



**GRUPPO
di PISA**

Dibattito aperto sul Diritto
e la Giustizia Costituzionale

SEMINARIO ANNUALE CON I DOTTORANDI IN MATERIE GIUS-PUBBLICISTICHE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI ROMA TRE – DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA 21 SETTEMBRE 2018

TUTELA DEI DIRITTI SOCIALI E CONTENIMENTO DELLA SPESA NEGLI STATI REGIONALI: LE ESPERIENZE ITALIANA E SPAGNOLA A CONFRONTO

GIORGIO BONERBA*

SOMMARIO: 1. Premessa di metodo - 2. L'esperienza italiana. I livelli essenziali delle prestazioni e i livelli aggiuntivi regionali - 3. (segue) il finanziamento dei livelli delle prestazioni - 4. L'esperienza spagnola: le condizioni di base per l'esercizio dei diritti - 5. (segue) Il finanziamento delle prestazioni e il fondo di garanzia per i servizi pubblici fondamentali - 6. Alcune osservazioni conclusive: possibili strumenti a tutela dei diritti sociali.

1. Premessa di metodo

In tempo di crisi economica, l'esigenza di assicurare la tenuta generale dei conti pubblici tende a far passare in secondo piano l'altrettanto essenziale esigenza di tutelare i diritti sociali¹. Peraltro, il loro inserimento fra i diritti costituzionalmente garantiti impedisce che si verifichi un completo annullamento della loro salvaguardia, pur in simili circostanze. Con la ormai nota sentenza n. 275 del 2016², ad esempio, la Corte costituzionale italiana ha

* Dottorando di ricerca in "Diritti fondamentali, poteri e governo del territorio" presso l'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro". Referendario in prova presso il Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica. Le opinioni espresse nel presente scritto sono il frutto delle ricerche dell'autore e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza.

¹ In argomento, la bibliografia è sterminata. Per alcuni riferimenti recenti, si rinvia a L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *costituzionalismo.it*, 3/2015; I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *costituzionalismo.it*, 3/2012; M. D'AMICO, F. BIONDI (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica*, Milano, Franco Angeli, 2017; S. GAMBINO (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino, Giappichelli, 2015.

² Per un commento sulla pronuncia, si rinvia a L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giur.cost.*, 6/2016, pp. 2339 ss.; E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *www.giurcost.org*, 1/2017; N. LONGO, *Una concezione del bilancio*

affermato a chiare lettere che esiste un nucleo incompressibile di tutela dei diritti che non può essere sacrificato neppure a fronte di stringenti esigenze di bilancio. Tale precisa statuizione, che è destinata a orientare le future scelte politiche e legislative, è stata la risposta della Corte a una specifica eccezione della Regione resistente nel giudizio *a quo*, che sosteneva di non essere in grado di garantire il finanziamento del servizio di trasporto degli alunni disabili verso le rispettive scuole per via degli stringenti vincoli di bilancio imposti dalle norme statali. La Corte ha evidentemente abbracciato un'impostazione diversa, ritenendo, come già sostenuto da autorevole dottrina³, che la scarsità delle risorse non sia sufficiente per giustificare il mancato finanziamento di prestazioni costituzionalmente necessarie. In altri termini, le scelte e le politiche di bilancio devono essere orientate prioritariamente verso fini di tutela dei diritti, anche in tempo di crisi: non è detto, in sostanza, che le risorse siano di per sé scarse, perché è ben possibile che tale scarsità sia il riflesso di politiche allocative non del tutto efficienti.

A partire dalla sentenza richiamata, che costituisce anche per la giurisprudenza un punto di approdo di non poco momento e che, nei fatti, è ripresa da diverse pronunce successive⁴, si è inteso ricostruire, attraverso il progetto di ricerca, il quadro complessivo della tutela dei diritti sociali – come quello degli alunni disabili salvaguardato dalla pronuncia menzionata – nell'ambito degli Stati regionali, per individuare alcune possibili soluzioni alle difficoltà che talora le Regioni incontrano nella loro garanzia. In tali contesti, infatti, alla difficoltà di assicurare le relative prestazioni, specialmente in tempi di crisi, si somma quella derivante dalla pluralità degli ordinamenti, che può generare disparità di trattamento fra i residenti delle varie Regioni, con conseguente messa in pericolo dell'unità dello Stato e della salvaguardia e tutela dei diritti di tutti i cittadini.

A tal fine, si è inteso confrontare le esperienze italiana e spagnola, che costituiscono i principali esempi di Stato regionale; si è inoltre scelto di delimitare l'ambito di ricerca alle sole Regioni a statuto ordinario, o di regime comune, considerate le peculiarità e le specificità, talvolta uniche, dei regimi relativi alle Regioni a statuto speciale o di regime forale.

costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016, in *federalismi.it*, 10/2017; L. MADAU, "È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione". Nota a Corte cost. n. 275/2016, in *Osservatorio AIC*, 1/2017; F. PALLANTE, *Dai vincoli "di" bilancio ai vincoli "al" bilancio*, in *Giur. cost.*, 6/2016, pp. 2499 ss.

³ In termini si veda in particolare M. LUCIANI, *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, in E. CATELANI, G. CERRINA FERONI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 14.

⁴ V. sentenze nn. 169, 192, e 258 del 2017 e n. 103 del 2018.

2. L'esperienza italiana. I livelli essenziali delle prestazioni e i livelli aggiuntivi regionali

Nell'ordinamento italiano, la Costituzione riconosce, come ampiamente noto, una serie di diritti sociali, che si traducono per lo più in diritti a prestazioni⁵. Molti di essi, tra i quali segnatamente il diritto all'istruzione, all'assistenza sanitaria e all'assistenza sociale, sono oggetto di una ripartizione di competenze normative e amministrative tra Stato e Regioni, che sono tenute, in tutto o in parte, a disciplinare e a erogare materialmente le prestazioni. Di qui nasce l'esigenza di assicurare l'uniformità della tutela dei diritti, quanto meno nei loro tratti di base: a tanto mira la competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, co. 2, lett. m), Cost.)⁶. Tale titolo di competenza, come chiarito a partire dalla nota sentenza n. 282 del 2002 della Corte costituzionale⁷, è di tipo trasversale, dal momento che consente allo Stato di incidere in varia maniera su tutte le materie, ivi comprese quelle riservate alla legislazione regionale. Di conseguenza, le Regioni potranno esercitare le proprie competenze soltanto nel rispetto di quanto eventualmente previsto dallo Stato: fermi restando i livelli essenziali, le Regioni potranno stabilire ulteriori livelli aggiuntivi di tutela che finanzieranno con le proprie risorse.

⁵⁵ In argomento, si rinvia per tutti ad A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, vol. XI, Roma, 1989, e a M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, vol. II, Padova, 1995.

⁶ In argomento, la bibliografia è sterminata. Si segnalano G. BARTOLI, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali: profili interpretativi*, in www.amministrazioneincammino.it, 2010; G. COCCO, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. II, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 43 ss.; L. CUOCOLO, *I livelli essenziali delle prestazioni: spunti ricostruttivi ed esigenze di attuazione*, in *Il diritto dell'economia*, 2003, pp. 389 ss.; E.A. FERIOLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia ed uguaglianza*, in *Le Regioni*, 2/2006, pp. 564 ss.; G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza e dell'evoluzione interpretativa*, Padova, Cedam, 2007; N. LONGO, *I livelli essenziali delle prestazioni quale clausola di omogeneità sul territorio nazionale*, Aracne, Roma, 2012; M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2016; ID., *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, co. 2, lett. m), della Costituzione*, in *Politica del diritto*, 3/2002, pp. 345 ss.; C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali*, in G. CAMPANELLI, M. CARDUCCI, N. GRASSO, V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 57 ss.; C. PINELLI, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte speciale*, I, Milano, 2006; C. PINELLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, c. 2, lett. m, Cost)*, in *Dir. pubbl.*, 2002, pp. 87 ss.; L. TRUCCO, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni tra politiche legislative e Corte costituzionale*, in E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia: il ruolo della giurisprudenza*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013, pp. 103 ss.; C. TUBERTINI, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Il caso della tutela della salute*, Bologna, Bononia University Press, 2008.

⁷ Sulla rilevanza di tale pronuncia, oltre ai testi citati nella nota precedente, si vedano M. BELLETTI, *I "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3/2003, pp. 613 ss.; R. BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 1445 ss.; A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 1063 ss.; F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie "trasversali": dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. cost.*, 2002, pp. 2951 ss.; V. MOLASCHI, *"Livelli essenziali delle prestazioni" e Corte costituzionale: prime osservazioni*, in *Foro it.*, 3/2003, I, 398 ss.

Per definire compiutamente tali livelli, è utile distinguere la relativa nozione da altre contermini, come quelle di livelli minimi, di contenuto essenziale dei diritti e di principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente.

Tendenzialmente si ritiene che l'essenzialità delle prestazioni vada apprezzata non solo in termini quantitativi, ossia come *minimum* di prestazioni che tutte le Regioni devono garantire, ma anche in termini qualitativi, come standard di prestazioni che presentino determinate caratteristiche in grado di soddisfare i bisogni della collettività⁸.

La nozione si distingue, inoltre, dal contenuto essenziale dei diritti riconosciuti e garantiti dalla Costituzione, perché quest'ultimo concetto è di matrice essenzialmente giurisprudenziale e interpretativa, mentre i livelli essenziali devono essere predeterminati dal legislatore⁹. Mentre il contenuto essenziale costituisce il termine di riferimento per valutare, in sede di giudizio di legittimità costituzionale, se gli interventi legislativi restrittivi di un certo diritto siano tali da incidere sulla sua stessa essenza e, dunque, irragionevoli e perciò incostituzionali, i livelli essenziali costituiscono il frutto delle valutazioni del legislatore statale in ordine alle prestazioni che tutte le Regioni devono garantire per ragioni di uniformità.

Infine, i livelli essenziali si distinguono dai principi fondamentali dettati dallo Stato nelle materie di competenza concorrente¹⁰, quali la tutela della salute o l'istruzione, perché per questi ultimi è necessario un intervento legislativo regionale attuativo che i primi, invece, non richiedono nelle stesse forme. La nozione dei principi fondamentali, infatti, presuppone logicamente che le Regioni debbano strutturare autonomamente i propri sistemi interni, e che lo debbano fare in conformità con gli stessi principi. Il concetto di livello essenziale, invece,

⁸ In argomento, si vedano ad esempio i contributi di R. BALDUZZI, *Note sul concetto di essenziale nella definizione dei Lep*, in *La Rivista delle politiche sociali*, 4/2004, pp. 155 ss. e di G. DELLEDONNE, *Federalismo, livelli essenziali, diritti*, in AA.VV., *Diritto di welfare. Manuale di cittadinanza e istituzioni sociali*, Bologna, il Mulino, 2010, pp. 251 ss. Sulla scelta del vocabolo "essenziale" anziché "minimo", e sulle varie possibilità di interpretazione di questa scelta, si veda L. CUOCOLO, *La tutela della salute...*, cit., pp. 106-116.

⁹ In materia, prezioso è il contributo monografico di D. MESSINEO, *La garanzia del "contenuto essenziale" dei diritti fondamentali. Dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni*, Torino, Giappichelli, 2012. Sul rapporto fra dignità umana e diritti, si veda anche P. VERONESI, *La dignità umana tra teoria dell'interpretazione e topica costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2/2014, pp. 315-356; sulla relazione tra dignità e livelli essenziali delle prestazioni, v. M. RUOTOLO, *Appunti sulla dignità umana*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. IV, Napoli, ESI, 2011, pp. 3122-3173, e specialmente 3168-3170. Per ulteriori considerazioni, si rinvia anche a O. CHESSA, *La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi ed implicazioni di un difficile bilanciamento*, in *Giur. cost.*, 1998, pp. 1170 ss.; I. MASSA PINTO, *Contenuto minimo essenziale dei diritti costituzionali e concezione espansiva della Costituzione*, in *Diritto Pubblico*, 3/2001, pp. 1096 ss.; ID., *La discrezionalità politica del legislatore tra tutela costituzionale del contenuto essenziale e tutela ordinaria caso per caso dei diritti nella più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2/1998, pp. 1309 ss. Non sfugge che le espressioni siano state talvolta sovrapposte dallo stesso giudice costituzionale, come è accaduto nella sentenza n. 282 del 2002, nella quale si legge testualmente che i livelli essenziali delle prestazioni costituiscono il contenuto essenziale di ciascun diritto, per come definito dal legislatore. Peraltro, al di là dei termini impiegati, la distinzione tra i due concetti emerge chiaramente anche dal fatto che, in astratto, i livelli essenziali potrebbero essere essi stessi contrastanti con il contenuto essenziale dei diritti qualora stabilissero un livello eccessivamente basso di tutela.

¹⁰ Sui principi fondamentali la bibliografia formatasi negli ultimi anni è decisamente ampia: per una ricognizione e per ulteriori riferimenti bibliografici, si rinvia a M. CARRER, *Spazio delle materie e spazio dei principi nella potestà legislativa concorrente: inattese conferme nella giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 3/2017, pp. 375 ss., nonché D. MORANA, *La "nuova" potestà concorrente*, in G. GUZZETTA, F.S. MARINO, D. MORANA (a cura di), *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Napoli, ESI, 2015, pp. XXXIX ss.

presuppone che lo Stato abbia già definito compiutamente in cosa consista il livello, e che la Regione debba al più eseguire quanto prescritto dalla norma statale individuando e mettendo a disposizione i mezzi necessari all'erogazione delle prestazioni.

Giova osservare, infine, che nonostante i livelli essenziali si riferiscano a diritti, la situazione giuridica soggettiva del cittadino alla loro materiale erogazione è per lo più ricondotta nell'alveo degli interessi legittimi, dal momento che richiede l'esercizio di un potere discrezionale della pubblica amministrazione nell'accertamento dei relativi presupposti in capo al richiedente¹¹.

I livelli essenziali sono stati variamente definiti dal legislatore statale. Sul punto, è opportuno premettere che sussiste una riserva di legge relativa, vista l'incidenza su diritti costituzionalmente tutelati e, soprattutto, sulle più varie competenze regionali¹². Pertanto, è necessario che il legislatore indichi quanto meno dei criteri di riferimento per la loro materiale definizione, che può avvenire anche successivamente mediante regolamenti. In particolare, bisogna che siano precisati i soggetti destinatari delle prestazioni, i soggetti erogatori – ferma restando la loro autonomia organizzativa –, il contenuto delle prestazioni e i relativi standard qualitativi.

In alcuni casi il legislatore ha definito esso stesso i livelli essenziali. Si tratta, per lo più, di ipotesi molto generali, nelle quali non si individuano nel dettaglio le prestazioni da erogare per via della loro stessa natura: si pensi, ad esempio, all'art. 29 L. n. 241/1990, che ha qualificato come livelli essenziali diversi istituti propri del procedimento amministrativo, come il diritto di accesso e gli istituti di semplificazione amministrativa¹³. Molto più frequente è stato, invece, il caso di livelli essenziali definiti nei loro tratti fondamentali da una legge di delega o da disposizioni di fonti legislative primarie e negli aspetti di dettaglio da regolamenti governativi, preceduti da intese con la Conferenza permanente Stato-Regioni o con la Conferenza unificata. Così accade per i settori della sanità, dell'istruzione e dell'assistenza sociale, individuati dall'art. 14 d.lgs. 68/2011 come gli ambiti principali di definizione dei livelli essenziali¹⁴. Tale scelta trova una condivisibile giustificazione nella difficoltà di definire a livello legislativo i dettagli delle singole prestazioni: il dibattito

¹¹ In argomento, si veda il prezioso contributo di F. PATRONI GRIFFI, *Diritti fondamentali e riparto di giurisdizione*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2017, e la giurisprudenza ivi citata.

¹² Corte cost., sentt. n. 88 del 2003 e n. 134 del 2006. Si consideri anche l'approfondimento di C. TUBERTINI, *Pubblica amministrazione e garanzia...*, op. cit., pp. 112 ss.; l'A. giustamente evidenzia la necessità che alla concreta definizione dei livelli essenziali partecipino anche le Regioni mediante moduli procedurali concordati (accordi, intese, ecc.).

¹³ Tale scelta ha ricevuto l'avallo della Corte costituzionale, che nella sentenza 207/2012 ha espressamente sostenuto la riconducibilità dell'attività amministrativa al concetto di "prestazione" da rendere al cittadino. Sul punto, tuttavia, non vi è unanimità di vedute in dottrina: in senso favorevole, si veda G. MORBIDELLI, *In tema di art. 29 l. 241/1990 e di principi generali del diritto amministrativo*, in www.giustamm.it, 2010; in senso contrario, si consideri D. MESSINEO, "Livelli essenziali di semplificazione": un ossimoro costituzionale?, in *Giur. cost.*, 6/2012, pp. 4856-4870.

¹⁴ Più in dettaglio, il d.lgs. 502/1992 ha demandato a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la definizione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria (attualmente, il d.P.C.M. 12 gennaio 2017); la L. 53/2003 ha affidato a successivi decreti legislativi l'individuazione dei livelli essenziali in materia di istruzione; analogo percorso compiono, restando nell'ambito dell'istruzione, la L. 240/2010 in materia di diritto allo studio universitario e la L. 107/2015 di riforma del sistema scolastico; il d.lgs. 150/2015 rinvia a ulteriori regolamenti per la definizione dei livelli essenziali per le politiche attive in materia di lavoro.

parlamentare si appesantirebbe oltre misura, e si irrigidirebbe troppo l'iter per modificare il contenuto delle prestazioni in seguito alle frequenti evoluzioni tecniche e sociali.

Va osservato, peraltro, che proprio la notevole incidenza su materie almeno in parte di competenza regionale, oltre alla circostanza che le stesse prestazioni, una volta definite, saranno materialmente erogate dagli enti territoriali, fa ritenere decisamente opportuno che la determinazione dei livelli essenziali avvenga per il tramite di moduli concertativi che coinvolgano tutti gli enti interessati, specialmente per quel che riguarda gli aspetti di dettaglio¹⁵.

In ogni caso, secondo la giurisprudenza costituzionale una norma può costituire espressione di un livello essenziale anche ove non sia espressamente definita come tale dal legislatore, purché ricorrano due presupposti¹⁶. È necessario, anzitutto, che la norma attenga a prestazioni adeguatamente specificate: non basta, cioè, una mera affermazione di principio, che definisca un'intera materia come livello essenziale, perché questa mancherebbe di sufficiente determinatezza. Per altro verso, la stessa norma non può limitarsi a richiamare la prestazione in questione, ma deve fissare determinati standard quantitativi e qualitativi al di sotto dei quali non è possibile scendere.

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte, il ruolo delle Regioni è di carattere complementare rispetto a quello dello Stato. Le Regioni, cioè, definiscono propri livelli aggiuntivi nel caso in cui lo Stato abbia esercitato la propria competenza, o definiscono esse stesse i propri livelli essenziali nel caso, tutt'altro che positivo, di inerzia dello Stato. Così, diverse Regioni prevedono livelli aggiuntivi in materia sanitaria, che si traducono, ad esempio, nella garanzia di prestazioni ulteriori in favore di anziani o di soggetti con malattie rare¹⁷. Tanto accade anche in materia di istruzione, mediante provvidenze ulteriori in favore degli studenti, o attraverso il riconoscimento di parziali rimborsi per gli studenti delle scuole paritarie¹⁸. Nell'assistenza sociale, poi, il ruolo delle Regioni è stato sostanzialmente

¹⁵ Sulla leale collaborazione in generale, si vedano S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2008; G. FERRAIUOLO, *La leale cooperazione tra Stato e Regioni. Modelli, strutture, procedimenti*, Napoli, Jovene, 2006; M. MANCINI, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile ripresa del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 5-6/2013, pp. 947 ss.; S. MANGIAMELI, *Leale cooperazione (dir. cost.)*, in *Enc. Giur.*, 2007, pp. 1 ss. Tale collaborazione è tanto più necessaria nei casi in cui si ravvisi una concorrenza di competenze che sia difficilmente riconducibile a un titolo competenziale prevalente. In argomento, si vedano ad esempio E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, 1/2008, e F. MANNELLA, *Concorrenza di competenze e potestà regolamentare nella disciplina del ticket sanitario*, in *Giur. cost.*, 5/2012, pp. 3751 ss.

¹⁶ Così, ad esempio, le sentenze n. 387 del 2007 e n. 248 del 2006.

¹⁷ Per un'esemplificazione pratica dei livelli aggiuntivi, si vedano ad esempio l'allegato A alla del. Giunta regionale Veneto 6 giugno 2017, n. 802, o il Rapporto sul Sistema sanitario regionale della Regione Emilia-Romagna per il 2015, disponibile sul sito internet <http://salute.regione.emilia-romagna.it/documentazione/rapporti/ssr>.

¹⁸ Diverse Regioni prevedono borse di studio a favore di studenti disagiati: così, ad esempio, le Regioni Emilia-Romagna (l.r. n. 26/2001), Toscana (l.r. n. 32/2002), Umbria (l.r. n. 28/2002), Molise (l.r. n. 31/2005) e Puglia (l.r. n. 31/2009); la Regione Lombardia, invece, eroga contributi direttamente agli istituti scolastici. Con riferimento alle scuole paritarie, si veda quanto previsto dalle Regioni Lombardia (l.r. 10/2002 e poi 19/2007), Piemonte (l.r. 10/2003, poi sostituita dalla l.r. 28/2007) e Sicilia (l.r. 14/2002).

sostitutivo, dal momento che lo Stato non ha tuttora definito compiutamente i livelli essenziali, nonostante siano passati quasi vent'anni dall'approvazione della L. 328/2000¹⁹.

Tale complementarità, che comunque si limita ad assicurare prestazioni in termini percentuali non particolarmente cospicue rispetto a quelle già ricomprese nei livelli essenziali, potrebbe assicurare una tutela più mirata dei diritti sociali sulla base delle specifiche esigenze dei singoli territori, così conducendo a processi virtuosi nella selezione degli interessi e nella loro tutela, con meccanismi di maggiore responsabilizzazione dei rispettivi rappresentanti.

3. (segue) il finanziamento dei livelli delle prestazioni

La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è strettamente connessa all'individuazione delle risorse necessarie a finanziarli. La fissazione di uno specifico livello, infatti, deve essere necessariamente corredata della previsione di adeguate risorse finanziarie statali per il caso, comunque eccezionale, in cui le Regioni non fossero in grado di garantirlo con le proprie. Considerato che sono le Regioni a dover garantire il servizio, quanto meno nei livelli essenziali stabiliti dallo Stato, in condizioni di normalità esse sono chiamate anche a finanziare le relative prestazioni con le proprie risorse. Tuttavia, in ragione dell'essenzialità della prestazione da erogare e a garanzia del diritto degli utenti a fruirne, è anche necessario che siano previsti adeguati meccanismi perequativi statali tali da consentire il superamento di eventuali difficoltà finanziari della singola Regione.

Come si può notare, dunque, la determinazione dei livelli essenziali e aggiuntivi delle prestazioni interseca direttamente il tema dell'autonomia finanziaria delle Regioni e dei relativi limiti: per finanziare tali prestazioni, infatti, gli enti devono essere in grado di reperire le relative risorse, di destinarle a tale finalità e, al contempo, di adeguarsi agli stringenti vincoli che lo Stato ha imposto loro ai fini del coordinamento della finanza pubblica e per il rispetto degli obiettivi finanziari stabiliti in sede europea.

Sul primo versante, le Regioni dispongono di autonomia finanziaria, intesa, secondo la dizione testuale dell'attuale art. 119, comma 1, della Costituzione, come autonomia di entrata e di spesa²⁰. Ciò significa, da un lato, che le Regioni possono incidere sulle modalità di

¹⁹ Il contenuto dei livelli essenziali individuati dalle Regioni è molto vario. La maggior parte di esse ha introdotto o confermato l'istituzione di un segretariato sociale che assicuri ai singoli e alle famiglie informazione e consulenza sui servizi erogati. Spesso sono garantiti servizi e interventi, domiciliari e non, a favore dei soggetti non autosufficienti e dei disabili. Frequenti sono anche gli ausili per i minori in condizioni disagiate, attraverso forme di sostegno alle relative famiglie o mediante affidamento ad altre famiglie o a strutture specializzate. Sono, infine, ricorrenti anche le misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito. Sempre più Regioni, inoltre, si attrezzano con servizi di pronto intervento sociale per risolvere situazioni personali o familiari di emergenza sociale.

²⁰ Sull'autonomia finanziaria dopo la riforma del titolo V si rinvia a G. BIZIOLI, *L'autonomia finanziaria e tributaria regionale*, Torino, Giappichelli, 2012; A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 1/2003, pp. 41-116; ID., *Osservazioni sull'autonomia finanziaria*, in *Le Regioni*, 2-3/2004, pp. 451-478; A. DE SIANO, *L'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali*, in A. PIOGGIA, L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2007, pp. 295-328; R. DI MARIA, *Autonomia finanziaria e decentramento istituzionale. Principi costituzionali, strumenti, limiti*, Giappichelli, Torino, 2013; F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rassegna tributaria*, 2/2002, pp. 585 ss.; P.

acquisizione delle proprie risorse e, dall'altro, che possono stabilirne la destinazione. Autonomia, peraltro, non vuol dire assoluta libertà: il principio di unità dello Stato impone, infatti, che vi siano forme di coordinamento di tali poteri a livello statale. Per questa ragione, ad esempio, le Regioni hanno potuto esercitare la propria autonomia tributaria solo dopo l'adozione di norme statali di coordinamento che determinassero i relativi limiti²¹. Tali norme sono state approvate con la L. 42/2009 e con i relativi decreti delegati, tra cui, in particolare, il d.lgs. 68/2011. Al momento attuale, le Regioni dispongono di: compartecipazioni dirette al gettito di alcuni tributi statali, tra cui l'Iva; addizionali all'Irpef e altri tributi propri derivati, primo fra i quali l'Irap, istituiti dalla legge statale e parzialmente manovrabili dalle Regioni nelle aliquote e nelle esenzioni, deduzioni e detrazioni; ulteriori tributi propri, che possono essere istituiti dalle Regioni su fatti imponibili diversi da quelli oggetto di tributi statali.

Sul versante della spesa, invece, ferma restando la tendenziale autonomia regionale nel determinare la destinazione delle proprie risorse, la giurisprudenza costituzionale ha ammesso nel tempo diverse tipologie di vincoli e limiti alla spesa per ragioni di coordinamento della finanza pubblica²². In particolare, la Corte ha giustificato l'adozione del cosiddetto patto di stabilità interno, che fissava dei tetti alla spesa corrente delle Regioni²³, e l'imposizione di vincoli alla spesa per il personale, in considerazione del fatto che costituisce l'aggregato più consistente della spesa corrente²⁴. Ha ammesso, sempre nella stessa ottica, la legittimità

GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, 6/2001, pp. 1425-1483; F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale*, Napoli, ESI, 2014; A. PIRAINO, *Linee per l'attuazione dell'art. 119 Cost.*, in *federalismi.it*, 3/2005.

²¹ Così Corte cost., sent. n. 37 del 2004.

²² Nell'amplissima bibliografia sul coordinamento della finanza pubblica si segnalano qui, a titolo puramente esemplificativo, i contributi di A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Dir. pubbl.*, 2/2011, pp. 450-481; A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, 4/2017; L. CAVALLINI CADEDDU (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Napoli, Jovene, 2012; T. CERRUTI, *La Corte costituzionale, arbitro del contenzioso Stato-Regioni, fra esigenze di contenimento della spesa pubblica e tutela dell'autonomia regionale*, in *federalismi.it*, 28/2013; M. DI FOLCO, *Coordinamento della finanza pubblica*, in G. GUZZETTA, F.S. MARINO, D. MORANA (a cura di), *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Napoli, ESI, 2015, pp. 157-166; F. GALLO, *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2017; I. RIVERA, *Il coordinamento della finanza pubblica tra riforma istituzionale e giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 5-6/2016, pp. 921 ss.; G. RIVOCCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2013; ID., *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, 1/2012; G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio di bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quad. cost.*, 3/2012, pp. 563 ss.; F. SORRENTINO, *Riflessioni preliminari sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, pp. 3425 ss.

²³ Si vedano in particolare le sentenze n. 36 del 2004, n. 417 del 2005, n. 162 del 2007, nn. 237 e 284 del 2009, nn. 139 e 217 del 2012, n. 236 del 2013, nn. 22 e 44 del 2014; in argomento, cfr. anche G. DELLA CANANEA, *Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche*, in *Riv. dir. fin. scien. fin.*, 4/2011, pp. 59 ss.; F. GUELLA, *Il patto di stabilità interno, tra funzione di coordinamento finanziario ed equilibrio di bilancio*, in *Quad. cost.*, 3/2013, pp. 585 ss.

²⁴ A partire dalla sent. n. 169 del 2007, la Corte ha mantenuto ferma tale posizione; si vedano, ad esempio, le ulteriori pronunce nn. 179 e 333 del 2010, nn. 69 e 108 del 2011, n. 217 del 2012, nn. 287 e 289 del 2013, n. 181 del 2014, n. 218 del 2015, n. 202 del 2016, nn. 32 e 73 del 2017.

costituzionale dei piani di rientro dai disavanzi eccessivi nel settore sanitario²⁵, stabilendo al contempo che le Regioni ad essi sottoposte non avrebbero potuto determinare livelli aggiuntivi delle prestazioni, in quanto logicamente in contrasto con le opposte esigenze di contenimento della spesa sottese ai piani di rientro²⁶.

Da ultimo, poi, la riforma costituzionale di cui alla l. cost. 1/2012²⁷ ha inserito nell'art. 119 Cost. gli ulteriori limiti dell'equilibrio del bilancio e del rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. In tale ottica, la L. 243/2012, come novellata dalla L. 164/2016, ha sostituito il patto di stabilità interno con la previsione di saldi di bilancio in termini di competenza e ha disciplinato le modalità del ricorso all'indebitamento delle Regioni; ha, inoltre, disposto l'istituzione, nel bilancio statale, di un fondo per la salvaguardia dei livelli essenziali delle prestazioni da impiegare nei momenti di maggiore crisi economico-finanziaria. Su tali norme e sulla loro attuazione da parte delle leggi di bilancio si sono aperti, peraltro, numerosi contenziosi costituzionali, che hanno condotto a diverse rilevanti pronunce della Corte in materia di impiego dell'avanzo di amministrazione e di gestione del fondo pluriennale vincolato (sentenze n. 247 del 2017 e n. 101 del 2018)²⁸, nonché a proposito della costituzione del fondo per la garanzia dei livelli essenziali (sentenza n. 235 del 2017)²⁹.

²⁵ In argomento, si vedano M. BELLENTANI, L. BUGLIARI ARMENIO, *La logica dei piani di rientro e il difficile equilibrio tra autonomia e responsabilità*, in R. BALDUZZI, G. CARPANI (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 387 ss.; T. FRITTELLI, M. CONTICELLI, *Le criticità della spesa sanitaria*, in V. CASTIELLO, V. TENORE (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, Milano, Giuffrè, 2^a ed., 2018, specialmente pp. 398 ss.; E. JORIO, *I piani di rientro del debito sanitario e i rischi della legislazione dell'emergenza*, in *federalismi.it*, 13/2009; M.G. LA FALCE, *L'attività di affiancamento delle regioni in materia socio-sanitaria: i piani di rientro*, in F. BALBONI (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, cit., vol. II, pp. 659 ss.; D. PARIS, *Il Titolo V alla prova dei piani di rientro: delegificazione dei principi fondamentali e asimmetria fra Stato e Regioni nel rispetto delle procedure*, in *Le Regioni*, 1-2/2014, pp. 203 ss.

²⁶ In argomento, si veda per tutte la sent. n. 104 del 2013. Per un commento critico della decisione, si rinvia a M. BELLETTI, *Le Regioni "figlie di un dio minore". L'impossibilità per le Regioni sottoposte a piano di rientro di implementare i livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 5-6/2013, pp. 1078-1098; per un commento successivo, si veda G. MODESTI, *Le Regioni sottoposte a piano di rientro e la loro discrezionalità nella individuazione di prestazioni aggiuntive rispetto ai lea*, in *Ragiusan*, 385-386/2016, pp. 126-137.

²⁷ Sull'introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione, si vedano A. BRANCASI, *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enc. dir., Annali*, VII, Giuffrè, Milano, 2014, pp. 167-186; C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, Giuffrè, 2015; M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in *www.cortecostituzionale.it*, 2013; R. PERNA, *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di governo italiana*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO, G.M. SALERNO, G. SCACCIA, *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit., pp. 18-37; G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, 3/2016; G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in *www.cortecostituzionale.it*, 2013.

²⁸ Su cui si vedano L. ANTONINI, *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Rivista AIC*, 1/2018; G. RIVOSECCHI, *La Corte costituzionale garante dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali nella problematica attuazione dell'equilibrio di bilancio*, in *Giur. cost.*, 6/2017, pp. 2579 ss.

²⁹ Secondo l'art. 5, comma 1, lett. g) della l. cost. 1/2012, il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali avrebbe dovuto essere disciplinato direttamente dalla legge rinforzata, mentre quest'ultima demandava puramente e semplicemente tale compito alla legge ordinaria, così violando la riserva di legge rinforzata stabilita dalla legge costituzionale. Per un commento, si vedano P. COLASANTE, *Evoluzioni e torsioni della riserva di legge: da confine fra amministrazione e legislazione a criterio di riparto delle competenze fra fonti legislative*, in *Giur. cost.*, 6/2017, pp. 2385 ss. e G.U. RESCIGNO, *Rapporto tra legge rinforzata e legge comune e altre questioni in materia di bilancio a seguito della revisione costituzionale*, in *Giur. cost.*, 6/2017, pp. 2377 ss.

A fronte di questo complesso quadro, nel quale diversi sono i vincoli alla spesa, a parità di entrate, è ben possibile che le Regioni si trovino nella difficoltà di assicurare persino i livelli essenziali delle prestazioni. Per questo, la L. 42/2009 e il d.lgs. 68/2011 prevedono un meccanismo perequativo a garanzia delle spese fondamentali degli enti, che coincidono con quelle per il finanziamento dei livelli essenziali, basato sull'integrale copertura dei costi e dei fabbisogni standard³⁰. Si supera, così, la logica del criterio della spesa storica, dominante fino ai primi anni Duemila e consistente nel finanziamento dei servizi sulla base della spesa sostenuta negli esercizi precedenti, per passare a un nuovo sistema nel quale, dati i livelli essenziali, se ne calcola il costo in regime di efficienza (costo standard) e si determina conseguentemente il fabbisogno complessivo statale e regionale. Peraltro, ragioni di opportunità e di buon andamento hanno indotto il legislatore delegato a prevedere che i costi standard di ciascun settore – dunque, dell'istruzione e dell'assistenza sociale, nonché di ogni ulteriore settore individuato da altra legge statale – siano determinati non già con riferimento alle singole prestazioni, bensì rispetto ad alcune macroaree di intervento. La differenza tra il fabbisogno standard calcolato a partire dai costi standard e le risorse a disposizione delle Regioni, ove esistente, dovrà essere finanziata dallo Stato.

Un regime a parte è stabilito per l'ambito sanitario, per il quale è prevista la determinazione delle relative risorse sulla base del fabbisogno standard nazionale – individuato per lo più in maniera condivisa in sede di Conferenza Stato-Regioni, anche se poi formalmente stabilito in via unilaterale dallo Stato nella legge di bilancio – e la loro ripartizione tra le Regioni secondo modalità che solo nominalmente tengono conto dei costi standard. Questi, infatti, nell'applicazione delle formule si riducono a mere costanti moltiplicative che, di fatto, poco innovano rispetto al preesistente meccanismo di riparto, fondato sulla ponderazione della popolazione residente sulla base di diversi criteri statistici³¹.

I livelli aggiuntivi delle prestazioni determinati autonomamente dalle Regioni, invece, rientrano fra le spese non fondamentali e possono trovare accesso a meccanismi perequativi secondo il differente meccanismo di calcolo previsto dall'art. 15, comma 7, del d.lgs. 68/2011, fondato sul diverso criterio della capacità fiscale. Le Regioni con minor capacità fiscale, calcolata sulla base del gettito dell'Irpef sul territorio regionale, ottengono un'integrazione delle proprie risorse, mentre quelle con maggiore capacità fiscale partecipano all'alimentazione del fondo. In dottrina la differenziazione tra le due modalità di perequazione è stata alle volte criticata, ritenendo che uno sia il fondo perequativo e uno solo debba essere

³⁰ In argomento, si rinvia a L. ANTONINI, *Le coordinate del nuovo federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1/2009, I, pp. 233-240; E. JORIO, *Un primo esame del d.lgs. 68/2011 sul federalismo regionale e provinciale, nonché sul finanziamento della sanità (...cinque dubbi di incostituzionalità)*, in *federalismi.it*, 12/2011; P. LO DUCA, *Il federalismo fiscale: una riforma dimezzata? Stato della legislazione, problemi aperti e prospettive*, in *federalismi.it*, 14/2014; A. POGGI, *Costi standard e livelli essenziali delle prestazioni*, in V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Roma, Donzelli, 2009, pp. 109-126.

³¹ Per una dimostrazione più approfondita dell'assunto, si rinvia a C. ABBAFATI, F. SPANDONARO, *Costi standard e finanziamento del Servizio sanitario nazionale*, in *Politiche sanitarie*, 2/2011; E. CARUSO, N. DIRINDIN, *Costi e fabbisogni standard nel settore sanitario: le ambiguità del decreto legislativo n. 68 del 2011*, in *Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa, Espanet Conference, 29 settembre – 1° ottobre 2011*, Milano, 2011; V. MAPELLI, *Se il costo standard diventa inutile*, in *www.lavoce.info*, 2010; F. PICA, *I costi standard e il finanziamento delle prestazioni di assistenza sanitaria*, in *Riv. giur. Mezz.*, 1-2/2012, p. 47.

il criterio di riparto; tuttavia, l'essenzialità delle prestazioni ai fini della tutela dei diritti sociali e, dunque, il diverso titolo competenziale alla base del meccanismo sembra essere ragione sufficiente per ammettere la legittimità di tale diversificazione³².

In ogni caso, i meccanismi fin qui delineati saranno operativi soltanto a partire dal 2020, a seguito di numerose proroghe del termine iniziale di entrata in vigore della disposizione, dovute per lo più ai consistenti ritardi nella determinazione dei livelli essenziali e, di conseguenza, nella determinazione dei costi standard. Al momento attuale, pertanto, il finanziamento delle prestazioni connesse ai diritti sociali resta rimesso alle varie forme di collaborazione in sede di Conferenza Stato-Regioni e agli stanziamenti disposti in via unilaterale dallo Stato nella legge di bilancio, anche attraverso specifici fondi per alcune politiche sociali.

Anche dopo l'entrata in vigore del nuovo meccanismo perequativo, comunque, sarà necessario un lungo periodo transitorio: i costi sostenuti dalle varie Regioni sono a volte nettamente diversi tra loro, sicché gli enti che sostengono costi più alti di quelli standard sarebbero posti in grande difficoltà da una normativa che non assicurasse, almeno per i primi tempi, forme gradualistiche di passaggio. Proprio per questo si prevede l'adozione di appositi patti di convergenza³³ che consentano a tutte le Regioni di raggiungere progressivamente le soglie di costo quantificate a livello centrale.

In sintesi, il sistema così delineato può presentare consistenti benefici per gli enti che dispongano di un surplus finanziario. Ciascuna Regione, infatti, negli ambiti di propria competenza può attivarsi concretamente per la tutela e il miglioramento delle specifiche questioni rilevanti sul proprio territorio, senza dover assicurare prestazioni non necessarie nel proprio contesto solo perché stabilite in via unilaterale in sede centrale. Tanto conduce a una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa e dei servizi concretamente erogati a beneficio dei diritti sociali della popolazione residente. Un sistema così congegnato, tuttavia, presuppone che tutte le Regioni presentino una situazione finanziaria alquanto omogenea e che, pertanto, siano in grado di assicurare non solo i livelli essenziali delle prestazioni, ma anche i livelli aggiuntivi che meglio soddisfino le esigenze dei residenti. Così, tuttavia, non sempre accade. A Regioni particolarmente virtuose si affiancano altre che

³² E. JORIO, *Il federalismo fiscale tra spinte dell'ordinamento interno e diritto dell'UE*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 170-171, e C. PINELLI, *Livelli essenziali delle prestazioni e perequazione finanziaria*, in G. DELLA TORRE (a cura di), *alla prova dei decreti delegati*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 339-343, argomentano che la previsione di una pluralità di fondi perequativi potrebbe contrastare con il disposto dell'art. 119, co. 3, Cost., prevedendo quest'ultimo un solo fondo perequativo. In particolare, secondo l'orientamento riferito la molteplicità dei fondi potrebbe condurre a una frammentazione delle politiche e, dunque, al rischio di una inadeguata tutela dei diritti. Giova precisare, peraltro, che le critiche degli Autori si appuntano in particolar modo sulla previsione del decreto delegato che istituisce ulteriori fondi perequativi regionali a favore degli enti locali. In questo modo, dunque, aumentando i centri decisionali che stabiliscono le modalità di ripartizione dei fondi, potrebbero effettivamente verificarsi differenze nella tutela dei diritti. Con specifico riferimento alla differenziazione dei criteri per la ripartizione del fondo tra livelli essenziali e aggiuntivi, invece, convince maggiormente la ricostruzione proposta da A. ZANARDI, *La perequazione regionale (Commento all'art. 9)*, in V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), *Il federalismo fiscale, cit.*, p. 101, secondo cui il fondo perequativo è pur sempre uno, sia pur essendovi due criteri diversi di ripartizione. Nello stesso senso indicato nel testo si veda più diffusamente anche F. GALLO, *I capisaldi del federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1/2009, I, p. 225.

³³ Su cui si veda in particolare M. PASSALACQUA, *Convergenza e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2/2011, pp. 344 ss.

conseguono con difficoltà gli obiettivi di bilancio normativamente fissati. In simili condizioni, la concreta tutela dei diritti sociali rischia di cedere il passo a scelte di contenimento della spesa notevoli, tali da poter compromettere, nella pratica, la stessa erogazione dei livelli essenziali³⁴. Tanto può essere dovuto a inefficienze dei relativi apparati amministrativi o a una programmazione delle spese non sempre pienamente responsabile, ma trova origine anche in un'asimmetria storica fra le varie Regioni. In tale problematica situazione, pertanto, è ben possibile che si riscontrino squilibri notevoli fra Regioni che assicurano un'ampia tutela dei diritti sociali e Regioni che, invece, non riescono a garantire neanche quella di base: il tutto va a detrimento, ovviamente, non tanto degli enti in sé, quanto dei residenti delle Regioni poco virtuose, con possibile compromissione del principio di solidarietà, di cui all'art. 2 Cost., e dei singoli diritti.

4. L'esperienza spagnola: le condizioni di base per l'esercizio dei diritti

La Costituzione spagnola (di seguito, "CE") si apre con l'affermazione solenne secondo cui «*la Spagna si costituisce in uno Stato sociale e democratico di diritto*»: forte è, dunque, l'aspirazione a garantire la piena effettività dei diritti fondamentali e, segnatamente, dei diritti sociali³⁵.

L'elaborazione giurisprudenziale e dottrinale relativa a quest'ultima categoria di diritti, peraltro, differisce parzialmente da quella italiana sul piano teorico, ma perviene a conclusioni sostanzialmente analoghe nella pratica. I diritti sociali, infatti, sono tradizionalmente distinti, sulla base della tripartizione operata dalla stessa Costituzione e approfondita dal *Tribunal constitucional* fin dalla STC 15/1982, fra "*derechos sociales fundamentales*", "*derechos sociales constitucionales*" e "*principios rectores de la política social y económica*"³⁶.

I primi sono tutelati in misura massima, dal momento che la disciplina relativa alla loro garanzia deve essere stabilita con legge organica e, comunque, il loro contenuto essenziale è sempre e comunque messo al riparo da sconfinamenti legislativi in virtù della particolare tutela apprestata dall'art. 53, comma 1, CE³⁷; ai sensi del secondo comma dello stesso

³⁴ Tanto è accaduto, ad esempio, nel settore sanitario, nel quale Regioni già sottoposte a piano di rientro hanno conseguito consistenti risparmi di spesa, ma hanno dovuto sacrificare l'erogazione degli stessi livelli essenziali, non riuscendo sempre a soddisfare i parametri standard individuati dal Ministero della salute per la verifica e il monitoraggio dell'erogazione dei livelli (si veda a tale proposito il relativo rapporto per il 2015, disponibile al link http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2650_allegato.pdf).

³⁵ A tale proposito, si vedano ad esempio F. BALAGUER CALLEJON, *El Estado social y democrático de Derecho. Significado, alcance y vinculación de la cláusula del Estado social*, in J.L. MONEREO, (a cura di), *Comentario a la Constitución socio-económica de España*, Granada, Comares, 2002; A. GARRORENA, *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*, Madrid, Tecnos, 1984; G. CÁMARA VILLAR, J. CANO BUESO, *Estudios sobre el Estado social*, Madrid, Tecnos, 1993.

³⁶ In materia, si vedano J.L. CASCAJO CASTRO, M. TEROL BECERRA, A. DOMÍNGUEZ VILA, V. NAVARRO MARCHANTE (a cura di), *Derechos sociales y principios rectores. Acta del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012; J.R. COSSIO DÍAZ, *Estado social y derechos de prestación*, CEC, Madrid, 1989.

³⁷ Sulla garanzia del contenuto essenziale dei diritti di cui all'art. 53 CE, si rinvia a F. BALAGUER CALLEJÓN, *Capacidad creativa y límites del legislador en relación con los derechos fundamentales: la garantía del contenido esencial de los derechos*, in AA.VV., *Derechos Constitucionales y Pluralidad de Ordenamientos*, Barcelona, CEDECS, 2001, pp. 93-116; J.C. GAVARA DE CARA, *Derechos fundamentales y desarrollo*

articolo, inoltre, i diritti in questione sono presidiati dal *recurso de amparo*. Tale è, ad esempio, il diritto all'istruzione. La garanzia dei diritti sociali costituzionali, invece, è assicurata attraverso la legge ordinaria, fermo restando il rispetto del loro contenuto essenziale; tra questi rientra il diritto al lavoro. I principi fondamentali (*principios rectores*), infine, sono diritti che, per essere esercitati, richiedono la previa determinazione legislativa del loro contenuto. Proprio per questo, devono conformare l'attività normativa del legislatore e degli altri poteri dello Stato, ma non assumono autentico valore di diritti pubblici soggettivi immediatamente esercitabili dai loro titolari, in quanto la loro configurazione e, più a valle, la loro giustiziabilità dinanzi alla giurisdizione comune dipende dagli orientamenti del legislatore e dalle risorse finanziarie disponibili³⁸. Di qui deriva il rischio di una loro possibile compressione a seconda delle contingenze politiche ed economiche³⁹. Per questo, la dottrina si interroga sulla possibilità di sanzionare le omissioni del legislatore che non disciplini affatto l'esercizio del diritto⁴⁰ o di individuare limiti alla discrezionalità del legislatore⁴¹, che operino in maniera analoga al contenuto essenziale dei diritti di cui all'art. 53 CE, non applicabile direttamente ai principi fondamentali. Così, ad esempio, si è osservato che, attraverso il diritto all'uguaglianza di cui agli artt. 9 e 14 CE, sarebbe possibile ravvisare l'incostituzionalità delle disposizioni che comprimano irragionevolmente i diritti indicati come principi fondamentali⁴².

Anche in Spagna, le Comunità autonome sono titolari di rilevanti competenze legislative in materia di salute, istruzione e assistenza sociale, in seguito al loro inserimento negli statuti di autonomia ai sensi dell'art. 148 CE⁴³. Lo Stato assume, peraltro, un ruolo non indifferente. In alcuni casi, infatti, come quello dell'istruzione, sussiste una riserva di legge organica per la disciplina delle modalità di esercizio del diritto, trattandosi di diritto

legislativo, Madrid, CEC, 1994; A.L. MARTÍNEZ PUJALTE, *La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales*, Madrid, CEPC, 1997; M. MEDINA GUERRERO, *La eficacia vinculante de los derechos frente a los poderes públicos; en especial, frente al legislador*, in M.E. CASAS BAAMONDE, M. RODRIGUEZ-PIÑERO, *Comentarios a la Constitución española, XXX aniversario*, Madrid, Wolter Kluwers, 2008, pp. 1158-1172.

³⁸ In argomento, v. più diffusamente G. PISARELLO (a cura di), *Los derechos sociales como derechos justiciables: potencialidades y límites*, Albacete, Bomarzo, 2009.

³⁹ In dottrina si dibatte, peraltro, sull'irreversibilità delle decisioni in materia di diritti sociali: si vedano per tutti M. AGUDO ZAMORA, *El principio de no regresividad de los derechos sociales en el ordenamiento constitucional español*, in *Revista de derecho político*, 100, 2017, pp. 849-879, e P. SALA SÁNCHEZ, *La garantía constitucional de los derechos económicos y sociales y su efectividad en situaciones de crisis económica*, in *Revista española de control externo*, 46, 2014, pp. 70 ss.

⁴⁰ Si rinvia a J.J. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *La inconstitucionalidad por omisión. Teoría general, derecho comparado, el caso español*, Madrid, Civitas, 1998; J. TAJADURA TEJADA, *La inconstitucionalidad por omisión y los derechos sociales*, in F.J. CORCUERA ATIENZA (a cura di), *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Madrid, Dykinson, 2002, pp. 443-465; I. VILLAVERDE, *La inconstitucionalidad por omisión*, Madrid, McGraw-Hill, 1997.

⁴¹ V. in particolare L. PRIETO SANCHIS, *Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial*, in *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 22, 1995, pp. 9-57.

⁴² V. ad esempio, anche in prospettiva comparata, J.L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, L. MIGUEZ MACHO, *Servicios sociales y crisis económica: los límites del Estado asistencial*, in www.aepda.es, 2011.

⁴³ In argomento, M.A. CABELLOS ESPIERREZ, *Distribución competencial, derechos de los ciudadanos e incidencia del derecho comunitario*, Madrid, CEPC, 2001; E. SÁENZ ROYO, *Estado social y descentralización política*, Madrid, Thomson-Civitas, 2003.

fondamentale⁴⁴; in altre ipotesi, come quella della salute, è espressamente riservata alla competenza statale la definizione delle basi e del coordinamento generale⁴⁵. In ogni caso, poi, la necessità di garantire in maniera uniforme un'adeguata tutela dei diritti di tutti i cittadini ha indotto il costituente a inserire la previsione di cui all'art. 149.1.1 CE, in virtù del quale lo Stato individua le condizioni di base per assicurare l'uguaglianza dei cittadini nell'esercizio dei diritti e dei doveri costituzionali⁴⁶.

La giurisprudenza del *Tribunal constitucional* è chiara nell'escludere che tale norma costituisca lo strumento attraverso il quale lo Stato possa intervenire in maniera incondizionata sui titoli competenziali propri delle Comunità autonome⁴⁷. Come spesso si afferma nelle pronunce in materia, le condizioni di base non si muovono nella logica della competenza concorrente e della predisposizione di una legislazione statale di base, che richiede poi una normativa di esecuzione regionale. Le condizioni di base, invece, attengono al contenuto primario del diritto e alle relative posizioni giuridiche fondamentali, quali le facoltà elementari, i limiti essenziali, i doveri fondamentali, le prestazioni di base, specifici presupposti per l'esercizio dei diritti, ecc. (STC 154/1988). Attraverso tale titolo competenziale, dunque, lo Stato può intervenire a tutela dei diritti sociali, inclusi i principi fondamentali, per consentire il pari accesso di tutti i cittadini alle relative prestazioni⁴⁸. Tanto è accaduto, ad esempio, nel caso della L. 39/2006 a favore delle persone in condizione di non autosufficienza, che ha stabilito una serie di condizioni minime di tutela e di assistenza, con ciò intervenendo in un settore che, fino ad allora, aveva ricevuto scarsa attenzione da parte di varie Comunità autonome⁴⁹.

⁴⁴ Sul diritto all'istruzione, si veda M. ARAGÓN REYES, *Las competencias del Estado y las Comunidades autónomas sobre educación*, in ID., *Estudios de derecho constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013, pp. 981 ss.; L. COTINO HUESO, *El derecho a la educación como derecho fundamental: espacial atención a su dimensión social prestacional*, Madrid, CEPC, 2012; A. EMBID IRUJO, *Derecho a la educación y Comunidades autónomas*, in A. EMBID IRUJO (a cura di), *Derechos económicos y sociales*, Madrid, Iustel, 2009, pp. 155 ss.; C. VIDAL PRADO, *El derecho a la educación en España: bases constitucionales para el acuerdo y cuestiones controvertidas*, Madrid, Marcial Pons, 2017.

⁴⁵ Sul riparto di competenze in materia di sanità, cfr. J.L. BELTRÁN AGUIRRE, *Derecho sanitario de Navarra*, Pamplona, Gobierno de Navarra, 2005; M. COBREROS MENDAZONA, *Comentario al art. 149.1.16*, in M.E. CASAS BAAMONDE, M. RODRIGUEZ-PIÑERO, *Comentarios a la Constitución española*, cit., pp. 2373 ss.

⁴⁶ Sulla portata dell'art. 149.1.1 CE, fondamentali sono gli studi di AA.VV., *La función del artículo 149.1.1 de la CE en el sistema de distribución de competencias: seminario celebrado en Barcelona el 7 de junio 1991*, Barcellona, Institut d'Estudis autonòmics, 1992; F. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *Cláusulas de igualdad y autonomía política en la Constitución española de 1978*, in AA.VV., *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdu*, Madrid, Universidad Complutense, 2000, pp. 2636-2655; J. PEMÁN GAVÍN, *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Madrid, Universidad de Zaragoza-Civitas, 1992; G. RÚIZ-RICO RÚIZ, *Los límites constitucionales al Estado autonómico*, Madrid, CEPC, 2001, pp. 119-175; J. TUDELA ARANDA, *Derechos constitucionales y autonomía política*, Madrid, Civitas, 1994; ID., *A vueltas con el art. 149.1.1. de la Constitución. Un precepto para dos visiones del Estado*, in AA.VV., *Estudios de derecho público económico: libro homenaje al prof. Dr. D. Sebastian Martin-Retortillo*, Madrid, Civitas, 2003.

⁴⁷ Si veda per tutte la STC 61/1997, che costituisce la pietra miliare nell'interpretazione della norma fornita dal Giudice costituzionale.

⁴⁸ V. ad esempio la STC 251/2006 a proposito del diritto a un'abitazione dignitosa. Più in generale, sull'art. 149.1.1 CE si rinvia alle fondamentali SSTC 61/1997 e 188/2001.

⁴⁹ In senso critico sulla possibilità di invocare il solo art. 149.1.1. CE nel caso di specie, si veda V.J. NAVARRO MARCHANTE, G. PÉREZ SÁNCHEZ, *Estado autonómico, políticas y servicios sociales*, in AA.VV., *Derechos sociales y principios rectores*, cit., pp. 105-109. In generale sulla L. 39/2006, oltre al precedente contributo, si

Come si osserverà più avanti, le condizioni di base non sono direttamente collegate al finanziamento delle relative prestazioni, dal momento che, a tal fine, si fa riferimento alla parzialmente distinta nozione di livelli minimi dei servizi pubblici fondamentali di cui all'art. 158.1 CE. Peraltro, proprio nella L. 39/2006 si ravvisa una peculiare disposizione, per la quale il livello minimo delle prestazioni, individuato in seconda battuta sulla base dei criteri stabiliti dalla medesima legge, debbano essere finanziati dallo Stato mediante apposite previsioni della legge di bilancio. Ulteriori livelli possono essere stabiliti dalle Comunità autonome mediante accordi di cooperazione con lo Stato o autonomamente, e a seconda che si scelga l'una o l'altra strada, si delinearanno forme condivise o autonome di finanziamento.

La definizione di condizioni di base nell'esercizio dei diritti da assicurare sull'intero territorio nazionale non preclude, peraltro, alle Comunità autonome di prevedere ulteriori forme di tutela e diritti rispetto a quelli garantiti dalla Costituzione, purché, ovviamente, non si pongano in contrasto con altri precetti costituzionali. A tali conclusioni, e con diverse puntualizzazioni, è pervenuto il *Tribunal constitucional* a proposito dell'inserimento di ulteriori diritti e principi fondamentali negli statuti di autonomia delle Comunità autonome (SSTC 247/2007 e 31/2010). In particolare, il Giudice costituzionale ha ritenuto che, nonostante formulazioni talvolta anche perentorie degli statuti, resti ferma la competenza statale a disciplinare i diritti fondamentali previsti dalla Costituzione e che gli statuti di autonomia, dunque, siano abilitati per lo più a stabilire dei mandati, degli obiettivi, delle direttive per il legislatore autonomo. Ne consegue che i nuovi diritti riconosciuti dagli statuti operano più come principi fondamentali che come autentici diritti soggettivi immediatamente giustiziabili⁵⁰. La realizzazione dello Stato sociale e democratico di diritto, in ogni caso, passa anche per la definizione, da parte delle Comunità autonome, di un proprio assetto di garanzie e di tutela dei diritti, per i quali è necessario assicurare un adeguato finanziamento.

5. (segue) Il finanziamento delle prestazioni e il fondo di garanzia per i servizi pubblici fondamentali

Anche le Comunità autonome, nell'ottica di un regionalismo avanzato, godono di autonomia finanziaria, nel duplice senso di autonomia di entrata e di spesa⁵¹. In particolare,

rinvia a A.P. DOMÍNGUEZ ALONSO, *La protección de las personas con discapacidad frente a la crisis del Estado de bienestar*, in J.L. PIÑAR MAÑAS (a cura di), *Crisis económica y crisis del Estado de bienestar: el papel del derecho administrativo*, Madrid, Universidad San Pablo-CEU, 2016, pp. 397-406.

⁵⁰ Sul punto, v. ad esempio M.A. APARICIO, J.M. CASTELLÀ, E. EXPÓSITO (a cura di), *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Barcellona, Atelier, 2008; A.J. SÁNCHEZ PINO, M.L. PÉREZ GUERRERO (a cura di), *Derechos sociales, políticas públicas y financiación autonómica a la raíz de los nuevos estatutos de autonomía*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2012; M.J. TEROL BECERRA, *Treinta años de desarrollo constitucional y legislativo de los derechos sociales: derechos ciudadanos y principios rectores*, in J.L. CASCAJO CASTRO, M. TEROL BECERRA, A. DOMÍNGUEZ VILA, V. NAVARRO MARCHANTE (a cura di), *Derechos sociales y principios rectores*, cit., pp. 68-70.

⁵¹ In argomento si rinvia a S. ÁLVAREZ, A. APARICIO, A. GONZÁLEZ, *La autonomía tributaria de las comunidades autónomas de régimen común*, Documento de Trabajo, Instituto de Estudios Fiscales, 20/2004; F. CASANA MERINO, *La autonomía financiera de las Comunidades Autónomas en materia de gasto público*, Madrid, Civitas, 2009; J. MARTÍN QUERALT, *Comentario al art. 156*, in M.E. CASAS BAAMONDE, M. RODRIGUEZ-PIÑERO, *Comentarios a la Constitución española*, cit., pp. 2585 ss.; J. ZORNOZA PÉREZ, *Los recursos de las Comunidades autónomas*, Madrid, CEPC, 1997.

fermi restando i limiti del coordinamento con la finanza pubblica⁵² e della solidarietà fra tutti gli enti territoriali, le comunità godono di autonomia impositiva, seppur entro i confini segnati dalla legge organica di finanziamento delle Comunità autonome n. 8/1980 (di seguito, LOFCA)⁵³ e, segnatamente, nel rispetto del divieto di doppia imposizione⁵⁴; inoltre, sono destinatarie della cessione di quote di diversi tributi, primo fra tutti l'Irpf nella misura del 50%, e di compartecipazioni in altri, e sono titolari di addizionali a tributi erariali. Nel caso di cessione dei tributi, inoltre, le stesse Comunità hanno in diversi casi piena facoltà di stabilire esenzioni, deduzioni e detrazioni per i cittadini residenti sul proprio territorio. Le Comunità, inoltre, godono di autonomia di spesa e, pertanto, possono determinare la destinazione delle proprie risorse senza che lo Stato possa intervenire.

Peraltro, anche in Spagna il legislatore statale, avallato dalla giurisprudenza costituzionale, ha introdotto una serie di vincoli specifici su singole voci di spesa, prima fra tutte quella relativa al personale, in virtù della propria competenza sulle basi e sul coordinamento della pianificazione dell'attività economica generale, di cui all'art. 149.1.13 CE⁵⁵. Inoltre, in attuazione della riforma costituzionale sulla stabilità di bilancio, lo Stato ha adottato una serie di misure notevolmente restrittive per le Comunità autonome, onde consentire il rispetto dei vincoli di bilancio assunti in sede europea⁵⁶. Nell'ambito della legge organica 2/2012 sulla stabilità di bilancio (di seguito, LOEPSF), si determinano gli obiettivi macroeconomici in conformità con quanto previsto dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dal Patto Europlus, e si stabilisce che gli obiettivi di bilancio di ciascuna Comunità autonoma saranno definiti annualmente dal Governo all'esito di un articolato procedimento che vede coinvolti il Ministero delle finanze, il Consiglio di Politica fiscale e finanziaria e le autorità indipendenti di settore. Nel caso di inadempimento degli obiettivi di bilancio, si prevede un controllo decisamente pervasivo dell'autonomia finanziaria regionale, che comporta la necessità di un'autorizzazione statale per ogni successiva operazione cui consegua l'indebitamento della Comunità autonoma. Inoltre, reiterando una misura già presente nell'ordinamento e dichiarata legittima dal *Tribunal constitucional* con la

⁵² Per una ricostruzione della nozione, essenziale è la STC 13/2007.

⁵³ Per un quadro generale sul sistema di finanziamento delle Comunità autonome, si segnalano S. LAGO PEÑAS, (a cura di), *La financiación del Estado de las autonomías: perspectivas de futuro*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2007; S. LEÓN (a cura di), *La financiación autonómica: claves para comprender un (interminable) debate*, Madrid, Alianza, 2015; F. PAU I VALL (a cura di), *La financiación autonómica: XVI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2010.

⁵⁴ V. STC 179/2006.

⁵⁵ In argomento, v. *funditus* CARRASCO DURÁN M., *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas sobre la actividad económica. Una aproximación a la interpretación jurisprudencial del artículo 149.1.13 de la Constitución*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005 e la bibliografia ivi citata. In giurisprudenza, si vedano in particolare la STC 63/1986, ripresa da tutte le sentenze successive in materia, con riferimento allà determinazione di un tetto massimo per l'aggregato complessivo della spesa per il personale, e la STC 178/2006 per la limitazione delle offerte pubbliche d'impiego in presenza di vincoli sulla spesa per il personale.

⁵⁶ Sul punto, si veda ad esempio E. ALBERTÍ ROVIRA, *El impacto de la crisis financiera en el Estado autonómico español*, in *Rev. Esp. Der. Const.*, 98, 2013, pp. 63 ss.; M. CARRASCO DURÁN, *Estabilidad presupuestaria y Comunidades autónomas*, in *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 2013, n. 18, pp. 169 ss.; M. MEDINA GUERRERO, *La reforma del artículo 135 CE*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 29, 2012, pp. 131 ss.

STC 134/2011⁵⁷, si prevede la predisposizione di un piano economico-finanziario e di un piano di riequilibrio, soggetti al controllo del Consiglio di politica fiscale e finanziaria e del Ministero delle finanze, che delineino le misure da intraprendere per ricondurre le finanze regionali in una situazione di normalità⁵⁸. Come si può notare, le esigenze di risanamento della finanza regionale e di inevitabile contenimento della spesa si traducono in una notevole compressione dell'autonomia finanziaria regionale – giustificata, peraltro, dalle condizioni critiche della gestione del bilancio – che può, a sua volta, compromettere la spesa destinata al sistema di *welfare*.

La salvaguardia dei diritti sociali assume, comunque, un ruolo rilevante nella determinazione delle risorse aggiuntive da assegnare alle Comunità autonome in sede di perequazione. L'art. 158.1 CE, infatti, prevede che lo Stato possa assegnare alle Comunità autonome specifiche risorse per la «garanzia di un livello minimo nella prestazione dei servizi pubblici fondamentali»⁵⁹. Al di là della considerazione che la disposizione preveda una mera possibilità di assegnazione e non di un obbligo – nella prassi, si sono sempre previste forme di integrazione delle risorse regionali a tal fine –, i problemi interpretativi della norma possono riguardare la determinazione del livello minimo e la definizione dei servizi pubblici fondamentali.

Con riferimento alla prima questione, soccorre l'art. 15 della LOFCA, che riconduce il livello minimo al livello medio nazionale di erogazione dei servizi. Il problema, dunque, si sposta sulla determinazione del livello medio: in particolare, ci si può chiedere in base a quali parametri esso venga definito. Nulla è previsto dalla LOFCA a tale proposito, né risultano ulteriori disposizioni che, al momento attuale, definiscano la nozione in maniera univoca. In passato, infatti, l'art. 67 L. 22/2001 prevedeva forme di assegnazione statale, relative all'istruzione e alla salute, che si fondavano sugli scostamenti percentuali della popolazione utilizzatrice dei servizi. Più precisamente, ove la popolazione della singola Comunità avesse registrato un aumento superiore a una determinata percentuale rispetto a quella nazionale, la stessa Comunità avrebbe ottenuto un'assegnazione statale, nella presunzione che l'incremento demografico inatteso avrebbe comportato automaticamente la necessità di finanziare ulteriori servizi rispetto a quelli già erogati. Dopo la riforma del sistema di finanziamento delle Comunità autonome, invece, non si ravvisano disposizioni analoghe, sicché la determinazione del livello medio sembrerebbe rimessa a non meglio precisati indici statistici.

In ogni caso, i livelli minimi in questione vanno tenuti, almeno in parte, distinti dalle condizioni di uguaglianza di cui all'art. 149.1.1 CE, di cui costituiscono una specificazione. Mentre queste ultime assumono un carattere eminentemente sostanziale, essendo volte alla

⁵⁷ Già prima della riforma dell'art. 135 CE, infatti, il principio di *estabilidad presupuestaria* era stato introdotto nell'ordinamento attraverso la legge organica 5/2001 e la contestuale legge 22/2001, con la previsione di procedure che sono state modificate o potenziate con la legge organica 2/2012.

⁵⁸ Al momento attuale, risultano sottoposte all'obbligo di presentazione e di attuazione del piano economico-finanziario le Comunità di Aragona, Asturias, Castilla Leon, Castilla la Mancha, Catalogna, Extremadura, Comunità di Madrid, Murcia, La Rioja, Comunità Valenciana: per ulteriori indicazioni, si consulti il sito internet <http://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformacionCCAA/PEFCCAA2018.aspx>.

⁵⁹ Per un autorevole commento alla disposizione, si rinvia a J.I. MORENO FERNÁNDEZ, *Comentario al art. 158*, in M.E. CASAS BAAMONDE, M. RODRIGUEZ-PIÑERO, *Comentarios a la Constitución española*, cit., pp. 2628 ss.

determinazione del contenuto dei diritti da garantire in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale, e, dunque, sono potenzialmente idonee a costituire specifiche situazioni giuridiche soggettive in capo ai relativi destinatari, i livelli minimi costituiscono un termine di riferimento ai fini del solo finanziamento delle spese regionali e dell'elaborazione di adeguati meccanismi perequativi. L'eventuale individuazione dei livelli minimi non determina, dunque, l'insorgenza di specifici diritti o situazioni giuridiche soggettive in capo ai cittadini, perché la sua funzione è di tipo strettamente finanziario. Ciò non toglie, tuttavia, che nella pratica le due nozioni possano coincidere, e che, dunque, i livelli minimi siano individuati proprio nelle condizioni di base per l'esercizio dei diritti sociali costituzionalmente garantiti.

Quanto alla determinazione dei servizi pubblici fondamentali, ogni possibile discussione teorica sulla loro corretta qualificazione è superata dall'espressa definizione normativa dell'art. 15 LOFCA, che definisce come tali quelli relativi all'istruzione, alla sanità e all'assistenza sociale. Per assicurare il finanziamento di questi servizi, dunque, si impiegherà il fondo di garanzia per i servizi pubblici fondamentali, previsto dallo stesso articolo 15 e disciplinato dall'art. 19 L. 22/2009⁶⁰. In particolare, sulla base dell'assunto che le spese per tali servizi costituiscano circa l'80% della spesa regionale⁶¹, si prevede che la partecipazione, attiva o passiva, al fondo sia determinata sulla base di alcune assegnazioni statali e di una percentuale pari al 75% del complesso delle entrate tributarie, riaggiustata in ragione della popolazione pesata⁶². In ogni caso, eventuali ulteriori carenze dovrebbero essere superate attraverso il fondo di sufficienza globale disciplinato dall'art. 20 L. 22/2009 e volto a pareggiare ulteriori discrepanze fra entrate e spese complessive delle Comunità, al dichiarato fine di assicurare la corrispondenza fra risorse e funzioni.

Una delle maggiori criticità del sistema di finanziamento così delineato per sommi capi risiede nel costante riferimento a un preciso anno base, che attualmente, secondo la L. 22/2009, è il 2007. La difficoltà consiste nel fatto che, nel corso del tempo, sono inevitabilmente destinati a mutare i fattori rilevanti, quali l'ammontare delle entrate, l'entità della spesa, il contesto macroeconomico in cui sono calati lo Stato e le Comunità autonome. Non sorprende, dunque, che diverse Comunità autonome lamentino un sottofinanziamento

⁶⁰ Sull'entità del fondo e sui relativi aspetti problematici si veda S. DÍAZ DE SARRALDE, *La Garantía de Servicios Públicos Fundamentales en el nuevo Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas*, in *Presupuesto y gasto público*, n. 62, 2011, pp. 85-99.

⁶¹ In tali termini si esprime l'accordo 6/2009 tra Stato e Comunità autonome alla base della riforma del sistema di finanziamento delle Comunità autonome del 2009.

⁶² Più in particolare, il fondo di garanzia è distribuito e alimentato sulla base di diverse variabili. Secondo la formula espressa dall'art. 19 L. 22/2009, infatti, esso è pari, per ciascuna Comunità, a:

$$ACTGi(x) = PPGGi(x) - 75\% PRTi(x)$$

dove $ACTGi(x)$ è la quantificazione provvisoria del fondo per la Comunità i nell'anno x , $PPGGi(x)$ è la previsione di partecipazione al fondo di garanzia della Comunità nell'anno x e $PRTi(x)$ è la previsione di riscossione normativa dei tributi regionali nell'anno x . In particolare, la previsione di partecipazione al fondo costituisce il punto di raccordo tra esigenze finanziarie e popolazione pesata, perché è data dal prodotto della somma del 75% dei tributi regionali, riscossi dallo Stato o direttamente dalle Comunità, e dell'apporto statale alla finanza regionale attraverso il fondo di sufficienza globale, per la popolazione pesata relativa all'anno x . I criteri di ponderazione della popolazione sono, a loro volta, numerosi (art. 9) e ricomprendono la popolazione anagrafica, la superficie regionale, la dispersione territoriale, l'insularità, la popolazione assistita a fini sanitari, suddivisa per sette classi di età con differenti pesi, la popolazione avente più di 65 anni e la popolazione di fascia compresa tra gli 0 e i 16 anni.

delle prestazioni per i servizi pubblici fondamentali e che le stime ufficiali effettivamente ravvisino l'esistenza di spese maggiori rispetto a quelle originariamente previste⁶³ e non finanziabili attraverso le risorse originariamente individuate. Un sistema così congegnato richiede, pertanto, degli aggiornamenti periodici per assicurare l'aderenza delle risorse erogate alle necessità effettive di spesa delle Comunità autonome: in caso contrario, infatti, rischia di verificarsi una seria compromissione dei diritti. Non è un caso, allora, che a distanza di soli otto anni dall'ultima riforma del sistema il Consiglio dei ministri abbia nominato una commissione di esperti per studiare possibili modifiche del sistema di finanziamento, anche, eventualmente, al fine di aggiornare il complesso dei dati relativi all'anno base.

6. Alcune osservazioni conclusive: possibili strumenti a tutela dei diritti sociali

Dall'esame degli ordinamenti italiano e spagnolo fin qui condotto emergono diversi punti di contatto. Anzitutto, in entrambi si assiste a un tendenziale decentramento nell'erogazione delle prestazioni relative ai diritti sociali, e in particolar modo all'istruzione, alla sanità e all'assistenza sociale. Parzialmente diverse sono le ricostruzioni teoriche dei diritti: in Italia, si rileva una ricostruzione unitaria della categoria dei diritti sociali quali diritti costituzionalmente garantiti, salvo poi limitarne la portata attraverso la teoria dei diritti finanziariamente condizionati. In Spagna, invece, già la definizione teorica dei vari diritti è differenziata: la loro riconduzione all'una o all'altra categoria dipende da scelte di valore, eminentemente politiche. In entrambi i casi, tuttavia, si è optato per affidare agli enti territoriali il non facile compito di assicurare l'erogazione delle prestazioni. A fronte di questa tendenza, si è reso necessario predisporre strumenti a tutela dell'unità dell'ordinamento: la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in Italia e delle condizioni di base in Spagna mira proprio a questo obiettivo. Resta ferma, comunque, la facoltà degli stessi enti di prevedere la garanzia di ulteriori prestazioni attraverso le proprie risorse finanziarie. Si tratta di scelte sicuramente auspicabili, perché consentono di costruire un sistema di *welfare* effettivamente diretto a soddisfare le esigenze del territorio.

Si è potuto osservare, inoltre, che parzialmente diversi sono i sistemi di finanziamento, ma in entrambi gli ordinamenti si ravvisano le medesime difficoltà. Le Regioni, infatti, non sempre riescono a garantire l'erogazione dei livelli di base delle prestazioni, in ragione sia delle proprie specifiche situazioni pregresse, sia delle esigenze di contenimento della spesa derivanti anche dalle costanti sollecitazioni europee.

Ci si può chiedere, allora, quali siano gli strumenti mediante i quali evitare che la risposta a tali istanze si traduca in un'inaccettabile compressione dei diritti sociali.

Il primo aspetto da considerare attiene, inevitabilmente, alla determinazione dei livelli essenziali e delle condizioni di base per la fruizione dei diritti. Non può non osservarsi che

⁶³ Si veda da ultimo la relazione depositata nel luglio 2017 dalla Commissione per la revisione del modello di finanziamento delle Comunità autonome, disponibile al link http://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/Informaci%C3%B3nCCAA/Informe_final_Comisi%C3%B3n_Reforma_SFA.pdf.

l'innalzamento della soglia delle prestazioni da erogare costituisca certamente una garanzia notevole per i cittadini, ma, per altro verso, potrebbe essere osteggiata dagli enti territoriali, ove superi un certo limite. Le Regioni più virtuose, infatti, potrebbero reclamare margini più ampi di autonomia per determinare esse stesse le prestazioni rilevanti, in considerazione delle specifiche esigenze dei propri residenti. Le Regioni meno virtuose, invece, potrebbero lamentare l'assenza di risorse adeguate a garantire gli ulteriori livelli e, dunque, potrebbero ammettere un innalzamento dei livelli alla sola condizione che siano assicurate maggiori risorse. Virtuosità ed efficienza delle amministrazioni e solidarietà fra territori, dunque, trovano in quest'ambito notevoli punti di frizione che vedono nella sede politica il luogo naturale di risoluzione, anche se il raggiungimento di un'intesa stabile richiede lunghe trattative fra Stato ed enti territoriali.

Sul versante più strettamente finanziario, un primo rimedio potrebbe essere l'aumento delle entrate. Si tratta, peraltro, di una soluzione che in Italia potrebbe essere difficilmente praticata perché, da un lato, vi è già un ampio catalogo dei possibili fatti imponibili oggetto di tassazione, e, dall'altro, l'elevata pressione fiscale può rendere sconsigliabile l'ulteriore imposizione su altre fonti di reddito o di ricchezza. In Spagna, viceversa, tale soluzione potrebbe, in teoria, essere utilizzata più facilmente, soprattutto mediante un uso più mirato delle competenze sulle imposte cedute, dal momento che finora le Comunità autonome non sempre le hanno impiegate adeguatamente, anche per ragioni di opportunità politica.

Una seconda soluzione attiene all'efficienza della spesa. Più che tagliare indistintamente gli esborsi necessari all'erogazione delle prestazioni, sarebbe opportuno verificare entro quali limiti sia possibile rendere più efficiente la spesa. Si tratta di una strada che a fatica si vorrebbe intraprendere in Italia mediante la definizione dei costi e dei fabbisogni standard, ma che, come dimostra l'esperienza, presenta notevoli difficoltà applicative legate alla raccolta delle informazioni e alla loro catalogazione e interpretazione. Per altro verso, anche in Spagna si assiste all'elaborazione di studi relativi alla standardizzazione dei costi⁶⁴, anche se si tratterebbe, in questo caso, di una scelta volontaria rimessa ai singoli enti.

Infine, la terza via possibile è quella di una più chiara e trasparente registrazione delle spese sostenute per finanziare i livelli essenziali delle prestazioni o dei servizi pubblici fondamentali. Si tratta di un sentiero che si sta percorrendo negli ultimi tempi nella dottrina e giurisprudenza italiana⁶⁵. Si osserva, cioè, che l'effettiva salvaguardia dei diritti sociali non possa prescindere da un'adeguata contabilizzazione delle spese che si prevede di sostenere o che si sono già sostenute per l'erogazione dei livelli essenziali o dei livelli aggiuntivi delle prestazioni. In questo modo, il rispetto delle norme di contabilità pubblica assume un ruolo centrale nella tutela sostanziale dei diritti sociali, perché è proprio attraverso il loro rispetto che è possibile individuare con certezza le risorse da destinare al finanziamento delle prestazioni. La chiarezza e la trasparenza dei bilanci, dunque, consentirebbe agli enti

⁶⁴ Così, ad esempio, F. PÉREZ, V. CUCARELLA, *Necesidades y gastos de las Comunidades autónomas*, in *Papeles de economía española*, 143, 2015, pp. 52-74.

⁶⁵ Si vedano, in particolare, la sentenza della Corte costituzionale n. 169 del 2017, nonché l'intervento di A. MARTUCCI DI SCARFIZZI, *La tutela degli interessi finanziari della collettività nel quadro della contabilità pubblica: principi, strumenti, limiti*, esposto nel corso del 63° Convegno di studi amministrativi tenutosi a Varenna il 21-23 settembre 2017, in corso di pubblicazione.

territoriali di pianificare adeguatamente l'impiego delle proprie risorse, e ai cittadini di controllare l'operato dei loro governanti e di chiedere l'attuazione di quanto previsto o l'inserimento di ulteriori livelli aggiuntivi.