

# **SENZA WELFARE?**

## **Federalismo e diritti di cittadinanza nel modello mediterraneo**

Napoli, 30 settembre – 2 ottobre 2010

### **I livelli essenziali: arieti del federalismo o acceleratori di forze centripete?**

(primissimo draft- non citare senza il permesso dell'autore)

Giuseppe Martinico\*.

Paper presentato alla Terza Conferenza annuale ESPAnet Italia 2010

Sessione: nr. N 6, "Federalismo fiscale e livelli essenziali delle prestazioni: riflessioni teoriche ed esperienze di ricerca"

(\*)European University Institute, Fiesole, Max Weber Fellow (2010-2011); TICOM Invited Fellow, Tilburg, Paesi Bassi; Centro Studi sul Federalismo, Moncalieri; STALS Editor ([www.stals.sssup.it](http://www.stals.sssup.it)), Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa. [martinico@csfederalismo.it](mailto:martinico@csfederalismo.it)

# I livelli essenziali: arieti del federalismo o acceleratori di forze centripete?

Giuseppe Martinico

L'obiettivo del *paper* è quello di fornire una sintetica panoramica del vastissimo dibattito sui c.d. livelli essenziali, richiamati dall'art. 117, c. 2, lett. m), della Costituzione.

Da un punto di vista strutturale l'intervento sarà diviso in tre sezioni:

1. un primo momento si guarderà alla lettera della disposizione, cercando di riepilogare le conclusioni raggiunte dalla dottrina sulla distinzione fra livelli minimi ed essenziali (Balboni, 2001) e sulla possibilità di definire i livelli essenziali come "materia" (Benelli, 2006), allo scopo ultimo di porre in luce le funzioni profonde dell'importante innovazione apportata al testo costituzionale dalla riforma del Titolo V (Dal Canto, 2004; Mazzeola 2008).

2. In un secondo momento si riassumerà la giurisprudenza rilevante della Corte Costituzionale sul punto, cercando di sottolineare continuità e discontinuità (o, a volte, contraddizioni) della stessa, passando, quindi, dalla "disposizione" alla "norma" (Guiglia, 2007).

3. Infine, in un terzo momento, si tenterà di rendere esplicito il legame fra il concetto di livelli essenziali e quello di federalismo fiscale: la definizione dei primi dovrebbe idealmente guidare il legislatore ed il politico nella scelta di quali prestazioni necessariamente finanziare, entrambi i concetti, poi, toccano il nodo della sostenibilità dello Stato sociale (e dei connessi principi dell'eguaglianza sostanziale e della tutela dei diritti "a prestazione", i c.d. diritti sociali); guardando all'esperienza comparata, inoltre, entrambi questi concetti si prestano ad essere letti come potenziali cavalli di Troia di tentativi di centralizzazione in nome dell'uniformità delle prestazioni.

Le conclusioni si concentreranno, quindi, sull'importanza che il principio di leale collaborazione può giocare nella dialettica fra simmetria e asimmetria (G.Ferraiuolo, 2006; Di Girolamo, 2007)

## La disposizione

All'indomani del nuovo titolo V molti autori si sono interrogati sul significato da dare all'espressione "livelli essenziali".

Balboni (2001) ha subito legato tale formula a quella di "livelli uniformi", concetto introdotto dal d.lgs. n. 502/92- con riferimento ai parametri da tenere in considerazione nella ripartizione tra le Regioni del Fondo

sanitario nazionale- e poi ripreso dal d.lgs 229/99, all'art. 1, c.2: *“Il Servizio sanitario nazionale assicura, attraverso risorse pubbliche e in coerenza con i principi e gli obiettivi indicati dagli articoli 1 e 2 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, i livelli essenziali e uniformi di assistenza definiti dal Piano sanitario nazionale nel rispetto dei principi della dignità della persona umana, del bisogno di salute, dell'equità nell'accesso all'assistenza, della qualità delle cure e della loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze, nonché dell'economicità nell'impiego delle risorse”*.

In quella sede, a tale nozione venivano ricollegati alcuni principi che spiegano e giustificano *“la necessità della determinazione, a livello centrale, di questi standard dei servizi, da garantire a tutti i cittadini”* (Balboni, 2001).

Allo stesso tempo, non mancavano i richiami alla dimensione economico-finanziaria del concetto: *“L'individuazione dei livelli essenziali e uniformi di assistenza assicurati dal Servizio sanitario nazionale, per il periodo di validità del Piano sanitario nazionale, è effettuata contestualmente all'individuazione delle risorse finanziarie destinate al Servizio sanitario nazionale, nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica nel Documento di programmazione economico finanziaria. Le prestazioni sanitarie comprese nei livelli essenziali di assistenza sono garantite dal Servizio sanitario nazionale a titolo gratuito o con partecipazione alla spesa, nelle forme e secondo le modalità previste dalla legislazione vigente”*. Ciò che emergeva dalla legislazione era l'ambiguità della nozione di “essenziale”: *“sono essenziali i livelli di assistenza che assicurano niente di più e niente di meno di ciò che è necessario alle persone, secondo criteri clinici, etici e sociali? O sono essenziali i livelli di assistenza che il SSN riesce ad erogare a fronte di un finanziamento evidentemente vincolato? L'essenzialità si riferisce al parametro del bisogno o a quello delle risorse disponibili?”* (Balboni, 2001).

Non mancavano indicazioni che facciano propendere per la prima ipotesi, si veda, ad esempio- come è stato detto, in negativo- quanto statuito dall'art. 1, c.7, del d.lgs. n. 229 del 1999 *“Sono esclusi dai livelli di assistenza erogati a carico del Servizio sanitario nazionale le tipologie di assistenza, i servizi e le prestazioni sanitarie che:*

- a) non rispondono a necessità assistenziali tutelate in base ai principi ispiratori del Servizio sanitario nazionale di cui al comma 2;*
- b) non soddisfano il principio dell'efficacia e dell'appropriatezza, ovvero la cui efficacia non è dimostrabile in base alle evidenze scientifiche disponibili o sono utilizzati per soggetti le cui condizioni cliniche non corrispondono alle indicazioni raccomandate;*
- c) in presenza di altre forme di assistenza volte a soddisfare le medesime esigenze, non soddisfano il principio dell'economicità nell'impiego delle risorse, ovvero non garantiscono un uso efficiente delle risorse quanto a modalità di organizzazione ed erogazione dell'assistenza”*.

Il dl.lgs del 1999 aggiungeva l'attributo dell'essenzialità *“sovrapponendo – si disse – a una logica distributiva imperniata sulla sostenibilità finanziaria e organizzativa una tensione rivolta all'uguaglianza sostanziale e alla*

*rimozione di situazioni d'impedimento all'esercizio dei diritti [...] è possibile dire che si caratterizzavano come essenziali i livelli di assistenza che assicurano niente di più e niente di meno di ciò che è necessario alle persone alla stregua di criteri clinici, etici e sociali, con una prevalenza della dimensione assiologica del bisogno su quella delle risorse che il Servizio sanitario nazionale può erogare in regime di finanziamento vincolato. L'inserimento nel testo costituzionale della clausola di cui all'art. 117, c. 2, lett. m parve dunque consacrare quell'evoluzione normativa al massimo livello del sistema delle fonti" (Delledonne 2010).*

Grazie alla legge-quadro 328/00, il concetto di livello essenziale veniva esteso all'ambito dell'assistenza sociale, rinvenendo nella formula livello essenziale le due ricorrenti dimensioni etico-sociale e di compatibilità finanziaria.

Venendo al settore dell'istruzione, un punto fondamentale nella legislazione sui livelli essenziali si può rinvenire nella legge 53/03 recante delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale. In seguito, su tale base, verranno emanati una serie di decreti legislativi (fra gli altri il d.lgs. 226/05, 59/04) con cui verranno identificati le norme generali e i livelli essenziali delle prestazioni relativi ai diversi cicli del sistema educativo di istruzione e formazione. È stato sottolineato che *"negli altri due settori del welfare, la sanità e l'istruzione, la nozione di livello essenziale non si è identificata esclusivamente con la prestazione da erogare al singolo cittadino; l'assistenza sanitaria collettiva, ad esempio, non riguarda prestazioni rivolte al singolo ma attività rivolte alla comunità locale e alla collettività. Nella sanità anche i tempi delle prestazioni divengono oggetto di attenzione dei livelli essenziali (Dpcm 16 aprile 2002) perché la garanzia dell'erogazione tempestiva delle prestazioni diagnostiche e terapeutiche viene considerata una componente strutturale dei Lea. Nel settore dell'istruzione il rimando a standard minimi formativi relativi alle competenze riguarda l'obiettivo da raggiungere e da garantire tramite i livelli essenziali e non rappresenta uno standard di prestazioni. Tuttavia, su cosa debba intendersi per Lep nella materia dell'assistenza è attualmente ancora in corso, un acceso dibattito" (Leone, 2004).*

In un suo studio, Leone, partendo da tre almeno tre diverse concezioni di LEP individuate dal MIPA (Lep come prestazione certa per chi si trovi in una determinata condizione di bisogno; Lep come garanzia di alcune tipologia di offerta in ogni realtà territoriale; Lep come standard di qualità del servizio) notava *"che mentre nella prima definizione di Lep fatta dal Mipa l'attenzione è posta alla garanzia di esigibilità di una determinata prestazione intesa come certezza del "diritto", nella seconda e terza definizione gli obiettivi di fondo sono l'omogeneità, cioè uniformità dell'offerta dei servizi su tutto il territorio nazionale e lo sviluppo dell'offerta di servizi nelle aree in cui si registrano ritardi" (Leone, 2004).*

L'Autrice distingueva così due tipi di macro-declinazione dei LEP: una declinazione prestazionistica e una "multidimensionale-strategica". La prima definizione di LEP riportata dal MIPA ("LEP come prestazione certa per chi si trovi in una determinata condizione di bisogno") è alla base della declinazione "prestazionistica", che

vede nel LEP uno standard di protezione all'individuo e cioè come strumento in grado di rafforzare l'esigibilità di un diritto sociale.

Tale concezione sostiene che la garanzia dei diritti possa essere assicurata in maniera efficace attraverso l'individuazione di precise garanzie per i cittadini, con cui si intendono *“un catalogo di azioni e prestazioni riferite esclusivamente a un singolo output, di natura monetaria o meno, diretto al singolo cittadino beneficiario (n.b. inteso come target che possiede requisiti vincolanti per l'accesso ai servizi), e l'esigibilità di queste ultime è concepita come strumentale all'effettiva garanzia dei diritti ad esse sottesi”* (Leone, 2004).

La concezione prestazionistica di LEP è stata aspramente criticata in dottrina per diverse ragioni. *In primis* perché non tutte le attività dei servizi si prestano ad essere lette in termini di “prestazioni”; in secondo luogo per l'enfasi sull'esigibilità e sulla possibile “monetarizzazione dei diritti” indotta da questa chiave di lettura.

Da qui l'emersione in dottrina di una concezione alternativa dei LEP (Leone, Iurleo, 2004), chiamata “multidimensionale-strategica” e articolata su tre dimensioni:

1. le prestazioni e i pacchetti di servizi rivolti ai singoli cittadini;
2. le prestazioni relative a servizi rivolti alla comunità;
3. i servizi e/o obblighi regolanti i rapporti interni alle singole pubbliche amministrazioni o tra amministrazioni diverse.

*“Questa concezione è stata definita strategica perché presuppone una pluralità di leve possibili, che non si esauriscono necessariamente nella standardizzazione della risposta ai bisogni sociali, da utilizzare in modo sinergico al fine della tutela dei diritti... secondo questa concezione “l'esigibilità concerne non necessariamente la singola prestazione (N.B. come previsto dalla prima concezione da noi definita “prestazionale”) ma un pacchetto di prestazioni/servizi ritenuti in grado di rispondere in modo alternativo o, se necessario, sinergico a determinati bisogni”* (Leone, 2004)”

I fautori di tale approccio sostengono la preferibilità della concezione multidimensionale-strategica su quella protezionista perché in grado di valorizzare le tipologie di intervento non prettamente riparatorie ma più orientate *“alla prevenzione, alla promozione dei diritti e allo sviluppo di opportunità...occorre quindi garantire non solo i servizi, le funzioni e le attività concernenti la tutela dei diritti del singolo, ma anche quelli rivolti alla collettività: si tratterebbe di prestazioni volte a tutelare gli interessi diffusi (per esempio, la tutela dall'inquinamento, la protezione del consumatore, la tutela dei beni ambientali, ecc.) e gli interessi collettivi (per esempio, ordini professionali, associazioni private riconosciute, associazioni di disabili, associazioni di fatto)”*(Leone, 2004).

Fra le varie ricostruzioni sono da citare la tesi del livello essenziale come *quantum* inferiore a quello necessario affinché si abbia una totale soddisfazione del diritto o quella secondo cui lo scopo della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) sarebbe anche quella di indicare la misura del

massimo esigibile del diritto, fermo restando, per le Regioni, la possibilità di innalzare, con le politiche, il livello delle prestazioni effettivamente erogate.

Infine, da menzionare anche la lettura che lega la nozione di LEP a quella di “nucleo duro dei diritti”: secondo tale lettura i LEP individuerebbero il nucleo duro di un diritto che non può essere bilanciato con i limiti provenienti dai vincoli finanziari, ovvero quella porzione del diritto non condizionata e quindi davvero inviolabile (per una ricostruzione di queste teorie si veda Mazzarella, 2008).

Vi è anche in dottrina chi non distingue fra livelli minimi ed essenziali ma la stragrande maggioranza degli studiosi conviene con la ricostruzione di Balboni secondo cui: *“Il carattere dell’essenzialità sembrerebbe infine qualificante laddove ci si preoccupa di individuare i principi a cui il sistema di erogazione delle prestazioni si ispira, come emerge ad esempio dall’ultima riforma sanitaria: i livelli delle prestazioni sembrano dovere raggiungere un grado che si considera soddisfacente non più in relazione ai vincoli economico-finanziari, bensì in relazione a obiettivi di benessere e di equità che vanno oltre il piano strettamente finanziario”* mentre *“per minimo si può pensare ad un parametro che effettivamente faccia riferimento quasi esclusivamente alla dimensione finanziaria: sono minimi i livelli che il sistema pubblico riesce a garantire a fronte di una dotazione vincolata di risorse, a prescindere dai principi ispiratori dello stesso sistema di erogazione. La valenza di “minimo” sembrerebbe pertanto riferita non alla situazione di bisogno del fruitore del servizio, bensì alla capacità finanziaria del sistema erogatore dei servizi”* (Balboni 2001)<sup>1</sup>.

All’indomani della riforma del Titolo V, con l’estensione della garanzia dei LE anche ai diritti politici, accanto a quelli sociali, poneva il problema del *quid* oggetto della garanzia: i LEP si riferiscono alla componente quantitativa e prestazionale dei diritti oppure rimandano ad un livello essenziale di garanzia complessiva? È stato inoltre ricordato che limitare l’interpretazione della disposizione guardando al solo lato quantitativo della garanzia costituzionale potrebbe portare ad una minor tutela dei diritti civili rispetto a quelli sociali aprire la via, paradossalmente, al rischio di una minor tutela dei diritti civili rispetto ai diritti sociali (D’Aloia, 2003): *“Nelle due categorie di diritti, infatti, il «contenuto essenziale» interagisce in maniera differente con l’attività legislativa ordinaria e sull’eventuale controllo di legittimità della Corte costituzionale”* (Delledonne, 2010).

È stato notato come la Corte Costituzionale abbia legato il concetto di LEP a quello di contenuto essenziale<sup>2</sup> nella celebre sentenza 282 del 2002 insistendo sul *“godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti”*<sup>3</sup> e leggendo in tale passaggio una posizione per cui *“Il “livello essenziale” è così riferito alle prestazioni, le quali devono essere dal legislatore statale determinate e garantite almeno fino al soddi-*

---

<sup>1</sup> E ancora continua l’Autore ricordando come *“Una conferma in tal senso è rappresentata dalla legge n. 386 del 1989, di coordinamento della finanza della Regioni e delle Province autonome con la riforma tributaria, il cui art. 5 afferma che le Province autonome partecipano alla ripartizione di fondi speciali istituiti per garantire livelli minimi di prestazioni in modo uniforme su tutto il territorio nazionale: a quanto sembra il carattere minimo è correlato ad una dimensione di risorse”* (Balboni, 2001).

<sup>2</sup> L’idea della determinazione del contenuto essenziale dei diritti trova dei corrispondenti in altre esperienze costituzionali: si pensi alla Wesensgehaltsgarantie di cui all’art. 19, c. 2 della Legge fondamentale tedesca (Delledonne 2010).

<sup>3</sup> Corte Costituzionale., sentenza n. 282/2002, [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

*sfacimento del 'contenuto essenziale', o meglio devono essere garantite fino al raggiungimento del medesimo; o, ancora, la misura del contenuto è data dall'essenzialità delle prestazioni"* (Belletti, 2003).

## **La norma**

Tenendo a mente le ambiguità della disposizione, possiamo procedere ad una rapida rassegna della giurisprudenza costituzionale in tema di livelli essenziali: molte cose verranno date per scontate in questa sezione, anche per facilitare l'argomentazione.

La natura ambigua del concetto di "livelli essenziali" spiega solo parzialmente l'iniziale atteggiamento "attendista" della Corte, nei primi mesi del post- nuovo Titolo V.

Come è stato detto dai commentatori delle prime sentenze, infatti: *"Inizialmente, la Corte Costituzionale si è avvicinata con cautela al titolo V, anche perché intravedeva per sé un compito arduo e pesante di tipo interpretativo e maieutico. La Corte manteneva però la speranza che, in tempi ragionevoli, il legislatore ordinario avrebbe onorato il suo impegno di attuatore necessario della Costituzione chiarendo alcuni fra i maggiori dubbi interpretativi che il nuovo testo aveva apparecchiato, consentendo in tal modo un percorso realizzativo della vasta (e non sempre perfetta) riforma regionale: un cammino certamente accidentato, ma non aspro come un percorso di guerra"* (Balboni- Rinaldi, 2006).

Nel particolare ambito di analisi si dovrebbe tenere conto anche della particolare valenza che la clausola sui livelli essenziali ha nel sistema costituzionale.

Sorta per contemperare "autonomia e uguaglianza" (Feroli, 2006), la clausola in questione gioca un ruolo fondamentale nella "forma di Stato" repubblicana: *"I livelli essenziali si collocano dunque in una singolare posizione di perno allo snodo fra i livelli di governo centrale e periferici e fra intervento pubblico e privato, positivizzato nella revisione costituzionale del 2001"* (Delledonne, 2010; si veda anche Mazzarella, 2008).

Proprio per questo è possibile rinvenire nella giurisprudenza della Corte Costituzionale italiana quel tentativo di bilanciamento fra istanze dell'uniformità e dinamiche differenziatrici, che rappresenta il nucleo comune a tutte le esperienze di "federalizing process" (Friedrich, 1968).

Del resto, la materia "welfare" e la legislazione sociale in senso più ampio hanno sempre rappresentato un terreno fertile per lo sviluppo/riassetto del rapporto fra centro e periferia, spesso anche a costituzione formale invariata, rappresentando una vera e propria "costituzione ombra".

La prima pronuncia da segnalare è la 282/2002 con cui si è riconosciuto il carattere di "non-materia" ai livelli essenziali: *"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, ma 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*<sup>4</sup>.

La giurisprudenza in questo ambito, però, risulta caratterizzata dalla particolare importanza riconosciuta, nel caso di conflitti fra Stato e Regioni, al principio di leale collaborazione.

Ciò si vede specialmente nella sentenza n. 88/2003. La trasversalità dei livelli essenziali e la sua conseguente natura invasiva per le competenze regionali hanno indotto la Corte a ritenere che la determinazione dei livelli essenziali debba avvenire con legge, legge che dovrebbe ispirarsi al principio di leale collaborazione.

La Corte quindi finiva per sposare la disciplina delle procedure di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie basata sul meccanismo dell'intesa forte, come contenuta nella legge n. 437/2001 e, in seguito, attuata con il DPCM 29 novembre 2001 e, successivamente, con il DPCM. 23 aprile 2008. Erano da ritenersi incostituzionali, allora, quelle previsioni legislative oggetto della questione che regolamentavano la procedura di fissazione dei livelli essenziali secondo una procedura non conforme alle istanze collaborative (la Corte avrebbe confermato questo indirizzo con la pronuncia n. 134/2006).

Come è stato notato l'attenzione quasi esclusiva che la Corte riserva al tema delle procedure nasconde il problema di un controllo di merito *“questione di un controllo di merito sull' idoneità e sulla legittimità dei livelli essenziali concretamente determinati, foss'anche in maniera concertata fra Stato e Regioni”* (Delledonne, 2010).

I dubbi venivano alimentati all'indomani della sentenza n. 134/2006, in cui la Corte Costituzionale sembrava tradire un “debole” per le scelte del legislatore statale: *“Non può essere negata la possibilità del legislatore statale di giungere ad una più analitica ed effettiva tutela dei Lea, [in quanto] non è definibile, almeno in astratto, un livello di specificazione delle prestazioni che faccia venire meno il requisito della loro essenzialità, essendo questo tipo di valutazioni costituzionalmente affidato proprio al legislatore statale”*<sup>5</sup>.

Nel 2007, la Corte Costituzionale ha parzialmente corretto la sua precedente giurisprudenza, tendente, come si è visto, ad accentuare l'esigenza di istanze collaborative nell'ambito dei livelli essenziali, sancendo che le procedure di leale collaborazione possono applicarsi ai procedimenti legislativi *“solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente od indirettamente, dalla Costituzione”*<sup>6</sup>, in altre parole, in questo ambito *“il riferimento al principio di leale collaborazione non è costituzionalmente necessitato”* (Delledonne 2010), come avrebbe specificato anche nella sentenza 216/08, data la natura esclusiva della competenza riconosciuta al legislatore statale in questo ambito.

Ultima sentenza in rassegna è la n. 10/2010 con cui la Corte Costituzionale, basando il proprio ragionamento su questioni di politica contingente (la “fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa”), ha sancito che *“la ratio di tale titolo di competenza e l'esigenza di tutela dei diritti primari che è destinato a soddisfare*

---

<sup>4</sup> Corte Costituzionale, sentenza 282/2002, [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>5</sup> Corte Costituzionale, sentenza 134/2006, [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>6</sup> Corte Costituzionale sentenza n. 98/2007, [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

consentono di ritenere che esso può rappresentare la base giuridica anche della previsione e della diretta erogazione di una determinata provvidenza, oltre che della fissazione del livello strutturale e qualitativo di una data prestazione, al fine di assicurare più compiutamente il soddisfacimento dell'interesse ritenuto meritevole di tutela<sup>7</sup>, rigettando così i ricorsi delle Regioni che lamentavano l'incostituzionalità della disciplina relativa all'istituzione del "Fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti" e, con esso, della disciplina della social card (misura riconducibile all'ambito delle politiche sociali), rendendo, come è stato notato (Delldonne 2010), il richiamo operato dalle Regioni al principio di leale collaborazione, del tutto "inconferente".

### **Conclusioni (si fa per dire): l'impatto sulla "forma di Stato"**

È fecondo il binomio decentramento politico-*welfare state* soprattutto alla luce della crisi di quest'ultimo. Il decentramento, infatti, può essere visto come una soluzione per i problemi legati alla crisi dello Stato sociale, anche se non necessariamente implica maggior efficienza, specie se non accompagnato dall'adozione del cosiddetto "federalismo fiscale". Sulla base delle rispettive competenze fra governi statali e federazione, infatti, si è creata la distinzione in America fra *social security*, i cui programmi sono di competenza federale e i programmi di *Welfare*, di competenza dei governi statali. La stessa distinzione risulta confermata anche da un punto di vista soggettivo (i destinatari): sono di natura universalistica i primi mentre coprono solo alcune categorie di bisognosi i secondi. Diez Picazo (1997) ricorda poi come storicamente il federalismo non sia stato un fattore di sviluppo del secondo, essendo la sua nascita legata dovuta a *cleavages* di natura territoriale. Un elemento problematico potrebbe essere legato all'omogeneità delle prestazioni erogate dai diversi attori "decentrati"; da qui l'esigenza che gli organi centrali garantiscano un minimo di uniformità.

Strettamente legato all'incidenza delle politiche sociali sul rapporto fra livelli di governo è il tema del federalismo fiscale, nozione ambigua utilizzata da Musgrave (1959) per illustrare le politiche pubbliche adottate dal governo in ambiti di competenza degli Stati membri ovvero l'intervento dello Stato federale nella competenza dei livelli periferici tramite lo strumento finanziario. Negli ultimi anni, anche in Italia, la nozione è stata utilizzata dai teorici del decentramento politico, come tassello fondamentale per l'effettività di un disegno effettivamente decentrato. Per i costituzionalisti, federalismo fiscale è la formula con cui indicare la distribuzione della potestà impositiva fra i livelli di governo (Zorzi Giustiniani, 1999), senza peraltro isolare tale tematica dalla generale evoluzione del rapporto fra centro e periferia. Da questo tipo di analisi effettuata in chiave comparata, secondo attenta dottrina, è possibile ricavare, infatti, alcune interessanti conclusioni. In Paesi dal federalismo storico (Australia, Svizzera, Canada e Stati Uniti) si può registrare una progressiva

---

<sup>7</sup> Corte costituzionale., sentenza n. 10/2010, [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

estensione della potestà tributaria federale nell'ambito della imposizione indiretta (prima limitata a dazi doganali e accisa) in concomitanza con l'espansione della spesa pubblica sollecitata dallo sforzo bellico. Solo in Svizzera l'attribuzione di nuove entrate tributarie ha reso necessaria l'espansione *formale* delle competenze legislative (con conseguente mutamento della Costituzione) mentre negli altri Paesi si è creata una asimmetria fra competenze formali e disponibilità finanziarie a tutto vantaggio degli organi centrali e a discapito degli Stati membri. Una seconda continuità fra questi ordinamenti è il conseguente ampliamento trasversale delle competenze legislative federali in ambiti come lo sviluppo economico e le politiche sociali con conseguenze sul piano della forma di Stato: il passaggio dal federalismo duale a quello cooperativo negli U.S.A.; il federalismo esecutivo in Canada; la forte dipendenza finanziaria e politica degli Stati e dei Territori rispetto agli organi centrali in Australia. A testimonianza della connessione individuata ricordiamo anche la polemica sui quelli che una volta erano chiamati *falsi federalismi* (Austria e Germania), caratterizzati da una grande concentrazione della potestà impositiva e legislativa a livello centrale e della importanza, nel momento della redistribuzione del gettito fiscale, del *Finanzausgleichgesetz*.

Un'altra prova dello stretto legame fra welfare, equilibri finanziari e processi di federalizzazione può essere rinvenuto nello studio delle c.d. "asimmetrie", che rappresentano, come attenta dottrina ha sottolineato, una costante di tutti i federalismi (Palermo, 2007).

Specie in quegli ordinamenti dove il riconoscimento di autonomia periferica sempre maggiore ha portato a tali asimmetrie, si è sempre cercato di mantenere, in nome dell'unità dell'ordinamento (istanza richiamata anche dal concetto di livelli essenziali), una tendenziale uguaglianza nel godimento e nella protezione dei diritti fondamentali per i cittadini di tali sistemi costituzionali: si pensi all'art. 72, c. 2 della legge fondamentale tedesca del 1949, modificato nel 2006; l'art. 149, c. 1 della Costituzione spagnola del 1978; l'art. 72, c. 4 della Costituzione francese del 1958, emendato nel 2003.

Se tutte queste clausole si fanno portavoce di una necessaria istanza di unità dell'ordinamento (premessa per poter parlare di eguaglianza nella protezione di certi "beni costituzionali" che l'ordinamento stesso definisce come diritti fondamentali), ciò spiega anche perché, spesso, queste clausole siano state utilizzate come acceleratori di forze centripete dalle corti costituzionali, alterando o, almeno, integrando il rapporto di forze fra centro e periferia cristallizzato in Costituzione. Mi pare che la Corte Costituzionale abbia scelto una via "terza": da un lato, l'assorbimento dei livelli essenziali nel novero delle "materie- non materie", favorisce la fine dell'illusoria impermeabilità fra competenze statali e regionali, data la natura trasversale di questa nozione e ciò, indubbiamente, finisce per favorire possibili dinamiche centripete.

D'altro canto, la Corte Costituzionale, in questo particolare ambito, ha anche sviluppato una interessante giurisprudenza sul principio di leale collaborazione, costruendo, di fatto, tutta una serie di garanzie procedurali del federalismo à l'italiana con cui cercare di contenere tale dinamiche centripete.

Ovviamente si tratta di un equilibrio precario e fondato su uno strumentario dalla dubbia natura, mi riferisco naturalmente alle intese (forti o deboli che siano), che mescola obblighi procedurali e interessi sostanziali alla

ricerca di un bilanciamento quanto mai complesso, quello, appunto, fra autonomia e uguaglianza, e che testimonia la natura “federativa” (seppur in itinere), del processo costituzionale italiano.

Se da un lato, infatti, la Corte, almeno all’inizio dell’itinerario giurisprudenziale proposto, ha cercato di ovviare all’inerzia legislativa, operando come arbitro fra centro e periferia (dopo il riferimento alla leale collaborazione ha perso mano a mano “consistenza”) “tuttavia, il limite che al momento sembra avvertirsi nelle pronunce della Corte risiede nella reale attuazione pratica del principio di leale collaborazione che, nella sentenza n. 98/2007, sembrerebbe rimanere “*confinato ad una mera enunciazione teorica*” (Di Girolamo, 2007).

A testimonianza della “delicatezza” della *issue* livelli essenziali vi è anche il dibattito sul natura – obbligatoria o facoltativa – dell’esercizio da parte dello Stato del suo potere normativo di determinazione dei livelli essenziali, dato il loro pesante carattere “invasivo”<sup>8</sup>.

Su questo punto, almeno, il legislatore ha superato la propria inerzia: la legge 42/2009 sul federalismo fiscale sembra avere optato per la necessaria previsioni di livelli essenziali, come appare fin dalle sue disposizioni di principio (art. 2, c. 2, lett. f e lett. m, n. 1)

## Bibliografia

- E.Balboni, *Il concetto di “livelli essenziali e uniformi” come garanzia in materia di diritti sociali*, Le Istituzioni del Federalismo, 2001, 1103 ss.
- E.Balboni- P.G.Rinaldi, *Livelli Essenziali, Standard e Leale Collaborazione*, [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)
- M. Belletti, *I “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali...” alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile*, Le istituzioni del federalismo, 2003, p. 616.
- A. D’Aloia, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in «Le Regioni», 2003, p. 1106 e s
- G. Delledonne, *Federalismo, livelli essenziali, diritti*, in M. Campedelli, P. Carrozza, L. Pepino (a cura di), *Welfare, diritti, cittadinanze. Percorsi di cultura sociale per gli operatori del diritto*, il Mulino, Bologna, 2010, pp. 251-283 (in corso di pubblicazione)
- L.M.Diez-Picazo, *Federalismo, regionalismo e welfare state. Profili comparati*, in AA.VV., *Regionalismo, federalismo e Welfare State*, Milano, Giuffrè, 1997, 219-233
- A.S.Di Girolamo, *Livelli essenziali e finanziamento dei servizi sanitari alla luce del principio di leale collaborazione*, Le Istituzioni del Federalismo, 2007, 481 ss.
- E.A.Feroli, *Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia ed uguaglianza*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

---

<sup>8</sup> “A favore della facoltatività dell’intervento statale di determinazione dei livelli essenziali militerebbero: la particolare invasività della clausola dell’art. 117, c. 2, lett. m Cost. nei confronti dell’autonomia regionale; le non trascurabili somiglianze con la konkurrierende Gesetzgebung tedesca; il ricorso all’espressione «eventuale determinazione» in alcune sentenze della Corte costituzionale; la mancata inclusione della determinazione dei livelli essenziali fra le materie per cui è previsto un coinvolgimento qualificato della (mai attuata) Commissione per le questioni regionali «allargata» a rappresentanti delle Regioni e degli enti locali (art. 11, c. 2, l. cost. n. 3/2001). La sussistenza di un obbligo di provvedere in capo allo Stato si desumerebbe invece dalla lettura sistematica delle disposizioni costituzionali, e in particolare degli artt. 2, 3 e 117, e dalla costituzionalizzazione del potere statale di determinazione dei livelli essenziali, che avrebbe conferito a questo il carattere della doverosità. Si sostiene allora che la clausola dei livelli essenziali, al di là delle sue connotazioni garantiste, avrebbe valore di vincolo «positivo» nei confronti dell’azione dei pubblici poteri, e in particolare di quelli statali. In linea con quanto argomentato in precedenza a proposito dell’inedita valorizzazione data al nesso tra prima e seconda Parte della Costituzione, l’uniformità dei livelli essenziali della cittadinanza non deve né potrebbe essere intesa come la mera conservazione di quella (supposta) esistente nel momento attuale. La valorizzazione dei margini di differenziazione delle politiche regionali – fatta salva, naturalmente, la salvaguardia di un «nucleo duro» in ordine al godimento dei diritti – dovrebbe invece contribuire proprio a ridurre gli squilibri riscontrabili oggi nel confronto tra le situazioni di diverse aree territoriali” (Delledonne, 2010).

- G.Ferraiuolo, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni*, tesi di dottorato, 2006, <http://www.fedoa.unina.it/920/>
- C.J.Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, A. Praeger, 1968
- G.Guglia, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Cedam, Padova 2007.
- L.Leone, *Una concezione multidimensionale dei livelli essenziali*, <http://www.cevas.it/progettazione/LivelliEssenziali/LeoneLivelliEssenzialiPSS06.pdf>
- Leone L., Iurleo A., Report di ricerca, Studio Cevas, *Un percorso possibile per la definizione dei livelli essenziali di porta sociale I. 328/00*, 2004, [www.welfare.gov.it](http://www.welfare.gov.it)
- M.Mazzarella, *I livelli essenziali delle prestazioni: nozione e funzioni della loro determinazione*, in Studi Zancan, 2008, 45 ss.
- R.A.Musgrave, *The theory of public finance*, New York, McGraw-Hill, 1959
- F.Palermo, *Divided We Stand. L'asimmetria negli ordinamenti composti*, in AA.VV. *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, Torino, 2007, 149 s.
- A.Ruggeri, *Livelli essenziali" delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2010)*, su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)
- C.Tucciarelli, *La legge N. 42 del 2009: oltre l'attuazione del federalismo fiscale*, Rivista di diritto tributario, 2010, 61 ss.
- A.Zorzi Giustiniani, *Competenze legislative e federalismo fiscale in sei ordinamenti liberal-democratici*, in A.Zorzi Giustiniani, *Stato Costituzionale ee espansione della democrazia*, CEDAM, 1999, 319-410.