

Cittadini, Stato e Regioni di fronte ai "livelli essenziali delle prestazioni..."

di Rosanna Tosi *
(15 aprile 2003)

1. Intorno alla definizione della competenza statale di cui all'art.117, comma 2, lett. m) si gioca molto di più che una questione relativa alla autonomia regionale, poiché quella competenza costituisce uno dei cardini dell'eguaglianza sostanziale tra i cittadini: certo non l'unico, basti pensare ai principi fondamentali (in tema di "tutela e sicurezza del lavoro", di "tutela della salute" ecc.), ma nessun disposto meglio di quello di cui alla lettera m) può rendere evidente quanto sia illusorio immaginare che la parte I e la parte II della Costituzione vivano vite parallele e distinte. E, d'altro canto, non si tratta di una scoperta recente, se solo si considera l'intero corpo della giurisprudenza costituzionale che ha diversificato la penetrazione consentita alla legislazione statale nei campi di competenza regionale in ragione del diverso rilievo costituzionale dei diritti incisi.

Alcune questioni interpretative sembrano pacificamente risolte.

E' sicuro che la determinazione dei livelli essenziali non è un campo orizzontale di intervento riservato alla legge statale, non è cioè una materia in senso proprio, ma piuttosto - come è stato immediatamente osservato (Falcon) e come ora dottrina e Corte costituzionale (sent.282/2002) concordemente ritengono - una competenza trasversale, che funziona secondo il paradigma dei vincoli verticali, condizionando le scelte del legislatore regionale.

Rimangono da vedere le implicazioni di questo assunto. Ad esempio: questa competenza giustifica l'allocazione in capo allo Stato di compiti di natura amministrativa, ulteriori rispetto a quelli sostitutivi contemplati dall'art.120 Cost.? Mi pare che la risposta possa essere positiva (come lascia intendere la Corte costituzionale nella sent. 88/2003), se si pensa a direttive assimilabili alla funzione di indirizzo e coordinamento, che corrisponderebbero alla *ratio* della competenza statale in questione e certamente sarebbero compatibili con la stessa lettera dell'art.118, che affida alla legge statale o regionale il compito di ripartire le funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo, "secondo le rispettive competenze", riferendosi così ad un qualsivoglia titolo di intervento (che in questo caso la legge statale possiede) e non ad una materia di competenza (che in questo caso non sarebbe riconducibile allo Stato).

Credo che dovrebbe essere, invece, opposta la risposta da dare ad altro interrogativo implicato dalla constatazione che la competenza statale in questione non verte su una vera e propria materia, quando ci si chieda se possano esserci regolamenti statali riguardanti la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Il co. 6 dell'art.117, statuisce che "la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia". Un tale disposto evoca indubbiamente un rapporto di netta separazione tra fonti secondarie, salvo il caso di delega, quando i regolamenti regionali vengano abilitati a disciplinare materie statali. Ma nulla può consentire la rottura della separazione nell'altra direzione, ossia l'ingresso dei regolamenti statali nelle materie regionali, ed inevitabilmente un regolamento che riguardasse i livelli delle prestazioni relative ai diritti toccherebbe una materia regionale; in qualunque modo questa ingerenza si atteggiasse, essa condurrebbe ad esiti inaccettabili: se la disciplina regolamentare operasse un ritaglio della materia regionale, verrebbe contraddetto il carattere verticale proprio del vincolo riconducibile alla determinazione dei livelli essenziali; se il regolamento statale pretendesse di vincolare il legislatore regionale si ammetterebbe uno stravolgimento del sistema delle fonti, che non ha mai trovato avallo nella giurisprudenza costituzionale, neppure nelle decisioni meno severe nei confronti della normazione secondaria dello Stato.

Con altrettanta sicurezza si deve ritenere che i livelli essenziali indichino non il massimo che le Regioni non possono superare nella conformazione delle prestazioni, quanto - al contrario - il minimo che esse sono tenute ad assicurare, potendo - se lo vogliano - prevedere livelli superiori e prestazioni ulteriori. Ma occorre anche non trascurare che il disposto costituzionale riferisce i livelli alla nozione di "essenziale" e non a quella di "minimo" e la cosa non è insignificante (Balboni). Il livello essenziale costituisce il livello minimo, quando guardato dal punto di vista delle Regioni cui si impone, ma non coincide con il livello minimo, quando considerato dal punto di vista dello Stato che lo determina: non delimita quindi la competenza dello Stato, il quale è libero di innalzare quanto ritiene il livello delle prestazioni che devono essere garantite in modo uniforme ed evidentemente lo farà - come già lo fa - sulla base di considerazioni squisitamente politiche, che tali rimangono anche quando debbano fare i conti con le risorse finanziarie disponibili. In altre parole, la circostanza che lo Stato sia chiamato a determinare i "livelli essenziali", anziché i livelli minimi, configura

in termini più estesi la sua competenza, poiché neppure è concepibile una censura alla legge dello Stato per avere imposto alle Regioni livelli di prestazioni troppo alti; se fosse stata preferita l'altra formula (i livelli minimi), una tale censura non sarebbe invece rimasta preclusa *a priori*, in quanto la competenza statale avrebbe potuto essere intesa come destinata ad individuare la soglia sotto la quale la sostanza del diritto si nullificherebbe.

2. La competenza statale destinata alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" sembrerebbe aver individuato un felice punto di equilibrio tra le esigenze dell'eguaglianza in ordine alla fruizione dei diritti e le esigenze dell'autonomia politica. Sennonché l'effettiva tenuta di tale bilanciamento richiede di essere verificata alla luce dell'assetto finanziario.

Sarebbe eccessivo dire che oggi il sistema delle entrate regionali sia prevalentemente basato sul gettito fiscale raccolto nel territorio di ciascuna Regione; vero è, tuttavia, che quel gettito, in parte proveniente dai tributi propri in parte dalla compartecipazione ai tributi erariali, ne costituisce il primo e fondamentale tassello, poiché è a partire dall'entità delle entrate fiscali che finisce per essere commisurata l'entità delle entrate derivate, tanto di quelle attinte dal fondo perequativo quanto - sia pure meno direttamente - di quelle costituite dalle risorse aggiuntive. Se i livelli essenziali non sono bassissimi, le Regioni povere non riescono a raggiungerli con le entrate tributarie e devono allora contare sul fondo perequativo: da qui due conseguenze. La dimensione del fondo perequativo non è per intero lasciata alla discrezionalità del legislatore statale, dovendo necessariamente consentire di finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite a Regioni ed enti locali, tra cui va annoverata l'erogazione dei servizi per cui sono determinati i livelli essenziali: tanto più alti sono tali livelli tanto più alto deve necessariamente essere il fondo. Ma se questo dato offre un indice che lo Stato è tenuto ad osservare nella quantificazione del fondo perequativo, contemporaneamente dimostra che quel fondo rischia di rimanere soltanto sulla carta "senza vincoli di destinazione", come invece vorrebbe il co. 3 dell'art.119 Cost., visto che una parte deve necessariamente essere spesa per assicurare i livelli essenziali.

Ecco allora che si registra una duplice disparità tra Regioni ricche e Regioni povere, che investe entrambi i versanti del bilanciamento, sia i diritti che l'autonomia.

I cittadini abitanti nei territori che raccolgono un alto gettito fiscale possono ottenere di vedere assicurati servizi anche superiori a quelli che devono essere uniformemente garantiti, visto che le Regioni insediate in quei territori detengono i mezzi finanziari per scegliere se mantenere le prestazioni al livello imposto oppure arricchirle; una uguale possibilità è invece preclusa ai cittadini delle Regioni povere, alle quali l'entità delle entrate impedisce di superare i livelli essenziali: queste Regioni, quindi, non fruiscono in concreto di quell'autonomia di spesa che ad esse - come a tutte - è garantita in astratto. A meno di non immaginare che il fondo perequativo abbia una dotazione tale da assicurare la concreta possibilità di scegliere se mantenere o superare i livelli essenziali; ma si tratta di ipotesi alquanto improbabile, se si considera che - diversamente da quanto accadeva quando le entrate regionali provenivano principalmente dal fondo comune - ad aumentare la misura dell'attuale fondo non sono interessate tutte le Regioni, ma solo quelle i cui territori esprimano "una minore capacità fiscale per abitante"; in questo modo, la destinazione non generale del fondo automaticamente rompe il fronte unico tra Regioni, ossia quello che era il principale punto di forza nella contrattazione finanziaria con lo Stato.

Se poi risultasse confermato che tutte le Regioni più ricche preferiscono non superare i livelli indicati dallo Stato, per evitare di aumentare la pressione fiscale autonoma, ci si dovrebbe chiedere non soltanto a cosa serve l'autonomia tributaria ma anche se il nuovo sistema non agevoli un percorso che conduce all'indebolimento dello Stato sociale: il che andrà verificato valutando lo standard dei livelli essenziali, il complesso delle entrate regionali insieme alla misura delle singole componenti, inclusa l'eventuale presenza e relativa entità delle risorse aggiuntive "per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona".

* p.s. di Diritto costituzionale - Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Padova