del 3 agosto 2000; l'Accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001; l'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005; l'Accordo Stato-Regioni del 28 ottobre 2006), v., *amplius*, sul punto il dossier curato dalla Camera dei deputati: "*Controllo della spesa sanitaria. I disavanzi sanitari regionali*". Chiamata a pronunciarsi sulla loro legittimità, la Corte ne ha fatto salve le ragioni, col chiarire che il finanziamento (da parte statale) «ben può essere subordinato a particolari condizioni finalizzate a conseguire un

base alla giurisprudenza così formatasi, risultano chiamati comunque a garantire il «rispetto dei livelli essenziali di assistenza» (ord. n. 204 del 2011; e, per profili diversi, la sent. n. 2 del 2010 e la sent. n. 325 del 2011)[118].

Come s'è in parte anticipato, il "modello" di finanziamento inizialmente previsto per il (solo) settore sanitario e ripreso dal "nuovo" art. 119 della Costituzione, sarebbe stato destinato a bene integrarsi, ad una certa distanza di tempo, coi "presupposti" della legge delega in materia di federalismo fiscale[119]. Analogamente a quello, infatti, anche la legge n. 42 del 2009 ha previsto sia la *soppressione dei trasferimenti statali diretti* (*ex* art. 8, lett. *f)*), sia l'*istituzione di un fondo perequativo* (*ex* art. 9). Più nel dettaglio, la normativa, in un quadro notevolmente complesso, si è premurata di distinguere nettamente tra spese relative ai LEP e tutto ciò che non attiene ai LEP[120], riservando alle prime una *"dotazione fiscale"* finanziata con il gettito:

- dei *tributi propri derivati delle regioni*[121]

---

migliore o più efficiente funzionamento del complessivo servizio sanitario, tale da riservare in ogni caso alle Regioni un adeguato spazio di esercizio delle proprie competenze nella materia della tutela della salute», nel rispetto, pur sempre, del principio di leale cooperazione, e ferma restando la possibilità per le stesse Regioni di scegliere se aderire o meno alla proposta dello Stato, s'intende, restando, nella seconda ipotesi, obbligate a far fronte al *deficit* «con i propri strumenti finanziari ed organizzativi» (!) (v, la sent. n. 98 del 2007).

[118] Diversamente, secondo la Consulta, è all'origine della «lesione di un principio fondamentale della materia del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.», in ragione dell'incoerenza che presenta rispetto agli obiettivi fissati dal Piano di rientro, una legislazione regionale che, in una situazione di *deficit*, preveda l'introduzione di livelli essenziali di assistenza aggiuntivi (v. la sent. n. 32 del 2012; la sent. n. 163 del 2011; e, per diverso profilo, la sent. n. 33 del 2012).

[119] Tanto da portare a rilevare come il meccanismo di finanziamento della sanità «già [soddisfacesse], in larga parte, i criteri della delega» e a considerare l'impianto previsto dalla legge n. 42 del 2009 alla stregua, specificamente, di «uno schema pensato per la sanità» (così M. C. GUERRA, *Audizione informale* del 22 febbraio 2011, sullo Schema di decreto legislativo recante "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" (atto n. 317), presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale), 2. Cfr., in tal senso, anche A. PETRETTO, *Modelli economici di organizzazione sanitaria e finanziamento*, e R. BALDUZZI, *Alcune conclusioni: la difficile equivalenza dei sottosistemi sanitari regionali*, entrambi in *Diritto alla salute tra uniformità e* differenziazione, cit., rispettivamente, a p. 101 e a p. 165.

[120] Precisa il legislatore (all'art. 8, comma 1, lett. *a)*, della legge n. 42 del 2009): nell'ambito delle spese "connesse a materie di competenza legislativa di cui all'articolo 117, terzo e quarto comma, della Costituzione nonché delle spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative". Con riguardo alle forme di finanziamento delle spese non riconducibili ai LEP, cfr., *ex multis*, G. PISAURO, *I rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni*, in V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese (curr.), *Il federalismo fiscale*, Roma, Donzelli, 2009, 73 e ss.; V. CERIANI, *I rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni*, ivi, 87 e ss.; A. ZANARDI, *La perequazione regionale*, 99 e ss.; e A. POGGI, *Costi standard e livelli essenziali delle prestazioni*, 122 e ss.

[121] Tributi, cioè, come precisa l'art. 7, comma 1, lett. *b)*, n. 1, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito, "valutato ad aliquota e base imponibile uniformi", è attribuito alle regioni" (v., ad es., l'IRAP); v., *amplius*, sul punto, *ex multis*, L. SALVINI, *I tributi propri di Regioni, Province e Comuni. Profili tributari*, in *Il federalismo fiscale*, cit. 213 e ss.

GRUPPO DI PISA

- dell'addizionale IRPEF e
- della compartecipazione regionale all'IVA; nonché, se del caso,
- da *trasferimenti perequativi* di tipo verticale (dallo Stato alle Regioni)[122], in modo tale da garantire "il finanziamento integrale in ciascuna regione" del fabbisogno *standard*. Là dove, si noti, con riferimento a quest'ultimo tipo di finanziamento, per le spese diverse dai LEP la copertura è collegata non al "fabbisogno standard" ma alla "capacità fiscale" delle Regioni, per cui (*ex* art. 9, lett. e), 1)): "le Regioni con maggiore capacità fiscale, ossia quelle nelle quali il gettito per abitante del tributo regionale [...] supera il gettito medio nazionale per abitante, non ricevono risorse dal fondo" (c.d. "perequazione parziale")[123].

Il legislatore di attuazione, dal canto suo, ha proceduto ad individuare singolarmente i settori relativi ai LEP ritenuti di immediato interesse, e, cioè, sanità, assistenza, istruzione, e trasporto pubblico locale, là dove solo per la sanità emerge, però, la preoccupazione di prefissare con precisione i criteri di finanziamento (*ex* art. 14, del d. lgs. n. 68 del 2011)[124], rinviandosi, invece, a

[122] V., per il solo anno 2013, l'art. 15, commi 5 e 7, del d. lgs. n. 68 del 2011 (recante "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").

[123] Sui profili di dubbi di costituzionalità di una tale previsione normativa, cfr. *ex multis*, A. SIMONCINI, *Livelli essenziali delle prestazioni e diritto alla salute dopo la legge n. 42 del 2009: basta la «leale collaborazione?»*, in *Verso il decentramento delle politiche di welfare*, cit., 110.

[124] Lo schema di finanziamento per il settore sanitario contemplato dal d. lgs. n. 68 del 2011 dovrebbe consentire alle Regioni a Statuto ordinario, con riguardo:

1) all'IRPEF:

- di "aumentare o diminuire l'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF di base", con propria legge (*ex* art. 6, comma 1);
- di modulare l'addizionale in modo progressivo, con lo "stabilire aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF differenziate esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale" (*ex* art. 6, comma 4);
- di disporre, "detrazioni in favore della famiglia" con legge ed adottare (sempre con legge) "misure di sostegno economico diretto", a favore di soggetti il cui reddito "non consente la fruizione delle detrazioni" stesse, nonché detrazioni sostitutive di eventuali *voucher* per l'accesso ai servizi pubblici (*ex* art. 6, commi 5 e 6); con la precisazione che tali detrazioni: *a)* sono interamente a carico del bilancio regionale, non comportando "alcuna forma di compensazione da parte dello Stato"; e *b)* non sono nella disponibilità di quelle regioni che non abbiano rispettato i "piani di rientro del deficit sanitario" (*ex* art. 6, commi 8 e ss.);

2) alla compartecipazione all'IVA:

- la valorizzazione, da parte delle Regioni, del principio di territorialità dei gettiti, ovvero del luogo in cui avviene il consumo (*ex* art. 4), per cui alla Regione dovrebbe andare il gettito effettivamente percepito sul territorio (e non più quello virtuale calcolato secondo i consumi Istat);

3) all'IRAP (*ex* art. 15, "fino alla data della sua sostituzione con altri tributi"):

- di "ridurre le aliquote […] fino ad azzerarle e disporre deduzioni dalla base imponibile" con legge (*ex* art. 5), con l'avvertenza che le riduzioni del gettito di questo tributo non è compensato dallo Stato e non può avvenire se la regione aumenta di più di 0,5% l'addizionale IRPEF. Ed infine,

separati provvedimenti – da adottarsi, si noti, *con d.P.C.m.*, previa intesa con la Conferenza unificata – per la definizione dei fabbisogni per altri settori (secondo, dunque, lo schema di cui s'è ragionato *supra*, al §3).

Tra le varie critiche che una tale normativa ha suscitato, talune hanno avuto di mira, proprio, la diversificazione di disciplina in materia di perequazione, la quale, con lo «scardinare la visione unitaria che il legislatore costituzionale ha manifestato nell'art. 119 della Carta» non è parsa «in linea con il divieto costituzionale di imposizione di vincoli di destinazione[125]». Inoltre, si guarda con cautela e con una certa preoccupazione all'eventualità che, specie nei momenti di crisi, possa essere solo l'"essenziale" (ovvero, in concreto, ciò che è considerato tale dal legislatore) ad essere "garantito"[126] dallo Stato. E, a maggior ragione, all'«ipotesi in cui il superamento del limite di spesa individuato mediante il ricorso ai costi standard avvenga in un contesto di tassazione locale già esercitata ai massimi livelli consentiti dalla legge» per cui i LEP potrebbero risultare «*de facto* non erogabili e quindi inesigibili da parte della collettività[127]».

Quanto appena osservato conduce, si può dire, sia pure continuando a mantenere come paradigma il settore sanitario, al cuore del problema: ossia alla questione del *metodo di finanziamento dei LEP*. Si tratta, in altri termini, dell'individuazione dell'equilibrio tra bisogni individuali (e, nel complesso, sociali) e costi (e quindi spesa) da finanziare, essendo su questo rapporto che si regge l'intera impalcatura del sistema di finanziamento dei LEP stessi. Deducendosi, da ciò, che, almeno in linea teorica, i bilanci pubblici dovrebbero finanziare integralmente i bisogni *seriamente* ed *effettivamente accertati*: che è quanto dire che i diritti sociali hanno a loro volta diritto ad essere sostenuti finanziariamente e che da parte dello Stato e degli altri enti di natura politica v'è l'obbligo di finanziare integralmente questi diritti: pena, la loro compiuta giustiziabilità. Ciò che è tanto più vero, specie se si condivide l'idea che «nei sistemi costituzionali avanzati (dei sistemi economicamente progrediti)» le risorse economiche siano «così elevate che il problema sta assai meno nel loro totale che non […] nella loro distribuzione tra i vari impieghi[128]». Di qui, tra l'altro e detto solo per inciso, l'indubbio favore con cui si può ed anzi si deve guardare alle varie forme di contrasto non solo agli "sprechi", ma anche alla corruzione e all'evasione fiscale[129]..."opportunità" tendente a divenire vera e propria "doverosità", da parte degli organi di

---

4) ai tributi regionali propri: di trasformare, per l'appunto, "in tributi propri regionali" gli "ulteriori tributi regionali" (*ex* art. 8); ferma restando "la facoltà", per le regioni stesse, di sopprimerli.

[125] Così N. LONGO, *I livelli essenziali della prestazioni quale clausola di omogeneità sul territorio nazionale*, Roma, Aracne, 2012, 151 e ss.

[126] Cfr., al proposito, I. CIOLLI, *I diritti sociali alla prova della crisi economica* (vers. provv. della relazione tenuta nel Convegno sul tema: "*Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Roma, 26-27 aprile 2012), 16 e ss.

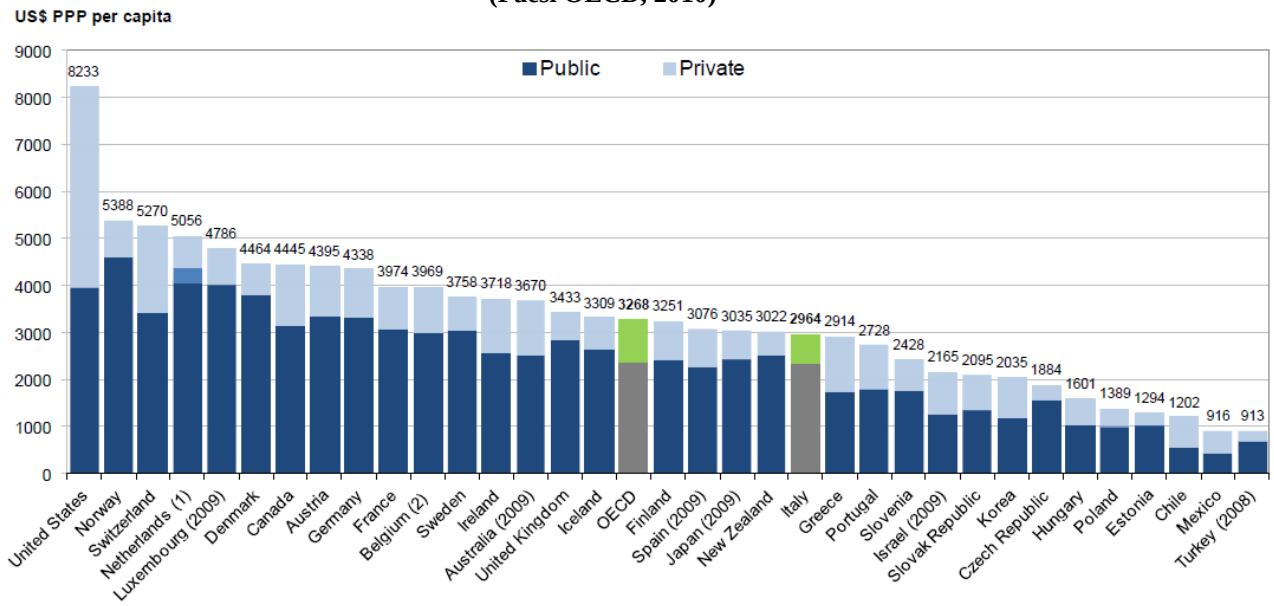
[127] Così, ancora, N. LONGO, *I livelli essenziali della prestazioni quale clausola di omogeneità sul territorio nazionale*, cit., 152.

[128] Così M. LUCIANI, *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, cit. 14.

[129] Cfr., al proposito, la Relazione del Procuratore generale della Corte dei conti, presentata in occasione della Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario (il 6 febbraio 2012), da cui emerge che «ogni anno lo Stato perde tra

governo, se solo si pensa che, ad es., la "spesa" per il comparto sanitario (che, come s'è riferito *supra*, al §7 è tra quelle maggiormente incidenti sui conti pubblici) risulta nel complesso perfettamente in linea con la media dei paesi OECD e nettamente inferiore rispetto a paesi a noi molto vicini (come la Francia: v. il grafico che segue).

Spesa sanitaria pro capite, pubblica e privata
(Paesi OECD, 2010) [130]



Trattasi, insomma, a ben vedere, dell'eterna "contesa" non solo e non tanto tra le ragioni della "politica" e quelle dell'"economia", quanto, soprattutto, tra quelle inerenti al *valore della persona* in sé e di per se stessa considerata, da un lato, e ad *interessi di altro tipo*, dall'altro lato[131]… nel

costi della corruzione ed evasione fiscale (spesso collegata alla prima) un'ingente quantità di denaro» (pp. 100-101). Così, mentre si apprende da altre fonti che nel 2010 i redditi non dichiarati sono ammontati a circa 49,2 miliardi di euro (v. Il Sole24ore del 31 gennaio 2010) è lo stesso giudice contabile a segnalare che «l'entità monetizzata della corruzione annuale in Italia è stata correttamente stimata in 60 miliardi di euro», per cui «rispetto a quanto rilevato dalla Commissione EU l'Italia deterrebbe il 50% dell'intero giro economico della corruzione in Europa!».

[130] Il grafico è tratto da *http://www.oecd.org/italy/BriefingNoteITALY2012.pdf*.

[131] Cfr., sul punto, Caretti, il quale tiene a considerare che «fra esigenze economico-finanziarie ed esigenze sociali il bilanciamento va comunque compiuto, e la nostra Costituzione impone che si tratti di un bilanciamento ineguale, o meglio ancora che non si tratti di un vero e proprio bilanciamento (che è sempre fra eguali), perché il fine (il soddisfacimento dei diritti sociali della persona) non può essere posto sullo stesso piano del mezzo (l'efficienza economica)», ovvero, in quanto «il fine è sempre e solo il soddisfacimento dei diritti della persona, non mai l'efficienza economica in sé e per sé» (P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2011, 491). Da un punto di vista più particolare, sottolinea la necessità di avere sempre presente «che il sistema sanitario e socio-

dispiegarsi della quale la Corte, proprio in tema di LEA sanitari, non ha esitato a prendere una posizione di aperto supporto per il primo dei due termini del binomio, affermando di non condividere quell'approccio ermeneutico «che fa dipendere totalmente gli interventi pubblici in materia sanitaria dalle esigenze finanziarie di bilancio», dovendosi rapportare i livelli di assistenza «agli obiettivi di tutela della salute individuati a livello internazionale», e «prevedere livelli di assistenza che siano comunque garantiti a tutti i cittadini» (v. la sent. n. 355 del 1993[132], confermata, per un tale profilo, dalla successiva giurisprudenza concernente il diritto alla salute[133]).

Ebbene, mi pare che dal c.d. "disegno federalista" non emerga una netta presa di posizione a favore di un tale approccio ("*personalista*"). Anzi, semmai, tutta una serie di elementi inducono a ritenere il contrario, a partire dal fatto che l'intero impianto richiede (per necessità o per vocazione) di operare nell'ambito dei vincoli finanziari vigenti, non dovendone derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, per arrivare alla considerazione del contesto in cui è avvenuta la riforma. "Nel mezzo", poi, il palesato intento della legge di superare lo schema della "finanza derivata", fondato sull'applicazione dei criteri del "pié di lista" e della "spesa storica" – cfr., *supra*, il §7 –[134], a tutto vantaggio, in prospettiva, di un modello di "sostentamento" (auto)finanziato, in

---

sanitario ha come obiettivo il completo benessere psico-fisico delle persone, le quali non possono (e non devono) essere considerate come mere entità numeriche da modellare su logiche di tipo mercantile o pseudo-aziendalistico, che spesso servono solo a nascondere visioni imperniate nell'esclusiva (e malintesa) prospettiva del profitto» A. DE TURA, in *Il rapporto tra legislazione statale e legislazione delle Regioni ad autonomia differenziata in sanità: il "modello" Sardegna*, in *Sanità Pubblica e Privata*, 2012, 15.

[132] Nel caso di specie la Regione Valle d'Aosta aveva impugnato, tra l'altro, l'art. 1 del d.lgs. n. 502 del 1992, lamentando il fatto che un tale disposto avrebbe subordinato gli interventi pubblici in materia sanitaria alle esigenze finanziarie di bilancio, così ledendo il diritto dei cittadini alla sicurezza sociale (*ex* art. 38 Cost.) e lo stesso diritto alla salute (*ex* art. 32 Cost.).

[133] V., in partic., la sent. n. 185 del 1998, dove si afferma che «nei casi di esigenze terapeutiche estreme, impellenti e senza risposte alternative, come quelle che si verificano in alcune patologie tumorali, va considerato che dalla disciplina della sperimentazione, così prevista, scaturiscono indubbiamente aspettative comprese nel contenuto minimo del diritto alla salute. Sì che non può ammettersi, in forza del principio di uguaglianza, che il concreto godimento di tale diritto fondamentale dipenda, per i soggetti interessati, dalle diverse condizioni economiche». Nonché, le sentt. n. 309 del 1999 e n. 354 del 2008, in cui lo stesso giudice costituzionale rammenta di aver «ripetutamente affermato che la tutela del diritto alla salute non può non subire i condizionamenti che lo stesso legislatore incontra nel distribuire le risorse finanziarie delle quali dispone» e di aver, però, «anche precisato […] che le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana» (richiamando tra i propri precedenti – le si può menzionare tutte insieme – le decisioni: n. 455 del 1990, n. 247 del 1992, n. 218 del 1994, n. 304 del 1994, n. 416 del 1995, n. 267 del 1998, n. 509 del 2000, n. 252 del 2001, e n. 432 del 2005). Cfr. sul tema, E. CAVASINO, *Perché costruire il diritto alla salute come "diritto a prestazione" rende le forme normative dell'uguaglianza dipendenti dal limite economico-finanziario e ridimensiona l'effetto garantistico del "contenuto minimo essenziale",* e, da una diversa prospettiva, A. ROVAGNATI, *La pretesa di ricevere prestazioni sanitarie nell'ordinamento costituzionale repubblicano*.

[134] Criteri che, secondo parte della dottrina, favorirebbero il fatto per cui «chi più ha speso in passato può continuare a farlo, mentre chi ha speso meno – perché è stato più efficiente – deve continuare a spendere di meno» (così, in partic.,

massima parte, dagli stessi enti territoriali[135], sulla base di "costi" al possibile "convergenti"[136]. Anche se è poi, soprattutto, l'uso ambiguo, fatto dal legislatore, del concetto di "*fabbisogno standard"* a suscitarmi i più forti interrogativi, essendo, questo, nella e dalla legge associato non ai "bisogni individuali" effettivi (ovvero, alla "domanda" proveniente dalla società), ma ai "costi standard"[137] *presunti* dallo stanziatore delle risorse (ovvero, all'"offerta" dello Stato). Ed infatti, l'ammontare dei finanziamenti viene calcolato in base al "costo standard" di ciascuna prestazione, determinato a livello centrale. Ciò che, tra l'altro, con più specifico riguardo ai LEP, porta a concludere che la "copertura integrale" della spesa sia associata – e, quindi, circoscritta – ai soli costi "standardizzati" (ovvero, per l'appunto, al fabbisogno standard) e non, invece, a quelli che (sulla base del reale bisogno) rischierebbero di "sforare" un tale "tetto" di spesa. Che, poi, quella da

---

L. ANTONINI, *La rivincita della responsabilità. A proposito della nuova Legge sul federalismo fiscale*, in *http://www.csfederalismo.it/index.php/it/progetti/osservatorio-sul-federalismo-fiscale/note-e-commenti/item/118*, 8). Si suole al proposito ricordare come, alla fine degli anni Settanta, coi "decreti Stammati" (e, cioè, il d.l. n. 2 del 1977, recante "Consolidamento delle esposizioni bancarie a breve termine di comuni e province", conv. nella legge n. 62 del 1977, e il d.l. n. 946 del 1977, recante "Provvedimenti urgenti per la finanza locale", conv. nella legge n. 43 del 1978) si fossero estinti tutti i debiti degli enti locali, addossandone il peso sul bilancio dello Stato, coll'autorizzare la Cassa depositi e prestiti a concedere mutui decennali per trasformare in finanziamento a lungo termine i debiti da questi contratti e le loro anticipazioni di tesoreria.

Per diverso profilo, significativo è che nella prima metà degli anni Ottanta (v.d. il c.d. "decreto-legge Andreatta1", convertito con la L. n. 153 del 1981; e la legge n. 131 del 1983, di conversione del decreto-legge "Goria 1") si sia posto, tra le prime volte, l'obbiettivo di operare un riequilibrio delle dotazioni degli enti locali, attraverso la istituzione di un fondo perequativo (nel 1985, pari al 3,5%), che andò ad affiancarsi ai trasferimenti ordinari sulla base della spesa storica (nel 1985, pari 70% delle entrate totali); ed alle entrate proprie, divise in entrate tributarie (nel 1985, pari al 12%) ed entrate extratributarie (nel 1985, pari al 14,5%). Nel frattempo (v. il grafico che s'è in precedenza riportato) la spesa pubblica italiana aveva raggiunto il 40,6% del PIL contro il 30,1% del 1960.

[135] Ciò, nella convinzione, in particolare, che «la sostituzione del criterio della spesa storica quello del costo standard [determinerebbe] in se stessa un effetto virtuoso, perché l'inefficienza non [verrebbe] più finanziata», dato che «se una Regione volesse continuare a superare il costo standard» quella amministrazione regionale non potrebbe più chiedere allo Stato di pagare a piè di lista quella spesa, ma dovrebbe aumentare le proprie imposte sui propri cittadini «Che chiederanno il conto e giudicheranno con il voto» Così L. ANTONINI, *La prospettiva del nuovo federalismo fiscale*, in *www.legatuonomie.it*, 5-6.

[136] Cfr., a tale riguardo, da ultimo, A. STERPA, *Diritti e* forma di regione, in R. Nania (cur.), *L'evoluzione costituzionale delle libertà e dei diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2012, 475 e ss.

[137] Nozione a cui è stato riconosciuto, significativamente, un «ruolo chiave» (C. BURATTI, *Federalismo fiscale all'italiana: il ruolo chiave dei livelli essenziali delle prestazioni e dei costi standard*, in *http://www-3.unipv.it/websiep/wp/631.pdf*); che è stata considerata «il nucleo» della riforma c.d. "federalista"(così A. DE PETRIS, *La legge delega n. 42/2009 sull'attuazione dell'art. 119 Cost. in materia di federalismo fiscale: aspetti procedurali e sostanziali*, in J. Woelk (cur.) *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà. Profili giuridici italiani e comparati*, Bolzano, Eurac, 2010, 28); nonché «l'architrave» del federalismo fiscale (così A. PETRETTO, *Costi e fabbisogni standard nei comuni: grande innovazione istituzionale o utopia?*, in *http://www.irpet.it/storage/attivitaallegato/490_Nota%20Federalismo%206.pdf*, 1). Cfr. altresì, sul tema, il contributo di M. FOGLIA, *L'approccio standard nell'ambito dell'attuazione del c.d. federalismo fiscale: tra autonomia, efficienza e tutela dei diritti e delle prestazioni essenziali.*

ultimo richiamata non sia un'ipotesi puramente teorica è dato di vedere in quegli studi che dimostrano "per via matematica"[138] qualcosa d'intuitivo: il fatto, cioè, che «il bisogno sociale per sua stessa natura rifugge da standardizzazioni»[139].

Si può forse solo pensare che al legislatore sia mancato il tempo o la volontà di comprendere la difficoltà, tendente a divenire, in settori particolarmente complessi (come quello sociale), vera e propria impossibilità, di trasformare *ex ante*, in un valore numericamente apprezzabile, un elemento per sua stessa natura estremamente imprevedibile, quale "il bisogno sociale", che dunque può essere quantificato, con una certa precisione, solo "*ex post*". Ciò che, ci pare, è tanto più verosimile se solo si pensa al fatto che la legge n. 42 del 2009 prevede che le aliquote dei tributi e delle compartecipazioni destinati al finanziamento delle spese riconducibili al vincolo dei livelli essenziali siano determinate "al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni" (*ex* art 8, lett. *g)*): al punto da portare parte della dottrina ad interrogarsi «sulla stessa sostenibilità [partic. sanitaria] del federalismo fiscale» e ad auspicare, «da parte del legislatore delegato e di tutto il complesso Parlamento-Governo-Autonomie, una particolare attenzione volta a interpretare tale disposizione adeguandola alla lettera e allo spirito dell'art. 117, comma 2, lett. *m)*, Cost., e dunque restando saldamente agganciati al termine "essenziali"[140]».

Peraltro, è stato proprio e soprattutto in sede di attuazione[141] che è emerso quale sia stato, in concreto, l'approccio seguito – e, cioè, in sintesi estrema, un *approccio economico-finanziario "a*

---

[138] V., ad es., C. CISLAGHI, E. DI VIRGILIO, I. MORANDI, G. TAVINI, *Bisogni, Consumi, Costi: determinazione e riparto delle risorse del Servizio Sanitario Nazionale*, 2008, in *http://www.agenas.it/agenas_pdf/Bisogni_Consumi_Costi.pdf*.

[139] Devo questa considerazione a E. Rossi, che l'ha proposta nel corso di una lezione svolta nell'ambito del dottorato di Pisa in Diritto pubblico e dell'economia. Significativo, peraltro, è il fatto che ad analoghe conclusioni arrivano anche coloro i quali, adottando un approccio di tipo economico al problema della determinazione dei livelli essenziali, si trovano a dover concludere per la necessaria «integrazione del modello economico nel modello umanistico», considerando come sia «quasi impossibile pensare di poter anche solo grossolanamente misurare o stimare tutte le variabili necessarie per applicare il modello stesso» (v. M. BRAGA, C. CISLAGHI, *Problemi di modellizzazione dei livelli essenziali di assistenza*, in *http://www.agenas.it/agenas_pdf/1_Livelli_essenziali_articolo.pdf*, 10).

[140] Così R. BALDUZZI, *Alcune conclusioni: la difficile equivalenza dei sottosistemi sanitari regionali*, in *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione*, cit., 163.

[141] Il d. lgs. n. 68 del 2011 ha, infatti, previsto un procedimento tri-fasico (determinazione del fabbisogno I) "nazionale", II) regionale, III) per macroaree), così strutturato nelle sue linee essenziali:

I) *fase di determinazione del fabbisogno sanitario nazionale standard* (*ex* art. 26) - precisato che per il 2011 ed il 2012 il fabbisogno sanitario nazionale (FSN) standard corrisponde al livello di finanziamento già stabilito dalla normativa vigente, per il triennio successivo tale fabbisogno verrà determinato anno per anno, "unitariamente", "tramite intesa" tra Stato e Regioni, "coerentemente con il fabbisogno derivante dalla determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) erogati in condizioni di efficienza ed appropriatezza" nonché, si noti, "in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria";

GRUPPO DI PISA

risparmio"[142] –, di cui il richiamo agli "obiettivi di servizio[143]" (contenuto nella stessa rubrica dell'art. 13 del d. lgs. n. 68 del 2011)[144], certamente più familiari in altri sistemi (culture?) di

---

II) *fase di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard regionali* (*ex* art. 27): per determinare il finanziamento da destinare alle singole regioni a statuto ordinario si prevede di applicare all'ammontare totale del fabbisogno sanitario nazionale standard ("FSN"), come calcolato secondo quanto descritto *sub* I), i valori di costo rilevati in tre regioni di riferimento (là dove, ai sensi dell'art. 27, comma 5, le "regioni pilota" sono scelte tra le cinque, appositamente individuate con decreto, che hanno garantito i LEA in condizione di equilibrio economico, di efficienza e appropriatezza). Per la precisione, il riparto regionale (FSR) viene effettuato tenendo a riferimento il "valore percentuale di fabbisogno di ciascuna Regione" dato dal rapporto tra il fabbisogno sanitario *standard* di ciascuna regione e la somma dei fabbisogni regionali *standard*, risultanti dall'applicazione a tutte le regioni dei costi rilevati nelle suddette tre "regioni pilota", rappresentabile con la seguente proporzione (da cui rileva, tra l'altro, si badi, come esso agisca a "risparmio", dato che i costi nelle "regioni pilota" prese a parametro sono minori rispetto ai costi delle regioni "ordinarie" ed è ai primi che queste ultime sono chiamate ad adeguarsi):

Fabb. san. nazionale (FSN) : Fabb. san. regionale (FSR) = Costi regioni pilota (CP): Costi regioni ord. (CR)			
100%	(X)	<100%	100%

Si precisa che il costo standard delle "Regioni pilota" è dato dalla media pro capite "corretta" (o, se si vuole "depurata" di quanto "estraneo"/non essenziale) dei costi applicati in tali enti (più) virtuosi, essendo ad un tale "costo" che, in prospettiva, sono chiamate ad adeguarsi anche i costi applicati nelle altre Regioni. Pertanto, concludendo sul punto, quando il sistema entrerà a regime si avrà che (*ex* art. 27) per ciascuna regione si moltiplicheranno i costi medi pro capite calcolati nelle Regioni pilota per la popolazione ("pesata" per classi di età, ai sensi del comma 7) ottenendosi così il (valore di) fabbisogno standard per ciascuna regione (*ex* art. 27, comma i 6 e 8), da un lato, ed il fabbisogno standard nazionale (FSN), dato dalla somma dei vari "fabbisogni regionali" (FSR), dall'altro lato (su questa base, è quindi che "Il fabbisogno standard regionale" sia "annualmente applicato al fabbisogno sanitario standard nazionale", *ex* art. 27, comma 9). Come si vede, è, pertanto, fondamentalmente, *sui costi* – e non in base agli effettivi bisogni individuali – che poggia l'intero impianto previsto per il finanziamento del settore sanitario prefigurato dal d. lgs. n. 68 del 2011;

III) *fase di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard per "macroaree" sanitarie* (*ex* art. 27): a complicare ulteriormente le cose, per il settore sanitario, sta il fatto che la normativa mantiene le "macroaree" vigenti (assistenza sanitaria preventiva; assistenza distrettuale e assistenza ospedaliera), ed è pertanto nell'ambito di queste che avviene la distribuzione della spesa sanitaria secondo determinate (ma in che modo?) percentuali (5% per l'assistenza sanitaria preventiva; 51% per l'assistenza distrettuale e 44% per quella ospedaliera), al cui rispetto dovranno adeguarsi le singole Regioni.

[142] Lo stesso giudice contabile ha dimostrato «la possibilità di realizzare», nella messa a punto di un simile impianto normativo (con riguardo al comparto sanitario) «una riduzione del costo complessivo netto di circa 2,3 miliardi, pari al 2,7 per cento in meno rispetto al risultato 2007» (v. Corte dei conti, sez. riunite in sede di controllo, *Elementi per l'audizione in materia di federalismo fiscale* (audizione presso le Commissioni riunite bilancio e finanze della Camera) del 12 febbraio 2009 (reperibile, tra l'altro, in *http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/documenti_per_il_parlamento/12_febbraio_2009_federalismo_fiscale.pdf*, 7).

[143] V., al proposito, anche quanto si illustra sul sito istituzionale del Ministero per lo sviluppo economico (in *http://www.dps.tesoro.it/obiettivi_servizio/*).

welfare, possono reputarsi qualcosa di più di un semplice "segnale" (cfr. lo schema che segue, da cui rileva una qualche loro affinità col concetto di "*target*").

Quadro sinottico comparativo degli strumenti di tutela delle prestazioni essenziali in alcuni Paesi europei[145]

STRUMENTI	DEFINIZIONI		PAESE	SETTORE	
				SANITA'	SOCIALE
CATALOGO DELLE PRESTAZIONI	Indicazione delle prestazioni che il soggetto pubblico si obbliga ad erogare agli utenti		**INGHILTERRA**	STANDARD	TARGET
EROGAZIONI MONETARIE	Dazioni monetarie con funzione sostitutiva della prestazione di servizio		**GERMANIA**	CATALOGO PRESTAZIONI EROGAZIONI MONETARIE	CATALOGO PRESTAZIONI EROGAZIONI MONETARIE
STANDARD	Requisiti qualitativi della prestazione di servizio		**SPAGNA**	CATALOGO PRESTAZIONI	CATALOGO PRESTAZIONI
TARGET	Valori obiettivo, strumenti di policy del decisore pubblico		**SVEZIA**	CATALOGO PRESTAZIONI STANDARD	CATALOGO PRESTAZIONI

Ad un simile approccio, ha dato nuovo smalto il "governo tecnico" formatosi nel novembre 2011, col portare avanti in modo insolitamente fluido la ormai ben nota politica di revisione della spesa pubblica, altrimenti denominata "*spending review*" (un tempo, probabilmente, sempre volendo rifarsi a termini stranieri, si sarebbe parlato, più accoratamente, di "*austerity*"…)[146]. Così, l'8 agosto 2012 è stata promulgata la legge di conversione del D.L. n. 95 del 2012[147], vale a dire, uno dei pilastri normativi della politica governativa di revisione (*rectius*: riduzione), per l'appunto, della spesa pubblica. Intervento normativo che è andato a toccare pressoché tutti i vari capitoli di spesa del bilancio dello Stato: Ministeri, amministrazione pubblica, e, per quanto di ragione, anche

[144] Così come, del resto, fatte le dovute differenze del caso, quello di "costo standard" (che ricorda molto da vicino lo "*standard spending assessment*" britannico.

[145] Lo schema, debitamente rielaborato, è tratto dalle ricerche "Formez": *I livelli essenziali delle prestazioni (Lep): una comparazione internazionale. I servizi ai cittadini nelle esperienze di: Germania, Inghilterra, Spagna, Svezia*, S. Salvatore (cur.), 2005, 9.

[146] Per una prima descrizione dello "stato dell'arte" al 25 luglio 2012 sia consentito rinviare a L. TRUCCO, *"Spending review": il punto al 25 luglio*, in *dirittiregionali.org* del 25 luglio 2012.

[147] Trattasi, per la precisione, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini), conv., con modif., nella L. 7 agosto 2012, n. 135.

gli enti territoriali[148]…con l'obiettivo di ottenere un «risparmio per lo Stato [...] di 4,5 miliardi per il 2012, di 10,5 miliardi per il 2013 e di 11 miliardi per il 2014[149]».

In attesa di vedere come evolverà la situazione nella c.d. "fase due"[150], rileva in questa sede proprio la (inattesa?) continuità[151] tra i due governi che si sono avvicendati nel corso della XVI Legislatura, quanto al perseguimento, appunto, della politica di contenimento della spesa pubblica (si pensi, emblematicamente, oltre che alla "razionalizzazione e riduzione" della spesa degli enti territoriali[152], alla "revisione delle circoscrizioni giudiziarie"[153]): sia pur con la non trascurabile differenza data dal fatto che mentre, in un caso, *l'iter* parlamentare risultava pressoché impraticabile, nell'altro, lo stesso pare più agevolmente percorribile. E, sul versante più prettamente politico (ma i due profili, all'evidenza, si tengono), che la "centralità" del Ministero dell'economia e delle finanze nell'ambito del Consiglio dei Ministri[154] mal si conciliava (almeno in una

[148] In particolare, il decreto prevede la riduzione per l'acquisto di beni e servizi e trasparenza delle procedure; delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni; delle spese in materia di pubblico impiego; la razionalizzazione del patrimonio pubblico e la riduzione dei costi per le locazioni passive; delle società pubbliche e *in house*; della spesa dei ministeri; di pubblica istruzione, università, enti di ricerca; e della sanità.

[149] È quanto si legge nel Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri del 5 luglio 2012, da cui si ricava, altresì, che ad un tale esito si dovrebbe pervenire attraverso la riduzione «degli eccessi di spesa delle pubbliche amministrazioni [Stato centrale, Regioni, Province, Comuni ed enti pubblici non territoriali], per la parte relativa ai beni e servizi» (la stima dell'eccesso di spesa in capo alle amministrazioni dovrebbe avvenire tenendosi a parametro un *benchmark* di riferimento: il c.d. «indicatore di valore mediano di spesa», per il cui calcolo sono state prese in considerazione, tra l'altro, 72 merceologie), e «delle dotazioni organiche delle pubbliche amministrazioni» (oltre che per tramite della «razionalizzazione del patrimonio pubblico, l'organizzazione degli enti pubblici e la soppressione di enti e società»), nonché, sulla base di quanto emerso dall'«elaborazione svolta dai Ministeri, ciascuno per la parte di propria competenza».

[150] Questo il titolo dato dai principali quotidiani del 23 agosto 2012, alla vigilia del primo Consiglio dei ministri dopo la sospensione feriale, volendosi riferire alla "fase della crescita".

[151] Cfr., in particolare, in tal senso, quanto rilevato di recente dalla stessa Corte dei Conti nel "Rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica", del maggio 2012 (reperibile in *www.corteconti.it*).

[152] Proprio nell'ottica della "continuità" di cui si diceva per l'innanzi, si osservi il fatto che la "riorganizzazione", "dal centro", della "geografia" e financo della "morfologia" (oltre che delle funzioni), degli enti territoriali, col dichiarato intento di "Riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi", prima di essere consacrata dal "Titolo IV" del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, era stata "anticipata" dal d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (c.d. "decreto salva-Italia", conv., nella legge 22 dicembre 2011, n. 214: v., spec., l'art. 23) dello stesso governo tecnico e, soprattutto e prima ancora, era stata prevista dal d.l. n. 31 maggio 2010 n. 78, messo a punto, invece, dal precedente esecutivo (v. spec. il "capo II").

[153] Segnatamente, oltre a quanto previsto dal comma 26 del d.l. n. 95 del 2012, v. il decreto legislativo di revisione delle circoscrizioni giudiziarie (messo a punto sulla base della delega contenuta nell'art. 1, comma 2, della menzionata L. n. 148/2011), approvato dal Consiglio dei Ministri n. 42 del 10 agosto 2012 (di interesse, è, inoltre, il dossier di approfondimento curato dal Governo in *http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/revisione_circoscrizioni_giudiziarie/revisione_circoscrizioni.pdf*).

[154] Con specifico riguardo al Ministero della salute, significative risultano le modifiche apportate dalla legge n. 172 del 2009 (di istituzione del Ministero della Salute) alla legge n. 300 del 1999, in quanto volte, indubbiamente, a rinforzare il ruolo del Ministero dell'economia e delle finanze nell'ambito delle politiche sanitarie, prevedendone il

prospettiva di più lungo periodo) con quell'idea c.d. "federalista" sui cui si è portata l'attenzione, fatta propria, principalmente, com'è noto, da una delle forze politiche che sostenevano il precedente esecutivo. Sicché, era inevitabile giocare sull'equivoco – bene incorporato, si badi, anche dai concetti di "costo" (compresa la "convergenza dei costi") e "fabbisogno" *standard* di cui s'è ragionato per l'innanzi – dell'ottenimento di un "risparmio" che "nel presente" risultava essere "gestito", per così dire, "dall'alto" epperò in un futuro "perdurantemente prossimo" sarebbe dovuto essere affidato al "basso" (vale a dire, ad enti regionali e locali)[155]. Ciò che sarebbe stato in linea, per l'appunto, con "lo spirito" federale, a detrimento del "centro" rispetto alla "periferia".

Da questo punto di vista, dunque, al c.d. "governo tecnico" va ascritto quanto meno il merito di aver reso più chiare le direttrici del percorso intrapreso, anche e soprattutto, come si accennava, in ragione della scelta (irreversibile?) di "congelare" il *trend* evolutivo del c.d. "federalismo fiscale" (così come "pianificato" nella ridetta legge n. 42/2009), a tutto vantaggio di politiche centralisticamente determinate[156].

Sul piano teorico (ma non privo di conseguenze pratiche) resta certamente suscettibile di ulteriori riflessioni la questione delle interconnessioni tra il disegno c.d. "federale" ed i livelli essenziali delle prestazioni. Ed, infatti, specie se si condivide l'idea che nella determinazione dei livelli essenziali (va precisato: per come essa è andata sviluppandosi nel tempo, in chiave, cioè, come s'è cercato qui di dimostrare, "minimalista") «assume un carattere assolutamente decisivo e cruciale l'aspetto relativo al finanziamento delle prestazioni[157]» ed il «raccordo» tra questo e la "spesa"[158], deve ammettersi che il rinnovato contesto sta facendo emergere un aspetto (specie nei settori diversi

---

coinvolgimento "per tutti i profili di carattere finanziario" (*ex* art. 1 di modifica dell'art. 47-*bis*), "anche quanto ai piani di rientro Regionali" e "con riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni" (*ex* art. 1 di modifica dell'art. 47-*ter*).

[155] Emblematico, al riguardo, il titolo dello studio di D.P. GIARDA, *La favola del federalismo fiscale*, in *Federalismo fiscale tra diritto ed economia*, A. Cerri, G. Galeotti, P. Stancati (curr.), Roma, Aracne, 2009, 57.

[156] Con l'ingresso sulla scena politica del c.d. "Governo Monti", infatti, la c.d. "riforma federalista" è stata non solo ridimensionata (anche sul piano mediatico), ma sembra aver subìto una vera e propria battuta di arresto. Si pensi (si direbbe, quasi "simbolicamente") ad uno dei primi atti del nuovo Esecutivo: il regime di "tesoreria unica" (previsto dall'art. 35 del c.d. "decreto liberalizzazioni": il d.l. n. 1 del 2012, conv. nella legge n. 27 del 2012), reputato, assai significativamente, da parte alcuni, come un «ritorno» agli istituti in voga negli anni Ottanta (istituti a proposito dei quali, si rinvia allo studio di P. COSTANZO, G.G. FLORIDIA, *Sistema c.d. di tesoreria unica e autonomia finanziaria delle regioni*, in *Quad. reg.*, 1986, 85 e ss. e, ora, in G.G. FLORIDIA, *Scritti minori*, raccolti da F. Sorrentino, Giappichelli, Torino, 2008, 945 e ss.).

[157] V. CNEL, *Osservazioni e proposte. La definizione e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della riforma costituzionale del Titolo V*, in *www.cnel.it/* , 2002, 11.

[158] Cfr., sul punto, PAMMOLLI, SALERNO, in *http://www.cermlab.it/_documents/_argomenti/CONCLUSIONI.pdf*, 82, che rilevano come proprio un tale raccordo abbia costituito «Una delle mancanze più evidenti del c.d. della Legge 42 e del Decreto 68», dato che per «compierlo, è necessario fissare regole precise e operative sia per la spesa sia per il finanziamento, cosa che il Legislatore non è arrivato fare» (F. PAMMOLLI, N.C. SALERNO, in *http://www.cermlab.it/_documents/_argomenti/CONCLUSIONI.pdf*, 82).

da quello sanitario) sinora lasciato in ombra[159]. Ci si riferisce a quella che può essere immaginata come l'"altra faccia della stessa medaglia" dei livelli essenziali: la loro idoneità, cioè, ad innestarsi pure in un contesto che veda il prevalere dell'elemento "unitario" e, per l'appunto, "centralisticamente determinato" (specie con riguardo alle politiche di spesa), trattandosi di una delle "vie di finanziamento" (rimaste) attraverso cui "convogliare" trasferimenti a destinazione vincolata (nell'ambito, s'intende, della "cornice" "di legittimità" tracciata dalla Consulta[160]). Il che, peraltro, "a bocce ferme" presuppone che alla "fissazione" di *an*, *quomodo* e *quantum* delle risorse faccia seguito il loro effettivo trasferimento dal livello statale ai livelli inferiori di governo[161], se non a pena di un rischio concreto di *black out* dell'intero sistema ordinamentale.

9. La compartecipazione privata alle spese e la (imprescindibile) "rintracciabilità" dell'identità dei destinatari

Volendo tentare un approfondimento del profilo da ultimo esaminato, è agevole osservare che se è vero che di fronte alla crescita della spesa pubblica le risposte, da parte dei singoli Paesi dell'area europea, sono state le più varie, è anche indubbio che, specie a partire dagli anni Novanta, con particolare riguardo al nostro ordinamento interno, possono individuarsi alcune "chiare" traiettorie evolutive comuni (accomunate, a loro volta, può dirsi, dal tentativo di operare una "*fuga dalla spese*"…).

Della prima, s'è avuto modo di ragionare in precedenza: trattasi della tendenza ad accentuare il decentramento della spesa verso i livelli di governo locale (in corrispondenza dell'attuazione della c.d. "sussidiarietà verticale"), attraverso il trasferimento della gestione di determinati servizi

[159] A proposito dell'«indeterminatezza» ed «ambiguità», del testo costituzionale e dei conseguenti ampi spazi di manovra lasciati all'interprete, cfr. D.P. Giarda, *La favola del federalismo fiscale,* in *Federalismo fiscale tra diritto ed economia*, cit., 76.

[160] Cfr., al proposito, *supra*, le note da 111 a 115.

[161] Cfr., in tal senso, *ex multis*, P. Giarda, *Il pareggio di bilancio nella Costituzione: una prospettiva economica*, in *http://www.astrid-online.it/COSTITUZIO/Documenti/Piero-Giarda-25-ottobre-2011.pdf*, 11. Che, peraltro, un tale assunto sia suscettibile di "revisioni" è dato di vedere nell'affermazione, in sede istituzionale, dell'idea secondo cui «Non c'è nessuna norma, nel Titolo V, che preveda l'accollo allo Stato del costo dei LEP: ad essi si applica, come a tutte le altre spese per le funzioni pubbliche, il disposto del comma 4 dell'art. 119 Cost.»; mentre ci sarebbe «una garanzia generale di finanziamento di fabbisogni di spesa "normali" date le caratteristiche dell'ente e all'interno di questo finanziamento l'ente dovrà trovare le risorse per soddisfare i LEP» (v., il Documento dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali: "*LEP e perequazione finanziaria*", approvato nella riunione generale del 7 settembre 2006 e presentato al Ministro dell'Interno, in *http://osservatorio.interno.it/studi/20060907lep.pdf*, 4-5). Del resto, secondo l'allora Ministro Sacconi «Le Regioni devono, con entrate proprie o derivate non importa» (sic!) «garantire l'organizzazione di un adeguato sistema di servizi sociosanitari tarati sui Lea, il tutto sulla base dei costi migliori. Vuol dire che i Lea sono garantiti dappertutto? No, ma neppure adesso. Noi li garantiamo in teoria, poi l'amministratore locale deve essere capace di offrirli; se non è capace deve essere commissariato. Si devono cambiare le regole del gioco. Il federalismo fiscale si sostiene sulla sanzione del commissariamento, che nel Sud può essere rivoluzionario. I Lea sono un benchmark, un riferimento, non un diritto» (in *http://www.ftsa.it/_files/download/Allegati/tagli%20fnps/fnps_nazionale_n.pdf*, 7).

pubblici – coi relativi costi – agli enti più "prossimi" agli amministrati. Preme, adesso, focalizzare l'attenzione sulla seconda: il coinvolgimento, cioè, nell'accresciuta compartecipazione al finanziamento da parte dei beneficiari[162].

In una tale ricerca di moduli alternativi di "gestione" del *welfare*, infatti, si è fatto leva non solo su di una maggiore promozione del "senso di responsabilizzazione" individuale (con annessa la valorizzazione di forme integrative di tipo assicurativo), ma, altresì, sul ridimensionamento del carattere universalistico di taluni servizi (i più costosi) erogati dallo Stato, e financo di prestazioni rientranti nei livelli essenziali, finendosi per addossare sui singoli usufruitori (delle prestazioni), parte di quei costi che potrebbero – e, nel caso di LEP, si può pensare, dovrebbero – essere coperti da finanziamenti connessi esclusivamente alla fiscalità generale. Ciò che, per vero, potrebbe, già di per sé, sollevare perplessità nella misura in cui si riveli capace di non "costringere", più di tanto, ad operare, proprio, per l'appunto, nell'ambito della fiscalità generale (contribuendo, con ciò stesso all'attuazione del dettato costituzionale), ma a tutto vantaggio di politiche di settore diverse[163].

Ad ogni modo, il meccanismo di contribuzione dei singoli (assistiti) ai costi delle prestazioni (c.d. "*ticket*"), concorre, attualmente – anche in forza del sostanziale avallo della giurisprudenza costituzionale[164] – a pieno titolo alle disponibilità finanziarie complessive per il finanziamento della spesa pubblica di settore.

---

[162] Che, peraltro, si tratti di una "traiettoria evolutiva" che va ben oltre i confini di casa nostra è confermato dalla stessa Commissione europea, la quale non ha mai fatto mistero di guardare con fiducia e favore alla «chiara» tendenza che va manifestandosi da tempo negli Stati membri con riguardo ai servizi di interesse generale, per cui «gli Stati membri hanno abolito in misura crescente i diritti esclusivi di fornitura di servizi di interesse generale e hanno aperto i mercati a nuovi operatori», in ragione della sua idoneità a rendere «più trasparenti i costi di fornitura dei servizi di interesse generale e le relative scelte politiche» e ad arricchire «il dibattito politico su questi servizi» così nel "*Libro verde*", cit., §87.

[163] Là dove parte della dottrina ha avuto modo, ancora di recente, di mettere in guardia sull'importanza «in un sistema economico ed economico-finanziario che accelera in maniera più che proporzionale le possibilità di guadagno e di profitti da parte dei detentori di capitali, condannando inevitabilmente ad una posizione di perdurante subalternità quanti si trovino in condizioni disagiate», del «ruolo del soggetto pubblico (pena la perdita del proprio senso di valore)», al fine di svolgere «una funzione di "perequazione" e di "redistribuzione"» (così F. POLITI, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione Repubblicana*, Torino, Giappichelli, 2011, 102; e, da punti di vista differenti, C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Milano, Giuffré, 2011, 8 e ss.; e E. DICIOTTI, *Sulla distinzione tra diritti di libertà e diritti sociali: una prospettiva di filosofia analitica*, in *Quad. cost*., 2004, 762).

[164] Ed infatti, quando ne ha avuto occasione, il giudice costituzionale ha acconsentito allo «scopo perseguito» dal *ticket* quello, cioè, «di evitare [da una parte] l'aumento incontrollato della spesa sanitaria, derivante dall'inesistenza di ogni forma di compartecipazione ai costi da parte degli assistiti, e, dall'altra, quello di non rendere più o meno onerose nelle diverse Regioni prestazioni che si collocano nella fascia delle prestazioni minime indispensabili per assicurare a tutti i cittadini il godimento del diritto alla salute». Chiarendo, altresì, che l'«esigenza di adottare misure efficaci di contenimento della spesa sanitaria e la necessità di garantire, nello stesso tempo, a tutti i cittadini, a parità di condizioni, una serie di prestazioni che rientrano nei livelli essenziali di assistenza (entrambe fornite di basi costituzionali messe in rilievo dalla giurisprudenza di questa Corte), rendono compatibile con la Costituzione la previsione di un *ticket* fisso, anche se non si tratta dell'unica forma possibile per realizzare gli obiettivi prima indicati» (v. la sent. n. 203 del 2008).

Da una tale situazione né e scaturita, si noti, un po' come per il "servizio universale", l'esigenza di coniugare «una necessaria opera di contenimento della spesa» (v. le sentt. n. 271 del 2008 e n. 330 del 2011, nonché, con più specifico riguardo al *ticket*, già la sent. n. 279 del 2006) con la garanzia della *continuità dell'erogazione della prestazione*, e, altresì, del rispetto del principio della *sostenibilità economica dei costi* da parte degli utenti[165]. Il che è tanto più vero se si ammette, come fa il giudice delle leggi, che «dell'offerta concreta fanno parte non solo la qualità e quantità delle prestazioni che devono essere assicurate sul territorio, ma anche le soglie di accesso, dal punto di vista economico, dei cittadini alla loro fruizione» (v., da ultimo, la sent. n. 187 del 2012[166]). Tuttavia, il fatto che tale meccanismo tenga a parametro il *livello di reddito*, garantendo la gratuità della prestazione (solamente) agli individui meno abbienti, induce a riflettere sull'importanza di un efficace *censimento dei contribuenti*[167]: pena, il rischio concreto di una iniqua duplicazione impositiva sempre sugli stessi soggetti[168].

A ben vedere, però, l'elenco dei problemi non risulta certamente esaurito. Così, al di là di taluni elementi di debolezza (veri e propri "*bug*" del sistema) che sono nel tempo emersi e che hanno riguardato proprio quei "pilastri" delle c.d. "riforme federalistiche" (sanitaria e fiscale) di cui s'è più sopra riferito (calcolo del fabbisogno e perequazione)[169], quanto da ultimo considerato conduce a

[165] Per ancora diverso profilo, è necessario, ci pare, che un tale pagamento diretto, da parte del singolo, vada a coprire non solo "una quota", ma, una *quota minimale* (per così dire, "simbolica"/in funzione deterrente) del complessivo costo della prestazione, finendo, altrimenti, il *ticket* stesso, per costituire una forma a tutti gli effetti di tassazione, ovvero una vera e propria "contropartita" della prestazione ottenuta.

[166] Può non essere inutile rilevare che nella pronuncia in questione la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 1, lett. *d)*, del d.l. n. 98 del 2011 (conv. nella legge n. 111 del 2011), nella parte in cui prevedeva che le misure di compartecipazione (ai costi dell'assistenza farmaceutica) fossero introdotte "con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro della salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze". Secondo la Corte, infatti, lo «Stato può esercitare la potestà regolamentare solo nelle materie nelle quali abbia competenza esclusiva» e non in un caso, come quello in esame, caratterizzato da una «concorrenza di competenze» (LEP: di potestà legislativa esclusiva statale, e coordinamento della finanza pubblica e alla tutela della salute: di potestà legislativa concorrente), in cui, peraltro, non sarebbe stato nemmeno possibile tracciare una «precisa linea di demarcazione» tra le competenze, né «individuarne una prevalente» (sent. n. 187 del 2012).

[167] Circa l'imprescindibile legame tra organizzazione, sviluppo e stesso mantenimento dello Stato apparato e l'identificazione dei "propri" consociati e, più in generale, di chi si trova sul territorio ordinamentale, ci permettiamo di rinviare a L. TRUCCO, *Introduzione allo studio dell'identità individuale nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 76 e ss.

[168] Ciò che è tanto più verosimile se si pensa che la compartecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria è stato introdotto col dichiarato intento (oltre che di prevedere per i cittadini una forma di responsabilizzazione nei confronti dell'appropriatezza del consumo sanitario) «di consentire allo Stato di provvedere alla copertura dei non indifferenti costi derivanti dal funzionamento del Servizio sanitario nazionale» (v., al proposito, il c.d. "*Libro Bianco*", cit., 57).

[169] In particolare, l'applicazione dei "criteri di riparto" delle risorse da assegnare a ciascuna Regione, è parsa non sempre in grado di cogliere gli effettivi fabbisogni regionali, giungendo, talora, addirittura a «favorire arbitrariamente alcune Regioni a danno di altre»; dal canto loro, i perduranti ritardi e le inerzie nel riparto delle risorse dovute a titolo di "perequazione" avrebbero finito per compromettere «l'effettivo funzionamento dell'intero meccanismo di

rilevare la grave carenza di basi informative (c.d. "*gap* informativo"), persino di tipo anagrafico e contabile (!) a tutt'oggi sussistente. Anzi, in quest'ottica, non senza un qualche paradosso, alle stesse riforme c.d. "federaliste" deve scriversi proprio il merito di avere portato, per così dire, ad "alzare il coperchio della pentola"[170], col disvelare, per l'appunto una situazione, a questo riguardo, al limite dell'anarchia, ed ulteriormente aggravatasi in forza dell'intervenuta maggiore autonomia degli enti "decentrati" (risultando, in modo per certi versi paradossale, per l'apparato centrale, ancora più difficile venire in possesso delle informazioni necessarie ad un sistema anagrafico efficiente, e, con esso, più nello specifico, ad un qualche decollo della riforma…[171]).

Insomma, ciò dimostra come, invece di partire "dalle fondamenta" – e cioè, per l'appunto, con l'accertamento del possesso e l'aggiornamento dei dati –, si sia partiti "dal tetto", senza avvedersi del rischio, così facendo, di non riuscire (più) a prendere le "giuste misure" dell'edificio. Così che può non sorprendere che, da ultimo, proprio a tal fine, siano stati attribuiti (v. gli artt. 4 e 5 del c.d. decreto-Bondi[172]) poteri ispettivi assai incisivi su tutte le amministrazioni pubbliche ad un organo "monopersonale" (il c.d. "supercommissario per la *spending review*"). E fa quanto meno riflettere (circa l'adeguatezza del mezzo), la scelta operata dal d. lgs. n. 216 del 2010 di addivenire all'"identificazione delle informazioni e dei dati di natura strutturale e contabile necessari" per la determinazione dei "fabbisogni standard", acquisendoli, tra l'altro, "tramite rilevazione diretta con appositi questionari" (!) "da inviare ai Comuni e alle Province, anche ai fini di una riclassificazione o integrazione delle informazioni contenute nei certificati contabili" (*ex* art. 4, lett. *a*))[173]. Per contro, si guarda con favore sia alla previsione (da parte della menzionata legge sul c.d. "federalismo fiscale", e della nuova legge di contabilità nazionale n. 196 del 2009) dell'armonizzazione dei bilanci e dei sistemi contabili delle pubbliche amministrazioni[174]; sia, più,

---

finanziamento, ostacolando la piena realizzazione degli obiettivi di solidarietà interregionale» (v., per tali considerazioni, il c.d. "*Libro Bianco*", cit. 52-53).

[170] Cfr., sul punto, L. ANTONINI, *Il federalismo fiscale. Più società e meno Stato*, in *http://www.sussidiarieta.net/files/Antonini.pdf*, 11; e, in senso analogo, A. COMINO, A. DE MARCO, A. NATALINI, *La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Welfare e federalismo*, cit., 136 e ss.

[171] Cfr., sul punto, M.C. GUERRA, *Federalismo, in gioco il finanziamento dei Lep*, cit., 97.

[172] Trattasi, per la precisione, del d.l. 7 maggio 2012, n. 52 (recante "Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica"), conv. nella legge 6 luglio 2012, n. 94.

[173] Su questa base, il Dipartimento delle Finanze ha pubblicato due decreti direttoriali, il primo (del 30 maggio 2011) riguarda le "Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo", mentre il secondo (del 25 febbraio 2012) concerne le "Funzioni di Istruzione pubblica" e le "Funzioni riguardanti la gestione del territorio" (v.li in *http://opendata.sose.it/fabbisognistandard/*).

[174] Per quanto riguarda la disciplina di armonizzazione degli schemi di bilancio e dei sistemi contabili, v. il d. lgs. n. 118 del 2011 per le Regioni e gli enti locali e il d. lgs. n. 91 del 2011, per le amministrazioni pubbliche diverse dagli enti territoriali, in attuazione, rispettivamente, della delega recata dalla ridetta legge sul c.d. federalismo fiscale (n. 42 del 2009) e dalla delega prevista nella legge di contabilità e finanza pubblica (n. 196 del 2009).

in generale, alla riconduzione, da parte della riforma costituzionale del 2012[175], della "materia" "armonizzazione dei bilanci pubblici" dalla competenza concorrente (terzo comma) alla competenza esclusiva dello Stato (secondo comma dell'art. 117 Cost.)[176].

Per diverso profilo, la riforma del Titolo V ha messo in luce la (perdurante) mancanza di "luoghi" e di "modi" istituzionalizzati di concertazione[177], per cui è stata inevitabile una certa, discutibile, "improvvisazione", vuoi nella messa a punto della necessaria "strumentazione" (si veda, ad es., ancora da ultimo, l'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, *ex* art. 5 della legge n. 42 del 2009 e, ora, *ex* art. 33 e ss. del d. lgs. n. 68 del 2011)[178], vuoi nella scelta (nell'apprestamento di moduli quanto meno "opachi"[179]) dei soggetti chiamati a contribuire all'attuazione della stessa riforma (la SOSE s.p.a.)[180].

---

[175] Trattasi, per la precisione, della legge cost. n. 1 del 2012, recante "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale".

[176] È possibile, peraltro, pensare che sia stato anche nella comprensione di un tale ordine di problemi che, la Corte costituzionale, non appena ne ha avuto occasione, ha tenuto a precisare «che la previsione di *obblighi informativi* è di per sé inidonea a ledere sfere di autonomia costituzionalmente garantita» ed a chiarire come il coordinamento finanziario richieda «per la sua stessa natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo», da parte del "livello centrale" (v. la sent. n. 35 del 2005; e, pur sempre nell'ottica di favorire il reperimento delle informazioni utili ad assicurare il perseguimento delle politiche di finanza pubblica, la sent. n. 162 del 2007; la sent. n. 240 del 2007; e la sent. n. 370 del 2010).

[177] Cfr., sul punto, F. PIZZETTI, V. NICOTRA, *Nuova governance istituzionale e coordinamento fra livelli di governo*, *Il federalismo fiscale*, cit., 69; e l'approfondita analisi di S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e regioni*, cit., 158 e ss., e

[178] Sul punto, v., *amplius*, P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2009, 268 e ss.

[179] Della «progettazione» dei fabbisogni standard si occupa (*ex* art. 5 del d. lgs. n. 216 del 2010) la Società per gli studi di settore – S.O.S.E. s.p.a. (se del caso, con la collaborazione di IFEL, l'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale). La S.O.S.E. s.p.a., secondo quanto si apprende dal suo sito telematico è collegata alla SOGEI, vale a dire, «la Società di *Information and Communication Technology* del ministero dell'Economia e delle Finanze» creata per realizzare una moderna Anagrafe Tributaria. Si noti, peraltro, come entrambe le società risultino "controllate" dal Ministro (Tremonti) che ha presentato il suddetto decreto n. 216 del 2010 sulla "determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province" (all'evidenza, non senza che se ne possa ricavare un "qualche" conflitto di interessi…).

[180] È possibile, peraltro, considerare come, a fronte della delicatezza dei dati di cui, tali soggetti, in ragione dell'attività "istituzionale" svolta, stanno venendo in possesso, i risultati (in particolare, aggiornamento dell'anagrafe fiscale, nonché «più ampia integrazione tra le pubbliche amministrazioni, centrali e periferiche»: v. il loro sito web) a cui si sono impegnati, tali da superare, in prospettiva, le «difficoltà di dialogo generate dalla riforma tributaria degli anni '80», stentino a prender forma. Così, a più di mezzo secolo di distanza, ci si trova ancora a discutere e ragionare su come "rimediare" a molti dei "difetti" del sistema di finanza pubblica che erano già emersi in sede costituente (ci si riferisce, in particolare, oltre che ad una "chiara ripartizione di funzioni e di poteri fra Stato ed Enti locali", alla ineguale distribuzione della pressione tributaria locale; all'eccessiva molteplicità ed alla mancanza di coordinamento dei tributi; all'insufficienza delle entrate ordinarie necessarie alla copertura delle spese obbligate; nonché alle inefficienze derivanti dall'affidamento dell'accertamento a livelli di governo non adeguati, ovvero facilmente influenzabili da interessi del tutto partigiani).

10. IL FINANZIAMENTO DELLE "POLITICHE SOCIALI" NELLA C.D. "EUROZONA"

Sul terreno dei "servizi alla persona" (segnatamente, dei servizi non economici di interesse generale) si sta, peraltro, giocando anche l'affermazione di un determinato «modello europeo di società[181]». Nel tempo attuale, a consolidare un tale convincimento concorre la consapevolezza della frequenza con cui le crisi economico-finanziarie, storicamente, si sono accompagnate a cambiamenti di paradigma delle forme di Stato[182].

Del resto, in questa direzione, si è orientato anche il Parlamento europeo, col sottolineare la «necessità di evitare che l'attuale crisi finanziaria e economica e le future proposte economiche pongano in pericolo lo sviluppo dei servizi sociali di interesse generale», pregiudicando «a lungo termine la crescita del tasso di occupazione, la crescita economica dell'UE, l'aumento dei contributi fiscali e la promozione dell'uguaglianza tra donne e uomini»[183].

Preso atto, comunque, del fatto che allo stato odierno di sviluppo del processo di integrazione eurounitario agli Stati spetta ancora la conduzione delle politiche sociali (v., *supra*, il §6)[184], e all'Unione europea esclusivamente di contribuire – per la parte di sua competenza – al (co)finanziamento di progetti specifici in materia[185], sembra fuori discussione che, anche per questa

[181] V. Commissione, COM(2004) 374 def., del 12 maggio 2004 (Libro bianco "sui servizi di interesse generale"), §1, 4. Sull'evoluzione delle politiche sociali nell'Unione europea, v. in dottrina, *ex multis*, P. COSTANZO, *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea*, in *http://www.giurcost.org/studi/CostanzoBelem.htm*; S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, il Mulino, 2012; nonché, ci si consenta, L. TRUCCO, *La nozione di "esclusione sociale" fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, in P. Costanzo (cur.), *Diritti sociali e servizio sociale. Dalla dimensione nazionale a quella comunitaria*, Milano, Giuffré, 2005, 119 e ss.

[182] Si pensi, solo per fare alcuni esempi, all'impatto che esse ebbero nel decretare il passaggio dallo Stato assoluto allo Stato liberale e la fine degli Stati socialisti; ma anche nel consacrare il "*new deal*" roosveltiano. Con particolare riguardo, poi, al «superamento dello stato liberale» in forza delle «"pressioni"dei gruppi organizzati» e, successivamente, alla «crisi del modello » dello stato sociale, v. partic., G. BOGNETTI, *Lo Stato e i gruppi di interesse negli ordinamenti borghesi*, Milano, Giuffré, 1998, rispettivamente 123 e ss. e 142 e ss.; v., inoltre, la relazione di G. RAZZANO, *Lo "statuto" costituzionale dei diritti sociali*; e, per diverso profilo il contributo di A. MORELLI, *Il carattere inclusivo dei diritti sociali e i paradossi della solidarietà orizzontale.*

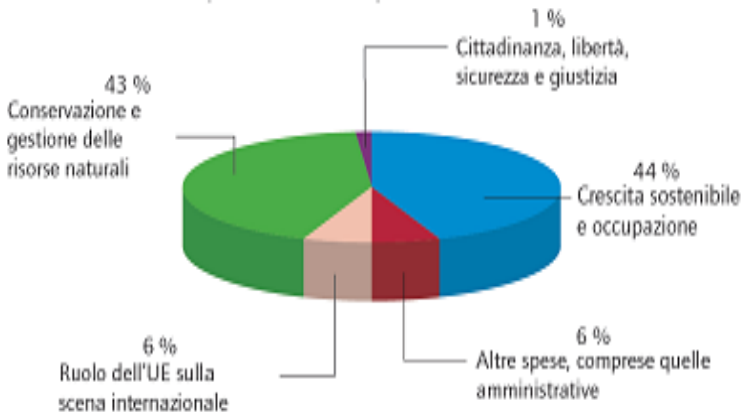
[183] V. la Risoluzione del Parlamento europeo del 5 luglio 2011 (2009/2222(INI)), §§3, 4, in cui si tiene a sottolineare, «che la crisi economica e finanziaria e le politiche di austerità imposte agli Stati membri non devono fomentare il disinvestimento nei SSIG», occorrendo, «al contrario, date la loro importanza e natura assolutamente essenziali […] puntare a un maggiore consolidamento degli stessi per far fronte alle esigenze dei cittadini» (§30); considerandosi, altresì, come i trattati impegnino «l'UE e gli Stati membri a sviluppare l'economia sociale di mercato e conservare il modello sociale europeo» (§33), e i governi degli Stati membri a «garantire un quadro finanziario per i SSIG che assicuri la continuità dei servizi e un finanziamento stabile, nonché redditi e condizioni di lavoro dignitosi e formazione per i dipendenti e gli assistenti che forniscono i servizi» medesimi (§34).

[184] Inclusa, si precisa, la messa a punto delle strumentazioni per garantire l'erogazione ed il finanziamento dei servizi di interesse generale di rilevanza non economica (v., ad es., i servizi sociali).

[185] Attraverso, principalmente, il Fondo europeo di sviluppo regionale (*ex* artt. 174-178 TFUE) ed il Fondo sociale europeo (ora *ex* artt. 162-164 TFUE, ma può essere di un qualche interesse notare come la sua istituzione fosse già stata prevista nel 1957, dal Trattato di Roma). Si rammenta, inoltre, che le entrate dell'UE derivano dai contributi degli Stati

strada, l'Unione possa svolgere «un ruolo importante in tale ambito», con l'aiutare gli Stati membri "a modernizzarsi e ad adattarsi a nuove condizioni, eventualmente dando anche voce alle esigenze dei cittadini in merito alla loro qualità e quantità[186]".

Spesa dell'Unione europea nel periodo 2007-2013[187]



Tuttavia, attualmente, è soprattutto nei confronti dei Paesi appartenenti alla c.d. "zona euro" che sono esercitati i condizionamenti più forti nella conduzione delle politiche sociali. È noto, infatti, che l'adesione all'Unione economica e monetaria ha comportato l'accettazione di vincoli ben precisi (c.d. "*parametri di Maastricht*")[188]. E che tali parametri sono rimasti intatti all'indomani del c.d. "Patto di stabilità e crescita" del 1997 (primo tentativo di coordinare le politiche fiscali degli Stati membri della zona euro), ed altresì, a dispetto del rigore lamentato da più parti[189], con la

membri, da dazi all'importazione sui prodotti provenienti dall'esterno dell'Unione e da una percentuale dell'IVA riscossa da ciascun paese (la discussione dell'entità del bilancio e la ripartizione delle risorse vede il coinvolgimento di Commissione, Consiglio e Parlamento, mentre dell'effettiva esecuzione della spesa si occupano solo Commissione e Stati membri).

[186] V. la Risoluzione del Parlamento europeo del 5 luglio 2011 (2009/2222(INI)), cit., §12.

[187] Il grafico è tratto da *http://www.fondieuropei2007-2013.it/sezioni/schedass.asp?id=254*.

[188] Con riguardo (all'epoca, ai sensi dell'art. 109 J del TCE) a stabilità dei prezzi, tasso di cambio, tassi di interesse a lungo termine, e "sostenibilità della situazione della finanza pubblica". Là dove una tale "sostenibilità" sarebbe scaturita dal conseguimento di una situazione di bilancio pubblico non caratterizzata da un disavanzo eccessivo", ovverossia da un bilancio che presentasse:

- un rapporto tra il disavanzo pubblico annuale e il prodotto interno lordo (PIL) non superiore al 3% alla fine dell'ultimo esercizio finanziario concluso; ed
- un rapporto tra il debito pubblico lordo e il PIL non superiore al 60% alla fine dell'ultimo esercizio di bilancio concluso.

[189] Si rammenti, al proposito, come persino l'allora Presidente della Commissione, Romano Prodi, avesse reputato il "patto" "inattuabile" per la sua rigidità (v., sul punto, ad es. A. CARRUBBA, *Patto europeo di stabilità senza sviluppo,* in

GRUPPO DI PISA

stipula del Trattato di Lisbona[190]. Mentre è stata, da ultimo, la ben nota "crisi economica greca" a gettar luce su uno dei principali limiti dell'Unione economica e monetaria: l'inadeguatezza, cioè, della procedura prevista per *deficit* eccessivi (PDE) e, particolarmente, del sistema "di monitoraggio" e sanzione in caso di sforamenti dei predetti parametri[191], da parte delle Istituzioni UE. Alla c.d. "*crisi del debito sovrano*", l'Unione europea ha risposto con la messa a punto del "Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* dell'Unione economica e monetaria" (TSCG), (meglio noto come "*Fiscal compact*", o "patto di bilancio")[192] il quale, tra l'altro, ha posto le basi per un monitoraggio più rigoroso all'interno della zona euro, prevedendo l'eventuale coinvolgimento (nell'ambito della suddetta procedura) del giudice di Lussemburgo (*ex* art. 8).

Tale nuovo trattato ha introdotto una serie di principi (subito denominati, giornalisticamente, "regole d'oro"[193]) tesi a favorire l'equilibrio di bilancio[194].

Per quanto qui maggiormente rileva, è stato stabilito che le norme concernenti il *pareggio di bilancio* devono essere inserite in «disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio» (*ex* art. 3, comma 2). A quest'ultimo riguardo, i primi commentatori si sono trovati divisi tra chi ha visto nel *fiscal compact* un'occasione per l'approfondimento del processo di integrazione eurounitario[195], se non addirittura un passo inevitabile nel processo di attrazione delle politiche fiscali nell'ambito dell'UEM[196]; e chi, invece, ha visto in esso un'ulteriore riprova del perseguimento, da parte delle Istituzioni UE, di un modello neoliberale e neoliberista che starebbe spingendo per la contrazione dei diritti e delle politiche sociali (facendo sì che «sempre

---

http://www.qds.it/5745-patto-europeo-di-stabilita-senza-sviluppo.htm). Circa i condizionamenti del Patto di stabilità e crescita sul quadro normativo – e financo costituzionale – interno, cfr. A. MUSUMECI, *La legge finanziaria*, Torino, Giappichelli, 2000, 97.

[190] V., ora, l'art. 126, §2, del TFUE, e l'art. 1 del Protocollo (n. 12) sulla procedura per i disavanzi eccessivi.

[191] Cfr., sul punto, Corte di Giustizia in causa C-27/04, del 13 luglio 2004 *Commissione vs Consiglio*.

[192] Adottato dal Consiglio europeo il 30 gennaio 2012 e firmato a margine della riunione del Consiglio europeo del 1-2 marzo 2012 da 25 Stati dell'Unione europea.

[193] V., ad es., il Sole24ore del 2 marzo, *Ecco le regole d'oro del* fiscal compact *http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-03-02/ecco-regole-fiscal-compact-171532.shtml?uuid=AaKBI00E*

[194] In questo senso, è stato sancito il vincolo per gli Stati aderenti di presentare un deficit strutturale che non deve superare lo 0,5% del Pil e, per i Paesi il cui debito è inferiore al 60% del Pil, l'1% ed ha consacrato, altresì, il mantenimento del deficit pubblico, come previsto dal Patto di stabilità e crescita, sempre al di sotto del 3% del Pil (*ex* artt. 3 e 4), prevedendosi, in caso contrario, l'attivazione di correzioni e sanzioni automatiche, nonché misure di monitoraggio da parte delle istituzioni europee (*ex* art. 5).

[195] Cfr., in tal senso, ad es., G. PITRUZZELLA, *Presentazione* alla *Relazione annuale dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato*, 2012, 3.

[196] Cfr., in tal senso, ad es., il documento presentato da Confindustria, insieme a ABI, ANIA, Alleanza delle Cooperative e Rete Imprese Italia, "*L'Italia e il futuro dell'euro e dell'Unione Europea. Le proposte delle imprese*", in *http://www.confindustria.it/Conf2004/DbDoc2004.nsf/0/03c32f625bbf8b62c1257a4f003d580a/$FILE/Le%20proposte%20delle%20imprese.pdf*, 2.

più gli Stati [tendano] a diventare funzionali ai mercati[197]», e non viceversa). Le analisi maggiormente critiche sono più particolarmente provenute, ci pare, dalla "Scuola keynesiana"[198], in ragione del fatto che i vincoli sarebbero intervenuti nel momento sbagliato (dato che, si sostiene, nell'ambito di cicli economici negativi la spesa pubblica, lungi dall'essere ridotta, dovrebbe, semmai, essere valorizzata).

Senza soffermarci oltre sul tema, ci si limita ad osservare come il quadro che s'è per sommi capi descritto abbia finito per rendere improrogabile, per il nostro Paese, farsi carico della presenza di un debito pubblico gigantesco (v. il grafico in fine del presente paragrafo)[199], generatore, a sua volta, esponenzialmente, di debito, a causa del pagamento di interessi (sempre più alti) su interessi, che a loro volta sono all'origine dell'incremento della spesa dello Stato (c.d. spesa per il "servizio del debito"). Tendenza, questa, che, si badi, non solo non ha trovato un "argine" nella revisione costituzionale del Titolo V[200], ma non ha risparmiato nemmeno lo stesso settore sanitario, dato che (come rileva nel grafico che segue subito appresso), a dispetto delle riforme sperimentatesi nel tempo, il "costo" del comparto lungi dal diminuire, è, all'opposto, aumentato (pure restando, come si segnalava *supra*, al §8, perfettamente in linea con la media OECD)[201].

---

[197] Così N. LONGO, *I livelli essenziali della prestazioni quale clausola di omogeneità sul territorio nazionale*, cit., 98.

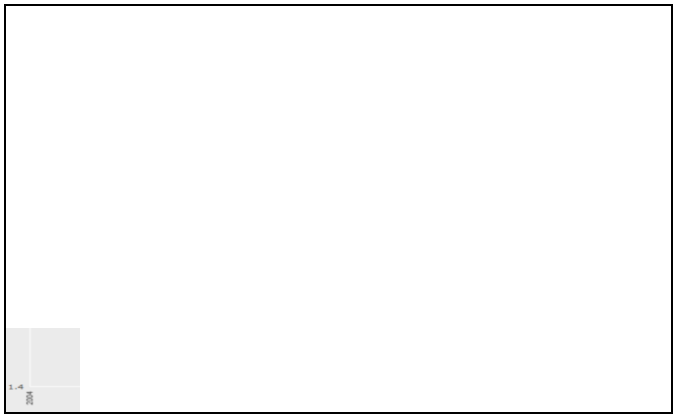
[198] Cfr., al riguardo, *Cinque premi Nobel: "Pareggio di bilancio? Una camicia di forza per l'economia"* *http://www.ilfattoquotidiano.it/2012/03/14/cinque-nobel-pareggio-bilancio-camicia-forza-economica-sbagliato-metterlo-nella/197071/*, del 14 marzo 2012.

[199] Il debito pubblico italiano, stimato in circa 1.900 miliardi di euro (in assoluto tra i più elevati e certamente "irrispettoso" dei c.d. "parametri di Maastricht", di cui, *supra*, alla nota 158), ha, come intuibile, una elevata incidenza sul prodotto interno lordo, pari a circa il 120 per cento del Pil nazionale.

[200] In questo quadro porta a riflettere apprendere che «secondo l'Eurispes tra il 2000 e il 2005 la spesa per la dirigenza dei Ministeri centrali è aumentata del 97,9%1» mentre «la Corte dei Conti ha evidenziato che il numero dei dirigenti dei Ministeri centrali, dopo la riduzione di circa 1.000 unità tra il 1991 e il 1998 (da 5.600 a 4.600), ha ripreso a crescere superando nel 2002 la soglia di 5.900 unità» e «lo stesso è avvenuto per la spesa delle Amministrazioni centrali (Ministeri)», per cui tra il 2000 e il 2007 la spesa totale risulta «aumentata del 20%, sospinta esclusivamente dalle spese per il personale, che hanno registrato un balzo del 24%3» (v. lo studio dell'Osservatorio regionale sul federalismo, *Federalismo e competitività. Verso una riforma per lo sviluppo economico e sociale del Paese*, 2009, 5).

[201] Ed infatti, come si fa attenzione a segnalare nella Relazione di accompagnamento allo "*Schema di disegno di legge di attuazione dell'articolo 119 della costituzione: delega al governo in materia di federalismo fiscale*" (del 3 settembre 2008, a pp. 2-3) nonostante le misure di contenimento previste nelle leggi finanziarie i costi per l'erario in un decennio risultano quasi raddoppiati «passando dai 55,1 miliardi del 1998 ai 101,4 miliardi del 2008». Più in generale, lo Stato è rimasto (*rectius*: è potuto rimanere) il "pagatore di ultima istanza" delle spese contratte dalle Regioni (e dagli enti locali), come dimostra emblematicamente lo stanziamento, ad opera del c.d. "decreto salva deficit" del giugno 2007 e con la finanziaria per il 2008, a mò di condono, "Al fine di garantire il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e di riequilibrio dei servizi sanitari regionali per il triennio 2007-2009" di ben 12,1 miliardi di euro a favore delle Regioni (Abruzzo, Campania, Lazio, Molise, Sicilia ed inizialmente pure la Liguria) coi conti "in rosso" proprio con riguardo al settore sanitario (v. il comma 796, lett. *b)*, dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, cit.).

SPESA SANITARIA[202]
(in migliaia di euro per abitante)



Com'è ormai purtroppo noto, una tale situazione può produrre un circolo vizioso (del c.d. "debito pubblico sovrano") in grado di compromettere la stessa "sovranità" sia come indipendenza dell'entità statale stessa nei rapporti internazionali (il debito può essere in mano ad investitori esteri…), sia come supremazia dello stesso in ambito interno, in ragione dei condizionamenti che, per ovvie ragioni, ne possono derivare sulle scelte di politica economica e, nei casi estremi, i rischi di insolvenza della stessa entità statuale (c.d. "*default*").

È in questo quadro che si è proceduto sul nostro piano interno alla modifica degli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione al fine, per l'appunto, come si diceva per l'innanzi, di introdurre il principio del "*pareggio di bilancio*" nel dettato costituzionale. Di una tale riforma rileva, qui, la mancata considerazione dei livelli essenziali delle prestazioni, se non "in negativo" (ovvero "nelle fasi avverse del ciclo economico" o al verificarsi di "eventi eccezionali" quali "gravi recessioni economiche", "crisi finanziarie", "gravi calamità naturali"…): ciò che può esser visto come un'occasione perduta, specie per chi auspicava una qualche, più nitida, indicazione (se non,

[202] Il grafico è reperibile in *http://www.istat.it/it/salute-e-sanit%C3%A0*.

addirittura, qualche "nuova idea"[203]) circa il metodo per il loro finanziamento. Soprattutto, non si può certo trascurare "la stretta" alla spesa per tutti i livelli di governo, comprese quelle forme di indebitamento che, storicamente, sono state fonte di finanziamento – e di investimento – per la "sana" spesa sociale[204]. Ciò che ha indotto ad interrogarsi circa la reale capacità di tale rigore finanziario di condurre a forme "più efficienti" (e comunque adeguate) di soddisfacimento dei diritti sociali (c.d. Stato sociale competitivo) favorendo, in questo senso, la crescita; o, all'opposto, a una riduzione delle prestazioni e, cioè, ad una ulteriore mortificazione del *welfare*, per come lo conosciamo.

L'aumento del debito pubblico in Italia sotto i vari governi

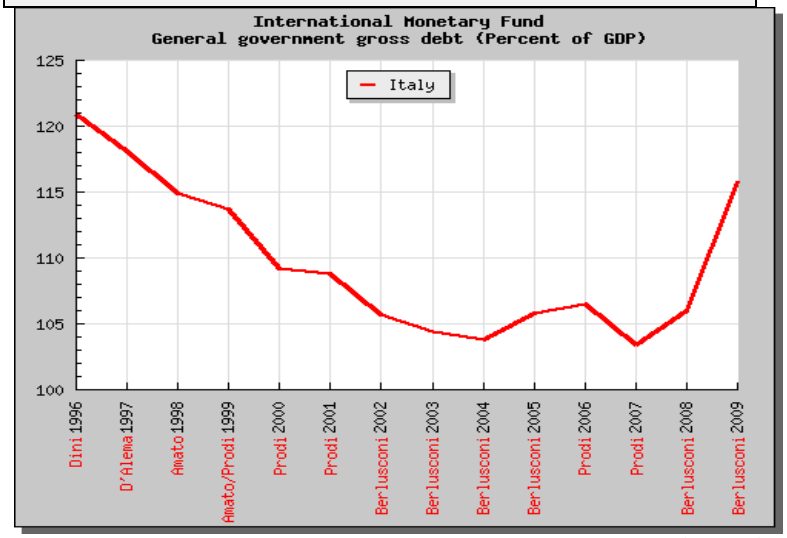
Anno	***Governi***	***Inflazione***	***Debito*** *(milioni di euro)*	***Rapporto debito/Pil***
1970	Rumor, Colombo	5,1%	14.285	40,5%
1971	Colombo	5,0%	17.585	45,7%
1972	Andreotti	5,6%	22.008	52,2%
1973	Andreotti, Rumor	10,4%	27.499	54,0%
1974	Rumor, Moro	19,4%	34.361	53,2%
1975	Moro	17,2%	43.205	58,4%
1976	Moro, Andreotti	16,5%	52.909	56,8%
1977	Andreotti	18,1%	64.063	56,6%
1978	Andreotti	12,4%	81.810	61,5%
1979	Andreotti, Cossiga	15,7%	98.632	60,6%
1980	Cossiga, Forlani	21,1%	118.038	58,0%
1981	Forlani, Spadolini	18,7%	146.410	60,1%
1982	Spadolini, Fanfani	16,3%	186.961	65,0%
1983	Fanfani, Craxi	15,0%	235.520	70,3%
1984	Craxi	10,6%	284.825	74,4%
1985	Craxi	8,6%	346.005	80,5%
1986	Craxi	6,1%	401.499	84,5%
1987	Craxi, Fanfani, Goria	4,6%	460.418	88,6%
1988	Goria, De Mita	5,0%	522.732	90,5%
1989	De Mita, Andreotti	6,6%	589.995	93,1%
1990	Andreotti	6,1%	667.848	94,8%
1991	Andreotti	6,4%	755.011	98,1%
1992	Andreotti, Amato	5,4%	849.920	105,0%
1993	Amato, Ciampi	4,2%	959.713	115,1%

[203] Cfr., ad es., per quanto riguarda la previsione di "riserve di bilancio" nella particolare esperienza brasiliana, la relazione di A.S. BRUNO, *Diritto alla salute e riserva del possibile. Spunti dal contesto brasiliano per osservare il "federalismo fiscale"*.

[204] Si rammenta, al proposito, che "a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014", lo Stato è chiamato ad assicurare "l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico" ed "Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali" (*ex* art. 81 Cost.). I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni, dal canto loro, "possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio" (*ex* art. 119 Cost.).

1994	Ciampi, Berlusconi	3,9%	1.069.415	121,2%
1995	Berlusconi, Dini	5,4%	1.151.489	120,9%
1996	Dini, Prodi	3,9%	1.213.508	120,2%
1997	Prodi	1,7%	1.238.172	117,4%
1998	Prodi, D'Alema	1,8%	1.254.388	114,2%
1999	D'Alema	1,6%	1.281.550	113,0%
2000	D'Alema, Amato	2,6%	1.300.269	108,5%
2001	Amato, Berlusconi	2,7%	1.358.351	108,2%
2002	Berlusconi	2,4%	1.368.897	105,1%
2003	Berlusconi	2,5%	1.394.339	103,9%
2004	Berlusconi	2,0%	1.445.826	103,4%
2005	Berlusconi	1,7%	1.514.408	105,4%
2006	Berlusconi, Prodi	2,0%	1.584.093	106,1%
2007	Prodi	1,7%	1.602.114	103,1%
2007	Prodi	1,7%	1.602.114	103,1%
2008	Prodi, Berlusconi	3,2%	1.666.637	105,8%
2009	Berlusconi	0,7%	1.763.676	116,1%
2010	**Berlusconi**	**1,6%**	**1.842.856**	**118,7%**
2011	**Berlusconi, Monti**	**2,7%**	**1.897.946**	**120,1%**

http //www.irpef.info/testi/debito.html
Fonte Banca d'Italia, Istat



http //www.tradingeconomics.com/italy/general-government-gross-debt-in-percent-of-gdp-imf-data.html

11. DAI LEA AI LIVEAS ED OLTRE (MA NON DI TANTO): SPECIFICITÀ E COMUNANZA DI PROBLEMI (ALLA LUCE DELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE)

Da quanto s'è detto, risulta dunque confermato come la delega (contenuta nella ridetta legge n. 42 del 2009) sia «stata chiaramente concepita avendo presente, di fatto, la sola spesa sanitaria (che rappresenta la più ampia componente della spesa regionale)[205]». Del resto, il settore sanitario

[205] Così M. C. GUERRA, *Audizione informale*, cit., 2; ed in senso analogo L. TORCHIA, nella *Premessa*, cit., 13.

presenta ormai da tempo (si rammenti che il Servizio sanitario nazionale è stato istituito dalla legge n. 833 del 1978) un fabbisogno finanziario (nazionale e regionale) "storicamente" determinato, così come una diffusione relativamente omogenea e strutturata del servizio su tutto il territorio nazionale, avvalentesi dell'applicazione di "protocolli" e, financo, di denominazioni delle prestazioni comunemente utilizzate e condivise[206]. Dal che non stupisce che si tratti non solo del settore più all'"avanguardia" nella regolamentazione dei LEP, ma anche dell'unico settore, per così dire, "di peso" – se si eccettuano quelli relativi all'istruzione e allo studio (v., *infra*, il § 12) ed al mercato del lavoro (di cui, peraltro, sembra ancora troppo presto tracciare un qualche bilancio)[207] – in cui è stato sinora possibile addivenire ad una qualche, sia pur controversa (come si vedrà ancora qui appresso) "determinazione" dei LEP medesimi (v., ad es., il menzionato d.lgs. n. 68 del 2011).

Un tale ambito, però, e qui sta il punto critico della situazione, è dotato di caratteristiche tali da renderne difficilmente replicabili, almeno nel breve periodo, gli esiti (caratteristiche ed esiti che, si badi, sono quelli di cui necessita la messa a punto di LEP di un qualche rilievo "sostanziale") con riguardo ad altri ambiti (specie se particolarmente complessi)[208]. Senza poi dire dei rischi (di vero e proprio "rigetto") che si corrono quando si prevedano "trapianti", per così dire, "meccanicistici", di metodo, senza tenere conto del "formato di base" su cui i metodi così "trapiantati" sono chiamati ad operare. Da questo punto di vista, il campo dell'assistenza sociale (art. 38 Cost.) costituisce un laboratorio privilegiato. Qui, infatti, fors'anche perché la materia ha trovato una propria compiuta

[206] V., *amplius*, al riguardo, R. BALDUZZI R. (cur.), *Trent'anni di Servizio sanitario nazionale: un confronto interdisciplinare*, Bologna, il Mulino, 2009.

[207] Ci si limita, al proposito, a riferire la modifica apportata, dal comma 33 dell'art. 4 della legge 28 giugno 2012, n. 92 (c.d. "Riforma Fornero"), all'art. 3 del d.lgs. n. 181 del 2000 (finanziaria 2007), con la sostituzione, in particolare, della rubrica: "Indirizzi generali ai servizi per l'impiego ai fini della prevenzione della disoccupazione di lunga durata", con la nuova "dizione": "Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i servizi per l'impiego". Al di là dell'aspetto puramente "nominalistico", una tale innovazione è stata vista con favore (pur con la riserva di verificarne le implicazioni «sul piano delle competenze delle regioni e degli enti locali») specie da parte di chi ritiene che «A distanza di più di un decennio [possa] essere di qualche utilità avviare una riflessione su alcune evidenti e comprovate distorsioni prodottesi a seguito dell'applicazione della disciplina emanata tra il 1997 e il 2000, tra le quali la sostanziale disomogeneità sul territorio nazionale dei risultati delle prestazioni dei servizi per il collocamento», sembrando «non trascurabile che la proposta di riforma del mercato del lavoro presentata dal governo – per molti aspetti senza dubbio perfettibile – sia volta ad introdurre nuove norme dirette a garantire i "livelli essenziali" delle prestazioni dei servizi per l'impiego svolti su tutto il territorio nazionale» (così E. PAPARELLA, *Riforma del mercato del lavoro e "livelli essenziali delle prestazioni" in materia di politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego*, in *http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Paparella_0.pdf*, 1-2). Per l'approfondimento del tema si rinvia, inoltre, allo studio di G. CANAVESI, *Livelli essenziali delle prestazioni e servizi per l'impiego. Brevi note su competenze, nodi normativi, strumenti regolatori*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2009, 333 e ss.; e ai contributi di E. ALES, M. DAU, *I livelli essenziali nel settore del lavoro*, in *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, Milano, Giuffrè, 2003, 329 e ss. e 339 e ss.

[208] Cfr., ad es., in tal senso, F. PIZZOLATO, *La procedura per la determinazione dei livelli essenziali di assistenza sociale*; nonché, *amplius*, sul tema, A. MARZANATI, *Il ruolo dello Stato nel policentrismo repubblicano: l'assistenza sociale*; ambo gli studi in *La tutela multilivello dei diritti sociali*, cit., rispettivamente a p. 317 e a p. 257 e ss.

"definizione", tutto sommato, di recente (v. l'art. 128 del d. lgs. n. 112 del 1998 e, quindi, la legge n. 328 del 2000), la situazione che rileva è pressoché speculare[209] a quella esistente in ambito sanitario. Pertanto, non solo risulta di difficile individuazione la "spesa storica" del settore e, con essa, del fabbisogno finanziario nazionale, ma, per di più, il sistema dei servizi sociali conosce un'accentuata disomogeneità a livello territoriale, e presenta un modesto grado di standardizzazione dell'offerta, fors'anche in ragione della spiccata "personalizzazione" delle prestazioni[210].

Sul "piano pratico", poi, non può certamente non prendersi atto di come il "settore sociale" stia conoscendo ormai da tempo una progressiva riduzione del finanziamento statale (v. grafico e dati più sotto riportati[211]). Sicché, al di là di ogni possibile considerazione sulla concreta volontà del legislatore di intervenire al riguardo, non stupisce che in un tale ambito – a dispetto della quantità e qualità degli studi[212] e delle proposte avanzate[213] – si stenti a definire compiutamente i livelli essenziali di assistenza (c.d. LIVEAS). Col pericolo, tra l'altro, come rilevato dalla Corte dei Conti, che «in mancanza di una chiara definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, la riforma [del c.d. "federalismo fiscale"] possa portare, non tanto ad un'auspicabile concentrazione delle risorse sulle condizioni effettivamente meritevoli, ma ad una ulteriore compressione delle politiche a sostegno dei non autosufficienti» e, più in generale, delle politiche sociali[214].

Italia: il finanziamento nazionale della spesa sociale: 2001-2013

[209] Cfr., sul punto, partic., M. C. GUERRA, *Audizione informale*, cit., 3; e R. FINOCCHI GHERSI, *I servizi sociali e l'assistenza*, in *Welfare e federalismo*, cit. 43 e ss.

[210] Cfr. a proposito di tali profili tematici, A. BANCHERO, *I livelli essenziali delle prestazioni nell'ambito dei servizi alla persona: dalla tutela della salute alla protezione sociale*, in *http://www.robertobin.it/REG10/Banchero.pdf*, 471 e ss.

[211] Si ripropongono il grafico e i dati che si trovano nel *Libro nero sul welfare italiano*, in *http://www.cesdop.it/public/Download/libro_nero_sul_welfare_italiano.pdf*, 7-8.

[212] V., *ex multis*, AA.VV., *Livelli essenziali delle prestazioni sociali. Dai principi alla pratica?*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, 2003; P.E. RANCI ORTIGOSA (cur.), *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni (ricerca promossa dall'Osservatorio sull'attuazione della Legge 328/2000)*, Milano, i Quid, 2008; e AA.VV., *Definire i livelli essenziali delle prestazioni*, Milano, i Quid, 2009.

[213] Tra queste, ad es., vi è la proposta – a nostro avviso problematica, specie per le ragioni che, sia pur *en passant*, si sono riferite – di "integrare" i LIVEAS nei LEA (v., al riguardo, E.A. FERIOLI, *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare statale al welfare municipale*, cit. 247 e ss.).

[214] V. Corte dei Conti, sez. un. di controllo, *Elementi per l'audizione sull'A.C. 4566 "Delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale"* (11 ottobre 2011) reperibile, tra l'altro, in *http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2011/delibera_52_2011_aud.pdf*, 18-19.

Gli stanziamenti complessivi dei fondi sociali negli anni 2001-2013 (1)													
milioni di euro	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Fondo nazionale per le politiche sociali al netto della quota INPS (2)	1071	1091	995	1032	557	825	1000	712	578	435	218	70	45
Fondo infanzia e adolescenza (destinato a 15 città)	44	44	44	44	44	44	44	44	44	40	39	40	40
Fondo non autosufficienza (comma 1264 finanziaria 2007)	0	0	0	0	0	0	100	300	400	400	0	0	0
Fondo inclusione sociale immigrati (comma 1267 finanziaria 2007) (3)	0	0	0	0	0	0	50	0	0	0	0	0	0
Fondo politiche giovanili (comma 1290 finanziaria 2007)	0	0	0	0	0	3	130	130	130	81	13	13	11
Fondo politiche della famiglia (comma 1250 finanziaria 2007) (4)	0	0	0	0	0	3	220	330	239	174	51	53	31
Fondo pari opportunità (comma 1261 finanziaria 2007)	0	0	0	0	0	3	50	44	30	3	17	17	17
Totale	**1.115**	**1.135**	**1.039**	**1.076**	**601**	**878**	**1.594**	**1.560**	**1.421**	**1.133**	**338**	**193**	**144**

Note:
(1) Dati effettivi fino al 2010 e, per il Fondo politiche sociali, fino al 2011 Altri dati come previsti dalla Legge di stabilità 2011
(2) Stanziamento totale, ivi comprese le integrazioni in corso d'anno, dove rintracciabili Nel valore indicato è compresa la quota gestita a livello ministeriale, mentre sono escluse le somme destinate, fino al 2009, all'INPS per il finanziamento dei diritti soggettivi e le somme del Fondo infanzia (di queste ultime si dà separata evidenza); sono comprese le somme stanziate per il reddito minimo di inserimento nel 2001 e per il piano asili nido nel 2004
(3) Il Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati è stato dichiarato incostituzionale nel 2008 e lo stanziamento 2008, pari a 100 milioni di euro, è stato riassorbito nel bilancio dello Stato
(4) Finanzia anche il piano straordinario asili nido nel 2009 riassegnate risorse a valere sul 2008 per 52,094 milioni

In attesa, dunque, di una qualche, eventuale, "attuazione" del ridetto d.lgs. n. 68 del 2011, nella parte che riguarda "le modalità di determinazione dei livelli essenziali" (*ex* art. 13), non è senza interesse ricordare che, fra le numerose proposte avanzate, v'è quella di non (ri)percorrere (nel settore socioassistenziale) l'approccio di tipo esclusivamente "quantitativo" utilizzato per i LEA

sanitari[215], ritenendolo insufficiente ed inadeguato, ma di integrarne ed arricchirne gli esiti anche di altri "elementi", ed in particolare, similmente alle "carte dei servizi", del "livello qualitativo" da garantire agli utenti rispetto ad ogni tipo di prestazione[216]. In altri termini, si propone di passare da un metodo di definizione dei LEP basato essenzialmente sulla elencazione, a mo' di lista, delle prestazioni essenziali erogate (c.d. "*metodo monodimensionale*"), ad un altro, più impegnativo, in grado di tener conto di una molteplicità di parametri (c.d. "*metodo multidimensionale*"), di cui solo uno è rappresentato dalle "prestazioni" medesime. Ciò, specie nella convinzione di come la presa di forma di un diritto (segnatamente, di un diritto "di prestazione") immediatamente esigibile e giustiziabile necessiti, pregiudizialmente, di rendere nitidi i contorni della situazione che si mira a garantire[217].

Se ci si discosta, poi, del tutto, dal settore sanitario, ci si avvede di come anche altri ambiti siano stati toccati in modo comparativamente marginale dalla legislazione statale sui LEP (v. il grafico più sotto riportato) e, comunque, con implicazioni, per quanto riguarda il profilo economico-finanziario, tutto sommato modeste. Sì che quello che, in una prospettiva "massimalista" sarebbe potuto essere un punto di forza dell'art. 117, comma 2, lett. *m)* (la mancata, precisa, identificazione, cioè, della portata con la quale si sarebbero dovuti definire i livelli essenziali in questione) ha finito, a ben vedere, per rivelarsi uno dei suoi lati più deboli[218].

Tra i primi settori riguardati, dunque, dalla clausola costituzionale in parola, deve menzionarsi l'*accesso agli atti* amministrativi. Ed infatti, la legge n. 15 del 2005, prima, e la legge n. 69 del 2009, poi, hanno annoverato espressamente tra i LEP (*ex* art. 29) le disposizioni della legge n. 241 del 1990, concernenti "gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa, nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti" (comma 2-*bis*); e le disposizioni riguardanti "la dichiarazione di inizio attività e il silenzio assenso" (comma 2-*ter*).

---

[215] V. i contenuti (segnatamente, gli allegati) del d.P.C.M. 29 novembre 2001, prima, e del d.P.C.M. 23 aprile 2008, poi.

[216] Peraltro, può essere di un qualche interesse rilevare come nemmeno il giudice delle leggi sia parso completamente distante da un simile ordine di preoccupazioni, coll'esigere, quando ne ha avuto occasione, il possesso di appositi atti autorizzatori all'esercizio di determinate attività, al fine di "assicurare livelli essenziali di sicurezza e di qualità delle prestazioni, in ambiti nei quali il possesso della dotazione strumentale e la sua corretta gestione e manutenzione assume preminente interesse per assicurare l'idoneità e la sicurezza" delle prestazioni (v., al proposito, la sent. n. 150 del 2010, con riguardo all'autorizzazione all'esercizio di attività sanitarie per gli studi medici e odontoiatrici.

[217] Cfr., per un tale approccio, l'impostazione dello studio curato da L. TORCHIA, *Welfare e Federalismo*, cit., spec. p. 142.

[218] Volendo riprendere l'espressione di E.A. FERIOLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia ed eguaglianza*, cit.

Ebbene, questa «forzatura[219]» (com'è stata in dottrina considerata, alla quale, però si potrebbe replicare che ai LEP non sono estranei i "diritti civili"…) è stata, comunque, dalla medesima dottrina, riconosciuta «utile», in quanto ha contribuito a definire la natura di "diritti soggettivi" – e non di meri interessi legittimi – di una serie di situazioni il cui "*status*" era ancora, in parte, controverso. Così, in seguito, sarebbero stati gli stessi giudici amministrativi a rilevare come «Mentre, originariamente la locuzione "diritto di accesso" sollevava dubbi sulla qualificazione come diritto soggettivo o interesse legittimo, ora si parla di "diritto degli interessati di prendere visione ed estrarre copia dei documenti amministrativi", nel senso che l'esame e l'estrazione di copia del documento sono modalità congiunte dell'esercizio del diritto, senza deroghe o eccezioni di sorta[220]». E pure la Corte costituzionale ha avuto modo di valorizzare, dal canto suo, una tale novità, riconducendovi la disciplina delle informazioni in tema di ambiente, considerando che «non appartiene alla materia "tutela dell'ambiente", di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., ma si inserisce nel vasto ambito della tutela del diritto di accesso del pubblico ai documenti amministrativi" […] di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost.» (v. sent. n. 399 del 2006, e, nello stesso senso, sent. n. 233 del 2009)[221].

Ma il punto più avanzato di attuazione dei LEP in settori "extrasanitari" sembra realizzato dalla legge n. 133 del 2008[222] dalla quale sono stati ritenuti "attenere" ai livelli essenziali delle prestazioni "per garantire uniformemente i diritti civili e sociali":

- la dichiarazione di inizio attività e la richiesta del titolo autorizzatorio all'attività imprenditoriale (c.d. "impresa in un giorno", *ex* art. 38);
- l'installazione e l'esercizio continuativo di impianti di distribuzione di carburanti (*ex* art. 83-*bis*);
- il rilascio di certificazioni ambientali o di qualità, da parte di certificatori accreditati (*ex* art. 30); nonché
- il fabbisogno abitativo (*ex* art. 11).

La Corte ha avuto modo di portare la propria attenzione sulla scelta del legislatore in punto di rilascio delle certificazioni "di qualità", coll'ammettere la riconducibilità, di una tale attività,

---

[219] Così G. MORBIDELLI, *In tema di art. 29 l. 241/1990 e di principi generali dell'ordinamento*, in *Giustamm.it* .,§4; cfr., *amplius*, sul tema, E. FREDIANI, *La disciplina del diritto di accesso tra Stato e Regioni in un recente parere del Consiglio di Stato*, in *Rass. Parl.*, 2006, 1083 e ss..

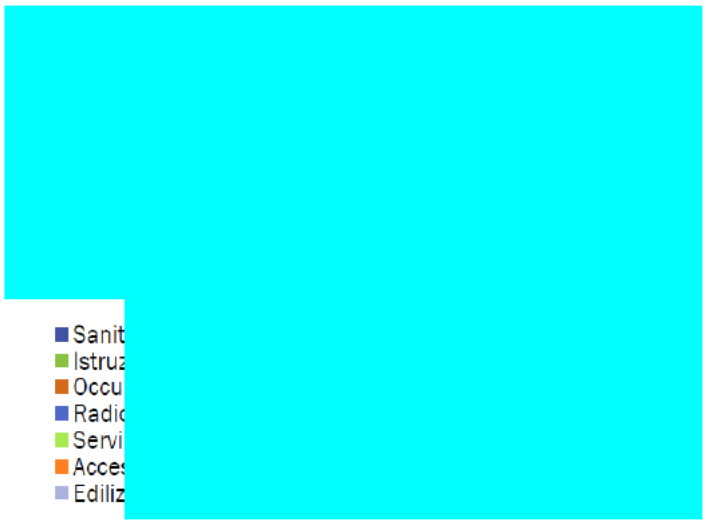
[220] V. T.A.R. Napoli-Campania, sez. V, n. 6766 del 2 novembre 2009; e nello stesso senso, T.A.R. Lecce-Puglia, sez. II, n. 1004, del 6 giugno 2011; T.A.R. Napoli-Campania, sez. V, n. 6766 del 2 novembre 2009; T.A.R. Cagliari-Sardegna, sez. I, n. 517 del 10 aprile 2009; T.A.R. Latina-Lazio, sez. I, n. 1567 dell'11 dicembre 2007; Cons. Stato, parere n. 3586 del 13 febbraio 2006; Cons. Stato, sez. VI, n. 4686 del 9 settembre 2005 (tutte reperibili in *http://www.giustizia-amministrativa.it/*).

[221] Cfr., si noti, in dottrina, in tal senso, già P. COSTANZO, *Informazione nel diritto costituzionale*, in *Digesto, (pubbl.)*, VIII, 1993, 70 e ss.

[222] Ovverosia, la legge di conversione del d.l. n. 112 del 2008 (recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria").

GRUPPO DI PISA

all'ambito della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», dato che mira «ad assicurare che», si noti, «*tutte le imprese* fruiscano, in condizioni di omogeneità sull'intero territorio nazionale, ad uno stesso livello, della possibilità di avvalersi di una prestazione, corrispondente all'ottenimento di una delle certificazioni di qualità dalla stessa previste, concernenti molteplici ambiti e scopi, da parte di appositi enti certificatori, accreditati in ragione del possesso di specifici requisiti» (sent. n. 322 del 2009). Un tale filone giurisprudenziale che, volendo riprendere le parole dello stesso giudice costituzionale, ha a che fare con «quella evoluzione in atto nel sistema amministrativo tesa ad una accentuata semplificazione di talune tipologie procedimentali», ha trovato due conferme di rilievo ancora di recente, allorché la Corte ha ritenuto che, rispettivamente, il "procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità" (v. la sent. n. 164 del 2012 e la sent. n. 203 del 2012) e la disciplina della "segnalazione certificata di inizio attività" (v. la sent. n. 207 del 2012) siano riconducibili al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., tenendo, altresì, più in generale, a chiarire «che l'attività amministrativa può assurgere alla qualifica di "prestazione", della quale lo Stato è competente a fissare un livello essenziale a fronte di uno *specifico diritto di individui, imprese, operatori economici e, in genere, soggetti privati*» (v., ancora, la sent. n. 164 del 2012, cit.)[223].



[223] Oggetto di impugnativa è stato, nel caso di specie, il comma 4-*bis* dell'art. 49 del d.l. n. 78 del 2010 (conv., nella legge n. 122 del 2010), là dove ha sostituito l'art. 19 della legge n. 241 del 1990, disponendo che la normativa – concernente la SCIA – "attiene alla tutela della concorrenza ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione, e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi della lettera *m)* del medesimo comma".

Se già la scelta del legislatore – e, quindi, la sua conferma da parte del giudice costituzionale – di annoverare il rilascio di certificazioni (segnatamente, "di qualità") alle imprese tra i LEP ha suscitato più di una qualche perplessità in seno alla dottrina[224], vi sono stati altri ambiti in cui analoghe configurazioni dei LEP sono apparse quanto meno "eccentriche" – anche per il modo "estemporaneo" di legiferare – sembrando rivelare la volontà del legislatore statale di utilizzare la clausola al fine precipuo (comunque) di "assicurarsi" la/"appropriarsi" della potestà legislativa sulla "materia". Si pensi, ad esempio, alla previsione (pleonastica) da parte delle norme di *delega al Governo*, in materia di emittenza radiotelevisiva (*ex* art. 16, della legge n. 112 del 2004) *della possibilità per le* regioni di esercitare la propria potestà legislativa concorrente "comunque nel rispetto dell'unità giuridica ed economica dello Stato e assicurando la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (...)". E, per altro verso, alla riconduzione ("nominalistica"), nel novero dei LEP (da parte del d. lgs. n. 79 del 2011), di una di quelle materie che parte della dottrina aveva avuto occasione di menzionare (peraltro in modo controvertibile) come esempio privo di "carattere essenziale", non essendo "riconducibile a vero e proprio diritto sociale"[225], ovverosia la materia turistica (con la previsione della determinazione, per l'appunto, dei "livelli essenziali delle prestazioni dei *servizi turistici* concernenti i diritti civili e sociali, sulla base di parametri stabiliti con legge dello Stato", *ex* art. 66). In altri casi ancora, invece, la previsione di LEP può dirsi spia di una qualche incertezza del legislatore sulla "strada" – pubblica/privata – da seguire nel disciplinare determinati settori: basti pensare, ad es., alla previsione (contenuta nell'art. 49, comma 4-*ter*, del d.l. n. 78 del 2010, che, peraltro, ha passato positivamente il vaglio della Corte, nella sent. n. 164 del 2012) per cui la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) "attiene alla tutela della concorrenza ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *e)*, della Costituzione, e costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi della lettera *m)* del medesimo comma"; o alle "disposizioni per il settore energetico che contribuiscono a garantire la tutela della concorrenza" e "la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (sancite dall'art. 1, della legge n. 239 del 2004).

Dinnanzi al prodursi di una legislazione così occasionale e disorganica in punto di LEP, il giudice costituzionale ha dimostrato di voler comunque mantenere "la regia" della situazione, col riservarsi, se del caso, di censurare *autoqualificazioni legislative "improprie"* (dei LEP stessi), riprendendo quella propria giurisprudenza volta ad affermare che «per individuare la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censura, non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato» (sent. n. 207 del

[224] Ci si riferisce al commento critico alla sentenza di G. TARLI BARBIERI, *La sentenza 322/2009 della Corte costituzionale: cosa rimane dell'autonomia regionale?*, cit., 1 e ss.

[225] V., sul punto, L. ANTONINI, *La rivincita della responsabilità*, cit. 15.

2010, in cui vengono richiamate le sentt. n. 430, n. 169 e n. 165 del 2007; nonché, più di recente, la sent. n. 179 del 2012).

Proprio alla luce della giurisprudenza costituzionale, un'attenzione più specifica merita il settore dell'*edilizia residenziale pubblica*, della quale la Corte si è occupata a più riprese giungendo a prospettare l'estensione della materia «su tre livelli normativi», concernenti, rispettivamente (v. la sent. n. 94 del 2007; e, in seguito, la sent. n. 121 del 2010):

1) il primo, che per noi maggiormente rileva, la determinazione dell'*offerta minima di alloggi* destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti. Secondo la Consulta, infatti, una tale determinazione, qualora esercitata, va ricondotta alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi, specificamente, dell'art. 117, comma 2, lettera *m*), Cost. –, dato che «in essa si inserisce la fissazione di principi che valgano a garantire l'*uniformità dei criteri di assegnazione* su tutto il territorio nazionale, secondo quanto prescritto dalla sent. n. 486 del 1995»;

2) il secondo, la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica (ricadente nella materia concorrente del «governo del territorio», ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost.); e

3) il terzo, la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale (rientrante nell'ambito della legislazione residuale di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., come confermato dall'ord. n. 32 del 2008).

Lo stesso settore dell'edilizia residenziale pubblica, peraltro, risulta per noi di tutto rilievo, in quanto la Corte ha giocato (particolarmente, proprio, con la sent. n. 94 del 2007), per così dire "di anticipo", rispetto al legislatore ordinario[226], così preparando il terreno alla già menzionata legge n. 133 del 2008 (intesa, *ex* art. 11, a "garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana"). La Corte ha avuto poi modo di ribadire[227] che, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, continua a spettare allo Stato «la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti» (sent. n. 166 del 2008, che si rifà alla sent. n. 94 del 2007), nonché «la determinazione di quei *livelli minimali di fabbisogno* abitativo che siano strettamente inerenti al *nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana*», oltre che, in via concorrente, «la fissazione di principi generali, entro i quali le Regioni possono esercitare validamente la loro competenza a programmare e realizzare in concreto insediamenti di edilizia residenziale pubblica o mediante la costruzione di nuovi alloggi o mediante il recupero e il risanamento di immobili

[226] Non è dato, peraltro, sapere quanto abbia influito su di una tale soluzione la mancanza di qualunque riferimento, proprio, ai LEP, da parte della legge n. 9 del 2007, in materia di "Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali", proprio ai LEP (si noti che la decisione della Corte è del 21 marzo 2007).

[227] Per una lettura parzialmente diversa della decisione, che pone in luce la centralità, nell'iter argomentativo seguito dal giudice delle leggi, della "chiamata in sussidiarietà" (mettendo, invece, in secondo piano la clausola dei livelli essenziali), cfr. V. VALENTI, *L'edilizia residenziale pubblica tra livelli essenziali delle prestazioni e sussidiarietà. Osservazioni alla sentenza della Corte Costituzionale, n. 166 del 2008*, in *http://www.federalismi.it/*, 14 e ss.

esistenti». L'una e l'altra competenza, dunque, «si integrano e si completano a vicenda», giacché la determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per specifiche categorie di soggetti deboli non potrebbe essere disgiunta dalla fissazione su scala nazionale degli interventi «allo scopo di evitare squilibri e disparità nel godimento del diritto alla casa da parte delle categorie sociali disagiate».

In una più recente occasione, la Corte ha consolidato questa giurisprudenza, precisando che la «determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa *per categorie di soggetti particolarmente disagiate*, da garantire su tutto il territorio nazionale, viene concretamente realizzata attribuendo a tali soggetti una posizione preferenziale, che possa assicurare agli stessi il soddisfacimento del diritto sociale alla casa compatibilmente con la effettiva disponibilità di alloggi nei diversi territori, resa palese dai piani straordinari previsti» (sent. n. 121 del 2010). Pertanto, una normativa che individui alcune categorie sociali, cui è riconosciuta una posizione preferenziale rispetto a tutte le altre, in considerazione del particolare stato di disagio economico in cui versano le persone in esse comprese (c.d. "individuazione prioritaria") «rientra a pieno titolo nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che *deve avere carattere soggettivo, oltre che oggettivo*, giacché occorre sempre tener presenti le differenti condizioni di reddito, che incidono in modo diretto sulla fissazione del singolo "livello minimo", da collegare alle concrete situazioni dei soggetti beneficiari».

Per intendere meglio il pensiero evolutivo della Corte costituzionale si deve, quasi chiudendo il cerchio, tornare sulla materia dei servizi sociali. L'occasione è stata offerta dall'impugnativa di alcune Regioni (col lamentare la violazione della propria potestà legislativa in materia) dell'istituzione, da parte della ridetta legge n. 133 del 2008 (art. 81, commi da 29 a 38-*ter*) di "un Fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e, quindi, anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti"[228], tramite l'elargizione di una carta acquisti (la c.d. "*social card*", per l'appunto) finalizzata all'acquisto di beni e servizi, con onere a carico dello Stato (*ex* art. 81, comma 32, che, si noti, non parla di LEP).

Non è dato sapere quanto abbia inciso sul *decisum* del giudice costituzionale la situazione (come s'è visto) di sostanziale "stallo" nella regolamentazione del settore. Sta di fatto, però, che, la Corte, pur non avendo dubbi sulla riconduzione della materia nell'ambito dell'assistenza e dei servizi sociali di competenza residuale regionale (v. «per tutte» le sentenze n. 168 e n. 124 del 2009; e n. 50 del 2008) è giunta alla conclusione che «La finalità delle disposizioni impugnate e l'ambito sul

[228] Per la precisione, "ai residenti di cittadinanza italiana che versano in condizione di maggior disagio economico", in considerazione "delle straordinarie tensioni cui sono sottoposti i prezzi dei generi alimentari e il costo delle bollette energetiche, nonché il costo per la fornitura di gas da privati" ed "al fine di soccorrere le fasce deboli di popolazione in stato di particolare bisogno e su domanda di queste" (*ex* art. 81, comma 32, della menzionata legge n. 133 del 2008). Si noti, peraltro, che nella c.d. "agenda Monti" è previsto il finanziamento (per il 2013) di una "nuova" *social card* che, a differenza della precedente dovrebbe contenere un importo differenziato a seconda del nucleo familiare e del costo della vita nei Comuni coinvolti ed essere elargibile anche dei cittadini comunitari purché dell'area Schengen (con riguardo al tema dei diritti sociali degli stranieri si rinvia alla relazione di F. BIONDI DAL MONTE, *I diritti sociali degli stranieri. Politiche di appartenenza e condizioni di esclusione nello Stato sociale*).

quale esse incidono non consentono […] di negare il potere del legislatore statale di realizzare l'intervento in esame» (sent. n. 10 del 2010), in quanto una normativa posta a protezione delle situazioni di *estrema debolezza della persona umana*, benché rientrante, come si diceva, nella materia dei servizi sociali e di assistenza di competenza residuale regionale, «deve essere ricostruita anche alla luce dei principi fondamentali degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., dell'art. 38 Cost. e dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.»[229].

È stato quindi tenendo conto del «complesso di queste norme costituzionali», ed in ultima analisi del rischio di pregiudizio del valore della *dignità umana* dovuto alla mancata soddisfazione, financo, del "livello minimale di fabbisogno" della persona, che la Corte è potuta arrivare a "ribaltare", in un certo senso, l'approccio normalmente seguito nella propria giurisprudenza, col procedere non per "via induttiva" (dalla normativa all'accertamento della sussistenza dei LEP), ma "per via deduttiva" (dalla "situazione di bisogno" ai LEP)[230]. Per la precisione, essa ha:

- ricondotto tra i «diritti sociali» di cui *deve farsi carico il legislatore nazionale* «il diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno – in particolare, alimentare»;

- affermato «il dovere dello Stato di stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative, nel caso in cui la mancanza di una tale previsione possa pregiudicarlo»;

- ritenuto «che la finalità di garantire il nucleo irriducibile di questo diritto fondamentale» possa legittimare un intervento dello Stato comprendente, se del caso, «anche la previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli»; e

- considerato «inconferente» il richiamo al principio di leale collaborazione, spettando, in una tale situazione, al legislatore statale sia l'esercizio del potere regolamentare (*ex* art. 117, 6° comma, Cost.), sia la fissazione della disciplina di dettaglio, rinvenendo una tale scelta «una ragionevole giustificazione nell'esigenza di assicurare che il loro svolgimento risponda a *criteri di uniformità e unitarietà*, allo scopo di garantire l'eguale e pronta tutela minima del nucleo essenziale di un diritto fondamentale».

Nel percorrimento di questa strada, la Corte ha finito per mettere in discussione ciò che – nel contemperamento delle ragioni dell'autonomia con quelle dell'uguaglianza – fino a quel punto

---

[229] Ad un tale approdo, la Consulta è giunta non solo e non tanto richiamando la propria giurisprudenza in punto di LEP, quanto, soprattutto – qui sta la novità – affermando la possibilità di invocare «siffatto parametro costituzionale», «anche nei particolari casi in cui la determinazione del livello essenziale di una prestazione *non permetta, da sola*, di realizzare utilmente la finalità di garanzia dallo stesso prevista (espressiva anche dello stretto legame esistente tra tale parametro ed i principi di cui agli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost.)».

[230] In dottrina, i punti di contatto tra la previsione dell'art. 117, comma 2, lett. *m)* della Costituzione ed il principio di pari dignità umana sono messi a fuoco, in particolare, da Ruotolo, il quale considera, tra l'altro, come la clausola dei livelli essenziali sarebbe chiamata a «tradursi anche […] nella garanzia di un minimo vitale in quanto condizione materiale indispensabile per poter esercitare i diritti e, consequenzialmente, per poter partecipare alla vita politica, economica e sociale del Paese» (M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *Dir. pubbl.*, 2011, 403).

aveva costituito una "costante" della sua giurisprudenza[231]: la difesa, cioè, come s'è visto (v. *supra*, spec. il § 7), della prima, dalle potenzialità erosive della clausola dei LEP (v, *supra*, già la sent. n. 88 del 2003). Al punto da rendere «forte», «a prima lettura, l'impressione che, quando – come qui – sono in gioco interessi pressanti e bisognosi di pronta ed adeguata regolazione, possa "saltare" (ed effettivamente "salti") il riparto costituzionale delle competenze su basi materiali[232]».

Peraltro, della portata prorompente "nel metodo" e "nel merito" della decisione[233] lo stesso giudice costituzionale è parso pienamente consapevole, tanto da avvertire l'esigenza di rispolverare[234], per l'occasione, la clausola del "*contenuto essenziale del diritto*", la quale, si noti, era dalla decisione "capostipite" in punto di LEP[235] che non era più stata chiamata in causa dalla Corte[236], quanto meno in modo così esplicito[237]. Soprattutto, le tali e tante cautele messe in campo dalla Consulta[238] rendono verosimile l'idea che (a seconda di come evolveranno le cose…) una tale pronuncia, – pur destinata, come è stato rilevato «a lasciare il segno, nel bene o nel male[239]» – rimanga un "pezzo" più unico che raro nella giurisprudenza costituzionale.

---

[231] Cfr., sul punto, E.A. FERIOLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia ed eguaglianza*, cit.

[232] Così A. RUGGERI, *"Livelli essenziali" delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2010)*, in *http://www.giurcost.org/decisioni/2010/0010s-10.html*, 1, secondo cui sarebbe «come dire, insomma, che il fine giustifica il mezzo ed è perciò degno di ricevere il benevolo avallo da parte del massimo garante della legalità costituzionale».

[233] Tanto da portare parte della dottrina a scorgere in essa la presa di forma di un «nuovo diritto [...] avente ad oggetto le norme sulla cd. *social card*» v. S. SCAGLIARINI, *«L'incessante dinamica della vita moderna» i nuovi diritti sociali nella giurisprudenza costituzionale»*, in *http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/08/ScagliariniDEF.pdf*, 30.

[234] Con riguardo al «"contenuto minimo/essenziale" dei diritti sociali», v., per tutti, C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Giappichelli, Torino, 2000, 129 e ss.

[235] Ovverosia (come s'è visto *supra*, al §4), la sent. n. 282 del 2002.

[236] Ciò, sebbene non fossero mancate varie sollecitazioni, in tal senso, ad opera delle parti processuali: v., ad es., le sentt. n. 370 del 2003; n. 432 del 2005; e n. 80 del 2007.

[237] Tra le decisioni in cui la Corte si è avvicinata maggiormente all'idea del "contenuto essenziale del diritto" può menzionarsi, significativamente, la "innovativa" sent. n. 166 del 2008 in materia di edilizia residenziale pubblica (v.la, *supra*, al § 11).

[238] La Corte, infatti, sottolinea la straordinarietà, l'eccezionalità e l'urgenza di un simile intervento, dovute alla particolare situazione di crisi internazionale, economica e finanziaria, quale quella «che ha investito negli anni 2008 e 2009 anche il nostro Paese» ed auspica «che, in condizioni di normalità, le procedure concertative possano essere riprese» ovvero che «una volta cessata la situazione congiunturale che ha imposto un intervento di politica sociale esteso alla diretta erogazione della provvidenza, dagli strumenti di coinvolgimento delle Regioni e delle province autonome non si possa prescindere, avendo cura così di garantire anche la piena attuazione del principio di leale collaborazione, nell'osservanza del riparto delle competenze definito dalla Costituzione».

[239] Così C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in *http://www.giurcost.org/decisioni/2010/0010s-10.html*, 1.

Può, a questo punto, osservarsi come dallo studio sia emerso il ruolo tanto rilevante quanto delicato svolto dal giudice costituzionale in tema di livelli essenziali delle prestazioni, sì da rendere senz'altro comprovata l'opinione di chi aveva avuto l'«impressione» che un tale «rompicapo creato dal legislatore di revisione» sarebbe stato «destinato ad essere determinato dal lavorio giurisprudenziale della Corte costituzionale[240]».

Il terreno privilegiato su cui si è sviluppata la giurisprudenza costituzionale sui LEP (come si rileva nel grafico che segue) è stato quello del giudizio in "via principale", mentre un ruolo marginale è stato giocato vuoi dalla "via incidentale", vuoi da quella dei "conflitti intersoggettivi (in ambo i casi, solo una quindicina); per di più, nel primo ambito, con riguardo, in genere, a leggi regionali e per iniziativa, prevalentemente, dei T.A.R. (più dell'80%), tanto da far puntualmente osservare come «il vero protagonista del momento del controllo [sia] il giudice amministrativo[241]». Peraltro, proprio il fatto che "la via principale" continui a "farla da padrona" conferma che, allo stato, la clausola dei LEP è intesa ed utilizzata soprattutto in funzione di *criterio di riparto* della competenza legislativa tra Stato e Regioni. Sì che, a distanza di tempo, può dirsi che abbia finito per concretizzarsi quanto presagito (non senza perplessità…) da quella dottrina "massimalista" circa la possibilità che i LEP si riducessero «a pura disciplina della allocazione delle competenze tra Stato ed enti di autonomia[242]».

In questo senso, è significativo il fatto, altresì, che la Corte non si sia ancora pronunciata "nel merito" delle questioni di costituzionalità portate alla sua attenzione da parte dei giudici ordinari,

[240] Così M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni,* cit., 356.
[241] Così C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni secondo i giudici comuni,* in *Giur. cost*., 2011, 3380.
[242] Così R. FINOCCHI GHERSI, F. GIGLIONI, *Conclusioni,* in *Welfare e federalismo*, cit. 84.

avendo avuto, essa, sinora, buon gioco nel mettere a punto pronunce processuali di inammissibilità al riguardo (v. ad es., la ord. n. 526 del 2002)[243].

Per ancora diverso e però connesso profilo, a dispetto dell'assoluto rilievo che i LEP possono avere sulla e nella vita delle persone[244], gli stessi costituiscono un territorio a tutt'oggi in massima parte inesplorato da parte dei giudici ordinari proprio perché, almeno fino a questo momento, hanno disatteso quella che molti, *in primis* i fautori dell'approccio "massimalista" al tema, avevano considerato la loro principale promessa: e, cioè, la capacità dei livelli essenziali stessi (anche e soprattutto in forza dell'avvenuta sussunzione, sotto l'art. 117, comma 2, lett. *m)* della Costituzione, dei diritti "civili *e sociali*", vale a dire di «tutti i diritti», costituzionali ed altresì legislativi «a prescindere dalla "casella" nella quale si ritenga di classificarli[245]») di operare "al rialzo", col conferire pari dignità di "diritti soggettivi" ai diritti di prestazione, con ciò stesso, rendendoli, per l'appunto, immediatamente azionabili davanti ai giudici. Pare infatti che diritti civili e sociali, lungi dall'omologarsi, continuino ad operare, di norma, in modo parallelo e talora financo disconnesso tra di loro (v., ancora da ultimo, la sent. n. 330 del 2011).

Insomma, la clausola costituzionale dei livelli essenziali ha finito per dare risalto a taluni aspetti dei "diritti sociali"[246] che s'era creduto (ed auspicato) che potesse contribuire, invece, quanto meno, ad attenuare, se non a (definitivamente) eliminare (a tutto vantaggio dell'elemento "valoriale/costituzionalistico"[247]): *il profilo, cioè, "prestazionale/amministrativistico"* e, in ultima

[243] Tra le occasioni in cui ci è andata più vicino, si menziona qui quella presentatasi nell'ambito di una controversia in cui era in discussione la condanna di un soggetto al pagamento del corrispettivo per una prestazione socio-assistenziale rientrante nei LEP. Secondo il giudice *a quo*, infatti, le norme regionali riguardate, col non consentire, da un lato, alla generalità dei possibili beneficiari di godere degli interventi socio-assistenziali rientranti nei LEP, e col non prevedere, dall'altro lato, la gratuità di tali interventi seppur rientranti nei livelli essenziali, avrebbero violato gli artt. 2, 3, 38, terzo comma, e 117, comma 2, lett. *m)*, della Costituzione. Tuttavia, nell'occasione, la Corte ha avuto buon gioco nel dichiarare la manifesta inammissibilità della questione, dato che la prestazione era già stata erogata e le indicazioni fornite dal rimettente non avrebbero consentito di appurare la effettiva rilevanza della questione nel giudizio *a quo* (ord. n. 224 del 2006).

[244] Si pensi, al proposito, emblematicamente, a come «la differenziazione dell'accesso alla rimborsabilità del farmaco» possa «fare la differenza tra la vita o la morte di un paziente» (cfr., sul punto, a commento della sent. n. 330 del 2011, cit., G. DEMURO, *La leale collaborazione nella differenziazione della spesa farmaceutica*, in *http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2011/0024_nota_330_2011_demuro.pdf*).

[245] Così M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni*, cit., 350.

[246] Così, ad es., la "differenza" «morfologica», in grado di riflettersi «anche sul modo e sui tempi della rispettiva realizzazione» dei diritti sociali rispetto ai diritti di libertà è evidenziata, tra gli altri, da P. GROSSI, *I diritti di libertà ad uso delle lezioni*, Torino, Giappichelli, 1991, 275 e ss.

[247] Si richiama, in particolare, la posizione di Baldassarre, il quale rileva «che la maggioranza della dottrina italiana fa tuttora ricorso a definizioni unitarie dei diritti sociali, ancorandoli, per lo più, alle tradizionali categorie dei diritti pubblici soggettivi e, in particolare, alla figura dei "diritti civici"» col ritenerli «essenzialmente diritti del cittadino a una prestazione positiva da parte dello Stato», in contrapposizione ai diritti di libertà «i quali sarebbero, invece, pretese a un non-facere o, comunque, diritti che presuppongono una libera attività che esige soltanto di essere rispettata da parte

analisi, *l'idea della natura "finanziariamente condizionata"* – segnatamente, della *"conformabilità", per "via finanziaria"* – dei diritti sociali stessi[248].

12. UNIFORMITÀ E DISOMOGENEITÀ NELL'EROGAZIONE DEI LEP SUL TERRITORIO NAZIONALE

Nella parte conclusiva di queste osservazioni occorre dar conto di un profilo – quello della "estensione territoriale" dei LEP –, che, almeno inizialmente, tra le tante questioni che poneva la clausola, risultò tra le meno controverse, dato che il dettato costituzionale sembrava lasciare poche alternative all'idea che la formula coniata dal legislatore di revisione puntasse a garantire i LEP su "tutto il territorio nazionale", all'insegna, quindi, dell'omogeneità contenutistica ed insieme di una certa uniformità applicativa (si rammenti l'idea di "aterritorialità" di cui s'è riferito, *supra*, al §3). La dottrina parve insomma trovarsi piuttosto d'accordo sul fatto che la clausola non avrebbe potuto ammettere «differenziazione in ragione dello spazio», necessitando, piuttosto, dell'individuazione proprio «mediante il livello essenziale di prestazione», di «quel *quantum tantum* di tutela, garanzia e soddisfazione che deve essere comunque disponibile per il titolare del diritto[249]», se del caso, attraverso la predisposizione di risorse (economiche) aggiuntive e l'effettuazione di interventi speciali (*ex* art. 119, comma 5) e/o l'attivazione dei poteri sostitutivi (*ex* art. 120, comma 2, della Costituzione)[250].

---

dello Stato»; ritenendo, tuttavia che «per quanto grande sia la forza della tradizione» una tale distinzione «si [porrebbe] oggi in palese contraddizione con una concezione dei diritti sociali come diritti costituzionali del singolo (come correttamente li considera invece la Corte costituzionale) e, oltre a non essere in grado di riassumere in se stessa la complessa varietà dei diritti sociali, non [riuscirebbe] neppure a coglierne la reale differenza con i diritti di libertà» (A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1997, 209-210).

[248] Ci pare, peraltro, che una conferma in tal senso sia rinvenibile nel complessivo studio di V. MOLASCHI, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali. Livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, Torino, Giappichelli, 2008; una posizione particolarmente critica al riguardo è fatta propria da R. BIN, *Diritti e fraintendimenti: il nodo della rappresentanza*, in *Studi in onore di G. Berti*, Napoli, Jovene, 2005, 368 ss.

[249] Così L. TORCHIA, *Premessa*, cit., 14.

[250] Con riguardo all'esercizio dei poteri sostituitivi, di cui all'art. 120, 2° comma, della Costituzione, quando lo richieda "la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", il giudice delle leggi ha avuto modo di chiarire:

- che lo Stato deve avere previamente esercitato la propria potestà legislativa di tipo esclusivo» in punto di determinazione dei livelli essenziali stessi (v. la sent. n. 6 del 2004; e la sent. n. 278 del 2010); e

- che l'intervento statale deve realizzarsi secondo procedure predeterminate «dalla legge» (e non, per es., da atti di natura amministrativa) «atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione» (v. la sent. n. 209 del 2009; e, più in generale, la sent. n. 236 del 2004).

Con specifico riguardo, poi, ai piani di rientro sanitari (v.li, *supra*, al §8) la Corte ha ulteriormente precisato che «le funzioni amministrative del commissario, ovviamente fino all'esaurimento dei suoi compiti di attuazione del piano di rientro, devono essere poste al riparo da ogni interferenza degli organi regionali, senza che possa essere evocato il rischio di fare di esso l'unico soggetto cui spetti di provvedere per il superamento della situazione di emergenza sanitaria in ambito regionale», essendo, in questo tipo di situazioni, l'esercizio del potere sostitutivo «imposto dalla necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni

Una tale idea, peraltro, ha trovato importanti conferme in quella giurisprudenza costituzionale che ha negato la qualifica di LEP a normative che, col porre determinate discipline «solo in talune parti del territorio statale», puntavano ad avvantaggiare non la generalità degli utenti, ma solo «quelli che agiscono nelle suddette zone» (sent. n. 232 del 2011). Così come, per converso, nella giurisprudenza favorevole all'applicabilità dei LEP a *tutte le Regioni* (v. sent. n. 88 del 2006), ritenendosi, da parte dello stesso giudice delle leggi, che la loro natura imponesse «di riferirne la disciplina normativa *anche ai soggetti ad autonomia speciale*» (sent. n. 134 del 2006; e sent. n. 162 del 2007, e, più di recente, la sent. n. 187 del 2012), data l'esigenza «di determinare livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, compreso quello delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome» (v., in maniera così esplicita, sent. n. 207 del 2012, in cui la Corte richiama la sent. n. 164 del 2012)[251]. Ancora, le pronunce in cui la Corte ha affermato che discipline regionali riduttive di determinate prestazioni rispetto al livello essenziale non hanno, né potrebbero avere, effetto preclusivo dell'assistenza integrativa «che rimane garantita dalla normativa statale», dato che la determinazione dei livelli essenziali dell'assistenza integrativa[252], «rientra senza dubbio nella previsione dell'art. 117, comma 2, lettera *m*), Cost., in quanto relativa a prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute da garantirsi in modo uniforme su tutto il territorio nazionale» (sent. n. 467 del 2005).

Soprattutto, tra gli aspetti per i quali il giudice costituzionale ha palesato particolare attenzione nel salvaguardare una certa omogeneità ed uniformità di discipline sull'intero territorio nazionale vi sono stati quelli relativi alla "vigilanza" del rispetto dei LEP e "sanzionatori" a seguito di violazioni dei LEP stessi. Così, quanto ai primi, non ha esitato a ricondurre al «sistema di cui all'art. 117 Cost.» il fatto che «la vigilanza sull'osservanza dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di assistenza sia attribuita allo Stato», col considerare che «l'assistenza è attività nella quale vengono in particolare rilievo i diritti sociali cui possono riferirsi i livelli essenziali delle prestazioni da assicurare su tutto il territorio nazionale» (sent. n. 384 del 2005; e, nello stesso senso, la sent. n. 80 del 2007; e la sent. n. 240 del 2007). Quanto, poi, ai secondi, la Consulta ha ripreso quella propria giurisprudenza in cui aveva affermato l'inidoneità della «competenza sanzionatoria amministrativa» ad «autonomizzarsi come materia in sé», dovendo accedere, una tale competenza, alle materie sostanziali (cfr. sentenze n. 361 del 2003; n. 28 del 1996; n. 85 del 1996; n. 187 del 1996; n. 115 del

---

concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute» (sent. n. 78 del 2011; nonché, fatte le dovute differenze del caso, la sent. n. 2 del 2010).

[251] Cfr., *amplius*, sul punto, M. GIORDANO, *Sui livelli essenziali di assistenza e la competenza delle regioni e delle province ad autonomia speciale (in margine alla sentenza della Corte costituzionale n. 134 del 31 marzo 2006)*, in *Giust. amm*, 2006, 307 e ss.; per quanto riguarda, in particolare, il «"modello" Sardegna», v. A. DE TURA, *Il rapporto tra legislazione statale e legislazione delle Regioni ad autonomia differenziata in sanità: il "modello" Sardegna*, cit. 15 e ss., il quale, auspica, in particolare, un pronto adeguamento delle norme statutarie al mutato quadro ordinamentale e la messa a punto di una legislazione statale in punto di LEP «il più possibile concertata e condivisa».

[252] Relativa, nel caso di specie, ai prodotti destinati ad un'alimentazione differenziata.

GRUPPO DI PISA

1995; n. 60 del 1993) che disciplinano gli atti e i comportamenti sanzionabili (tra le molte, sentenze numeri 384 del 2005 e 12 del 2004) (sent. n. 240 del 2007). Su questa base, con più specifico riguardo al tema che qu i rileva, è stato nella sent. n. 162 del 2007 che ha chiarito l'"effetto trascinamento" che i LEP sono idonei a produrre sul regime sanzionatorio (financo in ambito amministrativo), dichiarando che la pertinenza di determinati divieti[253] a prestazioni «costituenti livelli essenziali», «radica la potestà legislativa statale in ordine anche alle relative sanzioni amministrative[254]».

Da subito, però, la dottrina maggioritaria, pur condividendo l'idea che l'obiettivo di uniformità della clausola costituzionale dei LEP fosse "sicuramente avvertibile" dalle Regioni, in quanto «vincolo che il centro impone agli altri enti territoriali, costringendoli a garantire almeno il livello di prestazioni prestabilito[255]», ha considerato la possibilità di intendere tale parametro «non in termini di tetto, bensì di soglia minimale», soddisfatta la quale si sarebbero, dunque, potuti aprire spazi di differenziazione importanti tra i diversi territori all'interno dello Stato[256]. Insomma, è parso evidente che la clausola dei LEP se, da un lato, puntava a sottrarre alle Regioni l'individuazione di prestazioni essenziali in forza del principio di eguaglianza, dall'altro lato, lasciava, però, alle Regioni stesse lo "spazio" per apportare una eventuale *reformatio in melius* della disciplina nazionale in forza del principio del decentramento[257].

Del resto, anche nei lavori preparatori alla riforma[258], pur nella consapevolezza degli ostacoli quasi insormontabili che una tale eventualità avrebbe incontrato, s'era ammesso che, una volta

---

[253] Nel caso di specie, il divieto di sospendere le prenotazioni in ambito sanitario.

[254] Di qui, il superamento del vaglio di costituzionalità, nel caso di specie, della normativa con cui si è affidato ad un organo statale (la Commissione sull'appropriatezza delle prescrizioni sanitarie) il compito di elaborare i criteri per la determinazione e l'applicazione delle sanzioni amministrative previste (nell'ipotesi di violazione del divieto di sospendere l'operatività delle liste di attesa), visto e considerato, per l'appunto, che un tale compito «non dà luogo all'esercizio di potestà regolamentare da parte della Commissione stessa», potendo ad esso «essere attribuito rilievo meramente endoprocedimentale in una materia di competenza dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost.».

[255] Cfr., anche per l'affermazione che segue, E. BALBONI, *Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali"*, cit., 1110-1.

[256] Più in generale, ci sembra che sia stata data da subito per scontata la possibilità, per le Regioni, in forza della propria (accresciuta) autonomia legislativa, e pur sempre, come si diceva, a condizione che, nelle materie oggetto di intervento statale, si trattasse di previsioni volte ad innalzare il livello di tutela, di contemplare, a loro volta, negli ambiti di propria competenza e nel rispetto dei LEP statali, LEP e poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali del proprio territorio (regionale). Su questa base, sarebbe dunque stato possibile (ri)proporre, nei rapporti tra Regioni ed enti locali, un modello di gestione/organizzazione del sistema di *welfare*, di tipo "centralista" (c.d. *welfare* regionale) o, all'opposto, più favorevole al "decentramento" e alla delocalizzazione (c.d. *welfare* locale) delle prestazioni.

[257] A proposito degli "spazi" di intervento regionale quando si abbia a che fare con LEP, cfr. M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale (tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica)*, Roma, Aracne, 2012, 166 e ss.

[258] Cfr., al proposito, emblematicamente, quanto si ebbe già modo di considerare durante i lavori della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (v.la *supra*, al §4), spec. nella seduta di venerdì 19 settembre 1997, cit., 2283.

GRUPPO DI PISA

garantito il livello essenziale dei servizi, ciascuna Regione sarebbe dovuta essere libera di offrire di più. Ed un tale assunto ha trovato una importante sponda vuoi nella giurisprudenza costituzionale che, nel ritenere interpretazioni di segno diverso "palesemente irragionevoli", ha ammesso «la possibilità per ciascuna regione», ferma restando la garanzia dell'erogazione dei LEP, «di incrementare, senza oneri per lo Stato, le quote di rispettiva competenza» (sent. n. 279 del 2005)[259]; vuoi in quella in cui è stata reputata «evidente» la possibilità che nell'ambito dei LEP «che pure hanno una generale finalizzazione di tipo egualitario», «una Regione possa differenziare per il suo territorio il livello» di erogazione di una determinata prestazione, anche perché «il limite della competenza esclusiva statale […] può essere relativamente mobile e dipendere concretamente dalle scelte legislative operate» (v., le sentt. n. 271 del 2008; e n. 330 del 2011; nonché, in senso analogo, le sentt. n. 200 del 2009; e n. 44 del 2010).

Talvolta, poi, è stato lo stesso legislatore statale a rendere esplicita "la potestà delle Regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela" (v., ad es., l'art. 30 della già menzionata legge n. 133 del 2008). Guardandosi, tuttavia, alle normative regionali, sono più unici che rari i disposti legislativi che prevedono «strumenti di tutela e promozione […] *aggiuntivi e migliorativi* dei livelli essenziali delle prestazioni previsti dalla disciplina nazionale» (si segnala, al proposito, l'art. 2 della legge dell'Emilia-Romagna n. 17 del 2005), e pressoché assenti contenuti analoghi in norme statutarie (a meno di non volervi includere l'art. 8, lett. *o)* dello Statuto della Campania, là dove "impegna" la Regione a promuovere ogni utile iniziativa per favorire "la realizzazione di un elevato livello delle prestazioni concernenti i diritti sociali")[260]. Diversamente, nell'ambito della stessa legislazione regionale sono reperibili (v. grafico che segue) non solo clausole di puro stile (come "nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali definiti a livello nazionale"), ma anche l'imposizione di vincoli più stringenti all'osservanza dei livelli essenziali delle prestazioni sociali che sono tenute a garantire sul proprio territorio (v., da ultimo, sul punto, Corte cost., sent. n. 115 del 2012).

[259] Ciò che nel caso di specie ha reso possibile, per le istituzioni scolastiche, incrementare, senza oneri per lo Stato, il monte-ore di insegnamento rispetto al livello minimo di ore fissato a livello statale.

[260] Inoltre, tra i disposti statutari di maggior interesse, al riguardo, va menzionato l'art. 2 (lett. *l)*) dello Statuto della Calabria che tra gli "obiettivi" a cui deve "ispirarsi" l'azione della Regione pone "la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi, anche favorendo l'associazionismo e le attività di volontariato, volto a garantire i diritti alla sicurezza sociale, allo studio, alla salute dei cittadini, con specifica attenzione alle persone che vivono situazioni di disagio, operando per assicurare in ogni comunità del territorio regionale *livelli essenziali di servizi*". È stata invece stralciata, nella versione definitiva dello Statuto del Veneto, la previsione – che era contenuta nell'ultimo comma dell'art. 21 della proposta di Statuto presentata il 6-7 agosto 2004 – del "rispetto" da parte della Regione, nell'esercizio della propria potestà finanziaria "degli atti statali di perequazione delle risorse finanziarie e di quelli che provvedono alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". V., *amplius*, in argomento, M. DI MASSA, *I livelli essenziali delle prestazioni sanitarie nei nuovi statuti regionali*, cit.

Il fatto è, ci pare, che la ravvisata possibilità per le regioni, in forza della propria autonomia, di innalzare il livello delle prestazioni rispetto alla soglia di "essenzialità" prevista e garantita dallo Stato può presentare qualche problematicità, là dove, specie nei settori più delicati, finisca per trasformarsi in una vera e propria *discriminazione*, per i destinatari, in ragione non tanto della diversa abilità gestionale degli amministratori, quanto, soprattutto, della diversa capacità economica (in concreto, del gettito fiscale) dei territori nei quali gli utenti hanno la residenza[261]. Di qui, dunque, l'importanza della valorizzazione, da un lato, degli strumenti di mobilità tra un territorio e l'altro (si pensi, per es., in un quadro quale quello attuale, che sta conoscendo un forte incremento delle migrazioni sanitarie[262] verso le regioni "più dotate", il rilievo che ha la possibilità di ottenere il rimborso di quanto speso per le cure ottenute "altrove"[263]), e, dall'altro lato, degli strumenti di compensazione tra i territori (a partire dalla c.d. "perequazione finanziaria" *ex* art. 119 Cost.), da parte dello Stato.

Ma, per una sorta di eterogenesi dei fini, potrebbe essere proprio quel "*versante organizzativo e gestorio delle prestazioni*" che, come s'è visto (*supra*, al §4), ha costituito e costituisce un terreno scrupolosamente riservato dal giudice delle leggi all'autonomia delle Regioni, a porre i maggiori problemi, con riguardo al delicato equilibrio tra unità e differenziazione. Al proposito, non può dirsi, forse, un caso, che il settore in cui l'elemento della "differenziazione", col sostanziale consenso del giudice costituzionale, ha avuto modo di essere maggiormente "coltivato" sia quello dell'*istruzione*, trattandosi di un ambito in cui questo tipo di "difformità" possono apparire non solo, nell'immediato, meno gravide di conseguenze, ma addirittura benvenute (in ragione della loro idoneità a valorizzare specificità ed identità culturali), rispetto ad altri contesti. Così, in estrema sintesi, la Corte nella già menzionata sent. n. 120 del 2005, ha ricondotto all'assetto organizzativo e

[261] Cfr., al proposito la relazione di E. VIVALDI, *I diritti sociali tra stato e regioni: il difficile contemperamento tra il principio unitario e la promozione delle autonomie*.

[262] Cfr., in argomento, ad es., *Migrazioni sanitarie: la situazione in Italia*, in *http://www.fondazioneserono.org/221?news_progetto_centralita=172*, del 5 maggio 2011.

[263] Cfr., al proposito, *supra*, la nota 133.

gestorio riservato alle Regioni (negandone la riconduzione nell'ambito degli "standard strutturali e qualitativi" facenti capo, invece, allo Stato) la fissazione degli "ambiti territoriali", dei "calendari scolastici" e, si noti, dei "*requisiti di accesso*", data «la natura essenzialmente organizzativa della disciplina» (v., nello stesso senso, la sent. n. 200 del 2009; e, in riferimento ad una Regione a statuto speciale, la sent. n. 235 del 2010). Ed in tempi più recenti, è stata lapidaria nel dichiarare che non spettava allo Stato disciplinare l'istituzione di nuove scuole dell'infanzia e di nuove sezioni della medesima scuola, nonché la loro composizione, essendo ormai «sufficiente osservare che per la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 282 del 2002) si è in presenza di una normazione attinente ai livelli essenziali delle prestazioni, quando la normativa al riguardo fissi, appunto, livelli di prestazioni da assicurare ai fruitori dei vari servizi; fattispecie questa che certamente esula dallo spettro di applicazione delle norme regolamentari» (sent. n. 92 del 2011). Si noti, peraltro, come proprio l'accresciuta autonomia del "comparto scolastico" renda ragione del fatto che esso sia stato tra i primi a sperimentare una legge di delega al Governo "per la definizione delle norme generali" e "dei livelli essenziali delle prestazioni" (contenuta nella legge n. 53 del 2003, a cui ha dato parziale attuazione il d. lgs. n. 59 del 2004, con riguardo alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo di istruzione, ed il d. lgs. n. 226 del 2005 con riferimento al secondo ciclo di istruzione e formazione), la quale è stata bene accolta da quella dottrina preoccupata dai rischi del «potenziale di differenziazioni territoriali» che il Titolo V legittima «tanto più se rapportato alle diverse condizioni economiche e sociali delle Regioni del Nord rispetto a quelle del Sud» e nel contempo attenta alla «costruzione di una cittadinanza unitaria "sociale" (cui sono finalizzati i LEP) come limite al potere "politico" di differenziazione[264]».

13. QUALE "ACCESSO ALLE PRESTAZIONI"? LA CORTE PROSSIMA FUTURA

Se in un quadro di rinnovato riconoscimento e di valorizzazione dell'autonomia regionale è ineludibile che alle Regioni venga riservata una qualche possibilità di intervento nella messa a punto della disciplina, quanto meno, delle modalità amministrative di erogazione delle prestazioni[265], solleva, invece, interrogativi la riconduzione, nell'ambito organizzativo e gestorio

[264] Così e *amplius* in argomento, A. POGGI, *I LEP in materia di istruzione e formazione professionale nell'attuale contesto costituzionale e Istituzionale*, in V. CAMPIONE, A. POGGI, *Sovranità, decentramento, regole. I livelli essenziali delle prestazioni e l'autonomia delle istituzioni scolastiche*, Bologna, il Mulino, 2009, 76.

[265] Cfr., al proposito, in partic., la sent. n. 209 del 2009, in cui la Consulta ha avuto modo di chiarire che «L'intervento statale diretto ad assicurare una maggiore disponibilità di alloggi a canone sostenibile non può estendersi alle procedure ed alle *modalità amministrative* con le quali le Province autonome, nell'ambito della loro competenza legislativa esclusiva, cui corrisponde analoga competenza amministrativa, attuano in concreto gli interventi in favore delle categorie destinatarie della prestazione sociale in questione», dato che «Il fine generale di tutela di un diritto fondamentale di natura sociale non può giustificare la vanificazione di una competenza primaria attribuita alle Province autonome dallo statuto speciale, avente rango di legge costituzionale». E la sent. n. 467 del 2005, in cui ha riconosciuto la possibilità, per le Regioni, una volta che lo Stato abbia esercitato la propria competenza in punto di LEP, di intervenire a porre «norme cogenti per tutti i soggetti, pubblici e privati, che operano sul territorio regionale» e che svolgono potestà amministrative ad esse riconducibili (nel caso di specie, in riferimento all'erogazione di pasti

GRUPPO DI PISA

delle prestazioni, di quel particolare – e decisivo – elemento che è *la disciplina dell'accesso* – segnatamente, dei "*requisiti di accesso*" alla prestazione –, trattandosi della *condicio sine qua non* di usufruizione delle prestazioni essenziali medesime[266], per cui il riconoscimento di possibili, variabili, interventi dei legislatori regionali sul punto rischia di rivelarsi pregiudizievole per le pari opportunità di accesso alle prestazioni stesse. Sembra, del resto, muoversi in un simile ordine di idee la giurisprudenza costituzionale che, nel riconoscere «che, nell'ambito dei LEA, che pure hanno una generale finalizzazione di tipo egualitario, una Regione possa differenziare per il suo territorio il livello» di erogazione della prestazione[267], ha preteso (in tempi recenti), proprio in funzione garantistica (cfr., *supra*, il §3), che «la eventuale determinazione amministrativa regionale» sia preceduta dal procedimento individuato dalla legge dello Stato (sent. n. 330 del 2011). Preoccupandosi, inoltre, di valorizzare massimamente, sedi e strumenti di concertazione non solo in senso verticale tra Stato e Regioni ma anche in senso orizzontale nei rapporti tra le stesse Regioni (v.la sent. n. 423 del 2004), e «di non rendere più o meno onerose nelle diverse Regioni prestazioni che si collocano nella fascia delle prestazioni minime indispensabili per assicurare a tutti i cittadini il godimento del diritto» (sent. n. 203 del 2008).

Simili questioni sono venute ancora di attualità a seguito dell'ordinanza T.A.R. Toscana[268], con cui è stata chiamata a pronunciarsi la Corte (lamentandosi il contrasto dell'art. 14 comma 2, lett. *c)*, della L.R. Toscana n. 66 del 2008 con l'art. 117, comma 2, lett. *m)*, della Costituzione). La questione, infatti, verte proprio, in ultima analisi, sui requisiti di accesso ai servizi sociali della Regione, di persone con *handicap* grave o ultrasessantacinquenni non autosufficienti; segnatamente, sul fatto se, appunto, per l'accesso rilevi:

a) la situazione economica del solo assistito, come prevede la legge dello Stato (d. lgs. 31 marzo 1998, n. 109, art. 3); o,

b) altresì, la situazione reddituale e patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado, come stabilisce la legge regionale (art. 14 della L.R. Toscana 18 dicembre 2008, n. 66);

dato che, all'evidenza, dall'applicazione dell'uno o dell'altro criterio, possono discendere conseguenze affatto diverse sull'accesso ai percorsi integrati di natura sociosanitaria dei soggetti necessitanti di assistenza.

La situazione risulta, poi, ulteriormente complicata oltre che dalla già osservata mancanza dei LEP (*rectius*: LIVEAS) nel settore, dal fatto che è lo stesso legislatore statale a riconoscere la

---

differenziati ai soggetti aventi problemi connessi all'alimentazione, trattandosi di un «servizio pubblico mirante a soddisfare un diritto dei cittadini sancito, nei suoi livelli essenziali, dalla stessa legislazione statale»).

[266] Si noti, ad un tale riguardo, come lo stesso Baldassarre, nell'evidenziare il «ruolo primario» svolto dai diritti sociali nella «divisione del potere», tenga a rilevare oltre alla loro importanza nel presiedere «alla ripartizione del potere tra centro e periferia», proprio il fatto che essi «stanno a base di molti "diritti di accesso"» (A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, cit. 150).

[267] Nel caso di specie, del rimborso di farmaci.

[268] V. T.A.R. Toscana, sez. II, ord. 22 novembre 2011, n. 1795.

possibilità agli "enti erogatori, ai quali compete la fissazione dei requisiti per fruire di ciascuna prestazione" di prevedere "accanto all'indicatore della situazione economica equivalente" (I.S.E.E.), "criteri ulteriori di selezione dei beneficiari" (*ex* art. 3, comma 1, della legge n. 109 del 1998). Sul punto, del resto, ha avuto occasione di rilevare il Consiglio di Stato come sussista «una competenza regolamentare degli Enti erogatori (nel caso di specie, il Comune) al fine di fissare i requisiti per accedere alle prestazioni o alle agevolazioni economiche» mentre «tale competenza va esercitata, senza intaccare i livelli essenziali di assistenza (non determinati però con riferimento al valore dell'I.S.E.E.)»[269]. È stato, inoltre, su di una tale base legale che, secondo quanto rilevato dagli stessi giudici amministrativi, la Regione Lombardia avrebbe potuto prevedere che "Le persone che accedono alla rete partecipano, in rapporto alle proprie condizioni economiche, così come definite dalle normative in materia di Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) e nel rispetto della disciplina in materia di definizione dei livelli essenziali di assistenza, alla copertura del costo delle prestazioni mediante il pagamento di rette" e che a tale costo "partecipano altresì i soggetti civilmente obbligati secondo le modalità stabilite dalle normative vigenti" (v. l'art. 8 della L.R. Lombardia n. 3 del 2008). Là dove, come si preoccupano di precisare gli stessi giudici, vuoi l'«espresso richiamo a tale indicatore» (della situazione economica equivalente), vuoi l'aggiunta, ad esso, della previsione della partecipazione dei soggetti civilmente obbligati, sarebbero pienamente in linea con quanto stabilito dalla legislazione statale, non ponendosi, dunque, dubbi di costituzionalità della disciplina regionale.

Un discorso affatto diverso, invece, andrebbe fatto, secondo il T.A.R. Toscana, più sopra richiamato con riguardo, proprio, alla normativa della Regione Toscana (la L.R. Toscana n. 66 del 2008)[270]. A differenza, infatti, della legge lombarda – che, secondo i giudici, risulterebbe indirizzata nei confronti non dell'assistito ma dei soggetti terzi "civilmente obbligati", i quali sarebbero chiamati a questo titolo specifico alla partecipazione al costo delle prestazioni in questione (*ex* art. 8, comma 1) –, quella toscana, con lo stabilire una "quota di compartecipazione dovuta dalla persona assistita ultrasessantacinquenne" (calcolato sulla base, tra l'altro, del reddito dei familiari), sarebbe indirizzata in maniera puntuale a carico proprio del medesimo assistito (*ex* art. 14), «con la conseguenza», non irrilevante, «che la mancata corresponsione della quota di compartecipazione

[269] V. Cons. Stato, sez. V, sent. n. 1607 del 16 marzo 2011; v., inoltre, in materia, Id., sent. n. 5185 del 16 settembre 2011.

[270] Con riguardo, più in generale, alla «differenziazione dei modelli regionali di welfare socio-assistenziale» di Lombardia e Toscana, v., già, E.A. FERIOLI, *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare statale al welfare municipale*, cit. 231 e ss.; M. DE SCALZI, *Strutture private e organizzazione sanitaria: due modelli regionali a confronto*; G. SASSOLI, *Principali caratteristiche del sistema sanitario toscano*; W. LOCATELLI, *L'organizzazione sanitaria in Lombardia*, in *Diritto alla salute tra uniformità e* differenziazione, cit., rispettivamente, a pp. 127 e ss.; 133 e ss.; e 139 e ss.; e P. BONETTI, *Profili costituzionali dell'accesso ai diritti sociali nella legge lombarda 3/2008*, in G. Carabelli, C. Facchini (curr.), *Il modello lombardo di welfare. Continuità, riassettamenti, prospettive*, Milano, FrancoAngeli, 2011, 97 e ss.

così determinata si riflette[rebbe] direttamente sui livelli di assistenza elargibili all'assistito stesso[271]».

Una tale fattispecie risulta, all'evidenza, per noi, di grande interesse, anche perché a seconda della risposta che darà la Corte (sempreché, per vero, si arrivi ad una pronuncia "di merito" sulla questione[272]) potranno aprirsi scenari affatto differenti sulla regolamentazione e la portata stessa dei livelli essenziali. Così, secondo una prima prospettazione, potrebbe essere agevole per il giudice delle leggi rifugiarsi in una decisione processuale di manifesta inammissibilità, col riproporre le argomentazioni dell'ord. n. 224 del 2006, visto che, come allora, anche qui la prestazione socioassistenziale risulta esser già stata erogata ed è piuttosto labile il legame tra la «effettiva tipologia delle prestazioni godute» ed i LEP, per cui il giudice costituzionale potrebbe cavarsela affermando di non poter «appurare la effettiva rilevanza della questione nel giudizio *a quo*». Diversamente, la Corte, ampliando il parametro di giudizio, potrebbe reputare il criterio configurato dal legislatore regionale discriminatorio tra persone che, sulla base di una medesima "condizione personale e sociale" (tipi di *handicap* gravi) necessitano, comunque, di un'assistenza continuativa (riproponendo, in tal senso, l'*iter* logico seguito nella sent. n. 432 del 2005)[273]. Oppure ancora, potrebbe cogliere l'occasione per riprendere e consacrare quella propria giurisprudenza particolarmente attenta a garantire (cfr., *supra*, il §12) l'uniformità dei *criteri di "accesso" alle prestazioni* su tutto il territorio nazionale (v. la sent. n. 486 del 1995)[274], sottraendone, una volta per tutte, la definizione al comparto materiale regionale (ovvero all'"assetto organizzativo e gestorio")

[271] V. T.A.R. Toscana, sez. II, ord. n. 1795 del 22 novembre 2011, che rileva, in particolare come il legislatore regionale toscano avrebbe calcolato il reddito dell'assistito comprendendo nel medesimo anche la situazione patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado «con ciò imputandolo direttamente a reddito all'assistito stesso con rilevanti conseguenze ai fini del computo della quota pubblica del contributo sociale di sostegno»; a differenza di quello lombardo che avrebbe introdotto, invece, un criterio "ulteriore ed aggiuntivo", estendendo la partecipazione ai costi anche ai soggetti civilmente obbligati, «secondo le modalità stabilite dalle normative vigenti e nell'ottica di applicazione ed estensione di un vincolo solidaristico».

[272] Si osservi, al proposito, come, tra i primi interventi predisposti e "rilanciati", ancora di recente, dal governo tecnico (v. M.C. GUERRA, *Politiche sociali L'agenda del Governo sull'assistenza sociale*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 8, 2012, 1-5) vi sia (stata) anche e proprio, la revisione delle "modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)" (*ex* art. 5 del D.l. n. 201 del 2011, cit.). Anche se poi la previsione che la riforma avvenga con d.P.C.M. in assenza di qualche forma di coinvolgimento di Regioni o Conferenza Unificata, è stato uno dei principali motivi che hanno indotto la Regione Veneto a presentare ricorso (n. 29 del 23 febbraio 2012), per cui, si attende, anche qui, il verdetto del giudice delle leggi.

[273] Anche in questo caso, infatti, volendo riprendere *l'iter* logico seguito dal giudice delle leggi nella sent. n. 432 del 2005, cit., «La *ratio* del beneficio è […] riconducibile alla scelta del legislatore regionale di agevolare – attraverso la fruizione […] del servizio – l'accesso al sistema […] in favore di un gruppo di persone accomunate dalla appartenenza alla più grave condizione di invalidità» e, pertanto, anche qui il disposto impugnato potrebbe essere reputato in contrasto col principio di eguaglianza e non discriminazione.

[274] Cfr., sul punto, quanto considerato (*supra*, al §11) a proposito dei criteri di assegnazione nell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica; e, per diverso profilo, alle soglie di accesso "di tipo economico".

dei LEP, per ricondurli alla sfera degli "standard strutturali e qualitativi" dei LEP medesimi, di competenza statale (v. *supra*, il §4)[275].

[275] Circa l'idea che «i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il godimento dei diritti civili e sociali [siano] indivisibili, ossia non graduabili» e che debbano valere unitariamente «ossia in modo omogeneo per tutti» in quanto «manifestazioni essenziali dell'unità giuridica e dell'unità economica della Repubblica (dello Stato-ordinamento)» v., in particolare, F. MODUGNO, in *I diritti del consumatore: una nuova "generazione" di diritti?*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, III, Napoli, Jovene, 2008, 1392.

14. NOTA BIBLIOGRAFICA*

STUDI MONOGRAFICI, OPERE DI CARATTERE GENERALE, COLLETTANEE

1964 - G. TARELLO, *Profili giuridici della questione della povertà (nel francescanesimo prima di Ockam,* Milano, Giuffré, 1964

1966 - H. KELSEN, *I fondamenti della democrazia*, Bologna, il Mulino, 1966

1966 - NIGRO M., *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffré, 1966

1969 - V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffré, 1969

1972 - P. GROSSI, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1972

1977 - C. LAVAGNA, *Costituzione e socialismo*, Bologna, il Mulino, 1977

1979 - V. COCOZZA, *Autonomia finanziaria regionale e coordinamento,* Napoli, Jovene,1979

1979 - F. SORRENTINO, P. COSTANZO, F. OLIVA E M. POSARELLI (curr.), *Province, comuni e comunità montane nel decreto 616*, Genova, Consiglio regionale della Liguria, 1979.

1981 - AA. VV., *Il finanziamento delle regioni: prospettive di riforma*, Napoli, Formez, 1981

1983 - M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale*, Padova, Cedam, 1983

1983 - M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, Cedam, 1983

1984 - P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, il Mulino, 1984

1985 - A. BALDASSARRE (cur.), *I limiti della democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 1985

1985 - A. MONTICONE (cur.), *La storia dei poveri. Pauperismo e assistenza nell'età moderna*, Roma, Studium, 1985

1990 - F. TRIMARCHI BANFI, *Pubblico e privato nella sanità. Autorizzazioni e convenzioni nel sistema della riforma sanitaria*, Milano, Giuffrè, 1990

1991 - P. GROSSI, *I diritti di libertà ad uso delle lezioni,* II ed., Torino, Giappichelli, 1991

1992 - G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, Einaudi, 1992

1995 - F. MODUGNO, *I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1995

1995 - G. BOGNETTI, *La Costituzione economica italiana,* Giuffré, Milano, 1995

1995 - H. KELSEN, *La democrazia*, Bologna, il Mulino, 1995

1995 - M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, II, Padova, Cedam, 1995, 97

1997 - G. AMATO, A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, V ed., Bologna, il Mulino, 1997, 118.

1997 - BALESTRERO E., *Il diritto alla vita prenatale nell'ordinamento internazionale*, Bologna, ESD-Edizioni Studio Domenicano, 1997

1997 - A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1997

1997 - D. BORACE, *Il governo dell'economia*, in G. Amato, A. Barbera (curr.), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1997

1998 - D. BESOMI, G. RAMPA, *Dal liberalismo al liberismo. Stato e mercato nella storia delle idee e nell'analisi degli economisti*, Torino, Giappichelli, 1998

1998 - G. BOGNETTI, *La Costituzione liberale*, Giappichelli, Torino, 1998

1998 - G. BOGNETTI, *Lo Stato e i gruppi di interesse negli ordinamenti borghesi*, Milano, Giuffré, 1998

1998 - U. DE SIERVO (cur.), *Regioni e volontariato nei servizi socio-sanitari*, Milano, Giuffrè, 1998

1999 - AMATO G., *Citizenship and Public Services. Some General Reflections*, in *Public Services and Citizenship in European Law*, M. Freedland e S. Sciarra (curr.), Oxford, Oxford University Press 1999

2000 - A. MUSUMECI, *La legge finanziaria*, Torino, Giappichelli, 2000

* Si segnalano qui, oltre alle opere direttamente citate nelle note del testo, quelle di cui si è tenuto anche solo indirettamente conto.

2000 - C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Giappichelli, Torino, 2000

2000 - G. BOGNETTI, *La Costituzione democratica*, Giappichelli, Torino, 2000

2000 - G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*. Vol. II, La Costituzione democratica, Torino, Giappichelli, 2000

2000 - R. BELLI (cur.), *Libertà inviolabili e persone con disabilità*, Milano, FrancoAngeli, 2000

2000 - MUSUMECI A., *La legge finanziaria*, Torino, Giappichelli, 2000

2000 - S. HOLMES E C.R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, il Mulino, 2000

2001 - L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?*, Aa. Vv., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffré, 2001

2001 - G. MARONGIU, *Storia dei tributi degli enti locali (1861-2000)*, Padova, Cedam, 2001

2001 - A. MARZANATI, *La programmazione della spesa pubblica (tra coordinamento e concertazione)*, Milano, Giuffré, 2011

2001 - B. PEZZINI (cur.), *La Decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Milano, Giuffré, 2001

2002 - A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2002

2002 - A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali (parte speciale)*, Padova, CEDAM, 2002

2002 - D. MORANA, *La salute nella Costituzione italiana. Profili sistematici*, Milano, Giuffré, 2002

2002 - R. BALDUZZI, G. GASPARRI (curr.), *Sanità ed assistenza dopo la riforma del titolo V*, Milano, Giuffré, 2002

2002 - T. BOERI, R. PEROTTI, *Meno pensioni più* welfare, Bologna, il Mulino, 2002

2003 - A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali (parte generale)*, Padova, CEDAM, 2003

2011 - POLITI F., *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione Repubblicana*, Torino, Giappichelli, 2011

2003 - A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Le materie regionali tra vecchi criteri e nuovi (pre)orientamenti metodici d'interpretazione*, in A. Ruggeri (cur.), *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi dell'anno 2003*, Giappichelli, Torino, 2003

2003 - A.A. V.V., *L'attuazione della riforma del* welfare *locale*, Roma, Formez, 2003

2003 - AA.VV., *Livelli essenziali delle prestazioni sociali. Dai principi alla pratica?*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, 2003

2003 - R. BIFULCO, *Livelli essenziali, diritti fondamentali e statuti regionali*, in *La Repubblica delle autonomie*, T. Groppi e M. Olivetti (curr.), Torino, Giappichelli, 2003, 135 e ss.

2003 - E.A. FERIOLI, *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare statale al welfare municipale*, Torino, Giappichelli, 2003

2003 - F. BASSANINI, G.MACCIOTTA, *L'attuazione del federalismo fiscale*, Bologna, il Mulino, 2003

2003 - G. BERTI, G.C. DE MARTIN (curr.), *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, Milano, Giuffrè, 2003

2003 - R. BALDUZZI, *Livelli essenziali di assistenza versus livelli minimi*, in *La politica economica tra mercati e regole. Scritti in ricordo di Luciano Stella*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2005

2003 - PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, CEDAM, 2003

2004 - A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale* (Quaderni del Gruppo di Pisa) Torino, Giappichelli, 2004.

2004 - L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, il Mulino, 2004

2004 - P. CARROZZA, E. ROSSI, *Sussidiarietà e politiche sociali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2004

2004 - R. BALDUZZI (cur.), *La sanità italiana tra livelli essenziali di assistenza tutela della salute e progetti di* devolution, Milano, Giuffré, 2004

2004 - R. BIFULCO, *"Livelli essenziali", diritti fondamentali e statuti regionali*, in T. Groppi, M. Olivetti (curr.), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, Giappichelli, 2004

2004 - S. LA PORTA, *L'organizzazione delle libertà sociali*, Milano, Giuffré, 2004

2004 - L. TRUCCO L., *Introduzione allo studio dell'identità individuale nell'ordinamento costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 2004

2005 - A. ANZON, *Le potestà legislative dello Stato e delle Regioni*, Torino, Giappichelli, 2006

2005 - A. BANCHERO, *Programmare i servizi sociali e sociosanitari. Elementi di conoscenza, riflessione e orientamento sull'evoluzione della materia dagli anni Cinquanta al nuovo Millennio*, Bologna, il Mulino, 2005

2005 - R. BIN, *Diritti e fraintendimenti: il nodo della rappresentanza*, in *Studi in onore di G. Berti*, Napoli, Jovene, 2005

2005 - G. COCCO, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, II, Torino, Giappichelli, 2005

2005 - CUOCOLO L., *La tutela della salute tra neoregionalismo e federalismo. Profili di diritto interno e comparato*, Milano, Giuffrè, 2005

2005 - E.A. FERIOLI (a cura di), *Sussidiarietà e politiche sociali dopo la riforma del Titolo V*, Torino 2005

2005 - G. NAPOLITANO, *Regole e mercato nei servizi pubblici*, Bologna, il Mulino, 2005

2005 - L. ANTONINI, *Sussidiarietà fiscale*, Milano, Guerini e associati, 2005

2005 - G. COCCO, *I livelli essenziali delle prestazioni* in Scritti in onore di Gianni Ferrara, G. Azzariti (cur.), Torino, Giappichelli, 2005, vol. II, 43 e ss.

2005 - P. GIARDA, *L'esperienza italiana di federalismo fiscale*, il Mulino, 2005

2005 - L. TORCHIA (cur.), *Welfare e federalismo*, Bologna, il Mulino, 2005

2006 - C. GORI (cur.), *La riforma dell'assistenza ai non autosufficienti*, Bologna, il Mulino, 2006

2006 - E. DICIOTTI, *Il mercato delle libertà*, Bologna, il Mulino, 2006

2006 - F. BARCA, *Federalismo, equità, sviluppo*, il Mulino, 2006

2006 - M. FERRERA, *Le politiche sociali*, Bologna, il Mulino, 2006

2006 - S. SCAGLIARINI, *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi tra Governo, Parlamento e Corte costituzionale*, Milano, Giuffré, 2006

2007 - E. DENNINGER, D. GRIMM, *Derecho constitucional para la sociedad multicultural*, Ed. Trotta, Madrid, 2007

2007 - E. FERRARI (cur.), Attività economiche ed attività sociali nei servizi di interesse generale, Torino, Giappichelli, 2007

2007 - E. STRAZIUSO, *I diritti sociali nello stato in trasformazione. Primi rilievi*, I, Bari, Cacucci, 2007

2007 - G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Milano, Giuffré, 2007

2007 - R. BALDUZZI (cur.), *Cittadinanza, Corti e salute, Padova*, Cedam, 2007

2007 - N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiornamento*, Roma, Univ. Luiss, 2007

2007 - G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007

2007 - L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, il Mulino

2008 - G.G. FLORIDIA, *Scritti minori*, raccolti da F. Sorrentino, Giappichelli, Torino, 2008

2008 - C. GORI (cur.), *La riforma dei servizi sociali in Italia. L'attuazione della legge 328 e le sfide future*, Roma, Carocci, 2008

2008 - E. BALBONI, *La tutela multilivello dei diritti sociali*, Napoli, Jovene, (2 vol.), 2008

2008 - E. RANCI ORTIGOSA (cur.), *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni (ricerca promossa dall'Osservatorio sull'attuazione della Legge 328/2000)*, Milano, i Quid, 2008

2008 - E. VIVALDI, *I servizi sociali e le Regioni*, Torino, Giappichelli, 2008

2008 - L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, E. Vitale (cur.), Roma-Bari, Laterza, 2008

2008 - MODUGNO F., *I diritti del consumatore: una nuova "generazione" di diritti?*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, III, Napoli, Jovene, 2008

2008 - P. ICHINO, *Il diritto al lavoro nell'Italia repubblicana*, Milano, Giuffrè, 2008

2008 - R. DI MARIA, *Corte Costituzionale ed autonomia finanziaria regionale. Una ricostruzione sistematica ed esegetica*, Palermo, D.B.I., 2008

2008 - T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2008

2008 - V. MOLASCHI, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali. Livelli essenziali delle prestazioni e situazioni giuridiche soggettive*, Torino, Giappichelli, 2008

2008 - C. TUBERTINI, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Il caso della tutela della salute*, Bologna, BUP, 2008

2009 - A. ROVAGNATI, *Sulla natura dei diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2009

2009 - Aa.Vv., *Definire i livelli essenziali delle prestazioni*, Milano, i Quid, 2009

2009 - B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, Giappichelli, 2009

2009 - E. JORIO, S.GAMBINO, G.D'IGNAZIO, *Il federalismo fiscale*, Rimini, Maggioli Editore, 2009

2009 - F. FACURY SCAFF, R. ROMBOLI, M. REVENGA (curr.), *Problemi e prospettive in tema di tutela costituzionale dei diritti sociali*, Milano, Giuffrè, 2009

2009 - R. BALDUZZI (cur.), *Sistemi costituzionali, diritto alla salute e organizzazione sanitaria*, Bologna, il Mulino, 2009

2009 - R. BALDUZZI (cur.), *Trent'anni di Servizio sanitario nazionale: un confronto interdisciplinare*, Bologna, il Mulino, 2009

2009 - R. BALDUZZI, *Equità ed efficienza nei livelli essenziali in sanità*, in *Il diritto alla salute tra istituzioni e società civile*, a cura di G. Corso e P. Magistrelli, Torino, Giappichelli, 2009

2009 - V. CAMPIONE, A. POGGI, *Sovranità, decentramento, regole. I livelli essenziali delle prestazioni e l'autonomia delle istituzioni scolastiche*, Bologna, il Mulino, 2009

2009 - A. CERRI, G. GALEOTTI, P. STANCATI (curr.), *Federalismo fiscale tra diritto ed economia*, Roma, Aracne, 2009

2009 - V. NICOTRA, F.PIZZETTI, S.SCOZZESE, *Il federalismo fiscale*, Roma, Donzelli, 2009

2010 - B. MAJNONI D'INTIGNANO, *Santé et économie en Europe*, Paris, Puf, 2010

2010 - G. VEGAS, *Il nuovo bilancio pubblico*, Bologna, il Mulino, 2010

2010 - J. WOELK, *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà. Profili giuridici italiani e comparati*, Bolzano, Eurac, 2010

2010 - R. CAVALLO PERIN, L. LENTI, G.M. RACCA, A. ROSSI, *I diritti sociali come diritti della personalità*, Napoli, Esi, 2010

2010 - S. ALBANESE, *Prestazioni sociali e livelli essenziali. La tutela dei minori e la loro marginalità sociale*, Arianna, Palermo, 2010

2011 - C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Milano, Giuffré, 2011

2011 - G. CARABELLI, C. FACCHINI (curr.), *Il modello lombardo di welfare. Continuità, riassettamenti, prospettive*, Milano, FrancoAngeli, 2011

2011 - E. CASETTA, nel suo *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffré, 2011

2011 - E. CATELANI, G. CERRINA FERONI, M.C. GRISOLIA (curr.), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, Torino, Giappichelli, 2011

2011 - C. COLAPIETRO, *I principi-valori della "pari dignità sociale" e del "pieno sviluppo della persona umana" quale fondamento costituzionale della tutela delle persone con disabilità*, in *Studi in onore di F. Modugno*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011

2011 - É. DELBECQUE, C. HARBULOT, *La guerre économique*, Paris, PUF, 2011

2011 - F. POLITI, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione Repubblicana*, Torino, Giappichelli, 2011

2011 - G. GUARINO, *Diritto ed economia. L'Italia, l'Europa, il mondo*, Roma, Eccigraphica, 2011

2011 - G. SARTORI, *Logica, metodo e linguaggio nelle scienze sociali*, Bologna, il Mulino, 2011

2011 - L. CASSETTI, S. RICCI, *eGovernment e Stato sociale. Università, formazione, salute e previdenza online*, Perugia, Guerra ed., 2011

2011 - P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2009, 263-300

2011 - P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2011

2011 - D. FRANCESE, *Sanità SPA. Tagliare il malaffare per salvare il diritto di tutti alla cura e all'assistenza*, Roma, Newton Compton ed., 2011

2011 - L. VIOLINI, *Verso il decentramento delle politiche di welfare*, Milano, Giuffré, 2011

2012 - R. BALDUZZI, G. CARPANI (curr.), *Manuale di diritto sanitario*, Bologna, il Mulino, 2012

2012 - M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale (tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica),* Roma, Aracne, 2012

2012 - S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, il Mulino, 2012

2012 - G. GRASSO, *Federalismo, federalismo fiscale, federalismo sanitario. Il lessico costituzionale alla prova dei costi standard,* in *La sanità italiana alla prova del federalismo fiscale*, R. Balduzzi (cur.), *Bologna, il Mulino, in corso di pubblicazione*

2012 - E. GRIGLIO, V. ANTONELLI, *Le politiche sanitarie*, in *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle regioni*, L. Vandelli e F. Bassanini (curr.), in corso di pubblicazione

2012 - N. LONGO, *I livelli essenziali della prestazioni quale clausola di omogeneità sul territorio nazionale*, Roma, Aracne, 2012

2012 - R. NANIA (cur.) *L'evoluzione costituzionale delle libertà e dei diritti fondamentali - Saggi e casi di studio*, Torino, Giappichelli, 2012

ARTICOLI E VOCI ENCICLOPEDICHE

1964 - M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, Giuffré, 1964, 802 e ss.

1975 - A. BARBERA, *Indirizzi e procedure di spesa nelle regioni ordinarie: profili per un bilancio del primo quinquennio dell'attività regionale*, in *Riv. Trim. Dir. pubbl.*, 1975, 1257-1295

1975 - G. ALPA, *Diritto alla salute*, in *Nuovissimo Dig. it.*, VI, Torino, 1975

1986 - P. COSTANZO, G.G. FLORIDIA, *Sistema c.d. di tesoreria unica e autonomia finanziaria delle regioni*, in *Quad. regionali*, 1986, 85 e ss.

1989 - A. BALDASSARRE, "*Diritti sociali*", voce della *Enc. giur.*, XI, Roma, 1989

1993 - P. COSTANZO, *Informazione nel diritto costituzionale*, in *Digesto, (pubbl.),* VIII, 1993

1993 - M. MAZZIOTTI DI CELSO, "*Studio (diritto allo)*", in *Enc. giur.*, Roma, XXXV, 1993

2001 - S. GAMBINO, *I diritti sociali e la "riforma federale"*, in *Quad. cost*., 2001, 351 e ss.

2002 - C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*" (art. 117, co. 2, lett. *m)*, Cost.), in *Dir. Pubbl.*, 2002, 881 e ss.

2002 - G. ROSSI, A. BENEDETTI, La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, in *Lav. Pub. Amm.*, 2002, 22 e ss.

2002 - M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione),* in *Politica del diritto* (e in *Sanità pubblica*), 2002, 345 e ss.

2002 - M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in *Lav. pubbl. amm.* (suppl.: il nuovo Titolo V della Costituzione), 2002, 17 e ss.

2002 - A. RUGGERI, *La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione,* in *Le Regioni,* 2002, 699 e ss.

2003 - BALBONI E., *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *le Regioni,* 2003, 1191 e ss.

2003 - ROVAGNATI A., *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla salute: un primo esempio di attuazione della previsione di cui alla lett. m), comma 2, art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, 1141-1176

2003 - L. CUOCOLO, *I livelli essenziali delle prestazioni: spunti ricostruttivi ed esigenze di attuazione,* in *Il Diritto dell'economia*, 2003, 389 e ss.

2003 - A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni,* in *Le Regioni*, 2003, 1063 e ss.

2003 - V. MOLASCHI, *«Livelli essenziali delle prestazioni» e Corte costituzionale: prime osservazioni,* in *Foro it.*, 2003, 397-406

2003 - F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in Le Regioni, 2003, 599 e ss.

2003 - L. ANTONINI, *Competenza, finanziamento e accountability in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali,* in *Riv. di dir. fin. e sc. fin*., 70 e ss.

2004 - A. PACE, *I progetti "PC ai giovani" e "PC alle famiglie": esercizio di potestà legislativa esclusiva statale o violazione della potestà regionale residuale,* in *Giur. Cost.*, 3221-3225

2004 - C. PINELLI, *In tema di prestiti concessi a studenti universitari "capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi" (art. 34, comma 3 Cost.),* in *Giur. Cost*., 2004, 3234-3236

2004 - S. AGOSTA, *Dall'intesa in senso debole alla leale collaborazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza Costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, in *Quad. Reg.*, 2004, 703 e ss.

2004 - V. MOLASCHI, *Dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Ragiusan*, 2004, 31 e ss.

2004 - C. SALAZAR, *L'art. 119 Cost. tra (in)attuazione e "flessibilizzazione" (in margine a Corte cost.,sentt. nn. 16 e 49 del 2004),* in *Le Regioni*, 2004, 1026-1039

2005 - G. SCACCIA, *Norme generali sull'istruzione e potestà legislativa concorrente in materia di istruzione: alla ricerca di un criterio discretivo,* in *Giur. Cost.*, 2005, 2716-2723

2005 - L. TRUCCO, *La nozione di "esclusione sociale" fra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali*, in P. Costanzo, S. Mordeglia (curr.), *Diritti sociali e servizio sociale. Dalla dimensione nazionale a quella comunitaria*, Milano, Giuffré, 2005, 119-138

2005 - V. MOLASCHI, *Le disuguaglianze sostenibili nella sanità*, in *Servizi pubblici e appalti*, 2005, 711 e ss.

2006 - R. BALDUZZI, *voce Salute (diritto alla), in Dizionario di diritto pubblico,* Milano, Giuffrè, VI, 5393-5402

2006 - L. CUOCOLO, *Livelli essenziali: allegro, ma non troppo,* in *Giur. Cost.*, 2006, 1264-1272

2006 - E. FREDIANI, *La disciplina del diritto di accesso tra Stato e Regioni in un recente parere del Consiglio di Stato,* in *Rass. Parl.*, 2006, 1079-1101

2006 - 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 e ss.

2006 - M. GIORDANO, *Sui livelli essenziali di assistenza e la competenza delle regioni e delle province ad autonomia speciale (in margine alla sentenza della Corte costituzionale n. 134 del 31 marzo 2006),* in *Giust. amm*, 2006, 307 e ss.

2006 - S. PESARESI, *Art. 117, comma 2, lett.* m), *Cost.: la determinazione anche delle prestazioni? Tra riserva di legge e leale collaborazione, possibili reviviscenze del potere di indirizzo e coordinamento*), in *Giur. Cost.*, 2006, 1273-1282

2006 - S. 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 e ss.

2006 - C. TUBERTINI, *Livelli essenziali di assistenza sanitaria ed effettività del diritto alla salute*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2006, 505 e ss.

2007 - L. ANTONINI, *Scuole paritarie e sussidiarietà orizzontale: un passo indietro*), in *Giur. Cost.*, 2007, 2038-2042

2007 - E. BALBONI, *Gli standard strutturali delle istituzioni di assistenza tra livelli essenziali e principi fondamentali*, in *Giur. Cost.*, 2007, 4333-4344

2007 - C. BOLOGNA, *La determinazione dei livelli essenziali nei servizi sociali*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2007, 219-227

2007 - A. MANGIA, *Il federalismo della "descrizione" e il federalismo della "prescrizione"*, in *Giur. Cost.*, 2007, 4045 e ss.

2008 - M.C. GUERRA, *Federalismo, in gioco il finanziamento dei Lep*, in *Guida agli enti locali*, 2008, 96 e ss.

2008 - L. PRINCIPATO, *Il contenuto minimo e la tutela cautelare del diritto alle cure mediche, in rapporto alle condizioni economiche del malato ed alle esigenze di bilancio dello Stato*, in *Giur. Cost.*, 2008, 3915 e ss.

2008 - R. ROMBOLI, *In tema di fondi vincolati*, in *Il Foro italiano*, 2008, 1369 e ss.

2009 - G. CANAVESI, *Livelli essenziali delle prestazioni e servizi per l'impiego. Brevi note su competenze, nodi normativi, strumenti regolatori* in *Diritto rel. Ind.*, 2009, 333-347

2009 - T. LOBELLO, *Semplificazioni dei controlli amministrativi tra livelli essenziali e tutela della concorrenza*, in *Giur. Cost*., 2009, 4867-4876

2009 - S. GAMBINO, *Autonomia, asimmetria e principio di eguaglianza: limiti costituzionali al federalismo fiscale*, in *Pol. del dir*., 2009, 3-43

2010 - M. BEZZE, C. CANALI, E. INNOCENTI, T. VECCHIATO, *Lea sociosanitari: costi dei comuni, delle Ausl, delle persone*, in *Studi Zancan*, 2010, n. 2, 9-21

2010 - V. CASAMASSIMA, *Prestazioni: legislazione statale e regionale*, in *Studi Zancan*, 2010, n. 1, 82-106

2010 - F. CORTESE, *Sul diritto-dovere all'istruzione e formazione tra potestà legislativa statale e competenze regionali: anatomia di un'interpretazione*, in *Giur. Cost*., 2010, 4350-4362

2010 - E. LONGO, *I diritti sociali al tempo della crisi : la Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*, in *Giur. cost.*, 164 e ss.

2010 - B. MAJNONI D'INTIGNANO, *Santé et économie en Europe*, Paris, Puf, 2010, 9

2010 - F. SAITTO, Quando *l'esigenza di tutela della dignità fonda, nell'emergenza economica, la competenza statale?*, *Giur. cost*, 182 e ss.

2010 - A. ANZON, *Potestà legislativa regionale residuale e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Giur. cost*., 2010, 155 e ss.

2010 - M. CERIONI, *Un'ulteriore fattispecie di superamento giurisprudenziale della rigidità del riparto delle competenze: "i livelli essenziali delle prestazioni al tempo della crisi"*, in *Giur. it.*, 2010, 2518 ss.

2011 - S. AGOSTA, *Dalla leale collaborazione alla tutela dei diritti fondamentali (e ritorno): il cerchio che si chiude nell'esperienza regionale siciliana*, in *Nuove Autonomie*, 2011, 289 e ss.

2011 - S.F. COCIANI, *Le basi della perequazione nel federalismo fiscale*, in *Rass. Trib.*, 2011, 53-93

2011 - C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni secondo i giudici comuni*, in *Giur. cost*., 2011

2011 - M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *Dir. pubbl*., 2011, 391 e ss.

2012 - M. CARTABIA, *La giurisprudenza costituzionale relativpassalaa all'art. 32, secondo comma, della Costituzione italiana*, in *Quad. cost.*, 2012, 455-468

2012 - I. CIOLLI, *I diritti sociali alla prova della crisi economica* (vers. provv. della relazione tenuta nel Convegno sul tema: "*Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica* (Roma, 26-27 aprile 2012)

2012 - A. DE TURA, *Il rapporto tra legislazione statale e legislazione delle Regioni ad autonomia differenziata in sanità: il "modello" Sardegna*, in *Sanità Pubblica e Privata*, 2012

2012 - M.C. GUERRA, *Politiche sociali L'agenda del Governo sull'assistenza sociale*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 8, 2012, 1-5

2012 - A. MORELLI, *Le diverse configurazioni dell'autonomia nei due ambiti funzionali dell'istruzione e della sanità* (vers. provv. della relazione svolta presso l'Università degli Studi del Piemonte Orientale, nell'ambito della IV Settimana di studi sulle Autonomie locali, il 16 maggio 2012)

2012 - A. POGGI, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti alla salute e all'istruzione* (vers. provv. della relazione svolta presso l'Università degli Studi del Piemonte Orientale, nell'ambito della IV Settimana di studi sulle Autonomie locali, il 16 maggio 2012)

2012 - P.R. KRUGMAN, *Fuori da questa crisi, adesso!*, Milano, Garzanti, 2012

CONTRIBUTI IN RIVISTE TELEMATICHE

ANDRONIO A., *I livelli essenziali delle prestazioni sanitarie nella sentenza della Corte Costituzionale 13 - 27 marzo 2003, n. 88*, in *www.federalismi.it*

AGOSTA S., *Dalla leale collaborazione alla tutela dei diritti fondamentali (e ritorno): il cerchio che si chiude nell'esperienza regionale siciliana*, in *http://www.giurcost.org/studi/agosta.pdf*

AMBROSANIO M.F., BORDIGNON M., *Senza numeri non c'è federalismo*, in *http://www.lavoce.info/articoli/pagina1001012.html* (20-03-2009)

ANTONINI L., *La prospettiva del nuovo federalismo fiscale*, in *www.legatuonomie.it*

ANTONINI L., *Il federalismo fiscale. Più società e meno Stato*, in *http://www.sussidiarieta.net/files/Antonini.pdf*

ANTONINI L., *La rivincita della responsabilità. A proposito della nuova Legge sul federalismo fiscale*, in *http://www.csfederalismo.it/index.php/it/progetti/osservatorio-sul-federalismo-fiscale/note-e-commenti/item/118*

BALBONI E., *Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali"*, in *http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_6_2001/balboni.pdf*

BALBONI E., RINALDI PIO G., *Livelli essenziali, standard e leale collaborazione*, *http://www.forumcostituzionale.it/site/index3.php?option=com_content&task=view&id=1095*

BANCHERO A., *I livelli essenziali delle prestazioni nell' ambito dei servizi alla persona: dalla tutela della salute alla protezione sociale*, in *http://www.robertobin.it/REG10/Banchero.pdf*

BARBERO M., *Prime indicazioni della Corte costituzionale in materia di federalismo fiscale (nota a Corte Cost. nn. 370/2003 e 376/2003)* (a commento delle sentt. nn. 370 e 376 del 2003), in *http://www.giurcost.org/decisioni/2003/0370s-03.html*

BELLETTI M., *I "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali…" alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile…*, in *http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_3-4_2003/613-646%20BELLETTI.pdf*

BELLETTI M., *Il controverso confine tra "livelli essenziali delle prestazioni", principi fondamentali della materia e divieto del vincolo di destinazione di finanziamenti statali, attendendo la perequazione nelle forme della legge n. 42 del 2009*, in *http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2009/0016_nota_99_2009_belletti.pdf*

BEZZE M., VECCHIATO T., *Livelli essenziali di assistenza sociale: finanziamento, costi, equità distributiva*, IN *http://www.grusol.it/informazioni/09-12-10.PDF*

BIONDI DAL MONTE F., *La Corte costituzionale torna sui fondi statali vincolati, con alcune novità in materia di immigrazione* (a commento della sent. n. 50 del 2008), in *http://www.giurcost.org/decisioni/2008/0050s-08.html*

BRAGA M., CISLAGHI C., *Problemi di modellizzazione dei livelli essenziali di assistenza*, in *http://www.agenas.it/agenas_pdf/1_Livelli_essenziali_articolo.pdf*

BURATTI C., *Federalismo fiscale all'italiana: il ruolo chiave dei livelli essenziali delle prestazioni e dei costi standard*, 2009, in *http://www-3.unipv.it/websiep/wp/631.pdf*

BUZZACCHI C, *Acqua e rifiuti tra tutela della concorrenza, tutela dell'ambiente e servizi pubblici locali: il rebus delle competenze* in *http://dirittiregionali.org*

BUZZACCHI C., Il limite «mobile» della competenza statale in tema di livelli essenziali (Corte cost. n. 330/2011), in *http://dirittiregionali.org*

BUZZACCHI C., *Interventi strategici in materia di energia tra attrazione in sussidiarietà, poteri sostitutivi e leale collaborazione* (Corte cost., n. 165/2011), in *http://dirittiregionali.org*

BUZZACCHI C., *Proprietà pubblica delle reti: il dilemma dei servizi pubblici locali* (Corte cost. n. 320/2011), in *http://dirittiregionali.org*

CANDIDO A., *Ancora in tema di rette RSA: la recente normativa lombarda* (L. reg. Lombardia n. 2/2012), in *http://dirittiregionali.org*

CASADEI S. (cur.), *Il processo di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali*, in *http://bancadati.italialavoro.it/BDD_WEB_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C_21_Strumento_4070_documenti_itemName_0_documento.pdf*

CASALOTTI F., *La Corte costituzionale e i criteri di riparto delle competenze con riferimento ai servizi pubblici locali dopo la riforma del Titolo V Parte II della Cost.: la sentenza n. 272 e l'ordinanza n. 274 del 2004*, in *http://www.forumcostituzionale.it/site/index3.php?option=content&task=view&id=606*

CINTIOLI F., *La dimensione europea dei servizi di interesse economico generale*, in *http://www.federalismi.it* (30-05-12)

CIOLLI I., *I Paesi dell'eurozona e i vincoli di bilancio. Quando l'emergenza economica fa saltare gli strumenti normativi ordinari*, in *http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/articolorivista/i-paesi-dell-eurozona-e-i-vincoli-di-bilancio-quando-l-emergenza-economica-fa*

CISLAGHI C., DI VIRGILIO E., MORANDI I., TAVINI G., *Bisogni, Consumi, Costi: determinazione e riparto delle risorse del Servizio Sanitario Nazionale*, 2008, in *http://www.agenas.it/agenas_pdf/Bisogni_Consumi_Costi.pdf*.

COSTANZO P., *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea*, in *http://www.giurcost.org/studi/CostanzoBelem.htm*

DEMURO G., *Il Cinema tra leale collaborazione e intese imposte* (a commento della sent. n. 285 del 2005), in *http://www.giurcost.org/decisioni/2005/0285s-05.html*

DEMURO G., *La leale collaborazione nella differenziazione della spesa farmaceutica*, in *http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2011/0024_nota_330_2011_demuro.pdf*

DI GIROLAMO A.S., *Livelli essenziali e finanziamento dei servizi sanitari alla luce del principio di leale collaborazione (Commento a Corte Costituzionale, sentenza n. 98/2007)*, in *http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/nuovi%20pdf/Giurisprudenza/2007/0013_nota_98_2007_di_girolamo.pdf*

DI MARIA R., *In "tempi" di federalismo fiscale, la Corte non dimentica "a chi appartiene la competenza" a stabilire tributi*, in *http://dirittiregionali.org*

DI MARIA R., *La storia infinita. La Corte annulla altre norme regionali in materia sanitaria*, in *http://dirittiregionali.org*

DI MARIA R., *Prestazioni sanitarie "pubbliche" o "private": chi decide e come?* (Corte cost., n. 248/2011), in *http://dirittiregionali.org*

DI MASSA M., *I livelli essenziali delle prestazioni sanitarie nei nuovi statuti regionali*, in *http://www.aupilazio.it/wordpress/wp-content/uploads/2011/12/LEA-massa1.pdf*

DI SOMMA C., *Livelli essenziali di assistenza e leale collaborazione attraverso* (a commento della sent. n. 134 del 2006), *http://www.giurcost.org/decisioni/2006/0134s-06.html*

DI SOMMA C., *Livelli essenziali di assistenza e leale collaborazione attraverso l'intesa*, in *http://www.forumcostituzionale.it/site/index3.php?option=com_content&task=view&id=1084*

FERIOLI E., *Esiti paradossali dell'innovativa legislazione regionale in tema di asili nido, tra livelli essenziali ed autonomia finanziaria regionale* (a commento della sent. n. 370 del 2003), in *http://www.giurcost.org/decisioni/2003/0370s-03.html*

FERIOLI E.A., *Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia ed eguaglianza*, in *http://www.forumcostituzionale.it/site/index3.php?option=com_content&task=view&id=1068*

FERIOLI E.A., *Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia ed eguaglianza*, in *http://www.forumcostituzionale.it/site/index3.php?option=com_content&task=view&id=1068*

FUSCO A., *Al vaglio della Corte costituzionale le "buone intenzioni" della Regione Calabria nel contenimento del disavanzo nel settore sanitario* (Corte cost., n. 163/2011), in

GAMBINO S., *Federalismo e salute*, in *http://www.federalismi.it/* (24-02-2005)

GIARDA P., *Il pareggio di bilancio nella Costituzione: una prospettiva economica (bozza 25.10.2011)*, in *http://www.astrid-online.it/COSTITUZIO/Documenti/Piero-Giarda-25-ottobre-2011.pdf*

GUERRA M.C., *Federalismo fiscale: quale finanziamento per quali funzioni*, 2008, in *http://www.capp.unimore.it/pubbl/altrepubbl/2008set_Guerra_Federalismofiscale_RPS.pdf*

GUERZONI L. (cur.), *La riforma del welfare Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, in *http://www.fondazionegorrieri.it/jsps/158/Servizi/166/Attivita/193/Ricerche_e_proposte_di_politica_sociale/269/La_riforma_del_welfare.jsp*

LEWIS GETI P., *La copertura delle perdite d'esercizio del sistema sanitario pugliese* (C. cost., ord. n. 204/2011), in *http://dirittiregionali.org*

MORBIDELLI G., *In tema di art. 29 l. 241/1990 e di principi generali dell'ordinamento*, in *http://www.giustamm.it/*

MISIANI A., *Fondi statali per le politiche sociali: nuovi tagli con la Legge di stabilità 2012*, in *http://www.astrid-online.it/Amministra/Contributi/Misiani_A_Fondi-politiche-sociali-2012_21_11_11.pdf*

NICODEMO S., *Livelli di legislazione e "livelli di principi" in materia di istruzione*, in *www.forumcostituzionale.it/site/index3.php?option=com*

OCCHIOCUPO G., *I livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2004, 367-373

PANZERA C., *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione* (a commento della sent. n. 10 del 2010), in *http://www.giurcost.org/decisioni/2010/0010s-10.html*

PAPARELLA E., *Riforma del mercato del lavoro e "livelli essenziali delle prestazioni" in materia di politiche attive del lavoro e servizi per l'impiego*, in *http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Paparella_0.pdf*, 1-2

PARISI S., *Se la legge statale è il fondamento positivo dei provvedimenti regionali... e un atto di Soft law ne preorienta i contenuti*, in *http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2011/0020_nota_248_2011_parisi.pdf*

PASSALACQUA M., *Convergenza e livelli essenziali delle prestazioni*, in *http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_2_2011/Passalaqua.pdf*

PETRETTO A., *Costi e fabbisogni standard nei comuni: grande innovazione istituzionale o utopia?*, 2011, in *http://www.irpet.it/storage/attivitaallegato/490_Nota%20Federalismo%206.pdf*

PINELLI C., *I livelli essenziali delle prestazioni*, in *http://www.partitodemocratico.it/Allegati/Pinelli_Varenna_2011.pdf*

RIVOSECCHI G., *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *http://www.rivistaaic.it/articolorivista/il-coordinamento-dinamico-della-finanza-pubblica-tra-patto-di-stabilit-patto-di*

RUGGERI A., *"Livelli essenziali" delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2010)*, in *http://www.giurcost.org/decisioni/2010/0010s-10.html*

RUGGERI A., *Summum ius summa iniuria, ovverosia quando l'autonomia regionale non riesce a convertirsi in servizio per i diritti fondamentali (a margine di Corte cost. n. 325 del 2011)*, in *http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/01/RUGGERI3252011.pdf*

SALAZAR C., *L'art. 119 Cost. tra (in)attuazione e "flessibilizzazione" (in margine a Corte cost., sentt. nn. 16 e 49 del 2004)*, in *http://www.giurcost.org/decisioni/2004/0016s-04.html*

SATTA V., *La Corte interviene nuovamente sul riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di istruzione* (Corte cost., n. 92/2011), in *http://dirittiregionali.org*

SCHEGGI M., *Costi standard e livelli essenziali di assistenza. Problemi applicativi del federalismo nel settore sanitario*, in *http://www.health-management.it/CSLEA.pdf*

SERVETTI D., *La Corte ritorna sui ticket sanitari: ottimo tempismo, motivazione (criticabilmente) succinta* (Corte cost. n. 325/2011), in *http://dirittiregionali.org*

SPADARO A., *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in *http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/articolorivista/i-diritti-sociali-di-fronte-alla-crisi-necessit-di-un-nuovo-modello-sociale-europeo*

TARLI BARBIERI G., *La sentenza 322/2009 della Corte costituzionale: cosa rimane dell'autonomia regionale?*, in *http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2009/0051_322_2009_tarli.pdf*

TOSI F., *Il federalismo fiscale a due anni dalla legge delega*, in *Osservatorio regionale sull'attuazione del federalismo fiscale*, 2011, in *www.irpet.it/storage/.../484_Nota%20Federalismo%203%20Tosi.pdf*

TOSI R., *Cittadini, Stato e Regioni di fronte ai livelli essenziali delle prestazioni...*, in *www.forumcostituzionale.it*

TRUCCO T., *Le tutele comunitarie nei confronti delle lavoratrici alla prova della fecondazione in vitro*, in *http://www.giurcost.org/studi/trucco4.htm*

VALENTI V., *L'edilizia residenziale pubblica tra livelli essenziali delle prestazioni e sussidiarietà. Osservazioni alla sentenza della Corte Costituzionale, n. 166 del 2008*, in *http://www.federalismi.it/* (23-02-2009)

VENTURI A., *Dalla legge Obiettivo al Piano nazionale di edilizia abitativa: il (ri)accentramento (non sempre opportuno) di settori strategici per l'economia nazionale*, in *http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2010/0030_nota_121_2010_venturi.pdf*

ALTRO MATERIALE DI DOCUMENTAZIONE

1997 - *Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale* (c.d. "Commissione Onofri), *Relazione finale* (28 febbraio 1997), I e II, in *http://www.cermlab.it/_documents/Relazione%20conclusiva%20Commissione%20Onofri.pdf*

2002 - CNEL, *La definizione e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della riforma costituzionale del Titolo V, Osservazioni e proposte*, in *www.cnel.it/*

2002 - Senato della Repubblica (1ª Comm. perm.), *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo V della parte II della Costituzione, Audizione dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali, delle associazioni degli enti locali, delle associazioni professionali*, seduta del 16 gennaio 2002, in *http://www.consiglio.regione.toscana.it/leggi-e-banche-dati/documentazione-ed-elaborati/titolo-quinto/audizione_associazioni_varie.htm*

2003 - CNEL, *Livelli essenziali delle prestazioni e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario nella prospettiva di un federalismo solidale assemblea. Osservazioni e proposte*, in *http://www.cnel.it/53?shadow_documenti=10870*

2003 - Commissione UE, *Libro verde "sui servizi di interesse generale"*, COM(2003) 270 def., del 21 maggio 2003, in *http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0270:FIN:IT:PDF*

2003 - Formez, *L'attuazione della riforma del welfare locale (rapporto di ricerca)*, in *http://db.formez.it/StoricoArchivioNews.nsf/cfed99e72df7bda1c1256ebc003de158/46a2fd3f6db3b138c1256d9b003d181c?OpenDocument*

2003 - Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, *Documento delle Regioni per l'avvio del confronto con lo Stato* sui LIVEAS, 29 luglio 2003, Prot. n. 3116/A4SOC, in *www.regioni.it/upload/Lett_Ghigo_LaLoggia_LIVEAS.doc*

2004 - ASTRID, *L'amministrazione del welfare fra pubblico e privato*, in *http://www.astrid-online.it/Amministra/Position-p/Schema-Paper-Finale-09_03_041.pdf*

2004 - Commissione UE, *Libro bianco "sui servizi di interesse generale"* (COM(2004) 374 def.), del 12 maggio 2004, in *http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/it/com/2004/com2004_0374it01.pdf*

2005 - "Formez": *I livelli essenziali delle prestazioni (Lep): una comparazione internazionale. I servizi ai cittadini nelle esperienze di: Germania, Inghilterra, Spagna, Svezia*, S. Salvatore (cur.)

2005 - Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dip. per l'Informazione e l'Editoria), *Analisi e prospettive del federalismo fiscale*, 2005

2006 - CNEL, *L'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali e la tutela della non autosufficienza*, Osservazioni e proposte, in *http://www.cnel.it/53?shadow_documenti=8194*

2006 - Commissione UE, *Attuazione del programma comunitario di Lisbona: i servizi sociali d'interesse generale nell'Unione europea*, COM(2006) 177 def, del 26 aprile 2006, in *http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0177:FIN:IT:PDF*

2006 - "Formez", *I livelli essenziali delle prestazioni. Questioni preliminari e ipotesi di definizione*, F.Zampano (cur.), Quaderno n. 46, in *http://bancadati.italialavoro.it/BDD_WEB_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C_21_Strumento_4048_documenti_itemName_0_documento.pdf*

2006 - Parlamento europeo, Risoluzione "*sul Libro bianco della Commissione sui servizi di interesse generale*, 2006/2101(INI), in *http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0380+0+DOC+XML+V0//IT*

2006 - Dipartimento per gli affari regionali (Ufficio attività giuridiche e politiche regionali), *La finanza locale e regionale nel periodo 1996-2003. Valutazione delle risorse a disposizione di regioni ed enti locali*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 2006

2006 - Formez, *I livelli essenziali delle prestazioni. Questioni preliminari e ipotesi di definizione* (n. 46), in *http://db.formez.it/FontiNor.nsf/b966f27599017389c1256c5200300e09/d7be2f034087844ec12571f7004121bb?OpenDocument*

2006 - Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali (Ministero dell'interno), *LEP e perequazione finanziaria*, documento approvato dall'Osservatorio nella riunione generale del 7 settembre 2006 e presentato al Ministro dell'Interno, in *http://osservatorio.interno.it/studi/20060907lep.pdf*

2007 - Commissione UE, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni che accompagna la comunicazione "Un mercato unico per l'Europa del XXI secolo" I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale: un nuovo impegno europeo, COM(2007) 725 def., del 20 novembre 2007, in *http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0725:FIN:it:PDF*

2007 - CNEL, *Sanità - Livelli essenziali di assistenza. Osservazioni e proposte*, in *http://www.portalecnel.it/portale%5Cdocumenti.nsf/vwPerAnno?Openview&RestrictToCategory=2007&Start=1&Count=100&LANG=EN*

2007 - F.R. PIZZUTI (cur,), *Rapporto sullo stato sociale 2007*, Novara, Utet università, 2007

2008 - Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "V. Bachelet", *Libro Bianco sui principi fondamentali del SSN*, in *http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_808_allegato.pdf*

2008 - Relazione di accompagnamento allo "*Schema di disegno di legge di attuazione dell'articolo 119 della costituzione: delega al governo in materia di federalismo fiscale*", in *http://www.tuttocamere.it/files/Archivio/Fed_Fiscale_Bozza_03_09_08.pdf*

2008 - Biblioteche giuridiche dell'Università di Bologna e dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, *I livelli essenziali delle prestazioni e la tutela della salute*, Bibliografia integrata, in *http://assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it/wcm/biblioteca/news/27ottobre/paragrafo04/Bibliografia.pdf*

2008 - *Rapporto sullo stato sociale 2008* F.R. Pizzuti (cur.), Novara, Utet università, 2008

2008 - Servizio Bilancio dello Stato, *L'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: il federalismo fiscale*, Dossier n. 3, in *http://documenti.camera.it/leg16/dossier/testi/D003.htm*

2009 - CERM, *Spesa sanitaria: quali ipotesi per quali proiezioni? Ecofin e Ocse a confronto. Una chiave di lettura delle nuove proiezioni di lungo termine di Ecofin*, in *http://www.cermlab.it/_documents/NotaCERM1_09_Maggio.pdf*

2009 - Corte dei conti, sez. riunite in sede di controllo, *Elementi per l'audizione in materia di federalismo fiscale* (audizione presso le Commissioni riunite bilancio e finanze della Camera) del 12 febbraio 2009, in *http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/documenti_per_il_parlamento/12_febbraio_2009_federalismo_fiscale.pdf*

2009 - Osservatorio regionale sul federalismo, *Federalismo e competitività. Verso una riforma per lo sviluppo economico e sociale del Paese*, in *http://www.osservatoriofederalismo.eu/febe/pubblicazioni/file/5%5Cita%5CQdR10_web.pdf*

2010 - F.R. PIZZUTI (cur,), *Rapporto sullo stato sociale 2010*, F.R. Pizzuti (cur.), Academia Universa press, 2010

2010 - Provincia di Verona, *Modello dei Livelli Essenziali delle Prestazioni dei servizi per il lavoro della Provincia di Verona*, *http://www.j4u.provincia.vr.it/Sezione.jsp?titolo=Distributore%20OnLine&idSezione=2500*

2010 - Provincia di Verona, *I livelli Essenziali delle Prestazioni come strumento per garantire i diritti e la soddisfazione del cliente dei servizi per il lavoro*, *http://www.j4u.provincia.vr.it/Sezione.jsp?titolo=Distributore%20OnLine&idSezione=2500*

2011 - Audizione informale (Guerra M.C.) sullo Schema di decreto legislativo recante "*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*" (atto n. 317), presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, in *http://www.capp.unimo.it/pubbl/solosuinternet/Capp_ssi_GuerraAudizione_feb_2010.pdf*

2011 - Camera dei deputati, Servizio Studi (Dip. affari sociali), *Le povertà nelle società avanzate: una sfida contemporanea*, dossier del 13 luglio 2011, n. 255, in *http://documenti.camera.it/Leg16/Dossier/Testi/AS0312.htm*

2011 - Commissione politiche sociali (Prof. Anna Banchero), *Elaborazioni per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali. Prima fase: macro livelli e obiettivi di servizio* (Conf. Presid. Regioni)

2011 - Corte dei Conti, sez. un. di controllo, *Elementi per l'audizione sull'A.C. 4566 "Delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale"*, in *http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2011/delibera_52_2011_aud.pdf*

2011 - Fondazione Serono, *Migrazioni sanitarie: la situazione in Italia*, in *http://www.fondazioneserono.org/221?news_progetto_centralita=172*, del 5 maggio 2011.

2011 - ISTAT, *Gli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati*, in *http://www.istat.it/it/archivio/25575*

2011 - Ministero dell'economia e delle finanze (Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato), *La spesa dello Stato dall'unità d'Italia. Anni 1862-2009*, 2011, in *http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Servizi-s/Studi-e-do/La-spesa-dello-stato/La_spesa_dello_Stato_dall_unit_d_Italia.pdf*

2011 - Parlamento europeo, Relazione "*Sul futuro dei servizi sociali di interesse generale*" (Proinsias De Rossa) 2009/2222(INI), del 22 giugno 2011, in *http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0239+0+DOC+XML+V0//IT*

2011 - *Rapporto sullo stato sociale 2011*, F.R. Pizzuti (cur.), Napoli, ed. Simone, 2011

2011 - Senato della Repubblica (servizio studi), *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, dossier n. 322, in *http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/studi/2011/Dossier_322.pdf*

2012 - *Libro nero sul welfare italiano. Come il governo italiano - con le manovre economico-finanziarie e la legge delega fiscale e assistenziale - sta distruggendo le politiche sociali e azzerando la spesa per i diritti. Proposte per difendere e rinnovare il welfare*, in *http://www.cesdop.it/public/Download/libro_nero_sul_welfare_italiano.pdf*

2012 - Relazione del Procuratore generale della Corte dei conti, *Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario*, in *http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/documenti_procura/procura_generale/relazioni_anni_giudiziari/inaugurazione_anno_giudiziario_2012_scritta.pdf*

2012 - CERM, *La sostenibilità dei sistemi sanitari regionali*, SaniMod-Reg 2012-2030, Working Paper (a cura di F. Pammolli e N.C. Salerno), in *http://www.cermlab.it/argomenti.php?group=finanza&item=95*

Centre for Economic and International Studies, *Volumi "Rapporto Sanità"*, in *http://rs-ceis.4healthinnovation.org/index.php?a=6*

GRUPPO
DI
PISA