

## **I livelli essenziali delle prestazioni sociali: profili interpretativi**

di Giovanni Bartoli\*

Sommario. Note introduttive. 1. La costituzionalizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali. 2. La tutela dei diritti sociali. 2.2 L'effettività delle prestazioni scaturenti dall'applicazione dei diritti sociali. 3. La legge quadro. 4. Il finanziamento dei diritti sociali. 5. Ruolo dei soggetti pubblici e privati nel sistema integrato dei servizi sociali. 6 La difficile lettura della formula costituzionale e il rinvio alla valutazione discrezionale del legislatore statale.

### **Note introduttive.**

La definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, costituisce uno snodo cruciale per la riforma del Welfare italiano. L'interesse all'argomento trae origini lontane, infatti sin dalla richiesta avanzata per lungo tempo e da più parti, di una normativa italiana in grado di ridurre l'eterogeneità dell'offerta tra le diverse aree del Paese e aumentare le garanzie per i cittadini. La legge 328/90 ha inteso, seppur con notevoli difficoltà interpretative scaturenti dall'applicazione della stessa, rispondere attraverso i livelli essenziali delle prestazioni sociali definiti in modo assai vago.

La medesima non ha fornito nuove garanzie in tema di esigibilità, collocando tra i diritti soggettivi esclusivamente le prestazioni monetarie assistenziali già previste da norme specifiche, vincolando la definizione dei livelli alle risorse economiche disponibili. Un tentativo di ulteriore precisazione è stato rimandato al primo Piano sociale (2001-2003) ma anch'esso è risultato assai generico.

Ma, con la riforma del titolo V della Costituzione, l'assistenza sociale non rientra tra le materie di competenza concorrente delle Regioni, ed è passata tra le loro attribuzioni legislative esclusive. Quindi allo Stato resta la funzione di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali. I liveas in buona sostanza acquistano in teoria un ruolo fondamentale nella riforma del Welfare, ma manca ancora una definizione istituzionale, condivisa, a livello di governo centrale.

### **1. La costituzionalizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali.**

La legge costituzionale n. 3/2001 costituzionalizza il concetto di livello essenziale, privilegiando senz'altro il profilo che attiene all'esercizio dei diritti, e dunque alla relativa fruizione delle prestazioni.

L'espressione ricorre sia all'art. 117<sup>1</sup> il cui comma secondo lettera m) riserva allo Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che

---

\*Ricercatore Isfol, Area Politiche Sociali e Pari Opportunità

<sup>1</sup> 1. L'articolo 117 della Costituzione è sostituito dal seguente:

"Art. 117. - La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
  - b) immigrazione;
  - c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
  - d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
  - e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;
  - f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
  - g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
  - h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
  - i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
  - l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
  - m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
  - n) norme generali sull'istruzione;
  - o) previdenza sociale;
  - p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
  - q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

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. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, quanto nell' art. 120 comma secondo<sup>2</sup>, in cui si riconosce al Governo poteri sostitutivi in presenza di diverse circostanze, tra cui quella della tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Appare evidente come il nuovo titolo V della Costituzione riprenda il Grundgesetz tedesco, anche se lo utilizza in un diverso contesto. L'art. 120 Cost. prevede poteri sostitutivi di carattere amministrativo, appare l'inciso " tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica", in riferimento ai poteri sostitutivi del Governo, il cui intervento è previsto anche per la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali.

La stessa espressione "unità giuridica ed economica" è prevista dall'articolo 72 della Cost. tedesca, il quale disciplina la legislazione concorrente. Ma, il mantenimento o la promozione, il rafforzamento dell'unità giuridica ed economica è individuata come uno dei due obiettivi il cui perseguimento può legittimare un'esclusione dei Länder dalla potestà legislativa. L'altro obiettivo è quello della creazione nel territorio federale di condizioni di vita analoghe.

Questo è stato per lungo tempo un segno distintivo della Germania federale occidentale qualificata da una buona coesione sociale, qualificata dall'idea basilare di Stato retto da un'economia sociale di mercato , che per il fatto di essere sociale, non poteva tollerare insostenibili difformità nel livello delle condizioni generali di vita dei suoi cittadini.

Ma, le differenze tra l'ordinamento tedesco e quello italiano evidenti. In primo luogo l'esigenza dell'unità giuridica ed economica invocata dall'art. 72 sopracitato, come presupposto per l'esercizio da parte della federazione (il Bund) di potestà normative, mentre il nuovo art. 120 Cost., ne contempla la sola valenza in ambito amministrativo.

Il ricorso al potere sostitutivo riguarda in sintesi due poteri ben distinti:

la funzione legislativa nel contesto tedesco;

la funzione strettamente amministrativa, nel contesto italiano.

---

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato".

<sup>2</sup> Art. 120 Cost. Il comma:

Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

L'espressione utilizzata nel sistema tedesco, ovvero l'inciso "condizioni di vita analoghe" potrebbe in sostanza corrispondere al concetto "livelli essenziali uniformi." La prima, si riferisce all'effettivo tenore di vita, mentre la seconda, utilizzata nel nuovo titolo V sembra limitarsi ad individuare un parametro di accettabilità delle prestazioni, a prescindere dall'efficacia delle stesse. Il riferimento ai livelli essenziali uniformi, relativi ai diritti civili e sociali, conduce immediatamente al concetto di uguaglianza sostanziale, e dunque la preoccupazione che emerge dai due testi costituzionali, sembra complessivamente piuttosto omogenea. L'idea stessa di livelli essenziali richiede l'approntamento necessario di strutture di prestazione che, almeno in forma sussidiaria la mano pubblica deve poter fornire.

Il concetto è ulteriormente confermato dall'art. 119 Cost., infatti tra le funzioni attribuite agli enti territoriali nel nuovo titolo V sono incluse sicuramente le prestazioni destinate a soddisfare i diritti sociali e/o civili dei cittadini.

A tale finalità, opera un fondo perequativo, previsto per assicurare su tutto il territorio nazionale l'effettivo esercizio dei diritti, qualora il soddisfacimento dei medesimi, rientri tra le normali funzioni di comuni, province regioni, nonché città (aree) metropolitane. La stessa disposizione prevede poi un ulteriore intervento solidaristico da parte dello Stato, in questa prospettiva, in termini di interventi speciali e risorse aggiuntive allo scopo di promuovere lo sviluppo economico la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali e favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona.

Ancora una volta, infatti, si parla di diritti alla persona, in funzione della cui garanzia lo Stato può destinare ulteriori risorse, sforzandosi di realizzare per tale via, quella uniformità del tenore di vita o almeno una concreta progressione di avvicinamento che costituisce il vero contenuto del principio di uguaglianza sostanziale ed il presupposto per la partecipazione dei cittadini, anzi lavoratori, alla vita sociale, politica, economica, del Paese ( art. 3 comma II Cost.).

In sintesi sembrerebbe acquisito che il concetto dei livelli essenziali ed uniformi, abbia ormai assunto valenza autonoma, solo parzialmente connessa ad esigenze di natura finanziaria: esso ormai si configura come parametro di riferimento in materia di diritti sociali, e, a quanto pare, anche civili, il che sta a significare che questo è il nuovo nome dell'uguaglianza.

## **2.La tutela dei diritti sociali**

Una seria difficoltà segnalata dagli interpreti della Costituzione è quella di posizionare anche cronologicamente l'ambito soggettivo e la profondità oggettiva delle prestazioni che sono

proprie di quello che fu lo Stato sociale, che ordinariamente può identificarsi con l'espressione società solidale.

E' già stato segnalato da molti studiosi, come la lettera delle norme costituzionali contenute nei titoli II e III Cost. descriva ovviamente un'Italia del dopoguerra, la cui situazione demografica, economica e sociale era completamente diversa ed arretrata da quella attuale. Questo presupposto segnala carenze genetiche obiettive, ravvisabili nel testo costituzionale in vigore, a partire da alcuni termini lessicali. Alcuni esempi chiariranno le precedenti annotazioni. Nell'Italia fine anni quaranta, in cui non esisteva il problema delle morti sulle nascite, con la conseguenza della prevalenza delle classi anziane rispetto a quelle giovani, non vengono messe al centro della considerazione le persone in età avanzata e in condizione di autosufficienza, dando invece risalto al dovere e diritto dei genitori di mantenere, istruire ed educare i figli, mentre non è costituzionalmente previsto un dovere di mantenere i genitori anziani non autosufficienti. Così nella stessa linea è a tutti noto che la garanzia delle cure gratuite è prevista dalla Costituzione soltanto a favore degli indigenti. (art.32).

Su un piano diverso viene ora da domandarsi (dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n.3/2001 di revisione del titolo V) se il riferimento allo Stato inserito nell'art. 38, ovvero per i profili dell'assistenza laddove si dice che ai compiti assistenziali provvederanno organi dello Stato ovvero istituiti o predisposti dallo Stato stesso, possa ritenersi escludente degli altri soggetti pubblici che insieme allo Stato costituiscono la Repubblica (art.114 novellato) e che invece soprattutto nelle regioni e nei Comuni hanno ormai competenze ragguardevoli e in taluni casi decisive.

Secondo opinioni autorevoli, con la dizione Stato inserita nel IV comma dell'art. 38, ci si intendesse in realtà riferire alla Repubblica ovvero all'insieme pluralistico delle potestà pubbliche e che in ogni caso l'indicazione del soggetto onerato dei compiti assistenziali (lo Stato) non fosse tale da escludere funzioni e prestazioni affidate ad altri soggetti pubblici.

Attualmente sulla nuova lettura dell'art. 38 incide il nuovo testo dell'art. 117 ( secondo comma, lettera o) e III comma). Si potrebbe immaginare una legislazione esclusiva dello Stato, in tema di previdenza sociale che lasci qualche spazio alle regioni, ma appare quanto mai improbabile che questo spazio possa estendersi tanto da diventare vera e propria occasione di governo o co-governo del sistema. In sintesi la riforma del 2001, potrebbe avere chiuso gli spiragli che la pura e semplice lettera dell'art. 38 quarto comma lasciava aperti. E'

necessario sottolineare come quanto sia necessaria la prudenza e la cautela, quando ci si accinge a riscrivere le norme costituzionali.

## **2.2 L'effettività delle prestazioni scaturenti dall'applicazione dei diritti sociali**

Le novità dell'azione politico-sociale degli anni novanta, si caratterizzano principalmente per il progressivo rafforzamento delle autonomie locali, prevalentemente comunali e regionali, privilegiando con questa scelta, politica la via della non omogeneità e della differenziazione. La sfida attuale consiste nel ricercare di trovare un il difficile equilibrio tra il bisogno dell'eguaglianza e la spinta di all'innovazione, quando questa serve a far crescere i livelli delle prestazioni e il tasso di attività che poi torneranno utili a tutti.

Ma la non completa uniformità di trattamento in situazioni tra loro eguali può essere tollerabile in quanto essa costituisca il passaggio necessario verso un maggiore dinamismo dei singoli sistemi regionali e quindi verso livelli di trattamento più elevati. Una simile condizione ottimale ha presupposti e confini: il presupposto è che sussista una parità di opportunità iniziali tra sistemi regionali eventualmente raggiunta da attraverso l'intervento perequativo dello Stato. Il confine è che non sono ammesse disuguaglianze di trattamento, in relazione ai livelli minimi costituzionalmente imposti e che nel lungo periodo, la loro declinazione può essere soggetta a variazioni, portando ritenere illegittima una situazione di disuguaglianza marcata e instabile.

Nonostante la nozione di livello minimo, o meglio l'idea del contenuto necessario, del diritto fondamentale sia meno recente rispetto a quella di livello essenziale, essa non è meno controversa. Infatti come è noto la Costituzione riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo (art. 2), contenente quindi una clausola generale, così pure essa impegna la Repubblica a 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 ( art. 3 II comma). Tra le molte condizioni di minorità che possono affliggere l'uomo, solo alcune sono oggetto di disposizioni costituzionali più specifiche e perentorie, quali le cure gratuite assicurate ai soli indigenti e il mantenimento e l'assistenza sociale sono garantiti solo agli inabili, sprovvisti di propri mezzi di sussistenza ( art.38 I comma).

Ma si impone un problema ermeneutico. In primo luogo ci si interroga su come estrarre da queste disposizioni un vincolo giuridico, capace di dare effettività al diritto, anche a fronte di errori o omissioni del legislatore. Pariteticamente ci si deve domandare se esista un contenuto

minimo di ciascun diritto o comunque se nella conformazione del contenuto dei diritti, il legislatore sia del tutto libero o no.

Uno dei punti maggiormente sottolineati è proprio la necessità logica per i diritti sociali, della *interpositio legislatoris*, che inevitabilmente finisce per metterli in qualche misura a disposizione della maggioranza parlamentare: lo stesso problema si pone infatti anche per i più classici diritti civili e politiche richiedono parametri amministrativi e giurisdizionali posti alla soglia dell'effettività e gli altri, su quelli della garanzia.

Ma ciò, non risolve il problema ermeneutica, anzi lo evidenzia. Come si può giungere a trovare il livello minimo dei diritti, ammesso che esista? Sono due le proposte interpretative, intese a valorizzare l'effettività dei diritti sociali, ponendo però argini alla discrezionalità del legislatore. Entrambe hanno trovato autorevoli sostenitori ed agguerriti critici; ciò ha contribuito notevolmente ad orientare la giurisprudenza costituzionale.

La prima via è quella del sindacato di ragionevolezza delle scelte del legislatore. Esistono infatti veri e propri digesti della giurisprudenza in materia. Anche recentemente si è dimostrato come come il sindacato della Corte sia stato molto incisivo rispetto alla discrezionalità del legislatore. E' da sottolineare come l'affinità di questa forma di sindacato con altre tipiche del giudizio amministrativo: la logica del seguito finanziario delle sentenze, l'esame ei lavori preparatori, il raffronto di situazioni omogenee, alla luce del principio di ragionevolezza, sembra particolarmente interessante da questo punto di vista.

Giurisprudenza e dottrina hanno ormai distillato tecniche decisorie in grado di correggere talune omissioni del legislatore.

Il secondo modello è quello di interpretazione sistematica della Costituzione: ovvero tesa a ricavare regole precettive che delimitano un contenuto materiale indefettibile del diritto. Ovviamente i materiali testuali sono molto ampi e spesso sfuggenti, ma, questa tecnica si avvale di argomenti sistematici, teleologici e "combinati disposti" ( di articoli) , che a volte sono stati accusati, non senza qualche fondamento di operare torsioni artificiali del testo costituzionale, facendone evaporare la lettera e il contenuto sostanziale.

Sembra però che le due tecniche possano essere entrambe impiegate con gli ovvi correttivi della temperanza e *prudentia iuris*.

Per citare un esempio per quanto riguarda il discorso relativo all'assistenza prendiamo in considerazione il primo comma dell'art.38 Cost. Povertà e inabilità, costituiscono situazioni fattuali di discriminazione, già sul piano della dignità che la Repubblica è chiamata a rimuovere. Quindi sarebbe incostituzionale un assetto legislativo che non assicuri all'inabile sprovvisto di

mezzi, assistenza e mantenimento a carico della Repubblica. Ma sorge spontanea una domanda, ovvero in cosa consistano in concreto l'assistenza e il mantenimento? A questo interrogativo soccorre l'interpretazione sistematica, ovvero il cosiddetto combinato disposto. L'inabile è colui che non può lavorare e quindi versa in una situazione personale di disagio che gli inibisce la possibilità di guadagnare il salario sociale di cui all'art. 36 Cost.

Dunque il contenuto minimo essenziale dell'assistenza, deve consistere in una serie di prestazioni che considerate nella loro complessità consentano all'inabile di condurre un'avita libera e dignitosa che si almeno paragonabile assimilabile a quella di un lavoratore.

### **3. La legge quadro**

La legge quadro sull'assistenza sociale è del tutto che inattaccabile, o per usare un'altra espressione non riesce a garantire compiutamente il nucleo essenziale del diritto all'assistenza. Anzi tramuta il diritto costituzionale in una priorità di accesso ai servizi nell'ambito della programmazione. A prescindere o meno dall'esaurimento delle risorse la cui spesa è programmata, i soggetti di cui all'art. 38 I comma Cost. hanno diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. Si tratta di una posizione soggettiva di diritto perfetto incompressibile e costituzionalmente garantito.

Naturalmente il concetto di assistenza equivalente al salario sociale ha dei margini indefiniti e verosimilmente l'assistenza potrà non essere del tutto equivalente sul piano monetario al salario del lavoratore medio, ma, sicuramente non si potrà negare l'assistenza o prestarne una a livelli minimali a chi, senza colpa si trova incapace di provvedere da sé ai propri bisogni. Ma, resta il principio fondamentale di cui all'art. 3, Cost. II comma. In difetto di una sanzione espressa come quella dell'art. 38 I comma, o come quella del III comma, quanto alla formazione professionale di minorati e inabili, le altre posizioni soggettive non potranno che essere garantite mediante il sindacato di ragionevolezza sulle scelte dell'amministrazione e del legislatore.

In tali ambiti, sembra che l'esaurimento delle risorse potrebbe essere più difficilmente censurabile come causa di diniego dell'accesso ai servizi.

L'idea dei certificati rappresentativi di un diritto alla prestazione sbrigativamente denominati buoni, siano essi buoni scuola o titoli di acquisto dei servizi sociali, può incontrare in questo quadro al di là della previsione normativa, tutti i limiti delle soluzioni generiche e astratte, specie in relazione ai diritti muniti di un nucleo essenziale.

Cosa accade se un soggetto in situazione di particolare bisogno, imprevisto o accresciuto esaurisce i propri buoni? Oppure che fare con le persone in situazione di bisogno, che si trovino poi ad uscirne?

Occorre in primo luogo uno scrutinio molto attento dei criteri di distribuzione e amministrazione-gestione dei buoni, sui quali finisce per ricondursi e scaricarsi il diritto del cittadino.

Probabilmente appare più razionale l'idea di una determinazione globale delle prestazioni, le condizioni di accesso, alle quali siano certificate in occasione di ogni fruizione: dunque il sistema dei buoni difficilmente potrebbe diventare l'asse portante del sistema di garanzia dei diritti sociali.

A presidio dei diritti sociali e dei doveri del pubblico, stanno i giudici: quelli comuni, massime amministrativi e quello costituzionale. Il trasferimento a livello amministrativo della funzione di programmazione, in particolare, sottolineerà il ruolo dei giudici amministrativi che potranno essere chiamati a sindacare le scelte di pianificazione locali e regionali in rapporto alla loro conformità adeguatezza a quella nazionale.

Sarà di grande interesse osservare, nei prossimi anni, quale livello di incisività raggiungerà il sindacato su atti talmente anomali, sia per la struttura che è loro propria, sia per l'ampia discrezionalità che li connota.

La scelta del sindacato di ragionevolezza e dello scrutinio delle motivazioni appare obbligata: sarà interessante osservare il fenomeno, nei prossimi anni, anche in relazione alla nozione di livelli essenziali. Di fatto come comunque lo spostamento di decisioni dall'area legislativa a quella amministrativa carica il giudice ordinario di compiti di giustizia costituzionale, ossia di tutela dei diritti fondamentali, mai come in passato.

Si deve considerare come buon auspicio pur nella sua specificità la recente decisione di un giudice ordinario che ha ordinato ex art. 700 c.p.c. ad un Comune di versare ad un disabile la somma di denaro necessaria, per assumere un assistente personale, considerando che tale prestazione implicita nel contenuto minimo dei diritti fondamentali. Sebbene quel giudice facesse riferimento solo all'art. 32 Cost. alla medesima conclusione si sarebbe potuti arrivare argomentando le basi di diritto sostanziale in base all'art. 38 I comma Cost. ciò infatti che più rileva è la complessa strategia argomentativi e la sensibilità così dimostrata ai temi costituzionali fondamentali.

A questo punto appare opportuno precisare il tipo di prestazioni che il potere pubblico è costituzionalmente obbligato ad erogare. In primo luogo una precisazione di carattere

quantitativo. Ma, in base a quanto abbiamo detto in precedenza non è possibile anche attraverso l'uso di strumenti ermeneutici, stabilire con assoluta "perfezione" il contenuto del nucleo minimo, sicchè in misura marginale piccole oscillazioni, saranno inevitabili.

La seconda invece è di carattere qualitativo e si basa sulla necessità di coordinare l'indefettibilità del diritto con le esigenze di amministrazione gestione degli apparati prestazionali, nel momento in cui il potere pubblico si fa carico di garantire il livello minimo di assistenza al cittadino, il potere stesso deve essere in condizione di auto-organizzarsi e di autodeterminare le modalità concrete di erogazione della prestazione, che pure deve sempre rispondere ai parametri minimi. In altre parole, il potere pubblico deve avere la discrezionalità quanto alle modalità di organizzazione del servizio, perché quest'ultimo possa stabilire se la prestazione possa essere erogata a domicilio o previo trasporto dell'interessato in un luogo determinato, mediante un unico operatore o mediante più operatori attraverso questo o quel medico, assistente sociale ecc., nei limiti in cui la scelta organizzativa non si traduca in un sostanziale svilimento del diritto.

#### **4. Il finanziamento dei diritti sociali**

Un punto critico in materia di finanziamento dei diritti sociali è costituito dalla spettanza dei doveri di erogazione dei differenti livelli di governo. In particolare al centro del dibattito stanno i livelli essenziali ed il nuovo art. 119 Cost. Chi è chiamato a pagare per il raggiungimento dei livelli essenziali? In astratto si può pensare a diversi modelli. In linea di principio lo Stato lo Stato non può avere strutture di erogazione sue proprie, l'intervento diretto da parte di strutture regionali è possibile solo in via sostitutiva.

Ma anche in questo caso è opportuno fare delle precisazioni che nascono dalla cattiva prova che l'idea, in sé valida, dal punto di vista pratico si traduce in estrema difficoltà nel "trovare l'ufficio preposto competente" dislocato nel nostro paese. Quindi il potere sostitutivo dello Stato e per lo Stato il Governo, secondo l'interpretazione del nuovo testo costituzionale di cui all'art. 120 Cost., è struttura tecnica depositaria del concetto di "livelli essenziali."

Ovvero in altre parole il diritto all'assistenza postula l'esistenza di funzioni e organizzazioni che lo garantiscano, senza di esse il diritto resta privo di effettività. Tuttavia non sarebbe giustificato che per questa motivazione lo Stato mantenesse in capo a sé strutture permanenti di erogazione, con compiti di intervento sostitutivo.

Questo intervento potrà ben attuarsi attraverso la cooperazione dell'amministrazione statale, per esempio gli Uffici del Governo, delle preesistenti strutture, istituzioni e organizzazioni locali, impartendo alle medesime le opportune direttive. Sarà oltretutto un importante banco di prova

della leale cooperazione interistituzionale che è assunto adesso a principio fondamentale dell'organizzazione repubblicana.

Se effettivamente si attuerà un sistema di autonomia finanziaria avanzata, le Regioni dovranno finanziare i livelli essenziali con le risorse proprie e derivate di cui dispongono. In ogni caso per promuovere lo sviluppo economico e la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritto alla persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

In questo modello lo Stato potrebbe limitarsi stabilire senza finanziare direttamente se non in via sussidiaria, risorse aggiuntive i livelli essenziali. Certo il difficile tema del federalismo fiscale, è all'ordine del giorno, sebbene il legislatore nazionale non paia affannarsi per la sua realizzazione. Nella legge quadro poi, il sistema appare quello di un co-finanziamento, statale e di una serie di vincoli per gli enti territoriali.

Qui più che altrove, risulta evidente la mancanza di coordinamento tra la legge in esame ed il nuovo titolo della Costituzione. Infatti la l. 328, che pure per molti aspetti anticipa e precorre i tempi nuovi, in modo particolare per quanto riguarda la funzione di determinazione dei livelli minimi essenziali, sembra piuttosto timida e legata a canoni del passato per tutti i profili di reperimento e spendita delle risorse. Il nuovo art. 119 Cost. pur nella sua sinteticità, che sfiora, a volte l'ermetico, tenta di rendere strutturalmente autonomi tutti i livelli di governo, pareggiando uscite ed entrate. D'altronde ciò non può stupire, se, infatti si pone attenzione alle riforme appena inaugurate, laddove l'autonomismo deve crescere fino a diventare adulto, sapendo e volendo raccogliere dalla società civile e con il suo consenso quanto è indispensabile per un'efficace resa dei servizi, nel rispetto dei principi di economicità, efficienza, ma soprattutto equità.

##### **5. Ruolo dei soggetti pubblici e privati nel sistema integrato dei servizi sociali.**

Il primo elemento da mettere in rilievo che scaturisce dall'applicazione della legge 328/2000 è che vuol essere istitutiva di un sistema di interventi e servizi sociali, ovvero un complesso di azioni diretto e finalizzato unitariamente ad assolvere al diritto all'assistenza sociale di cui all'art. 38 Cost. Ma, giova ricordare che la legge non intende istituire un servizio nazionale come avvenne per la legge di riforma sanitaria n. 833 del 1978, ma un assetto ordinato di interventi con una finalizzazione comune: **rete di servizi, ovvero sistema integrato.**

In questo consiste la novità prospettica della legge, rispetto alla legislazione nazionale di principio precedente che è stata soprattutto una legislazione per soggetti, come la legge sulle IPAB del 1890, alle più recenti sui soggetti pubblici e privati operanti nel campo dell'assistenza sociale, e solo per dati segmenti o settori è stata una legislazione per tipi di interventi e prestazioni come la n. 285/1997 sull'assistenza ai minori.

La l. 328, se si eccettua l'immediato precedente ( l. n.285) si ricollega piuttosto alla legislazione regionale intervenuta nel corso degli anni che ne ha anticipato l'impostazione mirando creare dei sistemi regionali di servizi sociali ( come legge n1 regione Lombardia 1986).

Il secondo dato da mettere in rilievo è costituito da ciò che rappresenta il fine unitario del sistema. Ora il fuoco di attenzione primario è quello già anticipato dal D. Lgs. n. 112 del 1998 che in occasione del conferimento di nuove funzioni amministrative a Regioni ed enti locali ha ridefinito la materia dei servizi sociali secondo un approccio finalistico, ricomprendendovi tutti quei servizi diretti a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita (art. 128 Cost.).

Analogamente l'art. 1 comma 1 della legge, fa riferimento al fine di garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazioni e diritti di cittadinanza, prevenire eliminare e ridurre le condizioni di disabilità, di bisogno e disagio individuale e familiare derivanti da inadeguatezza di redditi, difficoltà locali e condizioni di non autonomia.

Dalla lettura dell'articolo 1 e di tutta la legge emerge una forte e accentuata finalizzazione del sistema alla persona singola, concreta, alla prevenzione e alla e rimozione dei delle condizioni di dipendenza e di incapacità individuale a soddisfare le ordinarie esigenze personali di vita, ad essere persona dell'individualità, libertà dignità sua propria, nel contesto nel quale si attua.

Vi è un rovesciamento di prospettiva anche da questo punto di vista, in coerenza con i principi costituzionali: si parte dal singolo, dalla sua individualità concreta, dal contesto specifico in cui si colloca, per risalire al sistema.

Il sistema, quindi risulta costituito da un complesso di azioni ed interventi che corrispondono solo in parte a prestazioni di base specie di natura economica, a carattere minimo ed uniforme, per il resto corrispondono in maniera privilegiata e preferenziale a modalità d'intervento personalizzate sulla base di progetti individuali.

In questo modo l'ordinamento giuridico, riflette il mutamento di indirizzo del Welfare da un indirizzo di tipo riparativo, a un indirizzo di protezione sociale attiva. Si tratta di particolari interventi che e servizi che non possono che essere progettati e realizzati se non dagli stessi destinatari da coloro che sono vicini nei luoghi, negli ambiti, di vita e di aggregazione sociale in

cui si trovano, dalle famiglie e dalle formazioni sociali che sono loro prossime, o comunque da strutture pubbliche. Da quanto detto in precedenza si hanno notevoli riscontri costituzionalisti. Oltre agli articoli precedentemente illustrati rivestono ruolo centrale l'art. 22 Cost. che prevede che il sistema integrato di interventi e servizi sociali sia costituito da: “ politiche e prestazioni coordinate nei diversi settori della vita sociale”, gli articoli da 14 a 17 che sotto il titolo di disposizioni per particolari interventi di integrazione e sostegno sociale confermano l'intento di promuovere prioritariamente lo svolgimento di compiti di integrazione a sostegno dell'impegno attivo delle famiglie e degli altri soggetti sociali prossimi a coloro che si trovano in condizioni di bisogno e di difficoltà, sebbene adeguatamente appoggiati e agevolati dalle strutture pubbliche. La personalizzazione del sistema assume un duplice significato: in primo luogo le persone sono soggetti destinatari, ma insieme soggetti attivi del sistema.

#### **6. La difficile lettura della formula costituzionale ed il rinvio alla valutazione discrezionale del legislatore statale.**

Il futuro del modello sociale italiano e l'efficacia delle politiche pubbliche sono al centro del dibattito europeo. Gli interrogativi ai quali dare una risposta sono molteplici: la conciliazione tra la vita familiare e quella professionale, le politiche attive per i giovani, gli aiuti concreti che possono ottenere le famiglie, gli interventi per garantire la qualità della vita, le pari opportunità, l'abbattimento delle forme discriminatorie.

Le Politiche sociali devono fronteggiare domande sempre più numerose e differenziate, da parte dei cittadini, con interventi non a posteriori, ma tentano di prevenire e rimuovere le vecchie e nuove forme di discriminazione ed esclusione sociale.

Il principio di universalità dei diritti alla persona deve essere ricercato non nelle disposizioni specifiche dedicate ai diversi tipi di servizi, ma nelle norme generali dell'art. 3 Costituzione secondo comma, dedicate alla promozione di eguaglianza sostanziale. E' particolarmente significativo che le condizioni sociali siano prese in considerazione contestualmente dalle disposizioni che attendono alla eguaglianza formale e sostanziale, per esigere che non possano costituire elementi di discriminazione davanti alla legge e che debbano essere annoverate tra gli ostacoli da rimuovere in funzione di perseguire il pieno sviluppo della persona umana. Lo specifico richiamo che l'art. 3 II comma opera alle condizioni sociali, condizioni economico-sociali che non devono costituire ostacolo alla pari realizzazione del soggetti, sembra conferire a questo particolare tipo di bisogno una condizione che impone

che si articoli un sistema di fruizione universale dei servizi, diretta a soddisfarli, si potrebbe quasi dire che il carattere di assoluta generalità che si riconnette al dato della condizione sociale quando essa è presa in considerazione per affermare l'irrilevanza davanti alla legge, esige che questo carattere l'assisti anche quando si tratti di considerarla come causa da rimuovere per la promozione dell'eguaglianza sostanziale. Il valore assolutamente generale del riferimento alla condizione sociale quando rileva agli effetti di garantire l'eguaglianza formale, implica un effetto altrettanto universale quando lo stesso elemento è configurato come ostacolo da rimuovere per la piena realizzazione del soggetto.

L'universalità è apprezzabile sotto diversi profili:

in primo luogo significa accesso generalizzato dei soggetti ai servizi e alle prestazioni; il concetto di bisogno, ricollegato ovviamente alla condizione sociale, può essere da un lato configurato in condizione permanente o dipendente dall'età, dall'altro da una particolare condizione anche transeunte, in cui un soggetto nel corso della vita si può venire trovare.

Da ciò discendono alcuni importanti corollari. Infatti le prime due ipotesi risultano particolarmente comprensibili, e facilmente configurabili e previste dalla legge quadro, la terza si apre ad una serie infinita di casi, che non è possibile configurare se non con qualche indicazione esemplificativa.

Con l'entrata in vigore della legge quadro 8 novembre 2000, n. 328, norma paradigmatica nel comparto servizi sociali, la Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, per garantire la qualità della vita, le pari opportunità, la non discriminazione, i diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno o disagio individuale e familiare, che possono derivare da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con quanto disposto dagli articoli 2, 3, 38 della Costituzione.

Con la locuzione "**interventi e servizi sociali**" espressa nella legge suddetta, si intendono tutte quelle attività, previste ed elencate nell'art. 128 del Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, volte alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, di prestazioni economiche atte a rimuovere e a superare situazioni di bisogno e di difficoltà, che le persone incontrano nel corso della loro vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale, e da quello sanitario, nonché quelle previste in sede di amministrazione della giustizia.

L'articolo 117 lettera m) “ *determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*” del testo costituzionale, offre all'interprete una difficile lettura.

Infatti come rilevato da autorevole dottrina e dalla giurisprudenza di merito, l'interprete è di fronte a concetti indeterminati, ad espressioni a contenuto indeterminato, che lasciano inevitabilmente ampi spazi discrezionali, allo svolgimento interpretativo del Legislatore, nonostante la valutazione in ordine alla misura di materie dell'intervento statale, sia stata già sottratta alla competenza di riparto delle Regioni. L'individuazione delle prestazioni essenziali sono volte a garantire il principio di uguaglianza, (art. 3 Cost. formale e sostanziale dei cittadini dinanzi alla legge), ma le scelte legislative possono rispondere ad esigenze o decisioni di carattere politico, e pertanto ad ulteriore garanzia, sono inderogabilmente sindacabili dalla Corte Costituzionale.

Quindi la concreta determinazione dei “livelli essenziali delle prestazioni” compete in via esclusiva al legislatore statale, sottoponibile come già detto, al sindacato di legittimità costituzionale, onde valutare l'eventuale manifesta irragionevolezza o contraddittorietà dell'opzione legislativa, che deriva dalla lapalissiana latitudine della formula costituzionale. Tenendo conto degli svolgimenti giurisprudenziali immediatamente successivi all'entrata in vigore del nuovo titolo V parte II della Costituzione, sembra desumersi una indiretta conferma di sovrapposibilità dei sopraindicati soggetti, identificabili nel Legislatore statale e regionale.

A tal proposito con la sentenza n. 282 del 2002 la Corte Costituzionale dopo aver rimarcato il carattere trasversale della materia dei livelli essenziali delle prestazioni, ha precisato che non si tratta di una materia in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie.

Quindi il legislatore statale deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti i cittadini che compongono il tessuto sociale nazionale, il godimento di prestazioni garantite, quale contenuto essenziale dei diritti, senza che la legislazione nazionale, possa limitarle o condizionarle. Emerge il tentativo della Corte di ancorare la previsione del contenuto essenziale dei diritti, sull'intero territorio nazionale. Il livello essenziale è riferito alle prestazioni che devono essere determinate dal legislatore statale e garantite almeno fino al soddisfacimento del contenuto essenziale del diritto al quale accedono: le prestazioni sono dunque parte 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.

Se la competenza esclusiva statale è intesa in questi termini, diventa di semplificata lettura, l'apparente riferimento al contenuto essenziale, del diritto costituzionale alla salute, rinvenibile in una sentenza del Tar del Lazio, (citata a titolo esemplificativo) nella motivazione della quale si legge che la fissazione dei LEA sanitari, come stabiliti dal D.P. c.m. novembre 2001, dà senso e contenuto concreto alla tutela del diritto sociale alla salute ex art. 32 Costituzione, il quale come è noto, implica il diritto ai trattamenti sanitari necessari a garantire il mantenimento o il ripristino sia della sanità personale, attraverso la somministrazione di prestazioni di terapie e profilassi corrette, efficaci ed appropriate, sia di quel grado di salute collettiva ritenuta allo stato delle conoscenze scientifiche idonea ad attuare l'uguaglianza sostanziale dei soggetti di diritto. Il riferimento al contenuto essenziale del diritto alla salute non esime, dunque il legislatore statale, dal determinare quelle prestazioni, ovvero quei livelli essenziali di prestazioni, che rientranti in quel medesimo diritto devono essere necessariamente garantite in maniera uniforme, sull'intero territorio nazionale così da dare, senso e contenuto concreto alla tutela del diritto sociale alla salute.

Il riferimento al concetto di contenuto essenziale del diritto alla salute non assume valenza sintomatica nel sindacato operato dalla Consulta, sulla decisione politica in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sotto il profilo della manifesta irragionevolezza o contraddittorietà della relativa determinazione.

In questi termini può dunque ritenersi evocato il concetto di contenuto essenziale dei diritti in ordine alla determinazione statale dei livelli essenziali delle prestazioni sotto il profilo della manifesta irragionevolezza o contraddittorietà della relativa determinazione.

Come da alcuni rilevato, la Corte configura una violazione del contenuto essenziale del diritto, alla prestazione inteso in senso assoluto, in quanto il livello corrispondente è stato determinato al di sotto di quel minimo, che solo può dimostrare la manifesta irragionevolezza della stessa determinazione.

Il sindacato della Consulta si svolge dunque fino alla salvaguardia del livello minimo del diritto, coincidente con il contenuto essenziale del medesimo. Oltre detto livello, ciò che è essenziale e deve pertanto essere garantito come livello minimo dalle Regioni, è determinato dalla legge statale. Può essere assai penetrante il sindacato svolto in questo caso dalla Corte Costituzionale, non per limitare la capacità del legislatore statale, bensì allo scopo di salvaguardare il contenuto essenziale dei diritti da conformazioni statali che, prevedendo livelli troppo bassi, determinerebbero una lesione del medesimo. Non vi è dubbio infatti che permangono sensibili margini per la capacità conformativa dei diritti costituzionali in capo al

legislatore. In ragione dell'avvenuta riforma costituzionale le stesse Regioni possono inoltre rivendicare una seppur limitata e talvolta circoscritta, dai principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato, competenza a disciplinare dati fondamentali e dunque a compartecipare alla formazione degli stessi. In un contesto di riferimento nel quale la determinazione legislativa dei livelli essenziali riferita ai diritti è comunque già sottoposta alla pressione di una pluralità di fattori di carattere politico, economico, culturale, sociale.

In occasione della pronuncia 282/2002, a fronte di una legge regionale che all'art. 1 enunciava generiche finalità di tutela della salute e di garanzia della integrità psicofisica delle persone, la Corte, prevedendo alla declaratoria di incostituzionalità dell'intero testo legislativo, con estensione al sopraccitato art.1, precisava tuttavia che in esso vi era una generica enunciazione di finalità di per sé non eccedente la competenza della Regione. Così senza escludere, ma anzi confermando una capacità regionale seppur limitata alla disciplina di dettaglio, nella compartecipazione alla conformazione dei diritti fondamentali della persona, nello specifico, diritti fondamentali del malato.

Ne consegue che lo stesso concetto di contenuto essenziale dei diritti, deve essere ora calato nel nuovo contesto ordinamentale, ove la competenza a legiferare è delle Regioni, salvo la riserva costituzionale a favore dello Stato in ambiti espressamente e tassativamente, per quanto trasversalmente individuati. In un contesto nel quale è ora lo Stato a dovere dare la prova della sua competenza e non già la regione che in difetto della detta riconduzione agli ambiti di pertinenza esclusiva o concorrente limitatamente ai principi statale, si avvale del cosiddetto criterio di residualità legislativa. Vi è da rilevare inoltre 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 chiarisce comunque che per la regione la citata attività di conformazione troverà il suo naturale svolgimento in senso migliorativo dei livelli fissati dallo Stato.

Uno spunto utile per decifrare il dettato della formula, può trarsi dalle pronunce costituzionali nelle quali il parametro, pur non avendo trovato materiale applicazione, veniva comunque invocato dalla parte ricorrente o dal giudice. Nel caso specifico, in forza del parametro di cui alla lettera m) comma 2 art. 117 Costituzione veniva sollevata da parte del Tribunale di Milano, questione di legittimità costituzionale, dell'art 27 della legge regionale Lombardia 5 dicembre 1983, n. 91 recante la : "Disciplina dell'assegnazione e della gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Il giudice remittente denunciava in particolare la violazione

di detto parametro, ad opera di quell' articolo che contemplava le regole per la determinazione del canone di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, assumendo la lesione della riserva di potestà esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, in ragione del supposto contrasto con i parametri di cui agli artt. 14 e 22 della legge statale 392/1978. A fronte delle dette eccezioni, la Consulta premetteva che la legge regionale impugnata in materia di disciplina organica dell'assegnazione e della gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica con particolare riguardo alla determinazione dei canoni relativi ai detti alloggi, costituisce in linea di principio, espressione della competenza spettante alla regione in questa materia, indipendentemente dalla intervenuta modifica del Titolo V, parte seconda della Costituzione.

Il che però potrebbe non essere sufficiente prima facie ai fini della definizione della questione. La ragione risiede nel fatto che trattasi di trasversalità di competenza esclusiva del legislatore statale, non sarebbe titolo idoneo ad escludere una determinazione statale dei livelli essenziali delle relative prestazioni, non escluderebbe in radice la fissazione di limiti massimi di canoni di locazione, riferiti agli immobili in questione.

Quindi la Regione sarebbe libera di fissare misure minori di questi canoni, ma non potrebbe superare il massimo determinato dallo Stato, pena la invasione di un livello essenziale di prestazione concernente un diritto civile o sociale fissato dallo Stato. In particolare dalle deduzioni del remittente, si tra la scontata condivisione della natura trasversale della relativa competenza statale, ma soprattutto la convinzione che i livelli essenziali delle prestazioni non debbano essere soltanto tratti da apposite leggi, ma sia dato trarli anche da leggi statali preesistenti; così come nel caso di specie dalla legge 392/ 1978.

Portando dunque alle estreme conseguenze le argomentazioni del remittente, anche in difetto di precipuo intervento legislativo statale, in assenza di altra legge statale dalla quale poter trarre i livelli essenziali, i medesimi potrebbero essere tratti in via interpretativa direttamente dal testo costituzionale, dal contenuto essenziale del diritto coinvolto.

Tornando alla questione del giudizio della consulta, è da rilevare come pur venendo definita con la dichiarazione di manifesta inammissibilità, fornisca comunque utili argomenti per una migliore comprensione dell'azionata competenza statale.

La relativa questione veniva sollevata in via incidentale assumendo la violazione degli artt. 2 e 3 della Costituzione e non già in via diretta, assumendo un'invasione di competenza statale; tuttavia sembra potersi trarre che in generale il giudizio per instaurato per accertare la violazione dei livelli essenziali da parte delle Regioni sia volto a sanzionare l'eventuale

violazione di un diritto, e non già la l'invasione di una competenza o forse ancor prima, dell'invasione di una competenza. La Corte richiama infatti lo schema trilatero tipico del giudizio di ragionevolezza, assumendo che la disciplina specifica in tema di costo di costruzione degli immobili ristrutturati, recata dalla legge statale n. 392 del 1978 è male invocata ai fini della valutazione di legittimità della disposizione regionale impugnata. Cosicché in difetto di qualsiasi precisazione da parte del giudice remittente per la parte riguardante i canoni l'entità dei canoni dovuti e i redditi degli assegnatari, non è offerta alcuna dimostrazione della circostanza, più presupposta che affermata, che i canoni calcolati secondo i criteri stabiliti dalla legge regionale siano tali da risultare in concreto superiori ai limiti espressi di livelli essenziali di prestazioni, livelli dei quali non viene nemmeno indicata una valida fonte di determinazione.

Ne deriva che il giudizio in questione assume la configurazione di un sindacato di ragionevolezza svolto sulla legislazione regionale, rispetto alla quale la legge statale che fissa i livelli essenziali funge da termine di comparazione.

Qualora inoltre se ne avvertisse ancora la necessità, si ha quindi la probatio della trasversalità dell'azionata competenza statale. La Consulta conviene infatti che nell'ambito materiale interessato sia di pertinenza regionale, rigettando tuttavia la questione, non già in ragione dell'impossibilità per i livelli essenziali determinati dal legislatore statale di esplicitare efficacia sulle materie di competenza regionale, bensì, in quanto i detti livelli non sono stati dal remittente correttamente individuati, non risultando provato che i livelli fissati dalla regione siano concretamente superiori rispetto a quelli determinati dallo Stato.

In altra occasione la provincia autonoma di Trento denunciava la incostituzionalità del'art. 3bis, commi 7 e 5 del decreto legislativo 26 maggio 1997 n. 155, di attuazione di talune direttive comunitarie in materia di igiene dei prodotti alimentari, nella parte in cui riconosceva al ministro della sanità il potere di determinare con decreto i requisiti minimi e i criteri generali per il riconoscimento di analisi non annessi alle industrie alimentari utilizzabili in sede di autocontrollo, attribuendo inoltre allo stesso ministro il potere di disporre le modalità dei sopralluoghi per la verifica della sussistenza dei relativi requisiti. La provincia ricorrente assumeva in particolare la violazione della propria autonomia normativa e amministrativa, in materia di igiene e sanità.

L'intervenuta modifica del Titolo V parte seconda della Costituzione avrebbe inoltre comportato sempre ad avviso del ricorrente l'abrogazione della norma impugnata, per effetto della sopravvenuta normativa di rango superiore, o comunque avrebbe ricondotto l'intera

normativa entro la materia della tutela della salute e dell'alimentazione entro ambiti dunque non certo di pertinenza esclusiva statale, ma, bensì di pertinenza concorrente Stato Regioni.

Per quanto qui interessa la difesa dello Stato, dopo aver evidenziato il carattere di indirizzo dell'atto impugnato con riguardo in particolare agli adempimenti degli obblighi comunitari, assumeva la conformità della normativa contestata, con il nuovo assetto delle competenze regionali, in ragione del fondamento della lettera m) comma 2 art. 117 Cost. precisando inoltre che si trovava così conseguente legittimazione la stessa potestà regolamentare statale in materia.

Dal canto suo la Consulta, trovandosi di fronte a ricorsi proposti anteriormente all'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 con i quali venivano dedotti nei confronti di atti legislativi, vizi attinenti alla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, non poteva che richiamare la sua nota giurisprudenza in ragione della quale il giudizio va compiuto alla stregua dei parametri costituzionali vigenti, alla data degli stessi atti legislativi impugnati. Ciò premesso dopo aver rilevato l'inapplicabilità del nuovo riparto di competenze, precisava tuttavia che trattandosi di questione attinente alla ripartizione di competenze tra Stato e Provincia autonoma, le disposizioni contenute nella legge costituzionale richiamata, non sono destinate a prevalere sugli Statuti speciali di autonomia e attualmente sono invocabili solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite e non per respingerle, ma da considerarsi in modo unitario, nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione. Forse si può giungere ad una duplice lettura della pronuncia in commento. In primo luogo può trarsi conferma come evidenziato dalla Consulta, che l'igiene e la sanità rientrano nella competenza delle Province autonome risultando così di tutta evidenza la violazione del principio di cui all'articolo 4 del d. lgs. 16 marzo 1992 n. 266, secondo il quale nelle materie di competenza della Regione e delle Province autonome, la legge statale non può attribuire ad organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle attribuite allo Stato, in base allo Statuto speciale e relative norme di attuazione.

In secondo luogo per quanto specificatamente interessa questa sede se ne può trarre una lettura per così dire minimalista, con riguardo alle Regioni a statuto speciale della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Tornando al caso in esame della Consulta ed alle sue parole, i controlli e la vigilanza spettano alle stesse Province autonome, non essendo escluse da alcuna previsione

dello Statuto speciale o delle relative norme di attuazione, spettando alle stesse la tutela igienico-sanitaria della produzione commercio e lavorazione di sostanze alimentari e bevande ancorché sulla base di standard di qualità e salubrità stabiliti dallo Stato. In questo senso ed entro questi margini, pare trovare applicazione potenziale e futura per le Province la competenza statale in questione. Oltre che naturalmente in veste surrogatoria e sostitutiva così come contemplata dall'art. 120 comma 2 Cost. post riforma, anche se poi la Corte non ne ravvisa gli estremi posto che l'intervento statale può esservi solo in presenza di un verificato inadempimento da parte delle Province autonome di specifici obblighi di vigilanza comprese quelli sul rispetto di prescrizioni comunitarie e con le garanzie previste.

Non può certamente pervenirsi all'affrettata conclusione che la competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, in quanto particolarmente incisiva sui margini di autonomia regionale non possa nemmeno in futuro trovare applicazione nei confronti delle Regioni a Statuto speciale e delle due province autonome, se non con riguardo a quei settori entro i quali analoghe limitazioni ed il riconoscimento di analoghe competenze statali, siano comunque rinvenibili nei relativi statuti di autonomia, in forza di una valutazione che deve avere riguardo alla singola fattispecie ed alle specifiche limitazioni che si traggono dallo Statuto.

Una lettura solo apparentemente di segno contrario, con quanto rilevato, sicuramente di grande problematicità, si trae dalla sentenza 536/2002 in materia di tutela dell'ambiente, e dunque con riguardo ad altra competenza esclusiva statale trasversale. La Corte dichiara in quell'occasione incostituzionale, una legge della Regione Sardegna, in materia di caccia, ove detta Regione gode di potestà legislativa primaria, pervenendo però alla relativa declaratoria, non già in forza dell'operatività nei confronti della resistente lettera s ) comma 2, art.117 Cost., tutela dell'ambiente, in quanto non certo disposizione migliorativa delle condizioni di autonomia della stessa, bensì in forza dei limiti alla legislazione regionale primaria contemplati dallo statuto speciale. Si legge nella pronuncia che la previsione per cui il nuovo regime stabilito dalla riforma si applica anche alle Regioni a Statuto speciale ove sia più favorevole all'autonomia regionale, ma non implica che ove una materia attribuita dallo Statuto speciale alla potestà regionale interferisca in tutto o in parte con un ambito ora spettante alla potestà esclusiva statale, la Regione speciale possa disciplinare la materia riservata allo stato, senza dover osservare i limiti statutari imposti alla competenza primaria delle Regioni.

Da ciò deriva che la Regione speciale non perde certamente la titolarità nella detta materia, anzi l'aver contemplato un ambito di competenza esclusiva statale non porta contestualmente alla sottrazione o allo svuotamento delle competenze primarie delle Regioni speciali, tuttavia l'applicazione in senso migliorativo della riforma non può spingersi sino a far venir meno i limiti statutari della sulla medesima competenza, incidenti ove si registri una coincidenza anche solo parziale con un ambito di pertinenza esclusiva statale. Tuttavia, anche volendo solo prescindere da quest'ultimo aspetto, tentando di fornire un primo parziale elemento di lettura, è certamente incontestabile che dalle pronunce sopracitate ordinanza 526/2002 e sentenza 103/2003 non emerga affatto quella portata dirompente nei confronti delle regioni della competenza statale in materia dei livelli essenziali delle prestazioni, che pur si trae in trasparenza da taluni passaggi della sentenza 282/2002. Per quanto dalla trasversalità della competenza statale vi è stato chi già aveva dedotto la sottoposizione del limite in questione ad una interpretazione non estensiva. Sembra pertanto che della detta competenza statale, possa essere data una lettura residuale, tale da conformarla in una sorta di clausola di salvaguardia verso fughe in avanti di talune Regioni, in parte legittimate tra l'altro dal cosiddetto regionalismo differenziato di cui all'art. 116 terzo comma Costituzione, oppure nei confronti di eccessivi ritardi di altre una clausola per mutare una chiara definizione fornita dalla Corte, con riguardo alla tutela dell'ambiente, volta a garantire standard minimi e uniformi di tutela.