

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA – NUMERO 2 - 2019

RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE

n. 2/2025

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

Editore Associazione

DIRITTO & CONTI
— BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA —

DIREZIONE SCIENTIFICA

Aldo Carosi	Vanessa Manzetti
Elisa Cavasino	Guido Rivosecchi
Ines Ciolli	Giuseppe Verde
Giovanna Colombini	

DIREZIONE EDITORIALE

Laura d'Ambrosio	Francesco Sucameli	Giovanni Guida
------------------	--------------------	----------------

COMITATO SCIENTIFICO

Vincenzo Barba	Massimo Luciani
Monica Bergo	Nicola Lupo
Chiara Bergonzini	Simone Mezzacapo
Francesco Bilancia	Vittorio Occorsio
Gianluigi Bizioli	Simone Pajno
Guido Calabresi	Giuseppe Palmisano
Ignacio Calatyud Prats	Barbara Pezzini
Francesco Capalbo	Eugenio Picozza
Carlo Colapietro	Giovanna Pistorio
Barbara Cortese	Antonio Saitta
Giacomo D'Angelo	Maria Alessandra Sandulli
Marcello Degni	Gino Scaccia
Francesco Fimmanò	Vincenzo Sforza
Sergio Foà	Riccardo Ursi
Loredana Giani	
Valentina Giomi	

REDAZIONE

Patrizio I. D'Andrea	Francesca Carpita
Carla Di Martino	Emanuele Rosi Fratto
	Grippaudo

INDICE

EDITORIALE di Sergio Foà	p.4
---------------------------------------	-----

DOTTRINA

Maria Alessandra Sandulli <i>La responsabilità erariale nel nuovissimo codice dei contratti pubblici</i>	p.20
Marco Mazzamuto <i>I casi di esclusione della colpa grave nella responsabilità amministrativa: profili di incostituzionalità e di incongruenza del disegno di legge S. 1457 (Foti)</i>	p.30
Francesca Biondi <i>Chi deve garantire la certezza del diritto?</i>	p.39
Vincenzo Tondi della Mura <i>La «gnosi», i LEP e i fabbisogni standard: quando il sincretismo metodologico “genera mostri”</i>	p.49
Monica Bergo <i>Re-arm EU: dall’integrazione attraverso i diritti all’integrazione attraverso le armi?</i>	p.67
Salvatore Cincimino e Vincenzo Cordaro <i>Le “note di credito da ricevere” nella giurisprudenza della Corte dei conti: criticità contabili e impatto sugli equilibri di bilancio degli enti del Servizio sanitario nazionale</i>	p.91
Tiziano Tessaro <i>Dalla funzione consultiva alla cogestione dell’attività amministrativa: la Corte dei Conti verso l’orizzonte delle Autorità indipendenti</i>	p.112
Carla Di Martino <i>I nuovi spunti della giurisprudenza costituzionale sul carattere differenziato della c.d. “spesa costituzionalmente necessaria</i>	p.171

ATTUALITÀ

<i>Il Consiglio di Stato francese “Iscrivere l’azione pubblica nel lungo periodo” Luglio 2025.</i> Traduzione e Post-fazione di Clemente Forte	p.205
Eduardo Marcos Martinez <i>L’azione di regresso come azione di responsabilità contabile in Spagna</i>	p.219
Riccardo Cabazzi <i>Minori vincoli, maggiore resa: la Corte dei conti Veneto (n. 180/2025) conferma la “flessibilità” in materia di assunzioni negli enti locali</i>	p.233

STORIA DELLA DOTTRINA

A cura di Giovanni Guida

.....	p.246
-------	-------

DOTTRINA

I NUOVI SPUNTI DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SUL CARATTERE DIFFERENZIATO DELLA C.D. “SPESA COSTITUZIONALMENTE NECESSARIA”

di Carla Di Martino

Ricercatrice di Diritto costituzionale

Università di Palermo

SOMMARIO:

1. Introduzione.
2. I nuovi spunti offerti dalla giurisprudenza costituzionale più recente.
3. Segue.
4. Il concetto di “contenuto minimo” o “nucleo irrinunciabile” dei diritti nella giurisprudenza costituzionale.
5. La nozione di “contenuto essenziale” dei diritti come limite impenetrabile delle scelte legislative.
6. La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dopo la riforma del Titolo V.
7. Segue.
8. Il controverso rapporto con il nucleo minimo dei diritti nella giurisprudenza costituzionale meno recente.
9. Un punto di svolta nella giurisprudenza costituzionale: la sentenza n. 192 del 2024.
10. Segue.
11. L’avvenuta costituzionalizzazione esplicita del principio dell’equilibrio del bilancio.
12. Alcune considerazioni sull’inquadramento delle competenze statali in materia di “coordinamento della finanza pubblica”.
13. La formulazione dell’indirizzo secondo il quale la garanzia dei diritti incompressibili incide sul bilancio.
14. (Segue): e l’emersione della nozione di “spesa costituzionalmente necessaria” nella giurisprudenza costituzionale.
15. Le precisazioni della giurisprudenza costituzionale su “tagli lineari che incidono sulla erogazione delle prestazioni sociali di rango primario”.
16. Segue.
17. I riflessi della “nuova governance economica europea” nella giurisprudenza costituzionale più recente.
18. I nuovi spunti offerti dalla giurisprudenza costituzionale: una soluzione di continuità?

ABSTRACT

Il contributo esamina la giurisprudenza costituzionale più recente in relazione al carattere differenziato della c.d. “spesa costituzionalmente necessaria”. Segnatamente, esso prova a cogliere una armonizzazione con l’indirizzo della Corte costituzionale in tema di finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, nonché in materia di garanzia del “nucleo irriducibile” o “essenziale” dei c.d. “diritti a prestazioni positive”.

New inspirations from constitutional jurisprudence on the differentiated nature of the so-called "constitutionally necessary expense"

This contribution examines the most recent case law of the Constitutional Court in relation to the so-called “differentiated nature of constitutionally necessary expenditure”. Specifically, it aims to align the new “materials” emerging from this case law with the Court’s perspective on the financing of the basic level of benefits relating to civil and social entitlements throughout the country and the “essential core” of these rights.

1. Introduzione

La Corte costituzionale ha aggiunto un nuovo tassello alla propria giurisprudenza in materia di “spesa costituzionalmente necessaria” per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere assicurati su tutto il territorio nazionale.

È noto che da tempo la pubblicistica ha messo in rilievo come “tutti i diritti costano” nel senso che “essi sono condizionati nell’attuazione legislativa dall’organizzazione e dai mezzi di provvista, secondo quella che è stata definita la riserva del possibile e del ragionevole”¹.

Nella stessa prospettiva, la giurisprudenza costituzionale non si è limitata a ricondurre il dovere tributario al valore inderogabile della solidarietà, di cui all'art. 2 della Costituzione. Essa ha soggiunto come tale dovere sia preordinato al finanziamento del sistema dei diritti costituzionali, sociali e civili. Ciò, considerato che gli stessi diritti richiedono ingenti quantità di risorse per divenire effettivi, tramite gli apparati sia della tutela giurisdizionale, sia della pubblica sicurezza². In quest'ottica, un’adeguata funzione di riscossione dei tributi è stata considerata come essenziale condizione di vita per la comunità, atteso che “la stessa esprime un interesse protetto dall'art. 53 Cost. sullo stesso piano di ogni diritto individuale, anche nella prospettiva dell'eguaglianza sostanziale tra i cittadini di cui all'art. 3, secondo comma, della Costituzione”³.

In relazione ai c.d. diritti sociali⁴, il Giudice delle leggi si è mostrato attento nell’assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni. Esso ha tuttavia ritenuto di dovere garantire altresì la certezza delle risorse vincolate a garanzia dei medesimi diritti⁵. Per un verso, non ha mai disconosciuto la discrezionalità di cui gode il legislatore nella materia di cui trattasi. È in quest’ottica che ha affermato che “[alla Corte] non è dato sovrapporre le proprie valutazioni di merito a quelle che spettano e sono riservate al legislatore nella determinazioni volte a predisporre i mezzi necessari a far fronte alla obbligazioni dello Stato nella materia dei cosiddetti diritti sociali”⁶. E difatti solo il legislatore è “costituzionalmente abilitato a compiere gli apprezzamenti necessari a comporre nell’equilibrio del bilancio le scelte di compatibilità e di relativa priorità nelle quali si sostanziano le politiche sociali dello Stato”⁷.

Cionondimeno, esso è rimasto fermo nel sostenere che – pur nel rispetto dell’ampia discrezionalità che deve essere riconosciuta al legislatore – nell’esercizio del controllo di legittimità costituzionale sulle leggi, compete proprio al Giudice costituzionale di garantire “la misura minima essenziale di

¹ G. RIVISECCHI, *Riparto delle competenze e finanziamento delle funzioni tra stato e regioni nella tutela del diritto alla salute: dall'emergenza alla stabilizzazione*, in *Diritto e società* n. 2/2021, 224. Sul tema si richiamano S. HOLMES, C.R. SUNSTEIN, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York-London 1999, trad. it. di E. CAGLIERI, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna 2000. Sul costo dei c.d. diritti sociali, v. M. MAZZIOTTI, voce *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, XII, Milano 1964, 805 ss.; A. BALDASSARRE, voce *Diritti Sociali*, in *Enc. giur. Treccani*, XI, Roma 1989, 29 s.; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, vol. II, Padova 1995, 121; ID., *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett m), della Costituzione*, in *Politica del diritto*, 3/2002, 348 ss.; G. LOMBARDI, *Diritti di libertà e diritti sociali*, in *Pol. dir.*, 1999, 11 ss.

² Corte costituzionale, sentenza n. 120 del 2021.

³ *Ibidem*.

⁴ Per A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico, Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 6/2003, 1099-1100, “l’indivisibilità tra le diverse categorie dei diritti si manifesta anche come compenetrazione all’interno di ciascun istituto di molteplici connotazioni strutturali: in altri termini, ci sono diritti che sono (o comprendono) contemporaneamente elementi ‘astensivi’ e ‘positivi’, libertà e pretese di interventi prestazionali o di politiche pubbliche, diritti civili e diritti sociali: pensiamo al diritto al lavoro, alla salute, e, tra le ipotesi più ‘nuove’, all’identità sessuale, ai diritti dei consumatori, ai diritti ‘antidiscriminatori’ o ad avere pari opportunità”.

⁵ G. RIVISECCHI, *Riparto delle competenze e finanziamento delle funzioni tra stato e regioni nella tutela del diritto alla salute*, cit., 264. V. anche G. RIVISECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista AIC*, 3/2019, sp. pp. 257-259; ID., *L'autonomia finanziaria tra crisi economica, pandemia e regionalismo differenziato*, in A. ALBERTI, S. PAJNO, *Seminari sulle autonomie territoriali*, Napoli, 2024,

⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 27 del 1998. Sul tema, v. O. CHESSA, *La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi e implicazioni di un difficile bilanciamento*, in *Giur. Cost.* n. 2, 1998, p. 1170 ss.

⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 27 del 1998.

protezione delle situazioni soggettive che la Costituzione qualifica come diritti”. Così riferendosi alla “misura minima al di sotto della quale si determinerebbe, con l’elusione dei precetti costituzionali, la violazione di tali diritti”⁸. Mutuando le parole della Corte, i c.d. “diritti a prestazioni positive”⁹, essendo basati “su norme costituzionali di carattere programmatico impositive di un determinato fine da raggiungere”, sono garantiti a ogni persona come “un diritto costituzionale condizionato dall’attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell’interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti”¹⁰. Tale bilanciamento, tuttavia, deve essere posto in essere “tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento”¹¹.

Le conclusioni appena richiamate, secondo la giurisprudenza costituzionale, non implicano una degradazione della tutela primaria assicurata dalla Costituzione a una puramente legislativa. Comportano, invece, che l’attuazione della garanzia, costituzionalmente obbligatoria, di detti diritti avvenga “gradualmente”¹². È indispensabile, in altri termini, che essa sia realizzata a seguito di un “ragionevole bilanciamento con altri interessi o beni che godono di pari tutela costituzionale e con la possibilità reale e obiettiva di disporre delle risorse necessarie per la medesima attuazione”¹³. Ed è il bilanciamento *de quo* a potere essere pur sempre soggetto al sindacato di legittimità costituzionale “nelle forme e nei modi propri all’uso della discrezionalità legislativa”¹⁴.

La dottrina ha da tempo messo in rilievo come le argomentazioni della Corte non debbano essere intese nel senso di ritenere i c.d. diritti sociali bilanciabili con gli interessi finanziari dello Stato o degli altri enti pubblici¹⁵. Ciò in quanto si tratta di entità c.d. “inequali”. Se, dunque, le esigenze finanziarie fossero contemperate con i diritti fondamentali presi in considerazione nel presente contributo, questi ultimi sarebbero destinati a prevalere sempre¹⁶. L’unica eccezione potrebbe essere rappresentata – come è stato efficacemente sottolineato¹⁷ – dalla dimostrazione che la soccombenza degli interessi economici pubblici comporti “il parallelo sacrificio di altri (“controinteressati”) diritti fondamentali”¹⁸.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Sul tema, tuttavia, v. M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant’anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2016, 7. L’Autore afferma che “sembra più corretto classificare come “sociale” un certo diritto solo in ragione della sua parabola storica. Infatti: a) non sempre i diritti sociali hanno la struttura di diritti a prestazione (si pensi ai diritti a scegliere il proprio medico, a non farsi curare, a scegliere il tipo di istruzione che si preferisce, il cui contenuto è l’esercizio di spazi di libertà); b) anche i diritti di libertà, per converso, si configurano sovente come diritti a prestazione (si pensi alla necessità di apprestare mezzi materiali per garantire in effetto la libertà di manifestazione del pensiero; alla necessità di costruire e mantenere strade per garantire in effetto la libertà di circolazione; alla necessità di predisporre un servizio giustizia per consentire l’esercizio del diritto di difesa); c) di conseguenza, tutti i diritti, ivi compresi quelli di libertà, costano”.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Corte costituzionale, sentenze n. 175 del 1982, n. 212 del 1983 e n. 1011 del 1988.

¹² Corte costituzionale, sentenza n. 455 del 1990. Sul tema, O. CHESSA, *La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi e implicazioni di un difficile bilanciamento*, cit., 1177.

¹³ Corte costituzionale, sentenza n. 455 del 1990, ripresa dalle sentenze n. 304 del 1994, n. 200 del 2005, n. 203 del 2016.

¹⁴ Corte costituzionale, sentenze n. 27 del 1975, n. 226 e n. 559 del 1987, n. 992 del 1988, n. 319 del 1989, n. 127 e n. 298 del 1990.

¹⁵ S. ARU, *La definizione dei LEP. Seminario Associazione “Gruppo di Pisa” Università degli Studi di Bari “Aldo Moro” – 1° dicembre 2023 Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze*, in *Gruppodipisa.it*, 32.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ M. LUCIANI, *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in *Il principio dell’equilibrio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Milano, 2014, 30; S. ARU, *La definizione dei LEP. Seminario Associazione “Gruppo di Pisa” Università degli Studi di Bari “Aldo Moro” – 1° dicembre 2023 Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze*, cit., 32.

La giurisprudenza costituzionale va invece intesa nel senso che le disponibilità finanziarie inevitabilmente condizionano le scelte legislative sulla garanzia dei diritti¹⁹. In estrema sintesi, quindi, se da un lato “si riconosce alla volontà politica della maggioranza, formalizzata nella legislazione, la facoltà di conformare/limitare i diritti degli individui in vista di esigenze sociali di volta in volta ritenute degne di protezione”, dall’altro lato “ci si preoccupa di individuare nella giustizia costituzionale un freno alle incursioni della legge nell’ambito dei diritti individuali”²⁰.

È proprio in questa prospettiva che il Giudice delle leggi ha dapprima elaborato la nozione di “contenuto minimo” dei diritti fondamentali. Si fa riferimento al “nucleo irriducibile” o “nucleo essenziale” di tali diritti, che si impone quale limite alla discrezionalità connaturata alla funzione legislativa. Con la riforma del Titolo V, poi, a tale concetto si è sommato quello di “livello essenziale delle prestazioni”²¹.

Su quest’ultima espressione²², in particolare, la Corte costituzionale ha recentemente sottolineato che “dai lavori preparatori della legge cost. n. 3 del 2001 risulta che l’inciso «livelli minimi di garanzia» (contenuto nel testo unificato della I Commissione della Camera) fu sostituito dall’Aula con la formula attuale («livelli essenziali delle prestazioni»), proprio per assicurare uniformità dei diritti fondamentali in tutto il Paese”²³. Ciò, allo scopo di garantire, se possibile, uno “*standard* di tutela *superiore* al nucleo minimo del diritto, in collegamento (per quel che riguarda i diritti sociali) con l’art. 3, secondo comma, Cost.”. Quest’ultimo, d’altra parte, affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana. Ma tale compito, secondo la stessa giurisprudenza costituzionale, è “di più ampio respiro rispetto all’erogazione delle [sole] prestazioni minime”²⁴.

Ad avviso del Giudice delle leggi, poi, che l’orizzonte concettuale dei c.d. LEP sia l’eguaglianza e non il nucleo minimo del diritto risulta anche dall’art. 120, secondo comma, della Costituzione, nell’ambito del quale “la garanzia dei LEP rientra nella tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica”²⁵.

¹⁹ S. ARU, *La definizione dei LEP. Seminario Associazione “Gruppo di Pisa” Università degli Studi di Bari “Aldo Moro” – 1° dicembre 2023 Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze*, cit., 32.

²⁰ O. CHESSA, *La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi e implicazioni di un difficile bilanciamento*, cit., 1172. Sullo stesso tema, S. ARU, *La definizione dei LEP*, cit., 32.

²¹ Sulla clausola sui Lep quale principio valvola, v. T. GROPPI, *La garanzia dei diritti tra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Statutiregionali.it*, 21 gennaio 2001.

²² L’interpretazione di tale lemma ha rappresentato per la dottrina “uno dei più consistenti problemi giuridici posti dall’intero Titolo V novellato”. E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Regioni*, 6/2003, 1184.

²³ A. RUGGERI, *Lineamenti di uno studio sui livelli essenziali delle prestazioni, dal punto di vista della teoria della normazione e della teoria della giustizia costituzionale*, in G. CAMPANELLI, M. CARDUCCI, N. GRASSO, V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale. Atti del convegno svoltosi a Lecce il 19-20 giugno 2009*, Torino, 2010, 496 ss., rileva che si tratta di “una formula [...] non nuova per il nostro ordinamento, che già da tempo la conosceva (con specifico riguardo alla legislazione in materia di sanità), che però, per il solo fatto di trovarsi quindi “razionalizzata” al piano costituzionale e dotata di un raggio di escursione esteso ai diritti civili e sociali in genere, viene naturalmente ad esprimere significati comunque diversi da quello d’origine, peraltro garantiti dalla forza che è propria della fonte di modifica del dettato costituzionale”.

²⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 192 del 2024. Sul tema della effettività di siffatta uniformità di tutela nella materia sanitaria, cfr. R. BALDUZZI, *Titolo V e tutela della salute*, in R. BALDUZZI, G. DI GASPARE (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V. Atti della Giornata nazionale di studio – Genova*, 15 gennaio 2002, Milano, 2002, 22

²⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 192 del 2024. Cfr. A. D’ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 6/2003, 1065. Secondo l’Autore, “l’eguaglianza, soprattutto quella sostanziale, ‘differenziata’, non può ridursi all’uniformità (peraltro teorica) delle condizioni, ma, diversamente, si realizza lavorando sui contesti reali della disuguaglianza, sulla irriducibile peculiarità delle situazioni di bisogno e debolezza. Occorrono politiche di welfare più ‘calibrate’ sui problemi, più efficaci e tempestive nell’analisi delle esigenze e nell’approntamento delle soluzioni organizzative e operative, in definitiva più flessibili”. Sullo stesso tema, v. A. RUGGERI, *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali, Relazione al Convegno su Regionalismo differenziato: il caso italiano*

Dunque, la Corte costituzionale ha fatto propria quella ricostruzione dottrinale che da tempo sottolinea la necessità di tenere distinti i concetti di “livello essenziale delle prestazioni” e di “contenuto minimo” di un diritto. Ciò in quanto questi sottintenderebbero due forme differenti di garanzia dei diritti fondamentali²⁶. In particolare, sono stati utilizzati i lemmi inglesi, *security* e *safety*, per indicare rispettivamente “la tutela minima ovvero sufficiente di un diritto (*right security*); la tutela essenziale o adeguata di un diritto (*right safety*)”²⁷. E si è detto che “la prima è consustanziale alla nozione stessa di diritto, sicché mancando la tutela del contenuto minimo non c’è neppure un diritto. La seconda, che presuppone che la prima condizione sia stata soddisfatta, implica una garanzia del diritto adeguata in ragione della natura del diritto (civile o sociale, individuale o collettivo), e del contesto di riferimento (sociale, economico, politico)”²⁸.

È proprio assumendo questa prospettiva che si è delineata una sorta di “statuto giuridico delle risorse nel bilanciamento dei diritti a prestazione con il precetto dell’equilibrio”²⁹. Secondo tale modello, è necessario operare una distinzione tra le risorse destinate al finanziamento del contenuto essenziale del diritto, che sono “indisponibili al legislatore”, e quelle strumentali al finanziamento delle prestazioni concernenti i livelli essenziali, le quali devono ritenersi, invece, “costituzionalmente vincolate”³⁰. Più esattamente, “la differenza tra le risorse indisponibili e quelle costituzionalmente vincolate risiederebbe in questo, che il legislatore non potrebbe non destinare le risorse costituzionalmente indisponibili alla tutela del contenuto essenziale del diritto; il legislatore potrebbe invece operare una indiretta riduzione delle risorse costituzionalmente vincolate, semplicemente rideterminando al ribasso i livelli essenziali, quale scelta di indirizzo politico, da cui discenderebbe una riduzione delle risorse ad essi destinate”³¹.

In questo complesso quadro, si inseriscono adesso gli spunti offerti dalla giurisprudenza costituzionale più recente.

Invero, la Corte è entrata nuovamente nel merito delle questioni da ultimo richiamate – si ritiene – confermando l’impostazione appena menzionata. Senza volere anticipare quanto si dirà nel corso del contributo, la stessa ha ricordato che la nozione di spesa costituzionalmente necessaria è funzionale a evidenziare che, in un contesto di risorse sempre più esigue, per fare fronte a esigenze di contenimento della spesa pubblica dettate anche da vincoli euro unitari, “devono essere prioritariamente ridotte le altre spese indistinte, rispetto a quella che si connota come funzionale a garantire il fondamentale diritto alla salute”³². Ciò in quanto è “la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”.

Da tali affermazioni, la Corte costituzionale ha ricavato che il diritto alla salute, coinvolgendo primarie esigenze della persona umana, “non può essere sacrificato fintanto che esistono risorse che il decisore politico ha la disponibilità di utilizzare per altri impieghi che non rivestono la medesima priorità”³³. Ed in questa prospettiva ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di una disposizione, la quale prevedeva che, in caso di mancato versamento di un certo contributo alla finanza pubblica –

e spagnolo, *Messina 18-19 ottobre 2002*, in *Federalismi.it*, 25 ottobre 2002, 1 ss.; E. BALBONI, *Livelli essenziali: il nuovo nome dell’eguaglianza? Dai diritti sociali alla coesione economica, sociale e territoriale*, in E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Milano, 2007, 35 ss..

²⁶ S. ARU, “Livelli minimi” (di garanzia), “livelli essenziali” (delle prestazioni) e “nucleo irriducibile” (dei diritti): concetti giuridici distinguibili?, in *Federalismi.it*, n. 30/2025, 42.

²⁷ A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in *Giustizia insieme*, 28 gennaio 2025, in part. § 14,

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ G. RIVOCCHI, *Riparto delle competenze e finanziamento delle funzioni tra stato e regioni nella tutela del diritto alla salute*, cit., 261.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ G. RIVOCCHI, *Riparto delle competenze e finanziamento delle funzioni tra stato e regioni nella tutela del diritto alla salute*, cit., 261-262.

³² Corte costituzionale, sentenza n. 195 del 2024.

³³ Corte costituzionale, sentenza n. 195 del 2024.

richiesto dal legislatore nazionale alle Regioni a statuto ordinario – si dovesse provvedere al suo recupero, mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti a ciascuna Regione. Così, senza escludere le risorse per il finanziamento dei diritti sociali, delle politiche sociali, della famiglia e della tutela della salute.

Nel presente contributo, dunque, si prova a dare una lettura di questo nuovo “materiale” che proviene dalla giurisprudenza costituzionale, che sia non distonica, ma in armonia e senza soluzione di continuità, con la giurisprudenza costituzionale sul tema del finanziamento dei c.d. “diritti a prestazione”.

2. I nuovi spunti offerti dalla giurisprudenza costituzionale più recente

In considerazione del rilievo delle conclusioni cui è giunta da ultimo la Corte costituzionale, queste meritano di essere correttamente inquadrare nel contesto nel quale la Corte stessa è stata chiamata a pronunciarsi. In quest’ottica, va detto che la Regione Campania ha sollevato una questione di legittimità costituzionale in via diretta, impugnando l’art. 1, commi 527 e 557, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026)³⁴.

In particolare, il comma 527 ha introdotto un contributo regionale alla finanza pubblica pari a 350 milioni di euro annui, per ciascuno degli anni dal 2024 al 2028. Con la stessa disposizione è stato previsto che il riparto del concorso alla finanza pubblica debba essere effettuato in sede di auto-coordinamento tra le Regioni. E che solo in mancanza del suddetto accordo sia possibile l’intervento sostitutivo statale. Quest’ultimo, tuttavia, deve assicurare che il riparto avvenga in proporzione agli impegni di spesa corrente di ciascuna Regione di diritto comune, al netto delle spese relative alla missione 12, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, e alla missione 13, Tutela della salute, degli schemi di bilancio – come risultanti dal rendiconto generale 2022 o, in caso di mancanza, dall’ultimo rendiconto approvato.

La stessa disposizione ha richiesto, poi, che il suddetto contributo sia versato entro il 30 giugno di ciascuno degli anni dal 2024 al 2028, prevedendo che, qualora il versamento non sia effettuato entro il termine previsto, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato debba provvedere al recupero delle somme, mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti a ciascuna Regione³⁵.

³⁴ Con ricorso notificato il 28 febbraio 2024 e depositato il successivo 1° marzo (reg. ric. n. 9 del 2024).

³⁵ Più esattamente l’art. 1, comma 527, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 sancisce che «[a]i fini della tutela dell’unità economica della Repubblica, in considerazione delle esigenze di contenimento della spesa pubblica e nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica, nelle more della definizione delle nuove regole della governance economica europea, le regioni a statuto ordinario, per ciascuno degli anni dal 2024 al 2028, assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 350 milioni di euro annui. Il riparto del concorso alla finanza pubblica di cui al periodo precedente è effettuato, entro il 30 aprile 2024, in sede di auto-coordinamento tra le Regioni, formalizzato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie. In assenza di accordo in sede di auto-coordinamento, il riparto è effettuato, entro il 31 maggio 2024, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, in proporzione agli impegni di spesa corrente al netto delle spese relative alla missione 12, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, e alla missione 13, Tutela della salute, degli schemi di bilancio delle regioni, come risultanti dal rendiconto generale 2022 o, in caso di mancanza, dall’ultimo rendiconto approvato. Le regioni a statuto ordinario sono tenute a versare gli importi del concorso alla finanza pubblica, come determinati ai sensi dei periodi precedenti, all’entrata del bilancio dello Stato sul capo X – capitolo n. 3465 – art. 2 (“Rimborsi e concorsi diversi dovuti dalle regioni a statuto ordinario”) entro il 30 giugno di ciascuno degli anni dal 2024 al 2028, dandone comunicazione al Ministero dell’economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Qualora il versamento di cui al periodo precedente non sia effettuato entro il termine previsto, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato provvede al recupero mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti a ciascuna regione».

Il comma 557 ha, invece, sancito che il riparto e il monitoraggio dell’impiego delle somme del Fondo per i *test di Next-Generation Sequencing* per la diagnosi delle malattie rare – istituito dalla medesima legge al comma 556 – debba avvenire sulla base dei criteri e delle modalità individuati dal Ministro della salute, con proprio decreto, adottato di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze³⁶.

La Regione Campania ha considerato la prima delle due previsioni richiamate costituzionalmente illegittima per differenti ragioni. Anzitutto, sotto il profilo della garanzia della sfera di competenza regionale nella materia “coordinamento della finanza pubblica”. Ad avviso della ricorrente, invero, il legislatore statale avrebbe invaso la suddetta sfera, introducendo “limiti precisi e stringenti” all’autonomia finanziaria e organizzativa delle Regioni, compromettendo così irrimediabilmente l’autonomia di queste. Ciò, attraverso l’introduzione di un enunciato normativo non in grado di esprimere esclusivamente un principio fondamentale nella materia di cui trattasi. La disposizione, infatti, come si è detto, impone una specifica modalità di contribuzione, ossia il riversamento del risparmio regionale conseguito al bilancio statale. Ma altresì mediante l’introduzione di un contributo alla finanza regionale irrispettoso del “requisito della temporaneità”. Quest’ultimo, invero, si sovrappone ad un “contributo già in essere”, dovuto dal 2023 al 2025, estendendosi ulteriormente sino al 2028.

In secondo luogo, a risultare leso sarebbe stato anche il principio di autonomia finanziaria garantito dagli artt. 114 e 119, primo e secondo comma, Cost. Ciò, per la ragione che il previsto riversamento per cassa al bilancio dello Stato “sottrae ogni spazio di autonomia decisionale alla Regione, sovvertendo del tutto la logica di attuazione dei principi di solidarietà territoriale di cui all’art. 119, terzo e quinto comma, Cost.” – comportando in questo senso “l’accertamento di una nuova entrata senza l’indicazione della destinazione di tali risorse”.

Inoltre, nella misura in cui la disposizione impugnata non tiene conto della concreta situazione finanziaria degli enti territoriali (e, segnatamente, se essi sono in piano di rientro da un disavanzo di amministrazione), né bilancia adeguatamente stabilità finanziaria e autonomia degli enti, la stessa si sarebbe posta altresì in contrasto con gli artt. 3, 81 e 97 Cost. Da ultimo, poi, il ricorso ha lamentato la violazione dell’autonomia finanziaria regionale, garantita dall’art. 119 Cost.

Su quest’ultima doglianza è necessario soffermarsi. Invero, la disposizione ha previsto – ad avviso della Regione in modo contraddittorio e quindi lesivo dell’art. 3 Cost. – che, in caso di mancato versamento del contributo da parte delle Regioni nel termine stabilito, si provveda “al recupero mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti a ciascuna regione”. Così, contraddicendo l’“intero impianto” della disposizione *de qua*, in particolare laddove, nel terzo periodo, essa “distingue le spese connesse ai diritti sociali e alla tutela della salute”, producendo un pregiudizio irrimediabile alla collettività. Nel ricorso si legge che la previsione normativa in questione, invero, avrebbe introdotto un principio di fatto “sanzionatorio”, idoneo a incidere proprio su quei diritti fondamentali della persona che il legislatore, invece, “[avrebbe] inteso escludere dai potenziali canali di finanziamento della compartecipazione regionale alla finanza statale”.

In relazione al comma 557, invece, la Regione ha ricondotto la disciplina di cui trattasi all’ambito di legislazione concorrente della tutela della salute. E ha, pertanto, ritenuto leso il principio di leale collaborazione di cui all’art. 120 Cost. e gli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., considerata l’omessa previsione della necessaria partecipazione delle Regioni alla determinazione dei criteri di riparto e delle modalità di monitoraggio dell’impiego del Fondo già menzionato.

³⁶ Segnatamente, l’art. 1, comma 557, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 dispone che «[e]ntro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro della salute, con proprio decreto adottato di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, individua i criteri e le modalità di riparto [...], nonché il sistema di monitoraggio dell’impiego delle somme», del «Fondo per i test di Next-Generation Sequencing per la diagnosi delle malattie rare», istituito, ai sensi del precedente comma 556, nello stato di previsione del Ministero della salute, con una dotazione pari a 1 milione di euro per l’anno 2024.

3. Segue

La Corte costituzionale ha rigettato tutte le censure mosse alle richiamate disposizioni statali da parte della Regione, ad eccezione di due. E difatti, per un verso, essa ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 527, quinto periodo, della legge 30 dicembre 2023, n. 213 – nel testo modificato dall'art. 3, comma 12-*octies*, del decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215, convertito, con modificazioni, nella legge 23 febbraio 2024, n. 18 –, nella parte in cui non esclude dalle risorse che è possibile ridurre quelle spettanti per il finanziamento dei diritti sociali, delle politiche sociali e della famiglia, nonché della tutela della salute. Per altro verso, la stessa ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 557, della legge n. 213 del 2023, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano³⁷.

Sotto il primo profilo, la Corte ha ricordato che secondo la sua costante giurisprudenza le norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione, tra l'altro, che si limitino a prevedere un contenimento complessivo della spesa corrente *dal carattere transitorio*. Così essa ha sottolineato come, in linea con tale indirizzo, con gli enunciati impugnati, il legislatore statale abbia inteso perseguire l'esigenza di contenimento della spesa pubblica del sottosectore delle amministrazioni regionali, limitandosi a determinare l'importo complessivo del contributo richiesto alle Regioni a statuto ordinario, ma lasciando alle stesse adeguati margini di autonomia sulle voci di spesa cui applicare i risparmi.

Fermo restando l'apporto globale da assicurare alla finanza pubblica, il relativo riparto tra le Regioni è, infatti, espressamente rimesso all'accordo che queste raggiungono in sede di auto coordinamento, lasciando così anche ampi spazi di libertà in riferimento agli ambiti su cui intervenire. Solo in assenza di tale accordo, l'enunciato contempla l'intervento in via sostitutiva dell'autorità statale, per la quantificazione degli importi complessivamente dovuti da ciascuna Regione, ma senza aggiungere vincoli in ordine ai settori sui quali concentrare i contenimenti di spesa, salvo escludere quelli maggiormente inerenti ai diritti sociali e alla sanità³⁸.

La Corte ha sottolineato come la modalità prescelta dal legislatore “presenta caratteri di forte novità rispetto alle precedenti manovre di contenimento della spesa regionale”³⁹, evidenziando la volontà di non far gravare il contributo alla finanza pubblica richiesto alle Regioni a statuto ordinario sulla spesa corrente relativa ai due ambiti indicati. In questa prospettiva, il legislatore medesimo avrebbe riconosciuto alle spese destinate a fornire prestazioni inerenti ai diritti sociali, alle politiche sociali e alla famiglia, nonché alla tutela della salute, una “preferenza qualitativa, idonea a distinguerle da quelle rilevanti ai fini del riparto del contributo”. Si tratta di una scelta normativa che il Giudice delle leggi ha definito “in linea con l'orientamento giurisprudenziale che, in reazione ad una prassi legislativa troppo incline a effettuare pesanti tagli lineari anche sulla sanità, ha introdotto a partire dalla sentenza n. 169 del 2017, la nozione di spesa costituzionalmente necessaria”⁴⁰.

³⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 195 del 2024.

³⁸ L'art. 1, comma 527, della legge n. 213 del 2023, al terzo periodo, stabilisce, invero – come si è avuto modo di accennare in precedenza – che, per l'ipotesi in cui le Regioni a statuto ordinario non definiscano il riparto del contributo complessivamente previsto a loro carico, questo “è effettuato [...], con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, in proporzione agli impegni di spesa corrente al netto delle spese relative alla missione 12, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, e alla missione 13, Tutela della salute, degli schemi di bilancio delle regioni, come risultanti dal rendiconto generale 2022 o, in caso di mancanza, dall'ultimo rendiconto approvato”.

³⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 195 del 2024.

⁴⁰ *Ibidem*.

A questo punto, la Corte ha aggiunto un passaggio motivazionale – oggetto, come si avrà modo di dire, di contestazioni in dottrina – che, per il suo rilievo, merita di essere integralmente citato. Ha sostenuto, invero, che proprio il concetto di spesa costituzionalmente necessaria “è funzionale a evidenziare che, in un contesto di risorse scarse, per fare fronte a esigenze di contenimento della spesa pubblica dettate anche da vincoli euro unitari, devono essere prioritariamente ridotte le altre spese indistinte, rispetto a quella che si connota come funzionale a garantire il fondamentale diritto alla salute di cui all’art. 32 Cost.”. Quest’ultimo infatti chiama in causa “imprescindibili esigenze di tutela anche delle fasce più deboli della popolazione, non in grado di accedere alla spesa sostenuta direttamente dal cittadino, cosiddetta *out of pocket*”⁴¹. Va infatti specificato è che è proprio sulla base delle stesse considerazioni che è stata accertata l’illegittimità costituzionale della previsione secondo la quale in caso di mancato versamento si provvede “al recupero mediante corrispondente riduzione delle risorse a qualsiasi titolo spettanti a ciascuna regione”⁴².

Ad avviso del Giudice costituzionale, invero, tale previsione avrebbe consentito allo Stato di recuperare l’importo del contributo, non versato tempestivamente da una Regione, anche riducendo le risorse destinate al finanziamento dei Servizi sanitari regionali e alle politiche sociali e della famiglia. Con ciò ponendosi irragionevolmente ed irrimediabilmente in contrasto con la previsione secondo la quale, per l’ipotesi in cui le Regioni a statuto ordinario non definiscano il riparto del contributo complessivamente previsto a loro carico, questo è effettuato, nelle forme già viste, “in proporzione agli impegni di spesa corrente al netto delle spese relative alla missione 12, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, e alla missione 13, Tutela della salute, degli schemi di bilancio delle regioni, come risultanti dal rendiconto generale 2022 o, in caso di mancanza, dall’ultimo rendiconto approvato”⁴³.

Da tali considerazioni, la Corte ha dedotto l’intrinseca contraddittorietà della disciplina in esame, che avrebbe finito per disconoscere il carattere differenziato della spesa costituzionalmente necessaria. Da ciò, la declaratoria di incostituzionalità e la conseguenza secondo la quale nemmeno nel caso in cui la Regione non abbia versato la propria quota del contributo alla finanza pubblica, lo Stato può “rispondere” tagliando risorse destinate alla spesa costituzionalmente necessaria, tra cui quella sanitaria – già, peraltro, in grave sofferenza per l’effetto, come si è visto, delle precedenti stagioni di arditi tagli lineari – dovendo quindi agire su altri versanti che non rivestono il medesimo carattere⁴⁴.

4. Il concetto di “contenuto minimo” o “nucleo irrinunciabile” dei diritti nella giurisprudenza costituzionale

Di recente, dunque, la Corte costituzionale ha confermato che “[è] la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”. E infatti solo da questo stesso assunto essa ha ricavato la conseguenza secondo la quale tali diritti, e in particolare il diritto alla salute, coinvolgendo primarie esigenze della persona umana, non possono essere sacrificati “fintanto che esistono risorse che il decisore politico ha la disponibilità di utilizzare per altri impieghi che non rivestono la medesima priorità”. E, conseguentemente, l’inciso secondo cui in un contesto di risorse che sempre più si assottigliano, per fare fronte a esigenze di contenimento della spesa pubblica dettate anche da vincoli euro unitari, devono essere prioritariamente ridotte le altre spese indistinte, rispetto a quella che si connota come funzionale a garantire il fondamentale diritto alla salute di cui all’art. 32 della Costituzione.

⁴¹ *Ibidem*

⁴² *Ibidem*

⁴³ *Ibidem.*

⁴⁴ *Ibidem.*

Proprio da tali premesse, invero, secondo la Corte, consegue che non può superare il vaglio di legittimità costituzionale una disposizione, la quale sancisce che il recupero di un contributo – posto a carico della finanza regionale e non corrisposto dalle Regioni – avvenga a valere sulle risorse necessarie per il finanziamento dei diritti sociali, delle politiche sociali e della famiglia, nonché della tutela della salute.

Così, il Giudice delle leggi ha avuto modo di ritornare sul tema del carattere differenziato della “spesa costituzionalmente necessaria” a garanzia dell’effettività dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali, siccome individuati dal legislatore nazionale. E questi nuovi spunti si inseriscano in uno sviluppo della giurisprudenza costituzionale sulla sostenibilità del c.d. *welfare state* complesso e non sempre lineare. Di tale evoluzione, tuttavia, si ritiene di dovere dare conto – seppure brevemente e nei limiti che in questa sede interessano – per inquadrare correttamente il “materiale” offerto dalla Corte. Ma anche allo scopo di definire con maggiore precisione perché si ritiene che la stessa abbia aggiunto un nuovo importante tassello in un “intricato mosaico” – rappresentato appunto dall’indirizzo sul tema – senza per vero operare una soluzione di continuità.

A questo proposito, va da subito messo in luce come il Giudice costituzionale non abbia mai sottaciuto che le scelte legislative in materia di garanzia dei diritti sociali siano finanziariamente condizionate. Anzi tale aspetto emergerebbe proprio dalla definizione di diritti sociali accolta dalla costante giurisprudenza costituzionale. Secondo la Corte, invero, il *proprium* di tali diritti sarebbe quello di caratterizzarsi “per il fatto di essere condizionati dall’attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell’interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento”⁴⁵.

Il Giudice delle leggi ha sempre avuto cura di specificare che ciò non implica una degradazione della tutela primaria assicurata dalla Costituzione a una puramente legislativa, ma comporta che l’attuazione della tutela, costituzionalmente obbligatoria, di un determinato bene avvenga “gradualmente”, vale a dire “a seguito di un ragionevole bilanciamento con altri interessi o beni che godono di pari tutela costituzionale e con la possibilità reale e obiettiva di disporre delle risorse necessarie per la medesima attuazione”⁴⁶. È proprio tale bilanciamento a potere essere soggetto al sindacato della Corte nelle forme e nei modi propri all’uso della discrezionalità legislativa.

Merita però di essere immediatamente messo in luce come la Corte costituzionale abbia individuato un limite alla discrezionalità connaturata alla funzione legislativa nella materia *de qua*. Detto limite è stato rintracciato nella nozione di “contenuto minimo” o “nucleo essenziale”, “irrinunciabile” dei diritti in questione⁴⁷.

⁴⁵ Corte costituzionale, sentenze n. 175 del 1982, n. 212 del 1983 e n. 1011 del 1988.

⁴⁶ Corte costituzionale, sentenze n. 27 del 1975, nn. 226 e 559 del 1987, n. 992 del 1988, n. 319 del 1989, nn. 127 e 298 del 1990.

⁴⁷ La giurisprudenza costituzionale si è invero occupata di contenuto essenziale anche in riferimento a diritti non riconnessi alla categoria dei c.d. diritti a prestazioni positive o diritti sociali. Sia consentito, a questo proposito, richiamare la sentenza n. 235 del 1988, con la quale la Corte costituzionale ha riconosciuto che è proprio dei diritti inviolabili di essere automaticamente incorporati, quanto meno nel loro contenuto essenziale, anche negli ordinamenti giuridici autonomi, speciali o comunque diversi da quello statale. In quella occasione, in particolare, il Giudice delle leggi ha avuto modo di affermare come la natura di diritto politico fondamentale riconosciuto e garantito con i caratteri propri dell’invulnerabilità (ex art. 2 Cost.) propria del diritto di elettorato passivo, costituisce un preciso limite alla possibilità del legislatore regionale di disciplinarne l’esercizio, pur nell’ambito di una competenza di tipo esclusivo. Questi non può, infatti, disporre deroghe ai principi vigenti nell’ordinamento generale (statale), se non in presenza di situazioni del tutto peculiari alla regione e, in ogni caso, in modo che non ne risultino irragionevoli discriminazioni nel godimento del diritto o restrizioni non giustificate dal fine di garantire interessi generali meritevoli di tutela costituzionale. - v. anche in materia S. nn. 105/1957, 26/1965, 60/1966; 108/1969; 189/1971; 45/1977; 171/1984; 20 e 162/1985. Analogamente, con la pronuncia n. 417 del 1993, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le censure mosse avverso la previsione del requisito dell’iscrizione all’associazione da almeno tre mesi – cui l’art. 14, comma primo, ultimo periodo, della L. reg. Puglia 11 dicembre 1984 n. 52 subordinava la fruizione dei servizi turistici e ricettivi agevolati erogabili ai propri iscritti

In particolare, l'idea che esista un nucleo irriducibile dei diritti fondamentali, il quale deve essere uniformemente garantito su tutto il territorio nazionale è emersa nella giurisprudenza costituzionale a partire dalla storica sentenza n. 116 del 1967. Con tale pronuncia, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia di una disposizione statale che riservava al Ministero della sanità “le attribuzioni in materia di classificazione degli ospedali nonché i provvedimenti intesi ad assicurare in tutto il territorio nazionale una adeguata assistenza ospedaliera”.

In quella occasione, il Giudice delle leggi ha avuto modo di specificare che la riserva allo Stato dei provvedimenti intesi ad assicurare in tutto il territorio nazionale una adeguata assistenza ospedaliera, trovava – a quel tempo – il suo fondamento, “oltre che nel rispetto dell'interesse nazionale, nell'obbligo che ogni Regione ha di osservare, senza esclusione delle materie per le quali è riconosciuta una competenza legislativa primaria, le riforme economico-sociali della Repubblica, alla quale la Costituzione impone di tutelare la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività e di garantire cure gratuite agli indigenti (art. 32)”. È proprio sulla scorta di tale assunto, invero, che la Corte ha affermato che “tanto l'assistenza ospedaliera quanto la struttura sanitaria, che sono tra loro connesse, non possono mutare, *nell'essenziale*, da regione a regione”.

È però solo con la sentenza n. 304 del 1994 che la giurisprudenza costituzionale in tema di contenuto minimo o nucleo essenziale dei diritti si è intersecata con l'indirizzo relativo alla garanzia dei c.d. diritti a prestazione. La questione di legittimità costituzionale riguardava la tutela del diritto alla salute e, in particolare, una disposizione regionale che consentiva che le strutture sanitarie regionali potessero autorizzare il ricorso a strutture esterne altamente qualificate, limitatamente alle consulenze sul programma terapeutico-riabilitativo e ad interventi specifici sul paziente, con esclusione delle prestazioni curative con carattere di continuità e prolungate nel tempo.

Nella decisione da ultimo richiamata, dapprima, la Corte ha ricordato il proprio orientamento sui c.d. diritti a prestazioni positive, secondo il quale questi divengono per il cittadino “pieni e incondizionati” solo nei limiti in cui lo stesso legislatore predisponga adeguate possibilità di fruizione delle richiamate prestazioni. Ciò, attraverso una non irragionevole opera di bilanciamento fra i valori costituzionali e di commisurazione degli obiettivi conseguentemente determinati alle risorse esistenti. La stessa, tuttavia, ha poi colto l'occasione per precisare che le esigenze relative all'equilibrio della finanza pubblica possono condizionare le scelte legislative in relazione alla garanzia dello stesso diritto. Purtuttavia, nel bilanciamento dei valori costituzionali operato dal legislatore, esse non possono avere un peso assolutamente preponderante, tale da comprimere *il nucleo essenziale del*

dalle associazioni non di lucro operanti a livello nazionale per finalità ricreative, culturali, religiose o sociali. A tale decisione, la Corte è giunta, infatti, proprio considerando che la stessa disposizione non fosse in grado di incidere “sul contenuto essenziale e tipico della libertà di associazione garantita dall'art. 18 Cost., riguardando l'erogazione di speciali benefici riconosciuti dalla legge ordinaria nonché il particolare regime delle attività economiche ordinariamente svolte dalle agenzie di viaggio e turismo ed eccezionalmente consentite, a favore dei propri iscritti, alle associazioni non di lucro”.

Sul differente rilievo assunto dalla determinazione del contenuto essenziale dei diritti sociali, v. O. CHESSA, La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi e implicazioni di un difficile bilanciamento, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 1998, p. 1177. L'Autore sottolinea che «poiché fra i diritti di libertà e i diritti sociali esistono differenze di struttura, il problema del contenuto essenziale non può porsi allo stesso modo. Per quanto riguarda i diritti di libertà il “contenuto essenziale” è un limite costituzionale agli interventi legislativi che *ab externo* comprimono in misura irragionevole sfere di libertà non create dalla legge ma ad essa preesistenti in quanto riconosciute e protette dalla Costituzione: il rimedio (a tutela del contenuto essenziale) è quindi l'annullamento della legislazione irragionevolmente restrittiva. Nei diritti sociali, invece, il contenuto essenziale presuppone l'intervento legislativo come condizione necessaria di attuazione e non come condizione eventuale della loro limitazione e si configura pertanto sia come limite costituzionale alle decisioni legislative di ridurre il grado di tale intervento oltre una soglia minima di tutela (sociale), se già esiste una “soddisfacente” disciplina attuativa, sia come obbligo costituzionale per il legislatore di apprestare una adeguata disciplina attuativa dei diritti di prestazione, qualora questa dovesse mancare».

diritto alla salute connesso all'inviolabile dignità della persona umana. Se così fosse, invero, ci si troverebbe di fronte a un esercizio macroscopicamente irragionevole della discrezionalità legislativa.

5. La nozione di “contenuto essenziale” dei diritti come limite impenetrabile delle scelte legislative

È stata sottolineata la “mutevole fisionomia”⁴⁸ che il concetto di nucleo essenziale dei diritti ha assunto nella giurisprudenza costituzionale.

Esso è stato invocato in pronunce che hanno riguardato disposizioni con le quali il legislatore ha inteso limitare l'accesso a certe prestazioni sanitarie o socioassistenziali, in particolare degli stranieri. Così, a mero titolo esemplificativo, la Corte ha avuto modo di ricordare che esiste “un nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto”⁴⁹. Quest'ultimo deve essere riconosciuto “anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso”⁵⁰. Al contempo, però, la medesima nozione è stata richiamata anche nell'ambito di giudizi di ammissibilità di *referendum* abrogativi. Segnatamente, ciò è avvenuto quando questi ultimi avevano ad oggetto disposizioni strumentali alla garanzia di diritti sociali e allo scopo di assicurare che non si producesse un *vulnus* alla garanzia del loro nucleo minimo⁵¹.

È altrettanto vero che, con riferimento al tema in questione, il nodo è sempre stato quello della sua esatta individuazione. Per un verso, la dottrina ha rilevato come il concetto in parola appaia “non traducibile in significati univoci, oggettivi, e soprattutto definitivi”⁵². Per altro verso, la Corte ha accolto una definizione ampia di “nucleo irriducibile” dei diritti sociali, ritenendo che in tale concetto rientri ogni “componente essenziale per assicurare l'effettività”⁵³ dei diritti medesimi. Dunque, la stessa si è limitata nel tempo a rintracciarne caso per caso i confini in relazione ai singoli diritti presi in considerazione⁵⁴.

⁴⁸ D. MESSINEO, *La garanzia del “contenuto essenziale” dei diritti fondamentali. Dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni*, Torino, 2012, 89.

⁴⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 269 del 2010.

⁵⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 252 del 2001.

⁵¹ Si richiama, sotto questo profilo, la sentenza n. 26 del 1981, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la richiesta massimale tendente all'abrogazione della legge n. 194 del 1978 nell'intera parte in cui disciplina e consente - a certe condizioni - l'interruzione volontaria della gravidanza. La richiesta, in particolare, riguardava la completa abrogazione dell'art. 6 della legge 194/1978 che, col prevedere l'aborto terapeutico da praticarsi quando la gravidanza od il parto comportino grave pericolo per la vita ovvero quando siano accertati processi patologici che determinino grave pericolo per la salute fisica o psichica della gestante, ha dato attuazione, nel suo contenuto normativo essenziale, al primo comma dell'art. 32 Cost., dettando una disciplina che si adegua, per ciò che riguarda la tutela del diritto alla salute della gestante, a quella risultante dalla sentenza n. 27 del 1975, e tendendo quindi dunque, a restaurare una disciplina penale dichiarata costituzionalmente illegittima. In quella occasione, la Corte costituzionale ha concluso che “l'art. 6 della legge n. 194/1978, tutelando non solo la vita, ma anche la salute, rappresenta quindi nel suo contenuto essenziale una norma costituzionalmente vincolata, con la conseguenza che l'intera richiesta massimale deve essere dichiarata inammissibile”.

⁵² A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, n. 6, 2003, 1109.

⁵³ Sentenza n. 206 del 2019.

⁵⁴ S. ARU, “Livelli minimi” (di garanzia), “livelli essenziali” (delle prestazioni) e “nucleo irriducibile” (dei diritti): concetti giuridici distinguibili?, in *Federalismi.it*, n. 30/2025, 63. Va sottolineato che l'Autore evidenzia come la dottrina abbia proposto due diversi modelli ricostruttivi, proponendo la teorica della concezione assoluta e relativa del contenuto essenziale dei diritti. In particolare “secondo i sostenitori del primo indirizzo, il “contenuto essenziale” definirebbe il nucleo incomprimibile di tutela di ciascun diritto, che sarebbe individuabile a priori, in astratto e sarebbe sottratto a qualsiasi operazione di bilanciamento con altri interessi confliggenti, ancorché di natura costituzionale⁸⁹. In questa prospettiva, la delimitazione del contenuto essenziale sarebbe, dunque, operata a prescindere dalle relazioni che il singolo diritto intrattiene con altri interessi giuridicamente rilevanti. Viceversa, secondo i sostenitori della concezione relativa⁹⁰,

Non si può entrare nel merito di una questione che ha lungamente coinvolto la pubblicistica, la quale ha discettato anche sul carattere assoluto o relativo del concetto in esame, sull'ampiezza della discrezionalità di cui il legislatore gode nella sua perimetrazione, nonché sul ruolo che il sindacato di legittimità costituzionale può assumere in questo contesto⁵⁵. Cionondimeno, non sembra potersi mettere in dubbio che la nozione di “contenuto essenziale” dei diritti sociali sia venuta a configurarsi nella giurisprudenza costituzionale alla stregua di un limite impenetrabile delle scelte legislative⁵⁶. In quest'ottica, la Corte ha negato che le stesse possano superare il vaglio di legittimità costituzionale, se lesive del nucleo irrinunciabile dei diritti medesimi.

Così, la Corte è giunta a sostenere come ad essa non sia dato “sovrapporre le proprie valutazioni di merito a quelle che spettano e sono riservate al legislatore nelle determinazioni volte a predisporre i mezzi necessari a far fronte alle obbligazioni dello Stato nella materia dei cosiddetti diritti sociali”⁵⁷. Solo il legislatore è, infatti, “costituzionalmente abilitato a compiere gli apprezzamenti necessari a comporre nell'equilibrio del bilancio le scelte di compatibilità e di relativa priorità nelle quali si sostanziano le politiche sociali dello Stato”⁵⁸. Nel rispetto dell'ampia discrezionalità riconosciuta al legislatore, tuttavia, il Giudice costituzionale si è detto competente, in sede di sindacato di legittimità costituzionale delle opzioni regolatorie dallo stesso selezionate, a garantire la misura minima essenziale di protezione delle situazioni soggettive che la Costituzione qualifica come diritti, misura minima al di sotto della quale si determinerebbe, con l'elusione dei precetti costituzionali, la violazione di tali diritti⁵⁹.

Sintetizzando, la dottrina ha chiarito che il nucleo duro dei diritti sociali rappresenta “la soglia al di sotto della quale la programmazione politica e la gestione amministrativa dei diritti non possono scendere senza scivolare nella patologia costituzionale, restando in astratto possibile che la concretizzazione del diritto si innalzi”⁶⁰.

Dunque, nel tempo la Corte costituzionale ha definito il limite alla discrezionalità legislativa in materia di diritti sociali, che si è affiancato al tradizionale canone del rispetto del principio di eguaglianza. Ciò, richiamando il nucleo minimo, essenziale ed intangibile, di ciascun diritto fondamentale che, “costituendo ambito inviolabile della dignità umana, deve rimanere incomprimibile ed insuscettibile di sacrifici nel bilanciamento con altri interessi”⁶¹.

il contenuto essenziale dei diritti «andrebbe definito caso per caso, alla stregua del generale canone di proporzionalità, avendo riguardo alle circostanze di fatto e di diritto che informano i peculiari conflitti di interessi di volta in volta esaminati”.

⁵⁵ Sugli stessi temi, O. CHESSA, *La misura minima essenziale dei diritti sociali*, cit., 1181 ss.; S. ARU, “Livelli minimi” (di garanzia), “livelli essenziali” (delle prestazioni) e “nucleo irriducibile” (dei diritti): concetti giuridici distinguibili?, cit., 63 ss.; A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997, 98 ss.; ID, *Diritti inviolabili*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, XI, Roma, 1990, 33 ss.; F. DAL CANTO, *I livelli essenziali di assistenza sociale, tra Costituzione, legislazione e prassi applicativa*, in E. ROSSI (a cura di), *Politiche sociali e terzo settore nel territorio livornese. Una ricognizione*, Pisa, 2007, 53 ss.; I. MASSA PINTO, *La discrezionalità politica del legislatore tra tutela costituzionale del contenuto essenziale e tutela ordinaria caso per caso dei diritti nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 1998, 1313 ss.; D. MESSINEO, *Garanzia del contenuto essenziale e tutela multilivello dei diritti fondamentali*, 2010, 56 ss.; C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino, 2000, 129 ss.; P. GROSSI, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Padova, 1972, 149 ss.

⁵⁶ L. MADAU, “È la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”. *Nota a Corte cost. n. 275/2016*, in *Osservatorioaic.it*, 5.

⁵⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 27 del 1998.

⁵⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 185 del 1998.

⁵⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 27 del 1998.

⁶⁰ C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Rivista AIC*, 4/2013, 10.

⁶¹ L. MADAU, “È la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”. *Nota a Corte cost. n. 275/2016*, cit., 9. L'Autore richiama in questo senso la sentenza n. 304/1994: in essa, la Corte ha infatti asserito che, se le esigenze relative alla salvaguardia dell'equilibrio finanziario “avessero un peso assolutamente preponderante, tale da comprimere il nucleo essenziale del diritto alla salute

Va aggiunto che ad avviso del Giudice delle leggi il suddetto limite si radica ogni qualvolta la garanzia di un diritto fondamentale imponga l'intervento finanziario dello Stato. Nello specifico esso deriva dalla combinazione fra l'articolo della Costituzione che definisce il diritto di volta in volta preso in esame e l'art. 2 della Costituzione, ma anche e soprattutto il secondo comma dell'art. 3 Cost. Quest'ultimo, com'è noto, impone di "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese"⁶².

6. La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dopo la riforma del Titolo V

In questo quadro, si sono inserite poi la revisione del Titolo V della Costituzione, ad opera della legge costituzionale n. 3 del 2001 e la riforma dell'art. 81 della Costituzione, con la legge costituzionale n. 1 del 2012. Per un verso, invero, il concetto di "livello essenziale delle prestazioni" è comparso nel Testo costituzionale all'art. 117, secondo comma, lett. m) quale titolo competenziale riconosciuto al legislatore statale e all'art. 120 Cost. per l'eventuale esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Governo. Per altro verso, l'avvenuta costituzionalizzazione espressa del principio dell'equilibrio di bilancio, ad opera della legge costituzionale n. 1 del 2012, ha posto nel dubbio il mantenimento da parte della Corte dello stesso orientamento in relazione ai diritti sociali.

In questo rinnovato contesto, allora, la Corte è stata chiamata a ricostruire la portata semantica del lemma richiamato in Costituzione "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", anche alla luce della propria giurisprudenza sull'esistenza di un "nucleo irrinunciabile" degli stessi diritti. Al contempo, però, essa ha anche dovuto tenere conto di un quadro nel quale le risorse sono state sempre più esigue e limitate, per fare fronte a esigenze di contenimento della spesa pubblica, funzionali ad assicurare l'equilibrio di bilancio dettate anche da vincoli euro-unitari⁶³.

Sotto il primo profilo, la Corte ha, fin da subito, chiarito che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui alla lett. m) non rappresenta una materia in senso stretto. Viceversa, essa deve essere considerata una competenza statale "idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore deve 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"⁶⁴. In altri termini, il Giudice delle leggi ha da subito riconosciuto la trasversalità dell'ambito competenziale menzionato. Così, facendo rientrare così il titolo in questione nel novero di quelle che la giurisprudenza costituzionale ha definito come "materie non materie" o "materie-funzione"⁶⁵. Rispetto a queste ultime, com'è noto, "si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando

connesso all'inviolabile dignità della persona umana, ci si troverebbe di fronte a un esercizio macroscopicamente irragionevole della discrezionalità legislativa".

⁶² Corte costituzionale, sentenza n. 206 del 2019.

⁶³ L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015.

⁶⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 282 del 2002. Sul tema v. P. CAVALIERI, *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, in *Associazione dei costituzionalisti.it*.

⁶⁵ V. M. BELLETTI, *I "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali..." alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile...*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 3-4/2003, 619. L'Autore rileva che "il riconoscimento in capo al legislatore statale del compito di determinare in via esclusiva i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", se, da un lato, conferma la detta competenza regionale in materia di diritti fondamentali, dall'altro lato, chiarisce comunque che per la Regione la citata attività di conformazione troverà il suo naturale svolgimento in senso migliorativo dei livelli fissati dallo Stato".

Sullo stesso tema, cfr. L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 3/2019, 578, il quale afferma che "non dobbiamo parlare di intere materie, di blocchi di materie, ma [...] di funzioni precisamente individuate, individuando anche i margini, i vincoli e le relazioni con le discipline stabilite dallo Stato".

allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale”⁶⁶.

Nella stessa ottica, la Corte ha riconosciuto che l'art. 117, secondo comma, lettera m) rappresenta un parametro costituzionale invocabile solo in relazione a specifiche prestazioni delle quali le norme statali definiscono il livello essenziale di erogazione⁶⁷. Viceversa, non possono ricondursi allo stesso titolo di legittimazione le disposizioni che, non determinando alcun livello di prestazione, incidano invece direttamente sull'assetto organizzativo e gestorio demandato alla potestà legislativa delle Regioni.

Si pensi ad esempio alla disciplina concernente l'individuazione degli *standard* organizzativi e qualitativi degli enti operanti nel campo dei servizi educativi e di istruzione⁶⁸.

In definitiva, la strumentalizzazione della materia *de qua* allo scopo appena richiamato ha assunto un'importanza inedita nella giurisprudenza costituzionale. Per tale ragione, il Giudice costituzionale si è costantemente espresso nel senso di ritenere che, con il titolo di legittimazione dell'intervento statale in questione, sia stato attribuito al legislatore nazionale “un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto”⁶⁹.

Così, l'esercizio della competenza statale in esame è stato inteso come meccanismo idoneo ad assicurare il superamento dei divari esistenti tra i sistemi regionali come conseguenza del decentramento dell'organizzazione in alcuni ambiti.

Si pensi ad esempio alla sanità pubblica. Proprio in ambito sanitario si realizza un intreccio tra profili costituzionali e organizzativi, dal quale discende che la funzione sanitaria pubblica è esercitata su due livelli di governo: quello statale e quello regionale. Il primo definisce le prestazioni che il Servizio sanitario nazionale è tenuto a fornire ai cittadini – cioè i livelli essenziali di assistenza – e l'ammontare complessivo delle risorse economiche necessarie al loro finanziamento. Al secondo, invece, pertiene il compito di organizzare sul territorio il rispettivo servizio e garantire l'erogazione delle prestazioni nel rispetto degli *standard* costituzionalmente conformi⁷⁰.

7. Segue

In estrema sintesi, la Corte costituzionale è sempre stata netta nel riconoscere che il titolo di legittimazione di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione attribuisca al legislatore nazionale uno strumento fondamentale. Si fa riferimento ad un meccanismo astrattamente idoneo ad assicurare il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto⁷¹.

Diverso discorso deve farsi in riferimento al rapporto tra i livelli essenziali delle prestazioni e il c.d. “nucleo irriducibile” dei diritti sociali. Ed invero, sembra necessario ammettere che, per lungo tempo, il Giudice delle leggi abbia mantenuto una certa ambiguità sul punto.

Dapprima, esso ha chiarito che la discrezionalità che il legislatore nazionale incontra nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni trova limite nella necessaria garanzia del contenuto essenziale dei diritti sociali. In questo senso, ha fin da subito messo in luce come la tutela del nucleo irrinunciabile dei diritti si imponga al legislatore nazionale anche nell'esercizio della

⁶⁶ *Ex multis*, Corte costituzionale sentenze n. 171 del 2012, n. 235 del 2011, n. 225 del 2009, n. 12 del 2009.

⁶⁷ *Ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenze n. 10 del 2010, n. 328 del 2006, n. 285 e n. 120 del 2005 e n. 423 del 2004.

⁶⁸ Corte costituzionale sentenze n. 284 del 2016 e n. 120 del 2005.

⁶⁹ Corte costituzionale, sentenze n. 10 del 2010, n. 322 del 2009, n. 328 del 2006, n. 134 del 2006, n. 285 del 2005 e n. 120 del 2005.

⁷⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 62 del 2020.

⁷¹ Corte costituzionale, sentenze n. 322 del 2009, n. 328 del 2006, n. 134 del 2006, n. 285 del 2005 e n. 120 del 2005.

competenza normativa di cui alla lett. m) del secondo comma dell'art. 117 Cost.. Così è possibile interpretare le conclusioni cui la Corte è pervenuta nella sentenza n. 275 del 2016.

Con tale pronuncia, essa ha dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 38, commi terzo e quarto, Cost. – l'art. 6, comma 2-*bis*, della legge reg. Abruzzo n. 78 del 1978, limitatamente all'inciso “, nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa”. La disposizione censurata dal TAR Abruzzo, condizionando a generiche ed indefinite previsioni di bilancio il finanziamento da parte della Regione del 50% delle spese per il trasporto degli studenti disabili sostenute dalle Province (in conformità alla pianificazione disciplinata dallo stesso legislatore regionale), aveva infatti leso il fondamentale diritto all'istruzione del disabile. Ciò, comportando che la fruizione del servizio di assistenza e trasporto dello studente disabile – ascrivibile al nucleo indefettibile di garanzie per l'effettività del medesimo diritto – venisse a dipendere da scelte finanziarie della Regione.

Per quanto più in questa sede interessa, in quella occasione, il Giudice delle leggi ha sostenuto che affinché l'affermazione del diritto all'istruzione del disabile – consacrato nell'art. 38 Cost. e tutelato anche a livello internazionale dall'art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità – non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale, spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione e attuazione di tale diritto. Ad avviso della Corte, tuttavia, “sebbene il legislatore goda di discrezionalità nell'individuazione delle misure per la tutela dei diritti delle persone disabili, detto potere discrezionale trova un limite invalicabile nella necessità di coerenza intrinseca [...] con la disposizione con la quale viene specificato *il nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati*”⁷².

Più in generale ma nella stessa direzione, in alcune decisioni successive, il Giudice costituzionale si è espresso nel senso di ritenere che è vero che solo il legislatore nazionale è “costituzionalmente abilitato a compiere gli apprezzamenti necessari a comporre nell'equilibrio del bilancio le scelte di compatibilità e di relativa priorità nelle quali si sostanziano le politiche sociali dello Stato”⁷³. Purtuttavia, tale principio non si traduce nel fatto che le scelte che questo compie siano sottratte al vaglio di legittimità.

Al contrario, pur nel rispetto dell'ampia discrezionalità *de qua*, la Corte si è riservata il compito, nell'esercizio del controllo di costituzionalità sulle leggi, di garantire la *misura minima essenziale* di protezione delle situazioni soggettive che la Costituzione qualifica come diritti. E difatti si tratta della misura minima al di sotto della quale “si determinerebbe, con l'elusione dei precetti costituzionali, la violazione di tali diritti”⁷⁴.

8. Il controverso rapporto con il nucleo minimo dei diritti nella giurisprudenza costituzionale meno recente

Dunque, secondo la giurisprudenza costituzionale richiamata, “livelli essenziali” delle prestazioni e “contenuto essenziale” del diritto possano coincidere. Inoltre, nella determinazione dei primi, il legislatore nazionale è vincolato alla garanzia del secondo. Di contro, a rimanere nell'ombra è stata, per lungo tempo, la possibilità che a livello statale venissero individuati livelli essenziali delle prestazioni in grado di assicurare *standard* di tutela degli stessi diritti superiori. Vale a dire che i due concetti debbano necessariamente coincidere.

⁷² Corte costituzionale, sentenza n. 275 del 2016.

⁷³ Corte costituzionale, sentenza n. 27 del 1998

⁷⁴ Sentenza n. 27 del 1988. Sui limiti del controllo operato dal Giudice delle leggi nella materia in esame si richiama M. LUCIANI, *Avviso ai naviganti del Mar pandemico*, in *Questione giustizia*, n. 2, 2020, 8 che evidenzia come “il controllo giurisdizionale del bilanciamento legislativo, pertanto, lungi dal sostituirsi all'azione del legislatore nell'operare direttamente la scelta ordinante in concreto i diritti e i principi costituzionali (in astratto essa è stata già compiuta dalla Costituzione), deve accertare anzitutto il rispetto della Costituzione e poi la coerenza, la logicità, la completezza, la corrispondenza tra il mezzo e il fine, la fondazione su dati di fatto veridici”.

Pare che, a lungo, il Giudice costituzionale abbia sovrapposto i piani della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e della garanzia del nucleo minimo irrinunciabile dei diritti sociali. È in questa prospettiva, infatti, che possono interpretarsi alcuni passaggi motivazionali delle pronunce della Corte nelle quali, nel valutare negativamente il perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP, ha affermato che i livelli essenziali “indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, *nonché il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivi tali diritti*”⁷⁵.

Nello stesso senso, possono intendersi le affermazioni svolte dalla Corte, in merito alla riconduzione del titolo competenziale di cui alla lett. m) del secondo comma dell’art. 117 Cost. alle c.d. materie trasversali. Secondo queste ultime, “il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare in modo generalizzato sull’intero territorio nazionale, il *godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti*, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle”⁷⁶.

Sembra allora che, nella giurisprudenza costituzionale, sia rimasta durevolmente oscura la distinzione tra “livelli essenziali delle prestazioni” e “nucleo irrinunciabile” dei diritti sociali. Dalla prospettiva che si sta assumendo, in quel periodo, la Corte si era mostrata vicina a quelle impostazioni dottrinali che promuovono la piena ed esatta sovrapposibilità dei due concetti. Sul punto, invero, deve essere sottolineato che parte della pubblicistica ha promosso l’idea che “il rapporto tra *Wesensgehalt* del diritto e livelli essenziali delle prestazioni è di sostanziale identità, avendo cura di precisare che, mentre il primo concetto, pur necessitando di contestualizzazioni e precisazioni, si presta a una formalizzazione e concettualizzazione, il secondo trova nel contesto e nell’attuazione concreta gli elementi della sua definizione operativa”⁷⁷.

Diversamente, si obietta che il nucleo irrinunciabile dei diritti, “individuabile, seppure entro contorni non definibili una volta per tutte, quale nucleo di un diritto costituzionale” non possa “essere intaccato nemmeno nelle operazioni di bilanciamento con altri principi, diritti o interesse costituzionali. Si tratta, più precisamente, di un limite invalicabile dalla stessa discrezionalità del legislatore. I livelli essenziali, che pure pongono più di un delicato problema di bilanciamento, sostanziano invece una misura di garanzia di un diritto a livello della legislazione ordinaria, che ben può espandersi entro il minimo fissato dalla Costituzione”⁷⁸. Questa differente analisi sostiene che la definizione dei livelli essenziali di cui alla lett. m) sia “estranea alla problematica dell’individuazione di un contenuto essenziale dei diritti fondamentali, e cioè di quel contenuto dei diritti medesimi che non può essere limitato dal legislatore in sede di attuazione delle norme costituzionali”⁷⁹. Ciò in quanto “l’assegnazione al legislatore nazionale della competenza a determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti non implica che le prestazioni così individuate entrino a fare parte del nucleo essenziale dei diritti”⁸⁰.

9. Un punto di svolta nella giurisprudenza costituzionale: la sentenza n. 192 del 2024

Va certamente sottolineato il cambio di passo operato dalla giurisprudenza costituzionale più recente. Ed invero un punto di svolta nel quadro che si sta provando a tratteggiare è rappresentato

⁷⁵ Corte costituzionale, sentenze n. 220 del 2021, n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020.

⁷⁶ Corte costituzionale, sentenze n. 121 del 2014, n. 322 del 2009 e n. 282 del 2002.

⁷⁷ R. BALDUZZI, *La determinazione settoriale dei livelli essenziali delle prestazioni: il settore della sanità*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, Milano, 2003, 255 ss.

⁷⁸ F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, 2004, 119. Ricostruisce in questi termini le posizioni dottrinali in esame S. ARU, “Livelli minimi” (di garanzia), “livelli essenziali” (delle prestazioni) e “nucleo irriducibile” (dei diritti): concetti giuridici distinguibili?, *cit.*, 68.

⁷⁹ A. ROVAGNATI, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla salute*, *cit.*, p. 1163. V. S. ARU, “Livelli minimi” (di garanzia), “livelli essenziali” (delle prestazioni) e “nucleo irriducibile” (dei diritti): concetti giuridici distinguibili?, *cit.*, 68.

⁸⁰ *Ibidem*.

dalla pronuncia n. 192 del 2024. Con tale decisione, tra l'altro e per quanto in questa sede più interessa, la Corte ha provveduto a differenziare i concetti di “nucleo irrinunciabile” dei diritti e di “livelli essenziali” delle prestazioni. Ciò, nel contesto di una decisione nella quale la stessa ha avuto modo di prendere posizione intorno al rilievo che assume la determinazione dei LEP in una prospettiva di garanzia del regionalismo differenziato. E, in particolare, nell'ambito di un ordinamento costituzionale che non promuove un “regionalismo duale” in cui tra una regione e l'altra esistono delle paratie stagne a dividerle.

La Costituzione repubblicana promuove, invero – per stessa ammissione del Giudice delle leggi – un regionalismo cooperativo, che dà ampio risalto al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni e che deve concorrere alla attuazione dei principi costituzionali e dei diritti che su di essi si radicano⁸¹.

Nella decisione che si sta richiamando, la Corte costituzionale ha ricordato che l'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. attribuisce allo Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, al fine di conciliare l'uguaglianza tra i privati con l'autonomia degli enti territoriali e di garantire uno *standard* uniforme delle prestazioni relative ai diritti in tutta Italia, tenendo conto delle risorse disponibili. E, una volta determinati dal legislatore statale, i LEP rappresentano una soglia vincolante che dev'essere rispettata dalle autonomie territoriali.

Il Giudice costituzionale ha poi, però, soggiunto che il nucleo minimo del diritto, limite derivante dalla Costituzione, va garantito a prescindere da considerazioni di ordine finanziario⁸². Dunque, i LEP sono un vincolo posto dal legislatore statale, tenendo conto delle risorse disponibili, al legislatore regionale e alla pubblica amministrazione. Dalla loro determinazione origina, poi, il dovere della Repubblica di garantirne il finanziamento.

In questo senso, la Corte ha accolto la tesi secondo la quale “l'essenzialità è un attributo che segue la determinazione legislativa, non la precede”⁸³. Ed invece, il nucleo minimo del diritto rappresenta un limite posto direttamente dallo stesso Testo costituzionale “che si rivolge anche al legislatore nazionale, il quale è tenuto ad osservare il suddetto limite nelle scelte normative relative alla tutela dei diritti sociali, ivi compresa l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni secondo i vincoli di bilancio”⁸⁴.

Ad avviso del Giudice costituzionale, d'altro canto, solo la distinzione tra LEP e nucleo minimo del diritto consente di non svuotare di senso la competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. Difatti, se i due concetti coincidessero, tale norma attribuirebbe al legislatore statale il mero compito di esplicitare un vincolo già derivante dalle norme costituzionali sui diritti. Ed invece, i LEP rappresentano il frutto di un bilanciamento, da operare tenendo conto delle risorse disponibili,

⁸¹ Proprio in questa prospettiva, ad avviso della Corte, l'interpretazione sistematica delle disposizioni costituzionali pertinenti (art. 116, terzo comma, e art. 117, secondo comma, lett. m, Cost.), lette alla luce dei principi solidaristico, di eguaglianza sostanziale e di unità (artt. 2, 3, secondo comma, e 5 Cost.), conduce a ritenere il nesso tra attuazione del regionalismo differenziato e determinazione dei LEP (relativi alla funzione trasferita) costituzionalmente necessario. Nel momento in cui il legislatore statale conferisce una maggiore autonomia a una determinata regione, con riferimento a una determinata funzione, deve previamente determinare uno standard uniforme di godimento del relativo diritto in tutto il territorio nazionale, in nome di un principio di solidarietà. La determinazione dei LEP (e dei relativi costi standard) rappresenta il necessario contrappeso della differenziazione, una “rete di protezione” che salvaguarda condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale.

Sul tema, v. G. GRASSO, *Costituzione e federalismo. Nell'Italia delle Regioni e dell'Unione europea*, in Amministrazione in cammino, 21 luglio 2009.

⁸² Corte costituzionale, sentenza n. 152 del 2020, n. 275 del 2016, n. 282 del 2002, n. 309 del 1999.

⁸³ S. ARU, “Livelli minimi” (di garanzia), “livelli essenziali” (delle prestazioni) e “nucleo irriducibile” (dei diritti): concetti giuridici distinguibili?, *cit.*, 57.

⁸⁴ *Ibidem*.

risultato della discrezionalità politica del legislatore nella determinazione – secondo canoni di ragionevolezza – dei livelli essenziali⁸⁵.

10. Segue

Con la pronuncia appena richiamata, dunque, la giurisprudenza costituzionale ha operato un significativo cambio di passo nella materia di cui trattasi. Ciò – si ritiene – nel senso di riconoscere che la garanzia del nucleo irrinunciabile dei diritti e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni rappresentino “stadi progressivi di una costruzione sostanzialmente unitaria”, rispetto alla quale il secondo è una proiezione in avanti del primo⁸⁶.

In questo senso, essa sembra avere aderito all’impostazione secondo la quale è possibile seguire “una logica incrementale o per cerchi concentrici: dal contenuto essenziale del diritto, costituzionalmente incomprimibile (che il legislatore statale e regionale devono rispettare), al livello essenziale della prestazione di competenza statale, uniforme ed omogeneo per tutto il territorio (che le Regioni devono rispettare), al livello aggiuntivo di competenza regionale, specifico e differenziato (ma soltanto eventuale)”⁸⁷.

Così, la competenza esclusiva dello Stato di determinazione dei livelli essenziali non precluderebbe alle Regioni di erogare livelli di tutela diversi rispetto a quelli da esso stabiliti⁸⁸ – seppure tale conclusione imponga di riflettere intorno al valore dell’uguaglianza nell’ordinamento costituzionale italiano⁸⁹. Ciò, però, purché siano rispettate allo stesso tempo due diverse condizioni. Da un lato, se le Regioni “possono stabilire prestazioni diverse ed ulteriori rispetto a quelle determinate a livello nazionale”, per esse opera una preclusione definita “verso il basso”⁹⁰. Gli organi

⁸⁵ Corte costituzionale, sentenze n. 194 del 2024, n. 169 del 2017.

⁸⁶ C. PANZERA, *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2013, 1014 ss.

⁸⁷ C. PANZERA, *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, cit., 1015 ss. *Contra* S. ARU, “Livelli minimi” (di garanzia), “livelli essenziali” (delle prestazioni) e “nucleo irriducibile” (dei diritti): concetti giuridici distinguibili?, cit., 35, il quale mette in rilievo che “interpretando i concetti di “contenuto essenziale” e “livello essenziale” sulla base di una logica incrementale, sembra ammettere la possibilità che tali concetti possano coincidere tra loro solo quale ipotesi meramente residuale”. L’Autore sottolinea, diversamente, che, “proprio perché è il legislatore e non la Corte a definire il “contenuto essenziale” del diritto, non siano riducibili a mere eccezioni i casi in cui “livelli essenziali” delle prestazioni e “contenuto essenziale” del diritto si sovrappongono tra loro”.

L’Autore da ultimo menzionato, peraltro, ha precisato come se si sposta il punto di osservazione dalla dimensione interna al solo legislatore statale a quella dei rapporti tra Stato e autonomie regionali, “il livello essenziale costituisce il livello minimo, quando guardato dal punto di vista delle Regioni”, citando in questo senso R. TOSI, *Cittadini, Stato e Regioni di fronte ai “livelli essenziali delle prestazioni...”*, cit., 630. Nell’esercizio della sfera di autonomia ad esse riservata, tuttavia, le Regioni rimangono libere di assicurare standard superiori di tutela nel rispetto del principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio siccome interpretato dal Giudice delle leggi.

⁸⁸ Corte costituzionale, sentenze n. 91 del 2020 e n. 222 del 2013.

⁸⁹ Sul tema della possibilità che politiche regionali siano “volte a garantire livelli aggiuntivi per un miglior soddisfacimento dei diritti”, G. RIVOCCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario*, cit., 250; R. BIFULCO, “Livelli essenziali”, *diritti fondamentali e statuti regionali*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003, 139. *Contra*, G. FERRARA, *A proposito del federalismo fiscale. Sulla riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2009, 5. Secondo G.C. DE MARTIN, *Autonomie malintese e disegualianza: il caso delle regioni speciali*, in *astridrassegna.it*, 7/2017, 3, il principio di eguaglianza “non richiede necessariamente una uniformità formale delle prestazioni pubbliche, quanto piuttosto una garanzia di pari opportunità, ossia una sostanziale adeguatezza ed equivalenza di tali prestazioni in relazione ai diritti spettanti ai cittadini in base alle norme vigenti”. A. SIMONCINI, *Non c’è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e «livelli essenziali» nelle materie regionali*, in *Le Regioni*, n. 6, 2003, 1209 ss. evidenzia che “se la Costituzione individua un livello essenziale che dev’essere garantito su tutto il territorio nazionale, questo vuol dire che può esistere un livello più che essenziale, il livello ordinario di prestazioni, che può variare nel territorio nazionale, ovviamente, secondo una variabilità, per così dire, a “senso unico ascendente”.

⁹⁰ V. CERULLI IRELLI, *Discussant alle relazioni sul primo tema*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, Milano, 2003, 53. Nello stesso senso, G. COMAZZETTO, *La determinazione dei LEP e le prospettive della differenziazione regionale alcuni spunti ricostruttivi*, in *Forum di amministrazioni in*

regionali non possono quindi ridimensionare il livello di tutela già individuato dal legislatore nazionale⁹¹. In ogni caso, poi, le risorse destinate al finanziamento delle prestazioni ulteriori devono assicurare una evidenziazione distinta rispetto a quelle afferenti ai LEP.

In particolare, in relazione all'ambito della sanità pubblica, la Corte ha escluso la facoltà di erogare livelli ulteriori rispetto ai LEA alle Regioni sottoposte a piano di rientro. Con pronunce che non sono andate esenti, per vero, da critiche⁹², essa ha precisato che l'effettuazione di altre spese “non obbligatorie”, in una condizione di risorse contingentate, pone il problema della congruità della copertura della spesa necessaria (art. 81, terzo comma, Cost.). Ciò, considerato che un impiego di risorse per prestazioni non essenziali verrebbe a ridurre corrispondentemente le risorse per quelle essenziali⁹³.

In altri termini, nell'indirizzo del Giudice costituzionale, considerazioni intorno all'effettività della garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni hanno prevalso sulla salvaguardia dei margini di autonomia di cui godono gli enti regionali nella materia *de qua*⁹⁴. In questa ottica la Corte ha escluso che, in un contesto di riequilibrio finanziario, le Regioni possano operare scelte concernenti ulteriori prestazioni da includere nei livelli essenziali determinati dalla cornice normativa statale. D'altro canto, essa è ferma nel ritenere che l'effettività dei diritti sociali sia assicurata non solo dal finanziamento (che costituisce condizione necessaria ma non sufficiente del corretto adempimento della Carta costituzionale), ma anche e dalla corretta ed efficace erogazione delle prestazioni *de quibus*⁹⁵.

cammino, 9 Maggio 2024, 35, che rileva come “la giurisprudenza della Corte, nella misura in cui fa cenno alla necessità di una «valida fonte di determinazione» dei livelli essenziali¹³⁰ e alle «scelte» dello Stato, sembra confermare la tesi per cui tali determinazioni non hanno carattere vincolato ma – quantomeno – discrezionale, nei limiti e secondo i principi stabiliti dalla Costituzione; con la precisazione che, nell'esercizio della competenza in questione, lo Stato incontrerà – verso il basso, per così dire – appunto il limite del necessario rispetto del contenuto minimo essenziale del diritto. Diversamente opinando, la determinazione statale dei Lep altro non sarebbe che un'inutile ripetizione (o ricognizione) dello stesso vincolo del rispetto della Costituzione”

⁹¹ Sul tema, F. PIZZOLATO, *Art. 2 (Diritto alle prestazioni)*, in E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, cit., 129; ID., *La procedura per la determinazione dei livelli essenziali*, cit., 15-16. L'Autore rileva che “la definizione statale dei livelli essenziali è operazione caratterizzata da un elevato tasso di discrezionalità politica e tuttavia pur sempre compresa entro dei “paletti”. In particolare, vi è una soglia al di sotto della quale neppure il legislatore più avaro (o cauto) che si possa immaginare potrebbe sospingere i livelli essenziali e cioè la soglia del contenuto minimo, costituzionalmente necessario”.

⁹² Cfr. S. ARU, “*Livelli minimi*” (*di garanzia*), “*livelli essenziali*” (*delle prestazioni*) e “*nucleo irriducibile*” (*dei diritti*): *concetti giuridici distinguibili?*, cit., 35; 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*, n. 5-6, 2013, 1078 ss.; V. CIACCIO, *Regioni in Piano di rientro e divieto assoluto di prestazioni eccedenti i LEA: quo usque tandem? Note critiche a margine della sent. Corte cost., n. 161 del 2022*, cit., p. 764.

⁹³ Corte costituzionale, sentenza n. 190 del 2022. Sul punto, la Corte richiama l'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, ai sensi del quale le Regioni non possono erogare prestazioni “non obbligatorie”. Inoltre, l'art. 2, comma 80, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)”, stabilisce altresì che gli interventi individuati dal piano di rientro sono assolutamente obbligatori. È da tali rilievi che la Corte deduce che l'effettuazione di altre spese, in una condizione di risorse contingentate, pone anche il problema della congruità della copertura della spesa “necessaria” (art. 81, terzo comma, Cost.), posto che un impiego di risorse per prestazioni “non essenziali” verrebbe a ridurre corrispondentemente le risorse per quelle essenziali.”

⁹⁴ S. ARU, “*Livelli minimi*” (*di garanzia*), “*livelli essenziali*” (*delle prestazioni*) e “*nucleo irriducibile*” (*dei diritti*): *concetti giuridici distinguibili?*, cit., 35.

⁹⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 62/2020. Sul tema, E. BALBONI, *Il concetto di “livelli essenziali e uniformi” come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 6/2001, 1107-1108; ID., *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'eguaglianza?*, cit., 31-32. Si osserva ivi, pp. 32-33, che “l'idea stessa di livelli essenziali non si chiude nel cerchio di indicare genericamente delle azioni e/o prestazioni (da chiunque e in qualunque modo fornite) ma sembra richiedere l'approntamento necessario di strutture di prestazione che, almeno in forma sussidiaria rispetto ad eventuali non azioni dei privati e dell'ambito privato-sociale, la mano pubblica deve essere sempre e comunque in grado di fornire”.

11. L'avvenuta costituzionalizzazione esplicita del principio dell'equilibrio del bilancio

In questo già complicato quadro, si è però aggiunto un ulteriore nodo. Il Giudice delle leggi, infatti, ha nel tempo dovuto prendere in considerazione anche l'avvenuta costituzionalizzazione espressa del principio dell'equilibrio di bilancio ad opera della legge costituzionale n. 1 del 2012. Da più parti, invero, si era espresso il timore che il richiamo esplicito al principio in questione nel Testo costituzionale imponesse di fare assurgere quest'ultimo a "super principio" costituzionale, "capace di prevalere in modo assoluto sulle altre norme di valore costituzionale"⁹⁶.

Merita forse di essere precisato che erano stati, in dottrina, interpretati come segnali in tal senso talune coordinate che la giurisprudenza costituzionale aveva fornito in tema di valutazione dell'impatto ordinamentale delle proprie declaratorie di incostituzionalità. Il richiamo è in particolare alla nota decisione n. 10 del 2015.

Con la pronuncia menzionata, com'è noto, la Corte è giunta a modulare l'efficacia retroattiva della sentenza di accoglimento, tenendo conto del rilievo macroeconomico delle restituzioni dei versamenti tributari connesse alla stessa dichiarazione di illegittimità costituzionale (dell'art. 81, commi 16, 17 e 18, del d.l. n. 112 del 2008). Ad avviso del Giudice costituzionale, quest'ultimo avrebbe determinato "uno squilibrio del bilancio dello Stato di entità tale da implicare la necessità di una manovra finanziaria aggiuntiva, anche per non venire meno al rispetto dei parametri cui l'Italia si è obbligata in sede di Unione europea e internazionale (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.) e, in particolare, delle previsioni annuali e pluriennali indicate nelle leggi di stabilità in cui tale entrata è stata considerata a regime".

Per quanto più in questa sede interessa, però, in quella stessa occasione, la Corte ha messo in luce come il principio dell'equilibrio del bilancio "esige una gradualità nell'attuazione dei valori costituzionali che impongono rilevanti oneri a carico del bilancio statale". Con ciò riprendendo il proprio precedente indirizzo sul tema. Ma al contempo sottolineando come la stessa esigenza si imponesse con maggiore enfasi ed "*a fortiori* dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che ha riaffermato il necessario rispetto dei principi di equilibrio del bilancio e di sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 88 del 2014)".

I timori espressi dalla dottrina hanno dovuto confrontarsi con una giurisprudenza costituzionale che, per un certo tempo, ha provato ad assicurare ampia discrezionalità al legislatore nazionale nelle decisioni di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica. È così, d'altro canto, che possono interpretarsi le affermazioni della Corte costituzionale secondo le quali non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducano, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti. In particolare, il Giudice costituzionale ha soggiunto che "la funzione di coordinamento finanziario prevale su tutte le altre competenze regionali, anche esclusive, risultando legittima l'incidenza dei principi statali di coordinamento, sia sull'autonomia di spesa delle Regioni, sia su ogni tipo di potestà legislativa regionale"⁹⁷.

Com'è noto, questo indirizzo si iscrive in quella giurisprudenza costituzionale, orientata a enucleare i limiti che lo Stato incontra nell'adozione di disposizioni in materia di "coordinamento della finanza pubblica". Tale ambito competenziale è richiamato dal Testo costituzionale tra quelli oggetto di potestà legislativa concorrente. Difatti, il Giudice delle leggi ha riconosciuto che alla

Sullo stesso tema, v. S. SPATOLA, *Il solito dilemma: il finanziamento della salute tra effettività della tutela ed esigenze di bilancio. Evoluzione, critiche e prospettive alla luce del recente dibattito sociale*, in *Corti supreme e salute*, 3/2023, 703-749.

⁹⁶ I. CIOLLI, *L'art. 81 della Costituzione: da limite esterno al bilanciamento a super principio*, in *Quad. Cost.*, 4/2015.

⁹⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 141 del 2016.

finalità dell'azione di coordinamento finanziario consegue che “a livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia”, ma altresì la determinazione di norme puntuali, purché la fissazione di dette norme da parte del legislatore statale sia diretta a realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario⁹⁸. Quest'ultima, per sua natura, eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali⁹⁹ e, proprio perché viene incontro alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno, è idonea a realizzare l'ulteriore finalità del buon andamento delle pubbliche amministrazioni¹⁰⁰.

Sul punto, la Corte ha richiamato il proprio monolitico indirizzo in riferimento al discrimine che esiste tra le disposizioni che possono essere ricondotte alla determinazione dei principi e quelle che attengono, invece, alla disciplina del dettaglio in riferimento alle materie oggetto di potestà concorrente¹⁰¹.

Ed invero, secondo l'indirizzo consolidato del Giudice delle leggi, “la stessa nozione di principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l'accertamento va compiuto e della peculiarità della materia”¹⁰². Così, la specificità delle prescrizioni, di per sé, non esclude automaticamente il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coessenzialità e di necessaria integrazione¹⁰³ (sentenze).

È proprio in quest'ottica che la Corte ha affermato che possono essere ricondotti nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica “norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali”¹⁰⁴. Ciò in quanto il *finalismo* insito in tale genere di disposizioni esclude che possa invocarsi “la logica della norma di dettaglio”¹⁰⁵.

12. Alcune considerazioni sull'inquadramento delle competenze statali in materia di “coordinamento della finanza pubblica”

L'orientamento in questione ha condotto il Giudice costituzionale ad osservare che il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio – anche se questi ultimi vengono ad incidere sull'autonomia regionale di spesa¹⁰⁶. Ciò, in particolare per ragioni di coordinamento finanziario, volte a salvaguardare, attraverso il contenimento della spesa corrente, l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari¹⁰⁷. Infatti, per un verso, la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali è parte della finanza pubblica allargata¹⁰⁸; per altro verso, tra i vincoli derivanti all'Italia dall'appartenenza all'Unione europea vi è l'obbligo di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale, secondo quanto precisato dalla risoluzione del Consiglio europeo del 17 giugno 1997 relativa “al patto di stabilità e di crescita”¹⁰⁹.

Su un piano d'ordine generale, però, la Corte ha ritenuto che il legislatore statale possa stabilire solo un limite complessivo che lasci agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i

⁹⁸ Corte costituzionale, sentenze n. 376 del 2003 e n. 229 del 2011.

⁹⁹ Corte costituzionale, sentenze n. 376 del 2003 e n. 35 del 2005.

¹⁰⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 417 del 2005.

¹⁰¹ Corte costituzionale, sentenza n. 23 del 2014.

¹⁰² Corte costituzionale, sentenza n. 16 del 2010.

¹⁰³ Corte costituzionale, sentenze n. 237 del 2009, n. 430 del 2007, n. 16 del 2010.

¹⁰⁴ Corte costituzionale, sentenze n. 237 del 2009, n. 417 del 2005 e n. 52 del 2010.

¹⁰⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 205 del 2013.

¹⁰⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 65 del 2016.

¹⁰⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 237 del 2009.

¹⁰⁸ Corte costituzionale, sentenze n. 267 del 2006 e n. 425 del 2004.

¹⁰⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 267 del 2006

diversi ambiti e obiettivi di spesa¹¹⁰. Qualora la legge statale, invece, vincolasse Regioni e Province autonome all'adozione di misure analitiche e di dettaglio, essa verrebbe a comprimere illegittimamente la loro autonomia finanziaria, esorbitando dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia¹¹¹.

Nella sentenza n. 65 del 2016, la Corte ha ricordato come l'imposizione di riduzioni di spesa rientri a pieno titolo nell'esercizio delle funzioni di coordinamento della finanza pubblica. E difatti, non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti. Ciò in quanto il contenimento del tasso di crescita della spesa corrente rispetto agli anni precedenti costituisce pur sempre uno degli strumenti principali per la realizzazione degli obiettivi di riequilibrio finanziario. Le medesime disposizioni statali possono altresì qualificarsi come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica perché rispettano il canone, imposto dalla giurisprudenza costituzionale, della transitorietà. La prevalenza della funzione di coordinamento finanziario su tutte le altre competenze regionali, anche esclusive, comporta che l'eventuale impatto delle censurate disposizioni sull'autonomia finanziaria regionale si traduca in una circostanza di fatto come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale, non essendo, peraltro, stata dimostrata l'assoluta impossibilità, conseguente all'applicazione delle misure in esame, di svolgere le funzioni attribuite dalla Costituzione alle Regioni¹¹².

13. La formulazione dell'indirizzo secondo il quale la garanzia dei diritti incompressibili incide sul bilancio

La giurisprudenza costituzionale ha sottoposto a limiti e precisazioni la possibilità del legislatore statale di disporre tagli alla finanza regionale, proprio a garanzia dei diritti sociali.

Con ciò non si intende dire che la Corte ha disconosciuto, con specifico riferimento a disposizioni che incidono direttamente sulle risorse finanziarie regionali, che gli stessi siano riconducibili ai principi di coordinamento della finanza pubblica. Essa ha affermato che è necessario il rispetto di due condizioni. Da un lato, deve essere previsto un limite complessivo, che lascia agli enti stessi libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa¹¹³. Dall'altro lato, gli interventi devono avere il carattere della transitorietà. Anzi, dall'accertata natura di principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, la Corte ha ricavato l'impossibilità di accertare la lesione dell'autonomia di spesa delle Regioni medesime¹¹⁴. Quello che si intende mettere in evidenza è che il Giudice delle leggi si è mostrato fermo nell'affermare che il legislatore non è “libero di ignorare le priorità costituzionali, destinando le risorse disponibili altrove, ad obiettivi che la Costituzione non impone o addirittura vieta; libero di sacrificare diritti fondamentali – sanità, scuola, previdenza, ambiente, beni culturali – a interessi diversi”¹¹⁵.

¹¹⁰ Corte costituzionale, sentenze n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004.

¹¹¹ Corte costituzionale, sentenza n. 159 del 2008.

In questa prospettiva, sono state dichiarate non fondate, ad esempio, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione Veneto – su alcuni articoli del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, che, nel disciplinare la partecipazione delle Regioni agli obiettivi della finanza pubblica, obbligavano a ridurre la spesa per acquisti di beni e di servizi per un ammontare annuo determinato, a decorrere dal 2015, salva la possibilità di misure alternative di contenimento della spesa corrente, definendo il relativo iter procedimentale (l'intesa in sede di conferenza Stato-Regioni, di recepimento delle decisioni assunte dalle Regioni in sede di autocoordinamento, surrogabile, in caso di inerzia regionale, da un intervento unilaterale dello Stato).

¹¹² Corte costituzionale, sentenza n. 65 del 2016.

¹¹³ Corte costituzionale, sentenza n. 182 del 2011, n. 297 del 2009 e n. 289 del 2008.

¹¹⁴ Corte costituzionale, sentenze n. 79 del 2014, n. 52 del 2010, n. 237 e n. 139 del 2009, n. 36 del 2004

¹¹⁵ L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, cit., 3/2015.

Segnatamente, a tali conclusioni la Corte è pervenuta con la nota sentenza n. 275 del 2016, laddove ha affermato – con una formula poi tralattivamente richiamata nella sua giurisprudenza successiva – che “è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”.

Come si è già avuto modo di osservare, in quella occasione, la questione di legittimità costituzionale riguardava una disposizione regionale, la quale sanciva che, per lo svolgimento del servizio di trasporto degli studenti portatori di *handicap* o di situazioni di svantaggio, la Giunta regionale garantisse 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”. Tale disposizione è stata dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell’art. 38, terzo e quarto comma, Cost.. La stessa, d’altro canto, determinava un *vulnus* all’effettività del servizio di assistenza e trasporto, come conformato dal legislatore regionale. Ed invero, tale effettività non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto, nel quadro dei compositi rapporti amministrativi e finanziari degli enti territoriali coinvolti. Al contrario, la genericità e l’indefinitezza del finanziamento destinato a servizi afferenti a diritti meritevoli di particolare tutela rendono possibile che le risorse disponibili siano destinate a spese facoltative piuttosto che a garantire l’attuazione di tali diritti.

Nella decisione richiamata, la Corte ha rigettato la tesi secondo cui ogni diritto, anche quelli incompressibili, deve essere sempre e comunque assoggettato ad un vaglio di sostenibilità nel quadro complessivo delle risorse disponibili. Ciò sottolineando che “una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto [...] non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali”. Da tale premessa, ha ricavato l’affermazione secondo la quale “la pretesa violazione dell’art. 81 Cost. è frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio, sia con riguardo alla Regione che alla Provincia cofinanziatrice. È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”¹¹⁶.

Come si è detto, la Corte è giunta a pronunciarsi nel senso messo in rilievo, in riferimento dapprima al diritto all’istruzione degli individui con disabilità. Ma le stesse considerazioni sono state espresse, in un secondo momento, anche con specifico riguardo alla tutela del diritto alla salute. In questa prospettiva, non si può non richiamare la pronuncia n. 62 del 2020.

Con quest’ultima decisione, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima una disposizione regionale che autorizzava il Ragioniere generale della Regione ad iscrivere in bilancio, con proprio provvedimento, la somma destinata alla maggiore spesa sanitaria da accantonare o da destinare al ripianamento del debito pubblico regionale e prevede uno specifico accantonamento, per gli esercizi finanziari 2019-2020, in relazione all’accertamento dell’entrata derivante dalla retrocessione delle accise. A risultare violato, nel caso, era proprio il principio di sana gestione finanziaria, proprio in ragione della previsione di quelle che la Corte costituzionale ha definito come “anomale forme di iscrizione e di accertamento *ex lege*”.

Per quanto più in questa sede interessa, tuttavia, con la sentenza in esame il Giudice delle leggi ha chiarito che l’effettività del diritto alla salute è assicurata dal finanziamento e dalla corretta ed efficace erogazione della prestazione, di guisa che il finanziamento stesso costituisce condizione necessaria

¹¹⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 275 del 2016. Sulla sentenza in esame, v. almeno L. CARLASSARE, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti "invalicabili" alla discrezionalità del legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2016, 2339; A. LUCARELLI, *Il diritto all’istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6/2016, 2343; D. MORANA, *La tutela della salute fra competenze statali e regionali: indirizzi della giurisprudenza costituzionale e nuovi sviluppi normativi*, in *Osservatorio AIC*, 1/2018, spec. 11 ss.; F. POLITI, *Il diritto alla salute fra esigenze di bilancio, tutela delle competenze regionali ed incompressibilità dei livelli essenziali*, in *Corti Supreme e Salute*, 1/2018, 39 ss.; C. DI COSTANZO, *Allocazione delle risorse e tutela della salute nella giurisprudenza costituzionale*, in *Diritti fondamentali*, 2/2021, spec. 34 ss.; C. EQUIZI, *Il limite delle risorse disponibili nella tutela dei diritti delle persone vulnerabili*, in *Diritti fondamentali*, 2/2023, spec. 697.

ma non sufficiente del corretto adempimento del precetto costituzionale. Ad avviso della Corte è proprio in questo senso che deve essere letta l'affermazione secondo cui “una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto [fondamentale] non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali”.

Dunque, anche dopo la costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio, la Corte ha ribadito l'impossibilità per il legislatore di abbassare la soglia di tutela dei diritti sociali al di sotto del nucleo irriducibile di questi. Semmai con la revisione dell'art. 81 della Costituzione essa si è ritagliata il compito di valutare se la compressione dei diritti sociali non appaia “eccezionale, transeunte, non arbitraria, consentanea allo scopo prefissato, nonché temporalmente limitata”¹¹⁷. E difatti, tale compressione non viola il Testo costituzionale laddove le suddette opzioni regolatorie siano assunte in situazioni eccezionali ed eminentemente transitorie, allorché sia in gioco la salvaguardia di superiori interessi generali. Ciò che deve essere assicurato è, tuttavia, anche il contenimento dei diritti con l'interesse collettivo al contenimento della spesa pubblica¹¹⁸. Quest'ultimo deve essere adeguatamente ponderato “in un contesto di progressivo deterioramento degli equilibri della finanza pubblica”¹¹⁹. Ed a maggior ragione in un quadro nel quale l'attenzione verso la corretta gestione finanziaria si è resa “più stringente”, in séguito all'introduzione nella Carta fondamentale dell'obbligo di pareggio di bilancio¹²⁰.

14. (Segue): e l'emersione della nozione di “spesa costituzionalmente necessaria” nella giurisprudenza costituzionale

Al contempo, la giurisprudenza costituzionale ha limitato la possibilità del legislatore di disporre tagli lineari, in considerazione delle esigenze di finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni.

In particolare, con la nota pronuncia n. 169 del 2017, è stato introdotto il concetto di “spesa costituzionalmente necessaria”, in riferimento al finanziamento dei suddetti “livelli essenziali”¹²¹. Il Giudice delle leggi ha affermato che è competenza del legislatore statale la determinazione di questi. Tuttavia, ferma restando la discrezionalità politica del legislatore nella loro individuazione – secondo canoni di ragionevolezza –, una volta che questi siano stati correttamente enucleati, non è possibile limitarne concretamente l'erogazione attraverso indifferenziate riduzioni della spesa pubblica¹²². E difatti verrebbero in essere situazioni prive di tutela in tutti i casi di mancata erogazione di prestazioni indefettibili in quanto l'effettività del diritto ad ottenerle “non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto”¹²³.

In più, poiché la determinazione dei LEA – che rimane competenza del legislatore statale – si proietta in termini di fabbisogno regionale, coinvolgendo necessariamente le Regioni, nella materia di cui trattasi deve essere assicurato il rispetto del principio di leale collaborazione¹²⁴. Ad avviso della Corte, la dialettica tra Stato e Regioni sul finanziamento dei livelli essenziali di assistenza dovrebbe consistere in un leale confronto sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente

¹¹⁷ Così, Corte costituzionale sentenze n. 245 del 1997, n. 299 de 1999, n. 223 del 2012, n. 310 del 2012, n. 304 del 2013.

¹¹⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 178 del 2015.

¹¹⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 361 del 1996.

¹²⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 178 del 2015.

¹²¹ La pronuncia si collega alla notissima sent. n. 282/2002, con cui la Corte costituzionale ha affermato che il legislatore, quando interviene a definire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e i diritti sociali, pone «le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite» come contenuto essenziale dei corrispondenti diritti.

¹²² Sul concetto di LEA intesi quali strumenti che definiscono l'effettivo “contenuto prestazionale del diritto alla salute”, cfr. R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *La garanzia costituzionale del diritto alla salute e la sua attuazione nel Servizio sanitario nazionale*, in R. BALDUZZI, G. CARPANI (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, Bologna 2013, 81.

¹²³ Corte costituzionale, sentenza n. 275 del 2016.

¹²⁴ G. RIVOCCHI, *Riparto delle competenze e finanziamento delle funzioni tra stato e regioni nella tutela del diritto alla salute: dall'emergenza alla stabilizzazione*, cit., 224 ss..

necessaria, tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale nonché dell'intreccio di competenze statali e regionali in questo delicato ambito materiale¹²⁵. Ciò al fine di garantire l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi, la quale – data la natura delle situazioni da tutelare – deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie¹²⁶.

La sentenza n. 169 del 2017, dunque, ha avuto il pregio di enucleare la nozione di “spesa costituzionalmente necessaria” in riferimento a quella destinata a finanziare il diritto sociale alla salute. Ma essa ha anche posto il principio di leale collaborazione “al centro della corretta determinazione delle risorse necessarie a tale fine”, allo scopo di garantire l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi¹²⁷.

Per inciso, la Corte costituzionale ha poi precisato che il necessario coinvolgimento delle autonomie territoriali in applicazione del principio di leale collaborazione¹²⁸ deve essere assicurato anche a fronte dell'incremento delle risorse destinate alle Regioni. Ciò, in particolare in relazione ad aumenti al finanziamento del Servizio sanitario nazionale. E difatti, ad avviso del Giudice costituzionale, quando una disposizione attiene al riparto delle disponibilità finanziarie necessarie ad assicurare livelli essenziali di assistenza, non è possibile prescindere dal coinvolgimento delle

¹²⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 197 del 2019.

¹²⁶ Sul tema, però, cfr. F. PIZZOLATO, *La procedura per la determinazione dei livelli essenziali di assistenza sociale*, in *Amministrazione in cammino*, 4 dicembre 2007, 2 ss. che in riferimento all'esercizio della competenza *de qua* rileva come la stessa richiede di essere svolta “dallo Stato – nella logica complessiva di un ordinamento che l'art. 5 Cost. vuole ancorato all'unità ed indivisibilità della Repubblica – in funzione di “stabilizzazione” del sistema repubblicano, poiché, come sarebbe sin troppo facile dimostrare con concrete esemplificazioni, un Paese che assista a modifiche, ad ogni cambio di legislatura (o di Governo), dell'assetto legislativo di apparati o strutture portanti, come quelli previdenziale, sanitario o scolastico, dell'amministrazione pubblica va in affanno, avendo l'organizzazione (amministrativa, soprattutto territoriale e) sociale tempi di “reazione” non coincidenti con quelli di un Governo, fosse anche di legislatura. Lo Stato, insomma, nel garantire una cornice di omogeneità, opera in funzione di stabilizzazione e di compensazione delle “turbolenze” di un sistema articolato e continuamente ricrea, con gli strumenti ad esso affidati, l'idea di una solidarietà di destino”.

¹²⁷ Il ragionamento della Corte muove, per vero, dal dato normativo. L'art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009, recante «Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento», dispone che «[a]l fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni spettanti alle regioni, nonché al principio di autonomia di entrata e di spesa fissato dall'articolo 119 della Costituzione, i decreti legislativi di cui all'articolo 2 [nel caso di specie il decreto n. 68 del 2011 e le successive modifiche e integrazioni] sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi: a) classificazione delle [...] spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative; tali spese sono: 1) spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione; 2) spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1); [...] b) definizione delle modalità per cui le spese riconducibili alla lettera a), numero 1), sono determinate nel rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale in piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale; [...]». Da tale disposizione la Corte ha evinto, in particolare, che: a) le spese per i LEA devono essere quantificate attraverso l'“associazione” tra i costi standard e gli stessi livelli stabiliti dal legislatore statale in modo da determinare, su scala nazionale e regionale, i fabbisogni standard costituzionalmente vincolati ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.; b) tali fabbisogni devono essere individuati dallo Stato attraverso la “piena collaborazione” con gli enti territoriali; c) l'erogazione delle prestazioni deve essere caratterizzata da efficienza ed appropriatezza su tutto il territorio nazionale.

¹²⁸ In particolare, la giurisprudenza costituzionale ha fatto leva sull'assunto che il principio di leale collaborazione vada applicato nei casi in cui lo Stato preveda un finanziamento, con vincolo di destinazione, che incide su materie di competenza regionale (residuale o concorrente). Pertanto, la legge statale deve prevedere strumenti di coinvolgimento delle Regioni nella fase di attuazione della normativa, nella forma dell'intesa o del parere, in particolare quanto alla determinazione dei criteri e delle modalità del riparto delle risorse destinate agli enti territoriali. Ciò avviene, principalmente, in due evenienze: in primo luogo, quando vi sia un intreccio (ovvero una interferenza o concorso) di competenze legislative, che non permetta di individuare un ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri; in secondo luogo, nei casi in cui la disciplina del finanziamento trovi giustificazione nella cosiddetta attrazione in sussidiarietà della stessa allo Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost.). In questo senso, Corte costituzionale, sentenza n. 40 del 2022, n. 104 del 2022, n. 71 del 2018, n. 74 del 2019, n. 72 del 2019, n. 185 del 2018, n. 61 del 2018.

Regioni, alle quali compete la programmazione e l'organizzazione dei servizi sanitari sul territorio, fino alla concreta erogazione delle prestazioni¹²⁹.

15. Le precisazioni della giurisprudenza costituzionale su “tagli lineari che incidono sulla erogazione delle prestazioni sociali di rango primario”

Come si è osservato, la richiamata pronuncia del 2017 ha fatto seguito a una serie di interventi normativi preoccupati da una riduzione della spesa pubblica attraverso tagli lineari che il legislatore nazionale aveva effettuato in riferimento alla spesa sanitaria¹³⁰. Con tale decisione, la Corte costituzionale ha sottoposto a specificazioni il concetto di “spesa costituzionalmente necessaria” e a precisi limiti la discrezionalità che il legislatore statale incontra nella previsione di tagli che incidono sulla erogazione delle prestazioni sociali di rango primario da parte delle Regioni. Ciò, benché, per quanto in questa sede interessa, tale pronuncia si limiti a dichiarare in parte inammissibili, in parte non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Liguria in relazione ad alcune disposizioni del d.l. n. 78 del 2015, che, al fine di ridurre la spesa sanitaria, hanno disposto l'applicazione di “tagli” lineari di spesa.

Va forse messo in luce che la pronuncia richiamata è di fondamentale rilievo anche per un ulteriore aspetto. In quella occasione è stata infatti censurata la legittimità costituzionale del d.l. n. 78 del 2015 per avere attribuito al Ministero della salute il compito di individuare con decreto le condizioni di erogabilità e di appropriatezza delle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale. In questo senso, la decisione ha coinvolto considerazioni intorno ai limiti della discrezionalità legislativa in relazione alle acquisizioni scientifiche e sperimentali sulle quali si fonda l'arte medica. Così, la Corte costituzionale ha avuto modo di ribadire che, in materia di pratica terapeutica, la regola di fondo deve essere la autonomia e la responsabilità del medico, che, con il consenso del paziente, opera le necessarie scelte professionali¹³¹. Non è possibile, tuttavia, entrare approfonditamente nel merito di tale questione nel proseguo del contributo, potendosi esclusivamente rinviare alle considerazioni già svolte in dottrina¹³².

In relazione alle conclusioni cui è giunta la Corte sui tagli alla spesa sanitaria, va certo considerato che la giurisprudenza costituzionale ha, nel tempo, specificato che l'onere di provare la lesione delle prerogative regionali, dipendente dalla riduzione di risorse destinate ai livelli essenziali delle prestazioni, grava in capo alle Regioni. In questa prospettiva, essa non può consistere in un'apodittica doglianza, ma deve essere sorretta da elementi obiettivi. Più esattamente, ad avviso del Giudice costituzionale, l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa e, pertanto, sono ammesse anche riduzioni delle risorse disponibili, purché tali diminuzioni non rendano impossibile lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti territoriali medesimi. Perciò incombe sulla Regione ricorrente la dimostrazione dell'irreparabile

¹²⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 114/2022.

¹³⁰ Anzi, come si è avuto cura di precisare, è proprio “di fronte all’ennesimo taglio lineare sulla sanità, [che] la Corte ha abbandonato la posizione sin troppo conciliante del periodo precedente e ha posto finalmente un limite, distinguendo la spesa attinente al diritto sociale alla salute – l’unico espressamente qualificato come fondamentale dalla Costituzione – dalle altre spese che non sono costituzionalmente necessarie”. L. ANTONINI, *Il diritto alla salute e la “spesa costituzionalmente necessaria”*, in *Recenti Prog Med* 2023, Rassegne, 593.

Si è messo in luce in dottrina, poi, come i “tagli” dei finanziamenti regionali sono stati ritenuti conformi a Costituzione soltanto nella misura in cui vengono comunque garantiti i livelli essenziali. Le tecniche decisorie richiamate consentono alla Corte di sviluppare forme di incisivo controllo sulle scelte legislative di distribuzione delle risorse in relazione alle “priorità costituzionali”. In questo senso, G. RIVISECCHI, *Riparto delle competenze e finanziamento delle funzioni tra stato e regioni nella tutela del diritto alla salute: dall'emergenza alla stabilizzazione, cit.*, 262.

¹³¹ Corte costituzionale, sentenze n. 338 del 2003 e n. 282 del 2002.

¹³² Su questi temi, v. F. CORTESE, *Più amministrazione fa bene alla salute*, in *laCostituzione.info*, 14 Novembre 2017; P. GIANGASPERO, *Ancora una variazione sul tema di tecnica, scienza e diritto: indicazioni di erogabilità e appropriatezza terapeutica, diritto alla salute, prescrizioni mediche “in scienza e coscienza” e vincoli alle Regioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2 aprile 2018, 1 ss.

pregiudizio lamentato, onere peraltro soggetto a gradazioni, a seconda che debba essere valutato ai fini dell'ammissibilità del ricorso o della sua fondatezza¹³³. Nel caso richiamato, infatti, la Regione Liguria non è riuscita a dimostrare che l'indicata riduzione comportasse una lesione degli impegni già assunti o generasse una compressione dei livelli essenziali di assistenza quali prestazioni sanitarie indefettibili. Da qui, appunto la parziale inammissibilità e la parziale infondatezza delle questioni sollevate.

Nondimeno, la pronuncia richiama alcune considerazioni di particolare rilievo ed interesse in riferimento al tema trattato in questa sede. In quella stessa occasione, invero, la Corte costituzionale, rivolgendosi con un monito al legislatore nazionale, ha espresso la necessità che le iniziative legislative incidenti sull'erogazione delle prestazioni sociali di rango primario siano corredate con un'appropriata istruttoria finanziaria, soprattutto al fine di definire in modo appropriato il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali. In questa prospettiva, la stessa ha invitato il legislatore a non operare c.d. “tagli al buio” della spesa sanitaria. E da ciò ha poi ricavato il principio secondo il quale “in definitiva, [...] nella perdurante inattuazione della legge n. 42 del 2009 [...], l'esistenza di una situazione di difficoltà che non consente tuttora l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previste dall'art. 119 Cost.”¹³⁴.

Con la decisione in questione, la Corte ha dunque “acceso un nuovo e coraggioso faro sulla questione del (de)finanziamento del diritto alla salute, anche precisando che una volta individuati i Lea, questi divengono un limite costituzionale alle indifferenziate riduzioni della spesa pubblica, infatti: una volta che questi siano stati correttamente individuati, non è possibile limitarne concretamente l'erogazione attraverso indifferenziate riduzioni della spesa pubblica”¹³⁵.

16. Segue

Ugualmente di estremo rilievo ed interesse è, tuttavia, la giurisprudenza successiva della Corte. Va messo in luce che un ulteriore passo in avanti è stato operato con la sentenza n. 103 del 2018. Con quest'ultima, sono state dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 392 e 394, della legge n. 232 del 2016, con i quali era stato ridefinito il livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale *standard* cui concorre lo Stato, per gli anni 2017 e 2018. Ed è stata, invece, accertata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 527, della medesima legge, limitatamente alle parole “al primo e”. Tale disposizione aveva prorogato per la terza volta, per l'anno 2020, l'ambito di operatività del contributo alla finanza pubblica imposto alle Regioni a statuto ordinario dall'art. 46, comma 6, primo periodo, del d.l. n. 66 del 2014, nella misura di 750 milioni di euro per il triennio 2015-2017, e già prorogato per due volte.

Per quanto in questa sede più interessa, due sono i passaggi motivazionali della pronuncia che meritano di essere richiamati. Per un verso, la Corte ha interpretato il carattere della temporaneità che devono presentare le singole misure di contenimento della spesa pubblica, “al fine di definire in modo appropriato, anche tenendo conto delle scansioni temporali dei cicli di bilancio e più in generale della situazione economica del Paese, il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti

¹³³ Sotto il profilo dell'onere di allegazione ai fini dell'ammissibilità, è sufficiente una motivazione che chiarisca l'incidenza della misura introdotta dal legislatore statale sulle risorse destinate a tali funzioni. Così, si è espressa la Corte costituzionale, nella sentenza n. 130 del 2024. In senso analogo, v. sentenza n. 95 del 2024, sentenza n. 29 del 2023, sentenza n. 220 del 2021, sentenza n. 155 del 2020, sentenza n. 76 del 2020, sentenza n. 83 del 2019, sentenza n. 137 del 2018.

¹³⁴ Com'è stato rilevato in dottrina, si è trattato di una conclusione “pesante, perché ha denunciato l'assenza nell'ordinamento italiano di una doverosa separazione del fabbisogno Lea dagli oneri degli altri servizi sanitari”. Ciò, spingendosi fino a rilevare che “sotto tale profilo neppure la recente adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502) è di per sé in grado di supplire a detta carenza”. L. ANTONINI, *Il diritto alla salute e la “spesa costituzionalmente necessaria”*, cit., 593.

¹³⁵ *Ibidem*.

locali”. In questa prospettiva, essa ha sottolineato che, in linea di principio, il legislatore statale può programmare risparmi anche di lungo periodo relativi al complesso della spesa pubblica aggregata. Così, il rispetto della “transitorietà” della singola misura è compatibile con la previsione ultrannuale della misura stessa. Allo stesso modo, il presunto carattere permanente dello specifico contributo non è provato dalla circostanza che esso si aggiunge agli effetti delle precedenti manovre di finanza pubblica.

Purtuttavia, la Corte ha censurato il raddoppio della durata del sacrificio imposto alle Regioni, che nel caso di specie era passato da tre a sei anni. Così, ritenendo che la stessa estensione si ponesse in frontale contrasto con il suddetto principio di transitorietà. Essa ha colto anzi l’occasione per evidenziare come – a prescindere da ogni altra considerazione – la tecnica normativa dell’aggiunta progressiva di ulteriori annualità a quelle inizialmente previste sottrae al confronto parlamentare la valutazione delle ricadute di lungo periodo di una manovra economica¹³⁶.

In ogni caso, il Giudice costituzionale ha avvertito la necessità di precisare come, nel caso rimesso alla sua cognizione, non emergessero le ragioni per le quali non sarebbe stato possibile provvedere ad una trasparente ridefinizione complessiva delle relazioni finanziarie tra gli enti coinvolti nell’ambito della nuova manovra finanziaria, in luogo dell’estensione temporale di precedenti misure restrittive¹³⁷.

In estrema sintesi, quindi, dalla pronuncia richiamata sembrano potersi ricavare almeno due conclusioni. Per un verso, l’illegittimità costituzionale del raddoppio dei termini di un contributo imposto alle Regioni. Per altro verso, la circostanza che la tecnica normativa *de qua* rappresenti comunque per il legislatore nazionale una sorta di *extrema ratio*. Sotto quest’ultimo profilo, invero, l’aggiunta progressiva di ulteriori annualità a quelle inizialmente previste per contributi alla finanza pubblica – che comunque per le ragioni che si è detto non dovrebbe arrivare al raddoppio delle suddette annualità – dovrebbe residuare quale ipotesi limite. Lo stesso meccanismo, in altri termini, dovrebbe potersi attivare solo laddove il legislatore sia in grado di dimostrare l’insussistenza di differenti misure che assicurino maggiore trasparenza e il rispetto del principio della leale collaborazione tra gli enti territoriali.

Al contempo, il Giudice delle leggi ha sottolineato che poiché, sul lungo periodo, la continua imposizione di contributi alla finanza pubblica alle Regioni a statuto ordinario, inevitabilmente incidenti sul livello del finanziamento del Servizio sanitario nazionale, potrebbe comportare in futuro il rischio dell’impossibilità di assicurare il rispetto dei LEA fissati dallo Stato, su quest’ultimo incombe l’onere di evitare tale rischio. In particolare, al legislatore statale compete garantire l’equilibrio finanziario dell’intero settore pubblico allargato. E tale risultato deve essere perseguito anche eventualmente mediante il reperimento di risorse in ambiti diversi da quelli afferenti alla spesa regionale, per rispettare gli obblighi, contratti anche a livello europeo. Alle conclusioni *de quibus*, peraltro, la Corte costituzionale è giunta solo dopo aver confermato che, nonostante l’inevitabile incidenza sull’autonomia finanziaria delle Regioni dell’obbligo ad esse imposto di concorrere alla finanza pubblica, “è necessario, ma anche sufficiente, contemperare le ragioni dell’esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie, garantendo il loro pieno coinvolgimento”.

¹³⁶ Più esattamente, la Corte ha richiamato il proprio precedente indirizzo, espresso già nella sentenza n. 141 del 2016, proprio con riferimento al contributo imposto dal primo periodo dell’art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014. La Corte, invero, aveva già segnalato che il “costante ricorso a tale tecnica normativa potrebbe, infatti, prestare al canone della transitorietà un ossequio solo formale, in assenza di plausibili e riconoscibili ragioni che impediscano in concreto al legislatore di ridefinire e rinnovare complessivamente, secondo le ordinarie scansioni temporali dei cicli di bilancio, il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, alla luce di mutamenti sopravvenuti nella situazione economica del Paese”, ribadendo, nella successiva sentenza n. 154 del 2017 e sempre con riferimento al medesimo contributo, l’invito al legislatore ad evitare il ricorso a tale tecnica.

¹³⁷ In questo senso, la Corte costituzionale ha considerato i lavori parlamentari, la relazione tecnica allegata al disegno di legge di iniziativa governativa e le difese dall’Avvocatura generale dello Stato –

Infine, con la sentenza n. 233 del 2022, la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima una disposizione della Regione siciliana che autorizzava l'utilizzo di una quota del Fondo sanitario per il finanziamento delle quote residue di capitale ed interessi del prestito sottoscritto ai sensi dell'articolo 2, comma 46, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 tra il Ministero dell'Economia e la Regione medesima.

Nell'accogliere le questioni in via principale sollevate dallo Stato, il Giudice delle leggi ha ricordato che i precetti contabili sul c.d. perimetro sanitario, mirano a garantire una idonea evidenziazione delle entrate e delle spese sanitarie e sono dunque funzionali ad evitare "opacità contabili e indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei LEA, ovvero proprio quei fenomeni che hanno concorso al determinarsi delle gravissime situazioni prima descritte". La disposizione regionale, invece, nell'impiegare una entrata certamente sanitaria ad una spesa estranea, ossia l'ammortamento di un prestito dello Stato, violava non solo la competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, ma anche quella di determinazione dei LEA. Ciò, attesa la distrazione delle risorse per i LEA, e l'ampliamento della capacità di spesa in un settore "ordinario".

Per quanto più in questa sede interessa, tuttavia, la Corte ha chiarito che la separazione contabile costituisce "presidio al punto di equilibrio raggiunto sulla definizione e finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, che in ragione del principio di priorità della spesa costituzionalmente necessaria, deve essere assicurato con prevalenza rispetto alla spesa e gestione ordinaria"¹³⁸.

17. I riflessi della "nuova governance economica europea" nella giurisprudenza costituzionale più recente

È dunque in questo contesto che si sono inseriti i nuovi spunti offerti dal Giudice delle leggi. Più di recente, infatti, la giurisprudenza costituzionale ha confermato la possibilità del legislatore di intervenire in materia di "coordinamento della finanza pubblica", per il mezzo di disposizioni che impongono contributi alla finanza regionale, non invadendo in tal modo la sfera di competenza dei legislatori regionali¹³⁹. Al contempo, la stessa ha, almeno in linea teorica, riaffermato i requisiti

¹³⁸ La Corte, segnatamente, ha valorizzato il rilievo assunto dall'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale stabilisce condizioni indefettibili nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni (sentenza n. 197 del 2019), con «l'impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi». D'altra parte, la disposizione del decreto legislativo in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici è funzionale, coerentemente con la rubrica della stessa (Trasparenza dei conti sanitari e finalizzazione delle risorse al finanziamento dei singoli servizi sanitari regionali), a evitare opacità contabile indebite distrazioni dei fondi destinati alla garanzia dei LEA, ovvero proprio quei fenomeni che hanno concorso al determinarsi delle gravissime situazioni prima descritte. Non a caso le prescrizioni dell'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011 si sviluppano in attuazione di un preciso criterio direttivo della legge di delega n. 42 del 2009, volto a prescrivere l'introduzione di classificazioni di bilancio connesse, tra le altre, alle «spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione» (art. 8, comma 1, lettera a, numero 1, della legge n. 42 del 2009) – e sul rilievo che l'art. 8 appena menzionato ha nella giurisprudenza costituzionale si veda la nota n. 47. È in questo senso che l'art. 20, al comma 1, richiede alle regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, «un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale», al dichiarato «fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti» di programmazione finanziaria sanitaria. Per conseguire tale obiettivo nello stesso comma 1 si prescrive l'adozione di un'articolazione di capitoli di bilancio che consenta di garantire «separata evidenza» delle grandezze ivi tipizzate, la prima delle quali, nella sezione A) «[e]ntrate» (lettera a), indica il «finanziamento sanitario ordinario corrente quale derivante» dalle richiamate fonti di programmazione, cui corrisponde, alla lettera a) della sezione B) «[s]pesa», la «spesa sanitaria corrente per il finanziamento dei LEA [...]». Per il perimetro sanitario così portato ad evidenza, sono poi fissate specifiche regole contabili che, come enuncia il successivo comma 2, sono volte a «garantire effettività al finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria».

¹³⁹ È in questa prospettiva, invero, che nella sentenza n. 195 del 2024, la Corte ha richiamato la propria giurisprudenza in materia di disposizioni di principio e di dettaglio in relazione all'ambito competenziale appena menzionato. Più

affinché le suddette misure possano superare il vaglio di legittimità costituzionale. In particolare, la Corte ha ricordato che queste ultime devono limitarsi a prevedere un contenimento complessivo della spesa corrente *dal carattere transitorio*. E ha soggiunto, con riferimento al medesimo connotato della non definitività, come lo stesso non possa ritenersi aprioristicamente escluso in ragione della circostanza che gli interventi del legislatore statale “si aggiungono agli effetti delle precedenti manovre di finanza pubblica”.

Su questo punto, tuttavia, sembrano necessarie alcune precisazioni.

È vero, infatti, che la Corte aveva già riconosciuto che dalla estensione dell’ambito temporale di precedenti manovre non possa dedursi il carattere permanente delle misure *de quibus*. Purtuttavia, è altresì vero che la stessa aveva dichiarato in frontale contrasto con il requisito della temporaneità il raddoppio della durata del sacrificio imposto alle Regioni. Ciò nell’ambito di una decisione che aveva ad oggetto un contributo originariamente disposto dal 2015 al 2017, poi prorogato sino al 2020.

Più di recente, invece, il Giudice delle leggi non ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di una disposizione, la quale ha esteso la debenza di un contributo, dapprima previsto per il triennio 2023-2025, sino al 2028¹⁴⁰.

Certo, come si evince, nel caso rimesso più di recente alla Corte, il legislatore non è giunto a raddoppiare la durata del precedente contributo. Esso ha, infatti, aggiunto solo due ulteriori annualità ad un contributo originariamente triennale. Non si ritiene, tuttavia, che il Giudice costituzionale si sia lasciato orientare esclusivamente da valutazioni “quantitative”. Si crede, al contrario, che abbiano avuto un rilievo primario considerazioni intorno alla nuova *governance* economica europea, che, determinando il superamento della versione iniziale del Patto di stabilità e crescita, è destinata a entrare in vigore nel corso dello stesso 2024 e, dunque, a influenzare la manovra di bilancio.

Nello specifico, infatti, il Giudice delle leggi ha valorizzato la circostanza che tra le innovazioni delle nuove regole fiscali europee vi è la necessità, per gli Stati membri con parametri di debito e *deficit* rispetto al prodotto interno lordo (PIL) superiori agli indici di riferimento, di predisporre un Piano strutturale di bilancio. Quest’ultimo deve avere durata pari a quella della legislatura nazionale e deve essere in grado di porre o mantenere il rapporto debito/PIL su un sentiero plausibilmente discendente e comunque prudente.

In questa prospettiva, è proprio la durata quinquennale del Piano in questione che ha orientato la decisione della Corte.

Tale circostanza, allora, sembra destinata a modificare gli sviluppi della giurisprudenza costituzionale elaborata in riferimento alla sussistenza del requisito della temporaneità dei contributi alla finanza pubblica richiesti agli enti territoriali. Quest’ultima, infatti, verosimilmente, non sarà più correlata alla estensione triennale della legge di bilancio, quanto all’arco temporale preso in considerazione dal Piano strutturale menzionato.

esattamente, essa ha ricordato che possono essere ricondotte nell’ambito di tale materia anche norme puntuali, quando le stesse sono adottate dal legislatore per realizzare in concreto la “finalità” del coordinamento finanziario (sentenza n. 78 del 2020). È, infatti, “il finalismo” (sentenza n. 38 del 2016) insito in tale genere di disposizioni che porta ad escludere che possa invocarsi il ricorrere di una norma di dettaglio, qualora queste risultino legate da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione ai medesimi principi di coordinamento (*ex plurimis*, sentenza n. 137 del 2018).

¹⁴⁰ È vero che la Corte, nella sentenza n. 195 del 2024, ha comunque stigmatizzato la tecnica normativa in questione. La stessa ha infatti ricordato come questa sia in grado di sottrarre “al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo” (sentenze n. 103 del 2018 e n. 169 del 2017, nonché, nello stesso senso, sentenza n. 154 del 2017). Viceversa – secondo quanto riconosciuto dalla Corte – poiché lo Stato è “custode della finanza pubblica allargata, essendo responsabile anche della corretta applicazione dei vincoli euro unitari, ad esso spetta il compito di acquisire adeguati elementi istruttori sulla sostenibilità dell’importo del contributo da parte degli enti ai quali viene richiesto”. Sicché va scongiurata l’adozione di “tagli al buio”, i quali oltre a poter risultare non sostenibili dalle autonomie territoriali, con imprevedibili ricadute sui servizi offerti alla popolazione, non consentirebbero nemmeno una trasparente ponderazione in sede parlamentare.

18. I nuovi spunti offerti dalla giurisprudenza costituzionale: una soluzione di continuità?

In aggiunta a quanto appena messo in rilievo, la Corte costituzionale ha svolto alcune precisazioni anche in riferimento al carattere differenziato della “spesa costituzionalmente necessaria”. E difatti, da un lato, essa ha ricordato come il concetto in parola si leghi all’esigenza di garantire l’effettività dei livelli essenziali delle prestazioni. Dall’altro lato, ha aggiunto due incisi che non sono passati inosservati.

Ha infatti soggiunto, per un verso, come tale nozione sia funzionale a che, strumentalmente ad esigenze di contenimento della spesa pubblica dettate anche da vincoli euro unitari, siano “*prioritariamente* ridotte le altre spese indistinte, rispetto a quella che si connota come funzionale a garantire il fondamentale diritto alla salute di cui all’art. 32 Cost.”. Ciò in quanto quest’ultimo “chiama in causa imprescindibili esigenze di tutela anche delle fasce più deboli della popolazione, non in grado di accedere alla spesa sostenuta direttamente dal cittadino, cosiddetta *out of pocket*”. Allo stesso modo, ha ricordato che “[è] la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”¹⁴¹. Ma poi ha precisato che da ciò deriva che tali diritti, e in particolare il diritto alla salute, coinvolgendo primarie esigenze della persona umana, “non possono essere sacrificati *fintanto che esistono risorse che il decisore politico ha la disponibilità di utilizzare per altri impieghi che non rivestono la medesima priorità*”.

La dottrina ha già messo in evidenza come “la Corte sembrerebbe pertanto prendere atto [...], che, in termini quantitativi, condizione della tutela dei diritti incompressibili è la limitatezza alle risorse finanziarie in concreto disponibili”¹⁴². In sintesi, e secondo la prospettiva che parte della pubblicistica ha assunto, l’elemento di novità sarebbe rappresentato “dalla presa d’atto della rilevanza del vincolo finanziario, forse (attesa la coincidenza temporale) in collegamento con l’erompere nell’ordinamento nazionale delle nuove regole di governance europea, poste a garanzia delle finanze pubbliche degli Stati e dell’Unione europea (art. 97, primo comma, 117, primo comma, e 119, primo comma, Cost.), che implicano un controllo molto rigido delle spese pubbliche”¹⁴³. Si è così rilevato il “ritorno” ad un “più prudente impiego della tecnica del bilanciamento tra interessi e tra valori (cd. bilanciamento uguale), in cui le risorse finanziarie disponibili vanno considerate quale vincolo operante *ab extrinseco* (con impraticabilità dell’ossimoro del cd. bilanciamento ineguale”¹⁴⁴. E da tali considerazioni è stata ricavata l’idea che la pronuncia in questione si ponga in soluzione di continuità rispetto alla precedente giurisprudenza costituzionale.

È più congeniale, però, provare a cogliere una armonizzazione con l’indirizzo del Giudice delle leggi sul tema.

D’altronde, la Corte ha sì riconosciuto che la spesa costituzionalmente necessaria non possa essere contratta fintanto che esistono risorse che il decisore politico ha la disponibilità di utilizzare per altri impieghi che non rivestono la medesima priorità. Ma sembra che la stessa possa avere inteso in tal modo riaffermare la distinzione – già riconosciuta, come si è avuto modo di osservare, a partire dalla pronuncia n. 192 del 2024 – tra nucleo irriducibile dei diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni.

In questo senso, la Corte avrebbe potuto voler ulteriormente ribadire quello che la pubblicistica ha definito come “statuto giuridico delle risorse nel bilanciamento dei diritti a prestazione e equilibrio

¹⁴¹ Corte costituzionale, sentenza n. 275 del 2016.

¹⁴² Ciò, come si è detto, “laddove essa affida tale delicata quanto decisiva conclusione del ragionamento alla preposizione “fintanto”, evocando in tal modo il limite quantitativo proprio delle risorse finanziarie nella disponibilità del decisore politico, costituendo esso, rispetto ai diritti, il dimensionamento del “sacrificio”, dato che la tutela del diritto “incompressibile” è per definizione potenzialmente priva di limiti nel *quantum* e nel *quomodo*”. In questo senso, C. FORTE, M. PIERONI, *La sentenza n. 195 del 2024 della Corte costituzionale: commento a prima lettura*, in *Federalismi.it*, n. 8/2025, 12 marzo 2025, 137

¹⁴³ *Ibidem*.

¹⁴⁴ *Ibidem*.

di bilancio”¹⁴⁵. Come si è avuto modo di sottolineare nel corso del contributo, infatti, secondo una certa ricostruzione dottrinale, le risorse destinate al finanziamento del contenuto essenziale del diritto sono da tenere distinte da quelle strumentali al finanziamento delle prestazioni concernenti i livelli essenziali¹⁴⁶. E in questo stesso quadro potrebbero inserirsi le precisazioni operate dalla giurisprudenza costituzionale.

È possibile ipotizzare, in altri termini, che la Corte abbia solo voluto evidenziare come, appunto, fintanto che esistono risorse che il decisore politico ha la disponibilità di utilizzare per altri impieghi che non rivestono la medesima priorità, lo stesso è chiamato a preservare quelle destinate alla copertura della “spesa costituzionalmente necessaria”. In un contesto di risorse progressivamente sempre più esigue, invece, il legislatore sarebbe chiamato a rinegoziare verso il basso i livelli essenziali delle prestazioni, sì da comprimere tale spesa, senza tuttavia potere incidere sul nucleo duro dei diritti – la cui garanzia andrebbe comunque assicurata.

In alternativa, si potrebbe ritenere che la Corte abbia inteso “differenziare” le tipologie di “spesa costituzionalmente necessaria”, ritenendo prioritaria la preservazione delle risorse destinate al finanziamento dei LEA, rispetto a quelle strumentali alla copertura dei livelli essenziali delle prestazioni in ambito diverso da quello sanitario.

Così potrebbero intendersi infatti i rilievi che la Corte ha operato in relazione al diritto alla salute. Essa, infatti, ha ritenuto necessario sottolineare come tale diritto chiami in causa *imprescindibili* esigenze di tutela anche delle fasce più deboli della popolazione, non in grado di accedere alla spesa sostenuta direttamente dal cittadino, cosiddetta *out of pocket*. Allo stesso modo, poi, potrebbe interpretarsi il lemma – cui pure il Giudice costituzionale ha fatto ricorso di recente – vale a dire “impieghi che non rivestono la medesima priorità”¹⁴⁷.

In questa diversa ipotesi, la pronuncia in esame sembrerebbe sottoporre a limiti e condizioni l’assunto secondo il quale “non esistono diritti costituzionali tiranni”. Quanto appena rilevato merita, però, un approfondimento.

Com’è noto, il Giudice delle leggi, in un passaggio motivazionale della pronuncia n. 85 del 2013, ha avuto modo di sottolineare che tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca. Non è possibile, pertanto, individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. In questa prospettiva, la loro tutela deve essere sempre “sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro”¹⁴⁸. Se così non fosse, si verificherebbe l’illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona.

Proprio da tali premesse la Corte ha ricavato l’assunto secondo il quale l’aggettivo *fondamentale*, contenuto nell’art. 32 della Costituzione, non sarebbe rivelatore di un “carattere preminente” del diritto alla salute rispetto a tutti i diritti della persona. Viceversa, la Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiederebbe un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. Così, la qualificazione come “primario” del valore della salute comporterebbe che lo stesso non possa essere sacrificato ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che sia posto alla sommità di un ordine gerarchico assoluto.

Dunque, intesi nel senso che si è detto i “materiali” provenienti dalla giurisprudenza costituzionale più recente, ad essere in parte smentita sarebbe l’idea secondo la quale il diritto a ottenere trattamenti sanitari, essendo basato su norme costituzionali di carattere programmatico impositive di un

¹⁴⁵ G. RIVOSECCHI, *Riparto delle competenze e finanziamento delle funzioni tra stato e regioni nella tutela del diritto alla salute*, cit., 264.

¹⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁴⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 195 del 2024.

¹⁴⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 264 del 2012.

determinato fine da raggiungere, è garantito a ogni persona come un diritto costituzionale condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento. E ciò *al pari di ogni diritto a prestazioni positive*¹⁴⁹.

Nel rinnovato quadro che il Giudice costituzionale avrebbe inteso tratteggiare, invero, il diritto alla salute potrebbe avere assunto una posizione privilegiata tra i diritti a prestazione.

In questo senso, ad essere ulteriormente oggetto di specificazioni sarebbe quello stesso statuto delle risorse destinate al finanziamento dei diritti sociali di cui si è detto.

In aggiunta, infatti, alla distinzione tra spesa costituzionalmente necessaria (strumentale al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni) e spesa indisponibile (destinata alla copertura dei costi connessi alla garanzia del nucleo irriducibile dei diritti), la Corte avrebbe considerato un nuovo *discrimen*. E ciò tra spesa sanitaria destinata al finanziamento dei LEA e “altre spese indistinte” – inciso che, in questa diversa ottica, richiamerebbe la spesa costituzionalmente necessaria al finanziamento dei LEP.

¹⁴⁹ Com'è noto, le conclusioni *de quibus* sono affermate a partire dalle note sentenze. n. 175 del 1982, n. 212 del 1983 e n. 1011 del 1988. La Corte ha collegato il discorso all'idea secondo la quale la tutela che la Costituzione assicura al diritto alla salute si articola in situazioni giuridiche soggettive diverse in dipendenza della natura e del tipo di protezione che l'ordinamento costituzionale assicura al bene dell'integrità e dell'equilibrio fisici e psichici della persona umana in relazione ai rapporti giuridici cui in concreto inerisce. In ragione di ciò, questa Corte ha affermato che, considerato sotto il profilo della difesa dell'integrità fisio-psichica della persona umana di fronte alle aggressioni o alle condotte comunque lesive dei terzi, il diritto alla salute è un diritto erga omnes, immediatamente garantito dalla Costituzione e, come tale, direttamente tutelabile e azionabile dai soggetti legittimati nei confronti degli autori dei comportamenti illeciti (v. sentt. nn. 88 del 1979, 184 del 1986, 559 del 1987). Nello stesso tempo, la Corte ha sempre precisato che, considerato sotto il profilo del diritto a trattamenti sanitari, il diritto alla salute è soggetto alla "determinazione degli strumenti, dei tempi e dei modi di attuazione" della relativa tutela da parte del legislatore ordinario (v. sent. n. 142 del 1982, nonché sentt. nn. 81 del 1966, 112 del 1975, 104 e 175 del 1982, 212 e 226 del 1983, 342 del 1985, 1011 del 1988).