

**SPUNTI DI RIFLESSIONE SUI PROBLEMI DI TUTELA DEI DIRITTI SOCIALI
NELLA LEGISLAZIONE REGIONALE**

FRANCESCO PATERNITI
(Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico,
Università degli Studi di Catania)

Data di pubblicazione: 27 febbraio 2019

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo.

L'articolo costituisce la rielaborazione di un intervento svolto al III Convegno di studi di
Diritti regionali, tenutosi presso l'Università degli Studi di Catania,
Dipartimento di Scienze politiche, il 14 dicembre 2018.

SOMMARIO: 1. Diritti sociali e dignità della persona umana quali coordinate di indirizzo per l'attività legislativa. – 2. Le competenze legislative in materia di diritti sociali tra tutela statale e possibile implementazione regionale dei regimi di garanzia. – 3. Le contrazioni alle politiche regionali di tutela dei diritti sociali dopo la giurisprudenza della crisi e la costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio. – 4. La legislazione regionale sui diritti sociali disorientata dai condizionamenti finanziari e non solo. – 5. Dal problema “formale” del riparto delle competenze legislative a quello “reale” dell'erogazione delle prestazioni pubbliche incidenti sui diritti soggettivi fondamentali.

1. Diritti sociali e dignità della persona umana quali coordinate di indirizzo per l'attività legislativa

La nostra Costituzione, come è ben noto, attribuisce una esplicita responsabilità alla Repubblica affinché si attivi per realizzare un modello sociale nel quale i soggetti in condizioni di debolezza¹ siano destinatari di appositi interventi pubblici mirati a ridurre diseguaglianze e situazioni di difficoltà che, concretizzando condizioni di svantaggio, rappresentano un ostacolo alla realizzazione delle potenzialità di tutti gli individui. A tal fine, nell'ampio disegno costituzionale rivolto alla complessiva tutela dei diritti, la dimensione sostanziale del principio di eguaglianza rappresenta di certo la cornice da cui traggono giustificazione e forza le necessarie politiche

¹ In materia di c.d. soggetti deboli e delle necessarie politiche pubbliche che l'ordinamento deve attivare nei loro confronti, si veda, per tutti, L. AZZENA, *Divieto di discriminazione e posizione dei soggetti «deboli». Spunti per una teoria della «debolezza»*, in C. CALVIERI (a cura di), *Divieto di discriminazione e giurisprudenza costituzionale*, Atti del Seminario di Perugia del 18 marzo 2005, Torino 2006, 35 ss.

pubbliche volte a garantire i c.d. diritti sociali che, a più riprese, sono all'uopo individuati dal Testo².

Il tema dei diritti sociali appare peraltro strettamente collegato all'effettiva manifestazione della forma di Stato dal momento che tali diritti, per loro natura, si riflettono significativamente sui principi di libertà, di eguaglianza, di solidarietà³ e, in definitiva, sulla concretizzazione del principio democratico su cui poggiano le basi del nostro ordinamento.

Nei termini accennati, unitamente alle altre posizioni giuridiche di rilievo costituzionale, i diritti sociali rivestono un ruolo determinante rispetto al pieno sviluppo di ogni persona umana. La rete che complessivamente lega le disposizioni costituzionali in materia di diritti sociali può quindi essere intesa come la rappresentazione ed al contempo la proposta di un modello di sviluppo sociale teso all'ampliamento del benessere individuale e collettivo. Tale per cui siffatte disposizioni rappresentano dei veri e propri motori utili ad azionare un complesso ed ampio progetto di integrazione umana e di sostegno sociale.

Il valore della dignità della persona si pone così quale imprescindibile chiave di lettura dell'essenza dei diritti sociali che, quanto meno con riferimento al contenuto minimo della tutela da riservare agli stessi, appare

² La letteratura scientifica relativa ai diritti sociali, come è ben noto, è quanto mai vasta. Per mere ragioni di spazio, quindi, si rinvia per tutti a A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, XI (1989); M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, II, Padova 1995; G. RAZZANO, *Lo "statuto" costituzionale dei diritti sociali*, in *www.gruppodipisa.it*, 2012; P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, in P. BILANCIA (a cura di), *I diritti sociali tra ordinamento statale e ordinamento europeo*, in *www.federalismi.it*, numero speciale 4/2018.

³ F. GIUFFRÉ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano 2002, 112 ss.

intangibile a prescindere da qualunque eventuale bilanciamento con altre e differenti necessità⁴.

Probabilmente non si è quindi in errore laddove si affermi che i diritti sociali offrono un “orizzonte di senso” alle stesse istituzioni democratiche⁵, incarnando finalità primarie ed irrinunciabili verso le quali devono tendere tutti i soggetti istituzionali e, tra questi, in primo luogo il legislatore. Nei percorsi normativi volti alla tutela di siffatti diritti, tra l’altro, emerge la primaria necessità di calibrarne il godimento in ragione delle specifiche necessità della persona umana, così da evitare il rischio di una logica prescrittiva meramente astratta e, per ciò stesso, incapace di valutare i bisogni specifici degli individui in condizioni di debolezza.

In considerazione della accennata interconnessione tra diritti sociali e forma di Stato, con particolare riferimento alla declinazione territoriale di quest’ultima, giova essere evidenziato come il riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni, con specifico riguardo alle materie che hanno un impatto sulle politiche sociali, incida in modo determinante sull’efficienza complessiva del menzionato sistema di protezione sociale⁶. Dalla lettura sistematica dei titoli competenziali in questione, infatti, emerge compiutamente un disegno costituzionale in materia di diritti sociali idoneo ad offrire servizi che, se da un lato vogliono essere ispirati ad una certa flessibilità sul piano organizzativo, dall’altro devono essere sorretti da rigide garanzie in ordine al contenuto delle prestazioni. Queste ultime, in

⁴ In argomento, si rinvia alle riflessioni sviluppate nel successivo § 5.

⁵ A. MORELLI, *Il ruolo dei diritti sociali nella democrazia contemporanea*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2018, 9.

⁶ Al riguardo, cfr. F. POLITI, *I diritti sociali*, in R. NANIA-P. RIDOLA, *I diritti costituzionali*, III, Torino 2006, 1019 ss., in particolare laddove l’A. si sofferma sui “nuovi confini” dei diritti sociali.

particolare, dovendo necessariamente essere esigibili da parte di tutta la cittadinanza, in ossequio al principio di eguaglianza⁷.

2. Le competenze legislative in materia di diritti sociali tra tutela statale e possibile implementazione regionale dei regimi di garanzia

Volendo prestare attenzione alle politiche normative volte alla salvaguardia dei diritti sociali occorre di certo prendere le mosse dal riordino della potestà legislativa consegnatoci dalla revisione costituzionale del 2001, che, come è ben noto, attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la materia relativa alla *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale* (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)⁸.

⁷ M. BERGO, *I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2/2017, 4.

⁸ A fronte della sterminata letteratura intervenuta in argomento, senza alcuna pretesa di esaustività, cfr. M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, co. 2, lett. m), della Costituzione*, in *Pol. dir.*, 3/2002, 345 ss.; ID., *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2016; C. PINELLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, c. 2, lett. m, Cost)*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 87 ss.; ID., *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; L. CUOCOLO, *I livelli essenziali delle prestazioni: spunti ricostruttivi ed esigenze di attuazione*, in *Il dir. dell'econ.*, 2003, 389 ss.; G. COCCO, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in AA.VV., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, II, Torino 2005, 43 ss.; G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza e dell'evoluzione interpretativa*, Padova 2007; C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali*, in G. CAMPANELLI-M. CARDUCCI-N. GRASSO-V.

All'indomani della ricordata riforma costituzionale, tuttavia, numerose voci critiche evidenziarono come i menzionati livelli essenziali delle prestazioni, così come definiti e disciplinati dal Testo, fossero vittima dell'eccessiva ed eterea genericità della menzionata previsione costituzionale. Con la conseguenza che, essendo difficilmente qualificabili, non mancò chi valutò gli stessi alla stregua di mere "scatole vuote", nella piena disponibilità della discrezionalità del legislatore⁹, tali da rendere indefinito lo stesso limite di incomprimibilità dei diritti a cui tali prestazioni andrebbero riferite¹⁰.

A fronte di siffatta previsione costituzionale, pur non sottovalutando le criticità poc'anzi riportate, è comunque possibile affermare che il concetto di essenzialità delle prestazioni sembra prestarsi quanto meno a tre possibili interpretazioni¹¹.

TONDI DELLA MURA (a cura di), *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale*, Torino 2010, 57 ss.; N. LONGO, *I livelli essenziali delle prestazioni quale clausola di omogeneità sul territorio nazionale*, Roma 2012; 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 2013, 103 ss.

⁹ E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Regioni*, 6/2003, 1183 ss.; C. PINELLI, *Livelli essenziali delle prestazioni e perequazione finanziaria*, in *Dir. soc.*, n. 4/2011; L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *www.gruppodipisa.it*, 2012; C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali*, cit.

¹⁰ C. BURATTI, *Federalismo fiscale all'italiana: il ruolo chiave dei livelli essenziali delle prestazioni e dei costi standard*, in *www.unipv.it*, 2009.

¹¹ In tal senso, cfr. M. ATRIPALDI, *Diritto alla salute e livelli essenziali di assistenza (LEA)*, in *www.federalismi.it*, Osservatorio di diritto sanitario, 15 novembre 2017, 9 ss.; E. VIVALDI, *I diritti sociali tra Stato e Regioni: il difficile contemperamento tra il principio e la promozione delle autonomie*, in *www.gruppodipisa.it*, 2012, 14 ss.

La prima, decisamente condizionata da una valutazione delle possibilità finanziarie dell'entità istituzionale chiamata ad offrire i servizi, vorrebbe far coincidere il concetto di essenzialità con quella di "sufficienza" della prestazione¹². Tale per cui l'attribuzione normativa in questione dovrebbe offrire le basi per garantire uno standard minimo¹³ e – appunto – sufficiente delle prestazioni sociali.

La seconda opzione interpretativa, invece, nell'ottica della eguaglianza declinata in termini territoriali, si sofferma sulla sussistenza di una relazione tra essenzialità ed "uniformità" delle prestazioni, tale per cui la garanzia cui è chiamato lo Stato si concretizzerebbe nell'uniforme erogazione di quei livelli di prestazioni che costituiscono il contenuto irrinunciabile dei diritti sociali¹⁴.

¹² Nel senso accennato, cfr. I. MASSA PINTO, *Contenuto minimo essenziale dei diritti costituzionali e concezione espansiva della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 2001, 3; ID., *La discrezionalità politica del legislatore fra tutela costituzionale del contenuto essenziale e tutela ordinaria caso per caso dei diritti nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1998, 2, ad avviso della quale A. l'essenzialità di cui alla lett. m) potrebbe essere interpretata come "contenuto minimo essenziale".

¹³ In argomento cfr. G.U. RESCIGNO, *La riforma da riformare*, in *La rivista del manifesto*, aprile 2001, 17, ad avviso del quale laddove tale disposizione garantisse «l'eguaglianza dei cittadini solo nel minimo» sarebbe «una previsione gravissima e intollerabile, contro qualsiasi principio civile».

¹⁴ In tal senso, cfr. V. ANTONELLI, *La garanzia dei livelli essenziali di assistenza nei primi 40 anni del Servizio sanitario nazionale: dall'uniformità all'appropriatezza*, in *www.federalismi.it*, 7/2018, 1 ss.; G. BONERBA, *Tutela dei diritti sociali e contenimento della spesa negli Stati regionali: le esperienze italiana e spagnola a confronto*, in *www.gruppodipisa.it*, 2018, 3. Ove si accetti tale prospettiva, tuttavia, la definizione della menzionata competenza legislativa è tutt'altro che chiarita. Bisogna infatti capire se, parlando di uniformità dei livelli essenziali delle prestazioni, si stia facendo riferimento ad una uniformità sul piano normativo e descrittivo ovvero ad un'uniformità sul piano della effettività e, dunque, della

Lo Stato sarebbe così titolare di una competenza orientata a meglio concretizzare il principio di eguaglianza, coniugandolo anche in chiave territoriale¹⁵. Cosicché, a prescindere dall'ente titolare della competenza legislativa, con riferimento ai diritti sociali sarebbe possibile parlare di diritti "aterritoriali" poiché «non ammettono differenziazione oltre una certa soglia, in ragione dello spazio»¹⁶.

Una terza possibile lettura, infine, in una prospettiva finalizzata ad affidare alla prestazione l'obiettivo di realizzare istanze di equità e benessere,

concreta erogazione delle prestazioni. Sul rapporto tra decentramento ed esigenza di fruizione uniforme dei diritti costituzionali cfr. M. BELLETTI, *Diritti costituzionali e Regioni*, in R. NANIA-P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, III, Torino 2006, 1051 ss.

¹⁵ L. CUOCOLO, *Articolo 117, comma 2*, in F. CLEMENTI-L. CUOCOLO-F. ROSA-G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, Bologna 2018, 339.

¹⁶ E. VIVALDI, *I diritti sociali tra Stato e Regioni: il difficile contemperamento tra il principio unitario e la promozione delle autonomie*, cit. 3. In argomento, cfr. S. GAMBINO, *Crisi economica e diritti sociali (con particolare riguardo al diritto alla salute, all'assistenza sociale e all'istruzione)*, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino 2015, 48, laddove in particolare l'A. osserva come «nello Stato costituzionale, il principio di eguaglianza interpersonale si accompagna e si specifica con quello di eguaglianza interterritoriale. In tale prospettiva, le diversità dovute alle asimmetrie competenziali conoscono il limite inderogabile della eguaglianza interpersonale». In ragione di ciò, e con specifico riferimento alla tematica dei diritti fondamentali, «il diritto alla differenziazione (in base al quale la posizione giuridica dei soggetti può diversificarsi nelle diverse regioni nei termini delle articolate forme di esercizio delle competenze legislative e amministrative), mentre può riguardare (sia pure nelle sole forme consentite dalla Costituzione) l'ambito competenziale delle diverse articolazioni del sistema regionale e locale, non può ampliarsi fino a compromettere l'ambito dei diritti e dei doveri costituzionali».

vorrebbe ricollegare il concetto in questione all'idea di "adeguatezza"¹⁷, tale per cui bisognerebbe tendere all'identificazione del livello essenziale "giusto". Così intesa, la norma vorrebbe fare riferimento ad uno «strumento per conseguire obiettivi di uguaglianza sostanziale, e dunque per rimuovere situazioni di impedimento all'esercizio dei diritti in generale»¹⁸. Nel senso accennato, come è dato vedere, il concetto di livello essenziale sarebbe "relativo" poiché espresso da una formula di contenuto relazionale¹⁹; ciò in quanto l'essenzialità dipende dalla condizione soggettiva del beneficiario rapportata a quella della generalità, con la quale evidentemente deve essere raffrontata. La determinazione dell'essenzialità deriverebbe quindi da una scelta politica del legislatore²⁰, che, in ragione di ciò, può comportare anche

¹⁷ Con riferimento al dibattito sviluppatosi in dottrina circa il significato di *livelli essenziali delle prestazioni* ed in particolare sull'oggetto dell'essenzialità, è stato autorevolmente sostenuto che il livello essenziale non è il livello minimo, poiché, ove così fosse, ciò comporterebbe la definizione di una soglia minima astratta e uguale per tutti. Differentemente, il livello essenziale comporta la garanzia delle prestazioni necessarie e appropriate per assicurare pari opportunità e condizioni di vita a tutti i cittadini. Nel senso accennato, cfr. A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., 11, laddove l'A. afferma che in base all'art. 3, co. 2, Cost., lo Stato deve impegnarsi nell'attuazione «di un programma di intervento attivo e positivo al fine di assicurare le condizioni essenziali o minime perché ogni cittadino abbia pari *chances* di libertà». In argomento si veda anche L. TRUCCO, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni tra politiche legislative e Corte costituzionale*, cit., 104 ss.

¹⁸ E. BALBONI, *Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Ist. del fed.*, 2001, 1103.

¹⁹ S. GAMBINO, *Crisi economica e diritti sociali (con particolare riguardo al diritto alla salute, all'assistenza sociale e all'istruzione)*, cit., 58.

²⁰ L. AZZENA, *Divieto di discriminazione e posizione dei soggetti «deboli». Spunti per una teoria della «debolezza»*, cit., 59 ss.

la necessità di un intervento della Corte costituzionale volto a verificare la ragionevolezza della stessa²¹.

Seppur passibile di plurime e differenti letture, la competenza legislativa affidata allo Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali parrebbe comunque disegnare un modello di interventi pluridimensionale. In tale assetto, infatti, il compito di individuare percorsi e strumenti utili ad assicurare su tutto il territorio nazionale un godimento minimo, sufficiente ed omogeneo dei diritti sociali sarebbe affidato al livello centrale. Le Regioni, invece, in virtù degli ambiti di autonomia riconosciuti dal Testo costituzionale, dovrebbero poi poter esercitare le proprie competenze legislative e amministrative per calibrare specifiche politiche di tutela sociale in ragione delle peculiarità di ciascun territorio.

In materia di diritti sociali, dunque, appare quanto mai rilevante il ruolo della legislazione regionale, alla cui regolamentazione la Costituzione ha affidato non a caso plurime competenze. Il terzo comma dell'art. 117, infatti, pone tra le materie di potestà legislativa ripartita la *tutela e sicurezza del lavoro*, l'*istruzione*, la *tutela della salute*, la *previdenza complementare e integrativa*. Cosicché, poiché come ha rilevato attenta dottrina «dei tre grandi diritti che (quasi) monopolizzano il campo (salute, istruzione e previdenza) [...] risultano assegnati al livello regionale il primo e in parte anche il secondo»²², da ciò deriva con tutta evidenza che oggi spetta alla legislazione regionale una parte assolutamente rilevante delle politiche di protezione dei diritti sociali.

Nel senso accennato, quindi, gli enti di autonomia sono chiamati a realizzare specifici interventi territorialmente caratterizzati, consistenti, in

²¹ M. ATRIPALDI, *Diritto alla salute e livelli essenziali di assistenza (LEA)*, cit., 10.

²² M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, cit., 14.

alcuni casi, nel predisporre modelli organizzativi peculiari in ragione delle necessità e delle possibilità di ciascun territorio, ed in altri, ad offrire livelli di prestazioni anche differenti rispetto alla disciplina nazionale. Fermo restando comunque che, laddove si concretizzi, tale disallineamento su base regionale dovrebbe necessariamente mirare al raggiungimento di standard di tutela dei diritti sociali più elevati rispetto ai parametri fissati da quei livelli essenziali garantiti dalla legislazione statale²³.

Gli interventi legislativi in materia di diritti sociali rinvergono dunque le loro radici, non solo nella potestà regolatrice affidata allo Stato, ma anche nelle menzionate competenze regionali, così delineandosi con tutta evidenza un modello di tutela multilivello.

Laddove si voglia concretamente ragionare sui menzionati plurimi livelli di intervento, tuttavia, non può tralasciarsi di tenere nella dovuta considerazione il fatto che l'erogazione delle prestazioni per il cui tramite i diritti – quindi anche quelli sociali – prendono forma è inevitabilmente

²³ In tal senso, cfr. L. AZZENA, *Divieto di discriminazione e posizione dei soggetti «deboli». Spunti per una teoria della «debolezza»*, cit., 65, laddove l'A., prendendo in considerazione l'art. 117, co. 2, lett. m) e la competenza che tale disposizione affida allo Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, sostiene che «la competenza, per quanto non sia “essenziale”, spetta alle Regioni». Analogamente, cfr. E. ROSSI, *Principi e diritti nei nuovi Statuti regionali*, in *Riv. dir. cost.*, 2005, 60 e ss. Nella stessa direzione anche le riflessioni proposte da E. VIVALDI, *I diritti sociali tra Stato e Regioni: il difficile contemperamento tra il principio unitario e la promozione delle autonomie*, cit., 9, nota n. 16, laddove viene evidenziato che «la formulazione contenuta nell'art. 117, comma 2, lett. m, avrebbe il significato di consentire che, garantito il livello essenziale da parte dello Stato, le Regioni possano ampliare la portata e la garanzia dei diritti sociali già garantiti a livello costituzionale».

influenzata e condizionata dalle disponibilità finanziarie degli enti pubblici²⁴. Per ciò che è di nostro interesse, quindi, non è da ignorare il possibile problema legato all'adeguatezza delle risorse finanziarie regionali²⁵, ancor di più in ragione del ruolo determinante che esercita lo Stato nella gestione complessiva del bilancio pubblico.

Rispetto a quanto da ultimo evidenziato, in particolare, assume rilievo determinante la competenza in materia di *coordinamento della finanza pubblica*, anch'essa compresa nell'ambito della potestà legislativa concorrente. Al riguardo però è da tenere presente che, sebbene la competenza in questione rientri tra quelle ripartite, il ruolo dello Stato non di rado si è manifestato in termini di prevalenza rispetto ai margini di autonomia regionale. Tale situazione, con ogni probabilità, risultando favorita anche da quei recenti arresti della Corte costituzionale che hanno affermato che quando disposizioni statali che rappresentano esercizio di tale funzione determinano un «impatto sull'autonomia finanziaria delle Regioni», tali enti non possono limitarsi a contestare la compromissione della propria autonomia finanziaria, dovendo diversamente dimostrare «l'assoluta

²⁴ In argomento, osserva condivisibilmente A. MORELLI, *Il ruolo dei diritti sociali nella democrazia contemporanea*, cit., 7 ss., che «tutti i diritti pretendono prestazioni pubbliche e, dunque, implicano costi, anche se in misura di volta in volta diversa».

²⁵ Con la recente sent. n. 10/2016, la Corte costituzionale ha avuto modo di affermare che «in assenza di adeguate fonti di finanziamento a cui attingere per soddisfare i bisogni della collettività di riferimento in un quadro organico e complessivo, è arduo rispondere alla primaria e fondamentale esigenza di preordinare, organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate», aggiungendo ulteriormente che, in difetto, si incide direttamente nell'art. 3, comma 2, Cost., «a causa dell'evidente pregiudizio al godimento dei diritti conseguente al mancato finanziamento dei relativi servizi».

impossibilità, conseguente all'applicazione delle misure finanziarie (...), di svolgere le funzioni attribuitele dalla Costituzione»²⁶.

In ragione del legame tra le prestazioni utili a dar corpo ai diritti ed i mezzi (anche finanziari) a tal fine necessari, appare evidente che le concrete modalità di svolgimento del titolo competenziale prima richiamato si riflettono ampiamente sulla possibilità per le Regioni di erogare i servizi sociali di propria competenza.

Gli accennati condizionamenti delle politiche regionali appaiono oggi ancor più evidenti da quando, a causa della crescente crisi finanziaria e delle esigenze di consolidamento delle politiche di rigore manifestate a livello eurounitario²⁷, la revisione che nel 2012 ha interessato l'art. 81 Cost. ha introdotto il principio dell'equilibrio di bilancio; così offrendo copertura costituzionale ai vincoli che possono interessare i bilanci regionali, con conseguente forte limitazione dell'autonomia di tali enti²⁸.

Le azioni regionali volte a concretizzare e sostenere i menzionati diritti sociali, dunque, oggi risentono grandemente delle relazioni finanziarie tra centro e periferia. Fermo restando che, non di meno, a condizionare

²⁶ Corte cost., sent. n. 65/2016.

²⁷ Riflessioni critiche in merito alle scelte adottate al riguardo vengono proposte da G. GUARINO, *Cittadini europei e crisi dell'euro*, Napoli 2014, 23 ss.

²⁸ Rileva al riguardo M. CECCHETTI, *Articolo 119*, in F. CLEMENTI-L. CUOCOLO-F. ROSA-G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, Bologna 2018, 339, che «grazie al fondamento della riforma costituzionale del 2012, il coordinamento della finanza pubblica, almeno in alcuni specifici ambiti oggettivi di esplicazione, è andato sempre più atteggiandosi come funzione da considerare sostanzialmente riservata in via esclusiva al legislatore statale, malgrado a tutt'oggi risulti ancora nell'elenco delle materie di legislazione concorrente dell'art. 117, 3 cost.». Analogamente, cfr. E. VIVALDI, *I diritti sociali tra Stato e Regioni: il difficile contemperamento tra il principio unitario e la promozione delle autonomie*, cit., 27 ss.

l'intervento degli enti di autonomia contribuiscono anche le scelte di allocazione delle risorse poste in essere a livello regionale²⁹.

3. Le contrazioni alle politiche regionali di tutela dei diritti sociali dopo la giurisprudenza della crisi e la costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio

A partire dall'ultimo decennio del secolo scorso, fino a continuare negli anni successivi al riassetto costituzionale delle competenze legislative, il manifestarsi della crisi economica che ha interessato le economie occidentali, compresa la nostra, ha radicalmente modificato gli orizzonti delle politiche pubbliche e, con esse, anche il quadro di sistema prima evidenziato. In tale mutato contesto, infatti, la richiamata ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni in materia di diritti sociali, invece di dar corpo ad un'azione coordinata tra centro e periferie al fine di attivare e alimentare quel motore propulsivo del sistema di tutela sociale, cui in precedenza si faceva cenno, col tempo ha sostanzialmente modificato le prospettive degli interventi consentiti ai menzionati enti istituzionali.

Il tema della compatibilità economica delle politiche pubbliche, bene o male fino agli anni '80, non fu particolarmente centrale nella giurisprudenza costituzionale. Non di rado, anzi, in quel periodo si registrarono interventi della Corte costituzionale che, sulla base del principio di eguaglianza e l'utilizzo di un *tertium comparationis*, ampliarono in più occasioni la platea dei destinatari di benefici e provvidenze economiche.

La tendenza appena riportata si inverte però a partire dagli anni Novanta, allorché il mutato contesto internazionale ed i conseguenti cambiamenti nell'economia e nella finanza aprono una nuova stagione che implica una rinnovata e diversa considerazione dei vincoli finanziari. Muta

²⁹ In tal senso, Corte cost. sent. n. 36/2013.

dunque anche l'orientamento della giurisprudenza costituzionale³⁰, che, con riferimento ai percorsi di tutela dei diritti sociali, afferma che gli stessi possono essere realizzati in proporzione alle risorse della collettività, sicché «solo il legislatore, misurando le effettive disponibilità e gli interessi con esse gradualmente soddisfatti, può razionalmente provvedere a rapportare mezzi a fini e costituire puntuali fattispecie giustiziabili espressive di tali diritti fondamentali»³¹. Fermo restando, ovviamente, il limite irrinunciabile del rispetto della dignità umana.

La rinnovata attenzione alle implicazioni finanziarie inerenti ai percorsi di garanzia dei diritti sociali viene così estesa anche alle prospettive di giustiziabilità degli stessi, coinvolgendo anche il presupposto costituzionale su cui si radica ogni tutela di siffatti diritti e rappresentato dalla declinazione sostanziale del principio di eguaglianza. In questa direzione, la Corte costituzionale afferma che «l'operatività del principio di eguaglianza non è unidirezionalmente e necessariamente diretta ad estendere la portata di una disciplina più favorevole evocata come *tertium comparationis*, ma può dispiegarsi anche nel senso di rimuovere l'ingiustificato privilegio di una disciplina più favorevole rispetto a quella indicata a comparazione»³².

Avendo riguardo all'indirizzo da ultimo riportato, in particolare, appare quanto mai significativo il ragionamento tramite il quale la Corte chiarisce che «la seconda alternativa, orientata a un possibile livellamento “al basso”

³⁰ Sul punto, cfr. C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali: orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino 2000; G. LANEVE, *L'attenzione sui diritti sociali, paradigmi di un tempo*, in *www.federalismi.it*, 2004; M. MIDIRI, *Diritti sociali e vincoli di bilancio*, in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, III, Napoli 2011, 2235 ss.; M. ATRIPALDI, *Diritto alla salute e livelli essenziali di assistenza (LEA)*, cit., 11.

³¹ In tal senso, cfr. Corte costituzionale, sentt. nn. 252/1989 e 121/1996.

³² Corte cost., sentt. nn. 219 e 421 del 1995.

delle categorie messe a confronto, è stata finora presa in considerazione in un numero limitato di casi. Ma l'evoluzione della coscienza sociale, sempre più ostile alle pressioni corporative sui pubblici poteri, e la grave crisi della finanza pubblica, che rende sempre meno sopportabili i costi di sentenze generalizzatrici di trattamenti di favore, impongono – quando sia dedotta la violazione dell'art. 3 Cost. – un controllo più diffuso e penetrante della legittimità costituzionale della norma di privilegio indicata come termine di raffronto per ottenere una sentenza additiva che allarghi il campo di applicazione della norma, essa stessa fatta oggetto di impugnazione»³³.

Gli orientamenti da ultimo riportati pongono così le basi per quella che può essere considerata come la successiva “giurisprudenza della crisi” della Corte costituzionale, che, determinata anche dai nuovi vincoli al bilancio pubblico introdotti a seguito della revisione costituzionale che nel 2012 ha interessato gli artt. 81, 97 e 119 Cost.³⁴, oggi ha di fatto legittimato la subordinazione delle politiche di tutela dei diritti sociali ai preminenti vincoli finanziari derivanti dalle complessive esigenze di equilibrio dei bilanci pubblici.

La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e, ancor di più, la conseguente concretizzazione delle stesse, è un tema evidentemente connesso a quello relativo alle risorse necessarie a finanziare i servizi che a tali prestazioni danno forma. Fermo restando che, comunque, con riferimento all'effettivo grado di tutela dei diritti sociali, un livello elevato di spesa non per forza è sinonimo di elevata qualità delle prestazioni³⁵. In tal senso, avendo

³³ Corte cost., sent. n. 421/1995, punto n. 4 del *considerato in diritto*.

³⁴ In argomento, per tutti, cfr. M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino 2016.

³⁵ Al riguardo, anzi, potendosi notare come proprio le Regioni con un maggiore disavanzo sono quelle che più si discostano dagli standard nazionali. In argomento, cfr. D. FRANCO, *Autonomia finanziaria delle Regioni e spesa sanitaria*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2010.

rilievo anche i riflessi di eventuali inadeguate politiche allocative delle risorse utili per il soddisfacimento dei detti diritti sociali.

Posto che nel quadro dei livelli essenziali determinati dallo Stato spetta alle Regioni la concreta organizzazione dei conseguenti servizi, per finanziare le dette prestazioni gli enti di autonomia devono essere in grado di reperire le risorse da destinare alle finalità programmate. Al contempo, però, le Regioni devono imprescindibilmente adeguarsi anche ai vincoli che, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, lo Stato impone al fine di rispettare i necessari obiettivi di equilibrio finanziario³⁶. Cosicché, l'autonomia costituzionalmente riconosciuta alle Regioni, tanto sul piano normativo quanto su quello finanziario, è oggi giorno grandemente condizionata dai menzionati vincoli che, in misura sempre più stringente, si ripercuotono inevitabilmente sulle prestazioni sociali che tali enti sono in grado di erogare.

Al riguardo, in particolare, assumono rilievo determinante i c.d. piani di rientro regionale³⁷ che, come è ben noto, rappresentano degli strumenti – di incerta natura giuridica³⁸ – tramite i quali lo Stato impone alle Regioni in

³⁶ In tal senso, come recentemente affermato dalla Corte costituzionale, la competenza esclusiva del legislatore statale nella determinazione dei LEA (art. 117, secondo comma, lett. m, Cost.) è un parametro inscindibilmente collegato al principio della copertura di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., e ai presupposti del potere sostitutivo ex art. 120, secondo comma, Cost. (cfr. sent. n. 117/2018, punto 4.2 del *considerato in diritto*).

³⁷ La materia dei piani di rientro regionali è stata interessata da numerosissime riflessioni della dottrina, in questa sede non richiamabili per mere ragioni di spazio. Tuttavia, per una panoramica sull'evoluzione normativa relativa alla disciplina dei detti piani di rientro, per tutti, è possibile consultare D. ELTRUDIS, *Le implicazioni dei piani di rientro sull'autonomia finanziaria regionale*, research paper pubblicato dal *Centro Studi sul Federalismo*, 2014, reperibile in www.csfederalismo.it, 9 ss.

³⁸ I piani di rientro, a ben vedere, parrebbero dover essere inquadrati quali strumenti utili a portare a concretizzazione i principi riconducibili alla materia del coordinamento

disavanzo dei percorsi di risanamento finanziario. Tali piani, prevalentemente incidenti sulle politiche sociali relative al settore sanitario, inevitabilmente vanno ad influenzare e a condizionare significativamente non solo la capacità di spesa di tali enti ma, ancor più a monte, la stessa possibilità di realizzare in maniera autonoma adeguate politiche legislative volte a programmare i servizi erogabili su base regionale. Potendo addirittura comportare il commissariamento dell'ente³⁹. Eventualità che, seppur

della finanza pubblica che, avendo oramai assunto le sembianze di materia trasversale, sono in grado di condizionare sensibilmente l'autonomia regionale. A fronte di ciò, tuttavia, è bene precisare che la Corte costituzionale, pur riconoscendo il carattere della trasversalità alla materia del coordinamento della finanza pubblica, ha comunque evidenziato che costituiscono principi fondamentali della materia le norme che «si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (in tal senso, cfr. sent. n. 193/2012; analogamente, anche le sentt. nn. 148/2012, 232/2011, 326/2010, 159/2008, 95/2007, 449/2005, 390/2004). A fronte di ciò, come evidenziato anche da attenta dottrina, non può quindi essere ignorata la difficoltà di collocare i detti piani di rientro nell'ambito delle norme di coordinamento della finanza pubblica in ragione del fatto che le previsioni dei detti piani risultano invece quanto mai dettagliate, così oltrepassando quei limiti che la Corte ha imposto per il coordinamento della finanza pubblica (al riguardo, per tutti, cfr. M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale tra tutela dei valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Roma 2012).

³⁹ Giova al riguardo essere evidenziato, come recentemente ricordato anche dalla Corte costituzionale, che le Regioni in piano di rientro sanitario non si possono sovrapporre né legislativamente né amministrativamente alle funzioni commissariali, dovendo limitarsi a compiti di impulso e vigilanza per la garanzia dei LEA (Livelli essenziali di assistenza) (in tal senso, cfr. sent. n. 117/2018).

circoscritta nei limiti del piano ed a garanzia della realizzazione dello stesso, come recentemente riconosciuto anche dalla Corte costituzionale, rappresenta una significativa alterazione degli equilibri sottesi alla forma di governo regionale, ancor di più laddove eccessivamente protratta nel tempo⁴⁰. Tanto che, in ragione dell'evidente incidenza dei detti piani di rientro sulla complessiva autonomia regionale, in dottrina è stata paventata la possibilità di riconoscere, accanto alle Regioni ad autonomia ordinaria ed a quelle a Statuto speciale, anche la nuova e differente "tipologia" di Regione sottoposta a piano di rientro, caratterizzata da una significativa compressione dell'autonomia⁴¹.

Nonostante le accennate problematicità sottese ai detti piani di rientro, la Corte costituzionale ha però in più occasioni riconosciuto la legittimità degli stessi⁴², stabilendo per di più l'impossibilità per le Regioni agli stessi

⁴⁰ In tal senso, con specifico riferimento al caso della Regione Campania, la Corte ha rilevato «l'anomalia di un commissariamento della sanità regionale protratto per oltre un decennio, senza che l'obiettivo del risanamento finanziario sia stato raggiunto, con tutte le ripercussioni che esso determina anche sugli equilibri della forma di governo regionale, a causa del perdurante esautoramento del Consiglio e della stessa Giunta a favore del Commissario ad acta, soprattutto quando è impersonato dal Presidente della Giunta, in un ambito cruciale per il governo della Regione» (sent. n. 199/2018).

⁴¹ D. ELTRUDIS, *Le implicazioni dei piani di rientro sull'autonomia finanziaria regionale*, cit., 26.

⁴² A ben vedere, ancor prima dell'adozione dei piani di rientro, la Corte costituzionale aveva già riconosciuto la legittima possibilità per lo Stato di limitare le competenze regionali in materia di organizzazione sanitaria ai fini del contenimento della spesa pubblica. A sostegno di tale orientamento, tuttavia, inizialmente mancò un orientamento univoco, tale per cui le restrizioni poste a carico delle Regioni vennero giustificate, talvolta in ragione delle competenze statali in materia di tutela della salute, altre volte alla luce della differente

sottoposte di poter determinare livelli aggiuntivi delle prestazioni⁴³. Eventualità che apparirebbe in contrasto con le opposte esigenze di contenimento della spesa sottese ai piani di rientro. Coticché, al fine di garantire il rispetto della normativa nazionale relativa ai piani di rientro regionali, sulla scia dei rinnovati parametri costituzionali introdotti nel 2012, come pure in ossequio al principio di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 119 Cost., la Corte ha in più occasioni dichiarato l'illegittimità di quella legislazione regionale che in materia di diritti sociali prevede livelli di tutela aggiuntivi rispetto a quelli nazionali⁴⁴. In tal modo giustificando quegli interventi sostitutivi, ex art. 120 Cost., per il cui tramite lo Stato ha inteso salvaguardare il rispetto di quei piani di rientro ritenuti necessari per la tutela dell'unità economica.

La tendenza di cui si dà conto, avvalorata dai menzionati orientamenti della Corte costituzionale, non può non coinvolgere anche il ruolo della competenza legislativa statale delineata dall'art. 117, co. 2, lett. m), Cost. Nel senso accennato, infatti, il compito affidato allo Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali è stato sostanzialmente rivalutato, arrivando ad essere letto come un impegno volto a garantire il rigoroso rispetto del limite massimo delle dette prestazioni⁴⁵. Si è così progressivamente assistito ad un riassetto di fatto del

competenza relativa al coordinamento della finanza pubblica (cfr. sentt. nn. 36/2005, 98/2007, 121/2007, 162/2007, 45/2008).

⁴³ In argomento, tra le più recenti, cfr. Corte cost., sentt. n. 117/2018 e n. 199/2018.

⁴⁴ Corte cost., sentt. n. 123/2011, n. 325/2011, n. 32/2012, n. 91/2012, n. 28/2013, n. 79/2013, n. 104/2013. Con particolare riferimento a quest'ultima decisione, non sono però mancate notazioni critiche in dottrina, tra le quali, per tutti, cfr. 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, 1078 ss.

⁴⁵ In tal senso, cfr. Corte cost., sentt. n. 203/2008 e n. 296/2012.

complessivo sistema costituzionale di tutela dei diritti sociali che, non più mosso nella direzione del graduale ampliamento degli ambiti di tutela sociale, sembra sempre più oggetto di una rilettura finalizzata a rinvenire nello stesso una sorta di argine volto tutt'al più a frenare quelle politiche pubbliche eccessivamente restrittive rispetto ai presidi di difesa sociale. Nei detti termini, quindi, muta radicalmente la funzione di presidio di tutela offerta da siffatta disposizione, adesso non più intesa quale norma di sistema potenzialmente utilizzabile come parametro utile a correggere quelle eventuali normative locali che non consentano di assicurare ai cittadini livelli di prestazione minimi ed essenziali.

Laddove i livelli essenziali vengano interpretati quale soglia massima di tutela, invalicabile verso l'alto, appare dunque evidente il coinvolgimento che a cascata va a riguardare la legislazione regionale ed i conseguenti servizi realizzabili su base territoriale. Con riferimento all'erogazione delle prestazioni che concretizzano i diritti sociali, infatti, la riduzione delle risorse progressivamente registratasi negli ultimi anni, tanto per la crisi economica quanto per i conseguenti vincoli alle politiche di bilancio e di indebitamento del nostro ordinamento, si ripercuotono in modo problematico sulla funzione statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che concernono i diritti civili e sociali e, conseguentemente, anche su quelle competenze legislative espressive dell'autonomia degli enti territoriali⁴⁶.

⁴⁶ In questo senso, cfr. S. GAMBINO-D. PAPPANO-G.M. CARUSO-W. NOCITO-D. LOPRIENO-G. GERBASI-D. D'ALESSANDRO, *Diritti sociali e crisi economico-finanziaria. Problemi e prospettive*, in www.forumcostituzionale.it, 22 dicembre 2015, 20, in particolare laddove viene evidenziato come «la crisi economico-finanziaria ha infatti agito da formidabile detonatore del deficit di prescrittività normativa delle disposizioni costituzionali che disciplinano il riparto di competenze tra lo Stato e il sistema delle autonomie territoriali».

Appare chiaro che l'autonomia legislativa delle Regioni, già non del tutto omogenea con riferimento alle varie materie riferibili ai differenti interventi di tipo sociale⁴⁷, risulti oggi ulteriormente e fortemente compressa laddove si vogliano perseguire valide ed efficienti politiche in materia sociale. Già dal momento di allocazione delle poste di spesa all'interno dei propri bilanci, infatti, tali enti di autonomia si trovano a doversi confrontare con evidenti problematiche di coordinamento fra la selezione degli obiettivi e le risorse da utilizzare a tale scopo, senza tralasciare le ulteriori e conseguenziali difficoltà riscontrabili sul piano dell'organizzazione dei servizi da erogare.

L'adozione di siffatti piani di rientro incide quindi notevolmente sulla capacità normativa regionale avente ad oggetto politiche di tutela dei diritti sociali per il sol fatto che i bisogni alla base di queste ultime vengono nei fatti subordinati alle differenti esigenze di contenimento della spesa⁴⁸. Dovendosi registrare tra gli "effetti collaterali" di siffatta tendenza che, seppure le Regioni sottoposte a piano di rientro hanno potuto ottenere importanti

⁴⁷ A. ALBANESE, *Il modello sociale costituzionale e la sua attuazione in tempo di crisi*, in *Questione Giustizia*, 3/2015. L'A. al riguardo rileva che «un chiaro esempio è dato dalla diversa autonomia di cui le Regioni dispongono in materia di servizi socio-assistenziali (su cui hanno potestà legislativa esclusiva) e in materia sanitaria (in cui hanno una potestà concorrente con lo Stato). È evidente come ciò incida sulla possibilità di una definizione (e soprattutto di una gestione) efficiente degli interventi integrati di tipo socio-sanitario, che costituiscono la parte preponderante e più complessa delle prestazioni di tutela sociale a livello locale».

⁴⁸ In argomento la Corte costituzionale, con la recente sent. n. 117/2018, ha sottolineato come in un contesto di emergenza finanziaria non è possibile incrementare i LEA e neppure stabilire in ambito regionale modalità organizzative differenti da quelle prescritte dalle determinazioni del Commissario. Ragione per cui l'effettivo ruolo che residua in capo alle Regioni in disavanzo si limita a garantire la trasparenza dei conti e la cooperazione nelle operazioni finalizzate al rientro dal deficit (cfr. punto 4.2 del *considerato in diritto*).

risparmi di spesa, tale risultato, soprattutto nel settore sanitario, ha al contempo comportato non indifferenti contrazioni nell'effettiva erogazione dei livelli essenziali⁴⁹, con riferimento ai quali infatti non sempre le Regioni sono riuscite a soddisfare i parametri utili a controllarne l'effettiva garanzia⁵⁰.

4. La legislazione regionale sui diritti sociali disorientata dai condizionamenti finanziari e non solo

A fronte del condizionamento che la crisi economica può comportare sulle concrete tutele apprestate in favore dei diritti sociali, laddove si presti attenzione alle competenze regionali inerenti a siffatti diritti, è evidente il rischio di un possibile scollamento tra il dovere costituzionale di offrire adeguate forme di garanzia, il diritto di adottare apposite norme di tutela e la possibilità di concretizzare tale garanzia per il tramite di risorse adeguate e di mirate politiche legislative⁵¹.

Appare per di più non trascurabile il fatto che l'effettivo godimento dei diritti sociali, nei relativi livelli essenziali delle prestazioni che li

⁴⁹ Sul punto, si rinvia alle riflessioni critiche di G. RIVOSACCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2013, il quale A., in particolare, rileva come i piani di rientro, oltre ad essere oltremodo incisivi rispetto all'autonomia regionale, abbiano determinato anche una riduzione dei livelli delle prestazioni.

⁵⁰ Cfr. al riguardo i dati che emergono dall'apposito dossier messo a punto dal Ministero della Salute ed avente ad oggetto "*Monitoraggio dei LEA attraverso la cd. Griglia LEA*", reperibile in rete su: http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2650_allegato.pdf.

⁵¹ In tal senso, cfr. D. ELTRUDIS, *Le implicazioni dei piani di rientro sull'autonomia finanziaria regionale*, cit., 5.

concretizzano⁵², coinvolge inevitabilmente anche il tema della coesione sociale e territoriale. Di talché, con particolare riferimento agli strumenti tramite i quali lo Stato centrale influisce sulle politiche regionali, non può essere sottovalutato il timore delle conseguenze che potrebbero aversi a seguito di un eccessivo sbilanciamento tra il principio del rispetto dei conti pubblici e le norme costituzionali che, delineando il riparto di materie e funzioni tra Stato e Regioni, affidano agli enti territoriali di autonomia precipui compiti di cura dei diritti sociali.

Il disequilibrio accennato, tra l'altro, rischierebbe di tradursi in una deriva impropria nel caso in cui venisse incondizionatamente avallato anche dalla Corte costituzionale. Ove ciò accadesse, infatti, si preserverebbe esclusivamente il principio dell'equilibrio di bilancio e di coordinamento della finanza pubblica, ignorando però le esigenze sottese alla ripartizione delle competenze legislative tra centro e periferia e, con esse, il ruolo (anche) della legislazione regionale nel campo della tutela dei diritti sociali⁵³. L'intervento della legislazione regionale in materia di diritti sociali, invero, quale strumento di attuazione ed implementazione del principio autonomistico, non può far altro che meglio calibrare i livelli di tutela dei diritti sociali, anche laddove ciò comporti un superamento della soglia rappresentata dai livelli

⁵² S. GAMBINO, *Diritti fondamentali, costituzionalismo e crisi economica*, cit., 12 ss.

⁵³ Nel senso accennato, appaiono condivisibili i timori manifestati dalle riflessioni di S. GAMBINO, *Diritti fondamentali, costituzionalismo e crisi economica*, cit., 5, laddove viene evidenziato come le limitate garanzie prestate ai diritti sociali, oggi ancor più accentuate dai vincoli costituzionalizzati nel nuovo art. 81 Cost., induce a ritenere che «lo Stato sociale, che era nato per rendere piena e universale la garanzia delle libertà e dei diritti nella nuova prospettiva costituzionale della realizzazione delle finalità di giustizia sociale, con la degradazione/evanescenza dei diritti sociali, finisce per rendere fragile la stessa democrazia, pretermettendo il valore normativo del testo costituzionale».

essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti dalla legislazione nazionale su tutto il territorio nazionale⁵⁴.

I menzionati piani di rientro, dunque, oltre a riportare i bilanci in equilibrio, devono non di meno assicurare, tanto la possibilità di garantire i livelli essenziali delle prestazioni inerenti ai diritti sociali, quanto che le Regioni, seppur in disavanzo, possano comunque assolvere al ruolo costituzionalmente attribuitogli di tutelare le differenti esigenze sociali territorialmente emergenti.

Per evitare il rischio di disattendere le esigenze di tutela in materia chiaramente espresse dal Testo costituzionale è dunque necessario che i detti piani di rientro recuperino una effettiva natura concertata⁵⁵. In tal modo

⁵⁴ A. MORELLI, *Qualità della normazione regionale e tutela dei diritti sociali*, in *Rivista AIC*, 1/2014, 2.

⁵⁵ Sul punto, cfr. G. RIVOCCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, cit., il quale A. rileva come «la costante affermazione del carattere obbligatorio dell'intesa (...) appare strumentale ad assicurare il principio di leale collaborazione consacrato nell'accordo tra Stato e Regione e, in quanto tale, funzionale ad attribuire forza vincolante alle disposizioni di coordinamento della finanza pubblica. Sul punto, si potrebbe però osservare che la reiterata affermazione circa la natura consensuale del piano di rientro – che la giurisprudenza costituzionale fa discendere dalla sua sottoscrizione sotto forma di accordo – mal si concilia con le tendenze della legislazione vigente che, almeno per le Regioni con i più rilevanti disavanzi, attribuiscono oggi natura di fatto obbligatoria – e non semplicemente facoltativa, come si configurava in origine – all'adesione al piano di rientro. In effetti, una semplice ricognizione della disciplina vigente in materia, consente di riconoscere che, in caso di superamento degli *standard* dimensionali del disavanzo sanitario strutturale consentito, la Regione interessata “è tenuta” a presentare (...) un piano di rientro (...). Al riguardo, appare infatti evidente che, anche alla luce della vasta gamma

garantendo che tutti i soggetti istituzionali coinvolti, tanto nella loro redazione, quanto nella conseguente realizzazione degli stessi, non possano discostarsi da un autentico rispetto del principio di leale collaborazione. In tale prospettiva, appare indispensabile che le decisioni del legislatore statale si basino su una interlocuzione reale e fattiva con le Regioni per il sol fatto che tali enti di autonomia, in virtù della loro maggiore prossimità ai cittadini, meglio conoscono i bisogni delle loro comunità. Solo in tal modo, infatti, pur mantenendosi nell'alveo di un percorso di risanamento dei conti pubblici, sarà possibile evitare ogni indebita sottrazione delle competenze regionali da parte dello Stato.

Non meno importante è anche la necessità di meglio contemperare gli obiettivi di equilibrio dei bilanci pubblici con l'esigenza di realizzare effettive politiche di garanzia dei diritti sociali.

Con riferimento tanto all'attenzione quanto all'efficacia della legislazione regionale in materia di protezione dei diritti sociali, tuttavia, non può essere ignorato come, oltre all'incidenza dei condizionamenti finanziari, vi siano anche ulteriori elementi che di certo non contribuiscono ad implementare l'effettività del potere di intervento astrattamente attribuito a tali enti.

Nel senso accennato, infatti, non appare secondario il valore riconosciuto alle enunciazioni statutarie espressive delle finalità regionali, con riferimento alle quali, come è ben noto, già da tempo la Corte costituzionale ha affermato che «non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto»⁵⁶. Da ciò derivando, per quello che è di nostro interesse,

delle procedure sanzionatorie previste dalla legislazione vigente, la scelta della Regione appare quanto meno condizionata dall'esigenza di ripianare il disavanzo».

⁵⁶ Corte cost., sent. n. 372/2004, punto 2 del *considerato in diritto*; ma nello stesso senso cfr. anche Corte cost., sentt. n. 378/2004, punto 5 del *considerato in diritto*, e n. 379/2004,

l'impossibilità di rinvenire in tali enunciati una funzione di orientamento per il legislatore regionale⁵⁷.

Infine, non meno rilevante appare anche l'assetto complessivo delle competenze legislative che non ha di certo valorizzato il ruolo della legge regionale in materia di garanzia e tutela dei diritti sociali. Ciò perché, soprattutto in ragione della trasversalità riconosciuta in capo alla legislazione statale di cui all'art. 117, co. 2, lett. m)⁵⁸, l'impostazione che ne è

punto 1 del *considerato in diritto*. In argomento, si rinvia alle ampie riflessioni sviluppate da E. VIVALDI, *I diritti sociali tra Stato e Regioni: il difficile contemperamento tra il principio unitario e la promozione delle autonomie*, cit., 8 ss.

⁵⁷ A. MORELLI, *Qualità della normazione regionale e tutela dei diritti sociali*, cit., 3.

⁵⁸ Rispetto alla materia delineata dall'art. 117, co. 2, lett. m), infatti, è da ricordare come, subito dopo la revisione costituzionale del 2001, la Corte costituzionale qualificò tale competenza come "trasversale", affermando in tal senso che «non si tratta propriamente di 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» (sent. n. 282/2002; analogamente, cfr. sentt. n. 407/2002, n. 510/2002, n. 88/2003, n. 303/2003). In argomento, per tutti, cfr. M. BELLETTI, *I "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile*, in *Ist. del fed.*, 3/2003, 613 ss.

In ragione della superiore considerazione, per di più, in alcuni casi la stessa Corte ha ritenuto di potersi spingere anche oltre, ampliando di fatto il raggio di intervento della normativa statale fino ad avallare letture volte a sovrapporre il "livello della prestazione" con la "prestazione" medesima. Nel senso accennato, infatti, la Consulta ha giudicato conformi alla citata previsione costituzionale alcuni interventi legislativi statali finalizzati, non tanto a definire in via generale i livelli da garantire su tutto il territorio nazionale, quanto piuttosto ad erogare direttamente la prestazione. In tal senso, con la sent. n. 10/2010,

concretamente derivata è stata nel segno di una centralizzazione delle competenze e dei conseguenti interventi. A ciò dovendosi aggiungere il sostanziale svuotamento della clausola di residualità contemplata dal quarto comma dell'art. 117 in ragione del frequente utilizzo del criterio della prevalenza per individuare il legislatore competente ad intervenire. La qual cosa ha di fatto favorito le materie nominate e, tra queste, quelle inserite nel comma 2 dell'art. 117 ed attribuite alla competenza esclusiva dello Stato⁵⁹.

5. Dal problema “formale” del riparto delle competenze legislative a quello “reale” dell'erogazione delle prestazioni pubbliche incidenti sui diritti soggettivi fondamentali

Al fine di meglio comprendere l'impegno che la legislazione deve prestare in favore della effettiva tutela dei diritti sociali, con ogni probabilità è necessario uno sforzo volto ad ampliare la prospettiva dell'analisi, tenendo in considerazione l'attenzione, quanto mai forte, che la Costituzione rivolge a tali diritti, identificati infatti non tanto in chiave oggettiva, vale a dire quali mere competenze affidate alla regolazione di qualche ente istituzionale,

prendendo in considerazione la competenza statale enunciata dall'art. 117, co. 2, lett. m), la Consulta ha avuto modo di affermare che la *ratio* di tale previsione è quella di «rappresentare la base giuridica anche della previsione e della diretta erogazione di una determinata provvidenza, oltre che della fissazione del livello strutturale e qualitativo di una data prestazione, al fine di assicurare più compiutamente il soddisfacimento dell'interesse ritenuto meritevole di tutela, quando ciò sia reso imprescindibile (...) da peculiari circostanze e situazioni».

⁵⁹ Cfr. E. VIVALDI, *I diritti sociali tra Stato e Regioni: il difficile contemperamento tra il principio unitario e la promozione delle autonomie*, cit., 18 ss.

quanto piuttosto nella loro dimensione soggettiva⁶⁰, valorizzandone cioè l'essenza di elementi costitutivi del bagaglio giuridico dei destinatari.

Andando oltre il classico dibattito ancorato al mero problema del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni⁶¹, dunque, non appare secondaria l'opportunità di soffermarsi maggiormente anche sul tema delle prestazioni pubbliche e dei risultati che le stesse riescono concretamente a perseguire.

Le considerazioni di cui sopra, in altri termini, vorrebbero consigliare una maggiore attenzione, sia del legislatore che delle amministrazioni pubbliche, non tanto – o, quanto meno, non solo – incentrata sul problema del corretto esercizio delle competenze tra centro e periferie, quanto piuttosto anche – se non soprattutto – sui risultati che le politiche pubbliche sono concretamente in grado di realizzare.

⁶⁰ In tal senso, F. POLITI, *I diritti sociali*, cit.

⁶¹ In tal senso si registrano gli auspici espressi da R. BIN, *L'impatto della crisi sulla tutela dei diritti nelle Regioni*, in *L'impatto della crisi sulla tutela dei diritti nelle Regioni. La prospettiva italiana, spagnola ed europea*, Seminario organizzato dall'ISSIRFA-CNR, dalla LUMSA e dall'Università di Macerata e svoltosi a Roma, presso il Dipartimento di Giurisprudenza della LUMSA, il 13 novembre 2014, disponibile in rete su www.issirfa.cnr.it. L'A. al riguardo osserva come «la prospettiva tradizionale è radicata in un modo di vedere il problema dell'autonomia che è aderente alla giurisprudenza: ma la giurisprudenza reagisce a dei conflitti di competenza e questi a loro volta sono dominati dalla logica burocratica del riparto delle funzioni. Il Governo reagisce alla legge regionale perché la struttura ministeriale segnala lo sconfinamento in materie reputate estranee alla competenza regionale, e lo fa senza alcuna attenzione “politica” alla questione; a sua volta la Giunta regionale è allarmata dalle sue strutture dell'invasione perpetrata da un atto legislativo imbastito dalle burocrazie ministeriali. Noi commentatori ci limitiamo a osservare le leggi e a commentare le sentenze: da tutto questo la realtà è assente».

L'esigenza di cui si dà conto, a ben vedere, appare radicata anche nel nostro Testo costituzionale, laddove, dopo aver affidato al legislatore statale il compito di definire i livelli essenziali delle prestazioni inerenti ai diritti sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, assegna all'Esecutivo centrale il compito di intervenire, sostituendosi all'uopo ai livelli di governo territorialmente decentrati, nel caso in cui risulti in pericolo proprio l'effettiva tutela dei medesimi diritti sociali. Così statuendo, infatti, la Carta non vuole prestare attenzione unicamente a chi deve decidere (dunque, a tutto quanto riferibile alla ripartizione delle competenze legislative), ma anche – e forse soprattutto – all'esito delle dette decisioni; a tal fine, laddove siano in gioco diritti sociali, prescrivendo una particolare considerazione per quella tutela minima ed irrinunciabile che agli stessi deve essere assicurata e, per l'effetto, verificata.

Appare dunque centrale il tema della effettività della tutela dei diritti sociali in relazione alle finalità da questi perseguite. La questione accennata assume tra l'altro particolare rilevanza ove la menzionata tutela dei diritti venga messa in relazione al principio autonomistico e, per l'effetto, al ruolo al riguardo esercitato dagli enti di autonomia regionale. Ciò perché le funzioni legislative affidate alle Regioni in materia di diritti sociali non possono essere lette come poteri fini a sé stessi, rappresentando invece degli impegni di servizio che gravano sui detti enti e che necessariamente devono tradursi in benefici per tutta la collettività⁶². Nei detti termini, infatti, le Regioni sono obbligate a prestare adeguate garanzie in favore dei diritti inviolabili, tra cui rientrano certamente anche quelli c.d. sociali.

Nel senso accennato, dunque, come ha osservato attenta dottrina, «se vuole tradursi (anche) in un servizio per i diritti sociali, l'autonomia deve

⁶² Cfr. A. RUGGERI, *L'autonomia regionale (profili generali)*, in A. RUGGERI-G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino 2012, 36; A. MORELLI, *Qualità della normazione regionale e tutela dei diritti sociali*, cit., 2.

risultare, innanzitutto, responsabile, e, a tale scopo, è necessario che, nel suo esercizio, si tenga conto delle più avanzate tecniche di rilevazione e di valutazione degli effetti sociali ed economici delle misure normative già adottate»⁶³.

In ragione di quanto osservato, dunque, parrebbe opportuno che gli spazi di autonomia riconosciuti alla legislazione regionale in materia di tutela dei diritti sociali possano tradursi prestando prevalente attenzione al vaglio preliminare delle politiche da realizzare, alla successiva organizzazione dei servizi utili a concretizzare le stesse e, infine, alla valutazione effettiva dei risultati perseguiti. Nei detti termini, infatti, l'autonomia legislativa regionale potrebbe tradursi in un valore aggiuntivo per i percorsi di garanzia dei menzionati diritti sociali, senza correre il rischio di dare luogo ad una inutile competizione, se non addirittura ad una impropria sovrapposizione, con i percorsi legislativi realizzati dallo Stato.

Fondamentale importanza, dunque, assume anche la dimensione organizzativa dell'erogazione delle prestazioni finalizzate alla cura effettiva dei diritti sociali. In tal senso, quanto mai rilevante è il ruolo che le Regioni potrebbero svolgere nel campo delle funzioni di indirizzo, programmazione e coordinamento dei servizi che, per il tramite dell'attività amministrativa, danno effettiva forma ai percorsi di tutela dei diritti sociali. Assai importante è infatti lo spazio valutativo e di intervento rimesso alla pubblica amministrazione al fine di realizzare concretamente tali percorsi. L'attività amministrativa in ambito sociale, infatti, dovrebbe prestare massimo impegno ed attenzione per consentire la realizzazione del fine costituzionale di rimozione di quegli ostacoli che in concreto, nelle singole e differenziate situazioni della vita individuale, non consentono il pieno sviluppo della persona. Quand'anche discrezionale, dunque, l'attività amministrativa non

⁶³ In tal senso, A. MORELLI, *Qualità della normazione regionale e tutela dei diritti sociali*, cit. 9.

può sottrarsi al dovere di attenzione che il nostro ordinamento costituzionale riserva a quelle mutevoli esigenze umane a sostegno delle quali riconosce dei veri e propri diritti soggettivi fondamentali di tipo sociale⁶⁴.

Il disegno personalista che anima il nostro ordinamento, infatti, vuole prestare attenzione all'individuo facendo riferimento non già alla astratta soggettività umana bensì alla specificità delle sue condizioni. In modo tale che – per dirla come recentemente evidenziato anche dalle Sezioni Unite della Cassazione – possa essere consentita a ciascuna persona, anche se in condizioni di minorità o di debolezza, la possibilità di raggiungere il pieno sviluppo «della propria personalità, dei talenti e della creatività, come pure delle proprie abilità fisiche e mentali, fino al loro massimo potenziale»⁶⁵. Così delineato, dunque, il principio personalista «pone come fine ultimo dell'organizzazione sociale lo sviluppo di ogni singola persona umana»⁶⁶.

Nella prospettiva adottata dal nostro assetto costituzionale, dunque, l'ordinamento – per il tramite anche degli enti territoriali – deve promuovere nei confronti di tutti gli individui, e in modo particolare in favore dei soggetti deboli, un processo di riduzione delle diseguaglianze e di implementazione delle politiche di integrazione sociale tese a garantire loro l'effettivo godimento dei diritti fondamentali. Il pieno ed effettivo sviluppo di ciascuna persona, infatti, oltre a richiedere formali garanzie di libertà ed eguaglianza (art. 3, co. 1, Cost.), implica parimenti un impegno concreto volto a

⁶⁴ V. ONIDA, *Diritti sociali "incomprimibili" e limite delle risorse*, in <https://welforum.it>, 12 marzo 2018.

⁶⁵ In tal senso, cfr. Corte di Cass., Sez. Un., sent. n. 25011/2014.

⁶⁶ Corte cost., sent. n. 167/1999. Particolarmente lucide in argomento appaiono le riflessioni di G. SERGES, *Anacronismo legislativo, eguaglianza sostanziale e diritti sociali*, in *Giur. it.*, 2000, 686 ss., il quale evidenzia l'assoluto rilievo del principio di eguaglianza nei percorsi di emancipazione umana.

rimuovere quegli ostacoli che impediscono l'effettivo esplicarsi della dignità umana (art. 3, co. 2, Cost.)⁶⁷.

La declinazione sostanziale del principio di eguaglianza, nei termini accennati, si concretizza anche – se non soprattutto – nella realizzazione di politiche legislative finalizzate ad offrire adeguati strumenti di ausilio in favore dei soggetti deboli⁶⁸. La condizione personale di chi deve quotidianamente confrontarsi con situazioni di disagio o di bisogno, infatti, impone alle istituzioni pubbliche il compito di apprestare ogni necessaria misura utile a supportare ciascun individuo nell'affrontare la propria condizione in vista del superamento di tutte quelle difficoltà, personali, ambientali e sociali, che, di fatto, costituiscono fonte di discriminazione ed impediscono l'affermazione della piena dignità personale di ciascun essere umano.

Con riferimento agli interventi normativi volti alla salvaguardia dei diritti sociali, avendo il Testo costituzionale affidato alle autonomie territoriali plurime competenze normative in siffatti ambiti, assume primario rilievo il ruolo anche della legge regionale. Al riguardo, pur tenendo conto dei vincoli finanziari che oggigiorno condizionano fortemente le modalità di intervento degli enti di autonomia regionale, non può essere ignorato il fatto che il legislatore regionale, nell'adottare le proprie scelte politiche e

⁶⁷ Si rinvia, in argomento, alle riflessioni di C. COLAPIETRO, *Diritti dei disabili e Costituzione*, Napoli 2011, 14 ss., ad avviso del quale la pienezza dello sviluppo della persona umana è il parametro espansivo per il riconoscimento e la garanzia dei diritti fondamentali dei soggetti deboli.

⁶⁸ In tal senso si pongono le riflessioni di M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Atti del LVIII Convegno di studi amministrativi (Varenna, Villa Monastero, 20-22 settembre 2012), Milano 2013, 685, laddove l'A. sottolinea la valenza del secondo comma dell'art. 3 quale "percorso di emancipazione umana".

distributive, deve comunque necessariamente salvaguardare il nucleo inviolabile dei diritti sociali. Se infatti il valore dell'autonomia è tale solo nella misura in cui la stessa risulti strumento di implementazione dei diritti e dei conseguenti regimi di tutela degli stessi, la conseguenza inevitabile è che la legge regionale non potrà mai retrocedere da quell'evidenza in base alla quale la tutela dell'equilibrio di bilancio non può giustificare una eccessiva compressione dei diritti fondamentali, fino a giungere al loro sostanziale svuotamento.

Nel senso accennato pare quindi di potersi manifestare adesione alla riflessione proposta da chi ha evidenziato come «per difendere i diritti sociali e tutti gli altri diritti è necessario dunque riaffermare forme di assoggettamento dell'economia alla Costituzione»⁶⁹. In linea con quanto affermato, autorevole dottrina ha per di più ritenuto che non sarebbe opportuno procedere ad operazioni di bilanciamento tra esigenze di bilancio e diritti sociali. Ove ciò accadesse, comunque, dovrebbe tutt'al più trattarsi di un bilanciamento “inequale”, nel quale cioè le esigenze di efficienza economica dovrebbero in un certo qual modo arretrare in favore dei diritti sociali⁷⁰, seppur in un quadro di complessivo rispetto del principio di proporzionalità⁷¹. Tale prospettiva risulterebbe valida anche dopo la revisione dell'art. 81 Cost., poiché la corretta lettura della norma costituzionale, che fa richiamo all'equilibrio e non al pareggio di bilancio, dovrebbe consentire il sostegno alle situazioni sociali più deboli proprio nelle fasi più avverse e difficoltose del ciclo economico.

⁶⁹ L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *www.costituzionalismo.it*, 3/2015, 143.

⁷⁰ M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, cit., 101.

⁷¹ M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte Costituzionale*, cit., 13.

Le operazioni di bilanciamento da ultimo accennate, infatti, ove ancorate al mero dato economico, in assenza di un perimetro di tutela minima a salvaguardia dell'essenza di fondo dei diritti sociali, attribuirebbero un ruolo tanto determinante quanto eccessivo in capo al decisore politico. Così riproponendo una impropria regressione dei diritti sociali alla stregua di mero oggetto di scelte discrezionali⁷², con la conseguente impossibilità di riconoscere gli stessi quali elementi imprescindibili del patrimonio soggettivo degli individui.

A conferma di quanto complessivamente fin qui evidenziato, quanto mai significativo appare il recente intervento con il quale la Corte costituzionale ha affermato che «è la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»⁷³. In tal modo attribuendo risalto al fatto che l'ordinamento

⁷² Cfr. A. BALDASSARRE, *Diritti Sociali*, cit., 4.

⁷³ In tal senso la recente sentenza n. 275/2016. La convinzione della Corte, in altre parole, è che non sono ammissibili deroghe al principio di eguaglianza, sul quale si fonda il nostro ordinamento costituzionale. Assunto tale principio come premessa imprescindibile, anche e soprattutto con riferimento alla tematica dei diritti fondamentali, la Corte ritiene che per la salvaguardia e la piena attuazione dello stesso principio sia possibile anche derogare alla stessa competenza esclusiva/residuale delle Regioni al fine di assicurare la protezione di beni costituzionali indefettibili, quale il rispetto della persona umana in difficoltà e la sua dignità, mediante l'esercizio di un potere statale diretto (sent. n. 10/2010). A fronte di ciò, sempre ad avviso della Consulta, se pure la discrezionalità del legislatore deve risultare idonea ad affrontare l'eccezionalità della situazione economica in cui versano le casse dello Stato, «tuttavia, è compito dello Stato garantire, anche in queste condizioni, il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, il quale certo non è indifferente alla realtà economica e finanziaria ma, con altrettanta certezza, non può consentire deroghe al principio di uguaglianza, sul quale è fondato l'ordinamento costituzionale» (sent. n. 223/2012).

costituzionale riconosce nella persona umana, e nel rispetto della sua dignità, il fine primario ed inderogabile di ogni azione dei pubblici poteri⁷⁴.

La realizzazione di concrete politiche di tutela dei diritti sociali rappresenta, quindi, non già un obiettivo tendenziale rimesso alla discrezionalità legislativa, quanto piuttosto un inderogabile dovere di attenzione, che si riflette, dapprima sull'attività del legislatore (anche) regionale⁷⁵, per poi estendersi anche sui conseguenti interventi della PA per il cui tramite le prescrizioni normative dovranno concretizzarsi in effettive prestazioni a beneficio degli individui.

Nei termini accennati, se dunque non appare dubbio che le esigenze di bilancio tutelate in primo luogo dallo Stato non possano oltremodo comprimere le politiche sociali degli enti di autonomia, questione non meno rilevante è quella relativa ai modi in cui, sul fronte regionale, verranno poi utilizzate le risorse utili a garantire adeguati livelli di tutela dei diritti sociali. Ciò perché, come evidenziato dalla stessa Corte costituzionale, «il soddisfacimento di tali livelli non dipende solo dallo stanziamento di risorse, ma anche dalla loro allocazione e utilizzazione»⁷⁶.

⁷⁴ In questa direzione appaiono ampiamente condivisibili le affermazioni di S. GAMBINO, *Diritti fondamentali, costituzionalismo e crisi economica*, cit., 8, laddove evidenzia che «la persona infatti nell'ordinamento costituzionale interno è il “fine ultimo” dell'ordinamento; vale a dire che la politica di bilancio e il relativo equilibrio deve avere come scopo primario la garanzia del suo sviluppo, il rispetto della sua dignità».

⁷⁵ In tal senso, cfr. L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, cit., 150, laddove l'A. afferma che «a fronte di una Costituzione che indica con tanta chiarezza gli obiettivi il legislatore non può discostarsene in modo arbitrario: in materia di diritti sociali la discrezionalità del legislatore “non ha carattere assoluto e trova un limite nel rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati”, un “limite invalicabile”».

⁷⁶ Sent. n. 36/2013.

Il problema da ultimo accennato non è di poco rilievo, dal momento che laddove le risorse risulteranno mal allocate o mal utilizzate saranno immediate le conseguenze negative in termini di contrazione e di mancata effettività di quei diritti sociali che rappresentano elementi imprescindibili del patrimonio giuridico individuale.

In ragione di quanto considerato, appare quanto mai prezioso il recente contributo offerto dalla giurisprudenza, dapprima costituzionale e successivamente anche amministrativa, che, soffermandosi sul particolare diritto sociale all'inclusione scolastica degli studenti disabili, ha concorso a delineare la corretta estensione della tutela da riservare a tale categoria di soggetti deboli.

Con la sentenza n. 275/2016⁷⁷, in particolare, la Corte costituzionale ha avuto modo di intervenire in un caso in cui il legislatore regionale abruzzese non ha assicurato il pieno rispetto del “nucleo indefettibile di garanzie” del

⁷⁷ In argomento, cfr. A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali “visti” da vicino dal giudice amministrativo. Una annotazione a “caldo” della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2017; 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 *Consulta online*, 2017; L. MADAU, *“È la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”*, in *Osservatorio AIC*, 1/2017; A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *www.federalismi.it*, 10/2017; R. CABAZZI, *Diritti incomprimibili degli studenti con disabilità ed equilibrio di bilancio nella finanza locale secondo la sent. della Corte costituzionale n. 275/2016*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2017; L. ARDIZZONE-R. DI MARIA, *La tutela dei diritti fondamentali ed il “totem” della programmazione: il bilanciamento (possibile) fra equilibrio economico-finanziario e prestazioni sociali (brevi riflessioni a margine di Corte cost., sent. 275/2016)*, in questa *Rivista*, II/2017; F. MASCI, *L'inclusione scolastica dei disabili: inclusione sociale di persone*, in *www.costituzionalismo.it*, 2/2017.

diritto fondamentale all'istruzione⁷⁸. Nella fattispecie, oggetto di censure è stato l'art. 6, co. 2-*bis*, della L.r. Abruzzo n. 78/1978 (Interventi per l'attuazione del diritto allo studio), nella parte in cui prevedeva, per lo svolgimento del servizio di trasporto degli studenti portatori di *handicap* o di situazioni di svantaggio, che la Giunta regionale dovesse garantire un contributo del 50% della spesa necessaria e documentata dalle Province solo «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa». In ragione di tale formulazione, infatti, la menzionata legge regionale è stata censurata per la sua genericità, in quanto non garantirebbe l'effettivo impegno della Regione rispetto allo stanziamento dei fondi indispensabili per erogare il servizio di trasporto scolastico dei disabili⁷⁹. In considerazione di ciò, quindi, la Corte ha affermato che «la natura fondamentale del diritto (...) impone alla discrezionalità del legislatore un limite invalicabile nel “rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati”».

⁷⁸ In materia di diritto all'istruzione, *ex multis*, si rinvia alle puntuali riflessioni di A. D'ANDREA, *Diritto all'istruzione e ruolo della Repubblica: qualche puntualizzazione di ordine costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Napoli 2012, 1291 ss.

⁷⁹ Ad avviso della Corte, tale scelta comporta che il finanziamento regionale previsto sulla carta, indispensabile per permettere alle Province l'attuazione del diritto, risulti in concreto estremamente aleatorio, venendo a dipendere integralmente dal mero arbitrio del decisore politico in sede di compilazione del bilancio regionale. Da ciò derivando che detta aleatorietà non permette alle Province di fare affidamento sul contributo regionale, impedendole “di programmare il servizio e di garantirne l'effettività, in base alle esigenze presenti sul territorio”. Cosicché, per definire correttamente il rapporto da instaurare tra tutela dei diritti fondamentali e vincoli di bilancio, la Consulta arriva conclusivamente ad affermare che «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (punto n. 11 del *considerato in diritto*).

Sulla scia della ricordata decisione della Corte costituzionale si pone anche la recente sentenza n. 809/2018 del Consiglio di Stato⁸⁰, che, sempre in materia di trasporto scolastico degli studenti disabili, ha avuto modo di estendere il perimetro della tutela da garantire a tali soggetti, prestando attenzione non più al piano legislativo, quanto piuttosto alla concreta organizzazione ed erogazione dei servizi amministrativi funzionali all'effettivo sostegno del diritto in questione.

Nel caso sottoposto ai giudici di Palazzo Spada, infatti, l'attenzione prestata dalla normativa regionale di riferimento è parsa formalmente appropriata. Ciò perché l'art. 4 della L.r. Campania n. 4/2005 impegna espressamente la Regione a programmare interventi diretti a garantire il diritto all'integrazione nel sistema scolastico dei soggetti con disabilità. A tal fine, la menzionata legge regionale prescrive che i suddetti interventi debbano essere attuati dagli enti locali in raccordo con i servizi scolastici e con quelli sanitari, affinché, nell'ambito di appositi accordi di programma di cui alla legge n. 104/1992, siano garantiti dagli enti titolari della relativa competenza gli interventi diretti ad assicurare l'accesso e la frequenza al sistema scolastico anche attraverso la fornitura di servizi di trasporto speciale.

A fronte della tutela formalmente offerta sul piano legislativo in favore dell'integrazione scolastica dei disabili, anche con specifico riferimento ai servizi di trasporto a ciò funzionali, le problematiche denunciate al giudice amministrativo riguardano invece la fase della concreta erogazione delle prestazioni assistenziali, che, in ragione delle omissioni e delle carenze operative poste in essere dagli enti locali chiamati in causa, si è concretizzata

⁸⁰ In argomento, se si vuole, può essere consultato F. PATERNITI, *La necessaria collaborazione tra enti locali nelle azioni di sostegno alla disabilità al fine di tutelare il diritto fondamentale all'istruzione. Nota alla sentenza del Consiglio di Stato n. 809 del 2018*, in *www.federalismi.it*, 7/2018.

nella mancata organizzazione ed erogazione del servizio di trasporto scolastico in favore di uno studente disabile⁸¹. Nel caso in questione, infatti, i plurimi enti locali coinvolti, restando colpevolmente silenti, o indifferenti, o comunque prestando esclusiva attenzione a quanto formalmente riferibile al proprio ambito materiale di competenza o alla propria limitata disponibilità finanziaria⁸², hanno nei fatti colpevolmente manifestato un comune

⁸¹ Nel caso in questione, nello specifico, a fronte di una richiesta di trasporto speciale in favore dello studente disabile, all'uopo veicolata dall'istituto scolastico dallo stesso frequentato, il comportamento di tutte le amministrazioni interessate è stato caratterizzato, pur con differenti modalità, dalla comune mancanza nell'assicurare l'erogazione del menzionato servizio: la Regione, addirittura omettendo qualsivoglia riscontro all'istanza inoltrata; il Comune, dichiarando la sua carenza di competenza in materia; la Provincia, infine, attivando un servizio di trasporto scolastico tardivo, poiché erogato solo ad anno scolastico già iniziato, e per di più parziale ed insufficiente, poiché interrotto dopo soli due mesi dall'inizio dell'anno scolastico, adducendo al riguardo a titolo di giustificazione, tanto le difficoltà finanziarie dell'ente, quanto la propria carenza di legittimazione derivante dal fatto che a far data dal 1° gennaio 2016, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 56/2014, le funzioni relative alla materia di assistenza sono passate nella competenza della Regione. Al riguardo, cfr. S. TROILO, *I "nuovi" diritti sociali: La parabola dell'integrazione scolastica dei disabili tra principi e realtà*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2016, 15. L'Autore, in particolare, non manca di evidenziare come nell'ambito dei meccanismi esistenti sia possibile riscontrare «una difficoltosa governance di un sistema policentrico (ed una grave inattuazione degli accordi di programma, che dovrebbero essere stipulati a livello locale tra le scuole, i Comuni, le Province e le Aziende sanitarie al fine di garantire interventi coordinati di tutela). Basti pensare che, non di rado, risulta difficile individuare precisamente le responsabilità di ciascun soggetto pubblico e perfino il territorio di riferimento per l'esercizio delle singole funzioni».

⁸² Pur non potendo approfondire in questa sede la questione sottesa al rapporto tra le disponibilità di bilancio dell'ente e l'erogazione dei servizi funzionali a garantire i diritti

disimpegno rispetto al problema sottopostogli, determinato conseguentemente una indebita «dispersione della funzione amministrativa»⁸³.

Nel contesto sommariamente riportato, quindi, il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 809/2018, prendendo spunto anche dal precedente indirizzo formulato in materia dalla Corte costituzionale, afferma conclusivamente che «la pretesa di trasporto gratuito scolastico vantata da un determinato alunno portatore di handicap accertato ai sensi della legge n. 104 del 1992 assume la consistenza di diritto soggettivo, rientrando in quel “nucleo indefettibile di garanzia per gli interessati” (come su individuato dalla Consulta), che non è consentito nemmeno al legislatore, ed a maggior ragione alla pubblica

fondamentali, tra i quali quello all’istruzione dei disabili, è da ricordare come unitamente alla citata sentenza n. 275/2016 della Corte costituzionale, anche la giurisprudenza amministrativa, in tema di offerta formativa nei confronti degli studenti affetti da disabilità, ha riconosciuto il primato del diritto costituzionale all’istruzione sulle esigenze finanziarie e di bilancio. In tal senso, cfr. Cons. St., ad. plen., sent. n. 7/2016. Ancor prima della menzionata decisione della Corte costituzionale, comunque, possono essere segnalate numerose decisioni dei giudici amministrativi che hanno dichiarato la priorità del diritto all’istruzione del disabile rispetto ad esigenze di bilancio od organizzative, in tal senso cfr. Cons. Stato, sez. VI, n. 3104/2009; Cons. Stato, sez. VI, n. 2231/2010; T.A.R. Sardegna, n. 1102/2011; T.A.R. Sicilia - Palermo, sez. I, n. 20/2012; T.A.R. Liguria, n. 350/2012; T.A.R. Campania - Salerno, sez. II, n. 443/2012; T.A.R. Puglia - Bari, sez. II, n. 2038/2012; T.A.R. Lazio - Roma, sez. III, n. 5551/2012.

⁸³ Si vedano al riguardo le riflessioni di P. MARZARO, *Leale collaborazione e raccordo tra Amministrazioni; su un principio del sistema a margine delle ‘riforme Madia’*, in *www.federalismi.it*, 23/2017, 1, in particolare laddove l’A. ricorda che «in un ordinamento amministrativo caratterizzato da un pluralismo istituzionale estremamente accentuato il Consiglio di Stato non esita ormai a parlare di “alto tasso di dispersione delle funzioni amministrative”».

amministrazione, escludere del tutto in forza di vincoli derivanti dalla carenza di risorse economiche, in quanto finirebbe per essere sacrificato il diritto fondamentale allo studio e all'istruzione».

Avendo riguardo alle prestazioni concretamente volte a garantire i diritti sociali è dunque evidente il ruolo fondamentale che spetta alla pubblica amministrazione. Infatti, se è vero che tutti i diritti necessitano dell'intervento della pubblica amministrazione, nelle vesti di soggetto erogatore o comunque in chiave di garanzia⁸⁴, ciò vale ancor di più laddove i titolari dei diritti siano soggetti maggiormente deboli. Costoro, infatti, in ragione della loro peculiare condizione, non possono vivere autonomamente in assenza di un'autorità che li protegga e garantisca predisponendo strumenti adeguati, concreti e certi su cui poter sempre fare affidamento. Di talché, l'effettività dei diritti sociali, quali strumenti di supporto umano teso all'emancipazione di tutti gli individui, implica la necessità che l'amministrazione pubblica si attivi concretamente per il loro riconoscimento mediante l'adozione di tutte le misure a tal fine necessarie ed indispensabili⁸⁵.

I recenti casi poc'anzi citati offrono ulteriore conferma al fatto che il cuore nevralgico della tutela dei diritti sociali non può essere (riduttivamente) circoscritto al problema della astratta titolarità delle competenze legislative,

⁸⁴ Al riguardo, cfr. M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte Costituzionale*, cit., 7, laddove l'Autore ricorda che, sebbene sia evidente che il costo dei diritti sociali sia più immediatamente percepibile, a "costare" finanziariamente non sono solo i diritti sociali ma tutti i diritti, compresi quelli di libertà, configurandosi spesso anch'essi come "diritti a prestazione",

⁸⁵ Sembra condivisibile, al riguardo, la riflessione sviluppata da L. BUSCEMA, *Il diritto all'istruzione degli studenti disabili*, in *Rivista AIC*, 4/2015, 13, il quale evidenzia come «non possa persuadere l'idea, figlia di un intransigente individualismo, secondo la quale la pubblica amministrazione, per principio, non abbia il potere di adottare provvedimenti capaci di incidere sui diritti fondamentali dei singoli».

risiedendo invece anche nella concreta erogazione di quei servizi per il cui tramite le pubbliche autorità devono realizzare effettive politiche di supporto ed emancipazione dei soggetti deboli⁸⁶.

Nella menzionata prospettiva, quanto mai rilevante è il ruolo della legge regionale. I titoli competenziali nei cui ambiti tale legislazione è chiamata ad intervenire, infatti, ritagliano in capo agli enti di autonomia regionale una funzione che trova la sua più complessiva giustificazione nelle coordinate desumibili dall'art. 5 Cost⁸⁷. Nel senso accennato, la legge regionale funge da concretizzazione non solo del principio autonomistico espresso da tale disposizione, ma prima ancora del principio unitario, inteso come necessità di interpretare e tutelare quelle esigenze e quegli obiettivi supremi dell'ordinamento, tra cui primariamente la tutela dei diritti fondamentali⁸⁸, che, in quanto tali, rappresentano il filo comune che deve unire tutte le istituzioni pubbliche⁸⁹.

⁸⁶ Appaiono quindi pienamente condivisibili le riflessioni di M. BELLETTI, *Quale ruolo istituzionale per Regioni e Unione europea a rischio di crisi di identità?*, in questa *Rivista*, 1/2018, 28, laddove l'A., ragionando sulla sent. n. 275/2016 della Corte costituzionale, evidenzia come tale arresto giurisprudenziale si colloca in linea con quel filone giurisprudenziale che esige la copertura finanziaria di qualsiasi competenza che venga trasferita o attribuita.

⁸⁷ In argomento, per tutti, cfr. S. STAIANO, *Art. 5. Costituzione italiana*, Roma 2017.

⁸⁸ Nella direzione tracciata si collocano le autorevoli riflessioni proposte da G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna 1975, 286, in particolare laddove l'A. riconosce nell'autonomia un modo essere della Repubblica, riconoscendo come tale formula rappresenti «forse la più grossa anticipazione di tutta la Costituzione: la trasformazione dello Stato di diritto accentrato in stato sociale delle autonomie».

⁸⁹ In questo senso, appaiono condivisibili le riflessioni di A. RUGGERI, *Per uno studio sui diritti sociali e sulla Costituzione come "sistema" (notazioni di metodo)*, in *Consulta online*,

Le leggi regionali in materia di diritti sociali, dunque, non dovendosi soffermare sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali, dovranno invece spingersi oltre l'orizzonte di una mera disciplina astratta di siffatti diritti, prestando primaria attenzione alla concreta programmazione ed alla conseguenziale e puntuale verifica dei risultati delle azioni di tutela effettiva. Paiono dunque preziose quelle analisi volte a sollecitare gli ordinamenti regionali affinché, già a partire dai testi statutari, vengano ad essere implementati i percorsi in tal senso orientati⁹⁰.

La tematica complessivamente fin qui trattata ci ricorda conclusivamente come la dignità umana debba rappresentare per lo Stato costituzionale una premessa ineludibile, in funzione della cui tutela devono essere conseguentemente organizzati tutti gli elementi della Repubblica⁹¹. Da ciò derivando gioco forza che tutti i soggetti istituzionali a vario titolo coinvolti nei percorsi di garanzia dei diritti sociali, tanto nel predisporre i necessari strumenti legislativi, quanto nell'erogare i servizi attuativi di tali diritti, devono relazionarsi reciprocamente ed attivarsi fattivamente al fine di apprestare per tempo, ed in maniera e misura adeguata, tutte le azioni a ciò finalizzate.

2/2015, 552, laddove l'A. afferma che: «l'autonomia fa tutt'uno coi diritti e gode dunque di buona salute se stanno bene anche questi, e viceversa: i diritti potendo avere giovamento da un'adeguata promozione dell'autonomia, in linea con l'indicazione data dal principio di cui all'art. 5, nel suo fare "sistema" coi principi di libertà ed eguaglianza».

⁹⁰ In tal senso, cfr. A. MORELLI, *Qualità della normazione regionale e tutela dei diritti sociali*, cit., *passim*.

⁹¹ In tal senso, cfr. P. HÄBERLE, *Stato costituzionale*, in *Enc. giur.*, Roma 2000, 13.