

## **Il concetto di “livelli essenziali e uniformi” come garanzia in materia di diritti sociali**

*di Enzo Balboni*

### **Sommario**

1. *Considerazioni introduttive.* – 2. *Il livello uniforme nella legislazione ordinaria.* – 3. *Il livello uniforme nella Costituzione.* – 4. *I livelli uniformi e la solidarietà sociale nelle previsioni fiscali.* – 5. *Un primo tentativo di chiarificazione terminologica.* – 6. *I livelli uniformi e il rapporto Stato/Regioni.*

### **1. Considerazioni introduttive**

Il dato che colpisce nella legislazione sociale dei tempi più recenti è il ricorrere di un'espressione che sembrerebbe fungere da mero parametro tecnico, ma in realtà potrebbe avere invece una valenza più sostanziale e profonda, che merita di essere indagata. Il concetto a cui ci si riferisce è quello di “livello uniforme” nell'ambito delle prestazioni sociali: livello che viene talvolta ulteriormente qualificato come minimo, talaltra come essenziale. L'ipotesi che si ritiene utile approfondire è quella di un ruolo assai specifico e soprattutto innovativo svolto da questo concetto, il quale non starebbe ad individuare semplicemente una soglia *standard*, tecnicamente raggiungibile e soprattutto garantibile grazie ad una determinata dotazione di risorse finanziarie e di struttura organizzativa, bensì esprimerebbe uno strumento per conseguire obiettivi di uguaglianza sostanziale, e dunque per rimuovere situazioni di impedimento all'esercizio dei diritti in generale. Per verificare la fondatezza di tale ipotesi è necessario ripercorrere il cammino di diffusione e di affermazione del concetto richiamato, cercando di valutarne la valenza in ciascun utilizzo <sup>(1)</sup>.

---

(1) Sul tema si veda, in generale, A. RUGGERI, *Neoregionalismo e tecniche di regola-*

## 2. Il livello uniforme nella legislazione ordinaria

Il concetto di livello di assistenza uniforme è stato introdotto per la prima volta dal d.lgs. n. 502/92, il quale tuttavia ne ha fatto un utilizzo prevalentemente in ambito finanziario: la ripartizione tra le Regioni del Fondo sanitario nazionale doveva infatti tenere conto di tale parametro, che poteva garantire l'uniformità dell'assistenza erogata su tutto il territorio nazionale.

Il decreto legislativo n. 229/99 riprende tale concetto, aggiungendovi la qualità della "essenzialità". Recita infatti l'art. 1, comma 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".

Per la prima volta il concetto di livello essenziale ed uniforme viene collegato ad alcuni principi, che evidentemente giustificano la necessità della determinazione, a livello centrale, di questi standard dei servizi, da garantire a tutti i cittadini. Non manca, tuttavia, anche il richiamo alla dimensione economico-finanziaria:

"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

---

*zione dei diritti sociali*, in *Diritto e società*, 2001, n. 3, pp. 191-243; R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, 2001, n. 4, pp. 613-630; S. GAMBINO, *I diritti sociali e la riforma "federale"*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, n. 2, pp. 351-353.; AA.VV., *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Il Foro italiano*, 2001, pp. 186-222.

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”.

Non risulta pertanto chiarito il dubbio circa il contenuto effettivo della “essenzialità”: 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?

In realtà dal d.lgs. n. 229 del 1999 sembra emergere soprattutto la preoccupazione legata alla valutazione del primo tipo, quella connessa alla categoria del bisogno. Ciò si ricava, in negativo, dall’art. 1, comma 7, che individua quelli che non si possono considerare livelli di assistenza essenziali: “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”.

Infatti il Piano sanitario nazionale 1998-2000 definisce essenziali i livelli di assistenza che, in quanto necessari (per rispondere ai bisogni fondamentali di promozione, mantenimento

e recupero delle condizioni di salute della popolazione) ed appropriati (rispetto sia alle specifiche esigenze di salute del cittadino sia alle modalità di erogazione delle prestazioni), debbono essere uniformemente garantiti su tutto il territorio nazionale e all'intera collettività, tenendo conto delle differenze nella distribuzione delle necessità assistenziali e dei rischi per la salute. Nel frattempo il concetto di livello essenziale ed uniforme è stato esteso ad altri ambiti della legislazione sociale. La legge-quadro n. 328/00 <sup>(2)</sup> in materia di assistenza sociale adotta il medesimo concetto di livello essenziale delle prestazioni, collegandolo anch'essa ad una dimensione non solo etico-sociale, bensì anche di compatibilità finanziaria. Un primo nodo problematico che è già emerso e sarà sempre più evidente (nella sua complicità) è proprio quello del confronto tra diritti sociali (delle persone), dovere di protezione pubblica (non necessariamente "statale", dopo l'ingresso della "sussidiarietà") e compatibilità/sostenibilità finanziaria. Su ciò rinvio a qualche commento finale.

### 3. *Il livello uniforme nella Costituzione*

È con la riforma del Titolo V della Costituzione sancita dalla legge cost. n. 3/2001 che il concetto di livello essenziale ed uniforme viene costituzionalizzato: e ciò avviene privilegiando senz'altro il profilo che attiene all'esercizio dei diritti, e dunque alla relativa fruizione delle prestazioni. L'espressione ricorre due volte: nell'art. 117, il cui comma 2, lett. *m*) riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"; nell'art. 120, il cui secondo comma 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".

---

(2) Si segnala che è in corso di pubblicazione presso l'editore Giuffrè di Milano una monografia di commento della legge n. 328/2000, a cura di E. BALBONI, G. PASTORI e A. MATTIONI.

A questo proposito si può osservare come il nuovo Titolo V della Costituzione riprenda in più punti espressioni del *Grundgesetz* tedesco, benché le utilizzi in contesti decisamente diversi (3).

Anzitutto l'art. 120, che prevede poteri sostitutivi di carattere amministrativo, contempla tra le ipotesi che legittimano l'intervento del Governo, quella della "tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali". La medesima espressione "unità giuridica ed economica" è presente nell'art. 72 della Costituzione tedesca, il quale disciplina la legislazione concorrente. In particolare il mantenimento (o non anche la promozione e il rafforzamento?) dell'unità giuridica ed economica è individuata come uno dei due obiettivi il cui perseguimento può legittimare un'estromissione dei Länder dalla potestà legislativa; l'altro obiettivo è quello della creazione nel territorio federale di "condizioni di vita analoghe" (*gleichwertige Lebensverhältnisse*).

Vi sono tuttavia da fare alcune precisazioni. Anzitutto l'esigenza dell'unità giuridica ed economica è invocata dall'art. 72 GG come presupposto per l'esercizio da parte della Federazione di potestà normative, mentre il nuovo art. 120 Cost. ne contempla la valenza in ambito esclusivamente amministrativo. In entrambi i casi la conservazione di tale valore legittima una sorta di sostituzione, ma essa riguarda due funzioni tra loro ben distinte: quella legislativa nel contesto tedesco, quella amministrativa nel contesto italiano.

L'altra espressione che può suggerire delle analogie è quella delle "condizioni di vita analoghe", che può, nella sostanza, corrispondere al concetto di livelli essenziali uniformi. È vero che si avverte una certa non coincidenza tra le due espressioni, dal momento che la prima fa riferimento all'effettivo tenore di vita – infatti anche l'art. 106 GG parla della garanzia di "un'uniforme tenore di vita nel territorio federale" – mentre la seconda sembra

---

(3) B. SCHMIDT-BLEIBTREU F. KLEIN, *Kommentar zum Grundgesetz*, neuwied/Frankfurt, 1990, T. MAUNZ, G. DÜRIG, *Grundgesetz*, Kommentar, München, 1982.

limitarsi ad individuare un parametro di accettabilità delle prestazioni, a prescindere dall'efficacia delle stesse. Tuttavia il riferimento di quest'ultima espressione ai diritti civili e sociali conduce implicitamente al concetto di uguaglianza sostanziale, e dunque la preoccupazione che emerge dai due testi costituzionali sembra essere non solo analoga ma piuttosto omogenea.

#### *4. I livelli uniformi e la solidarietà sociale nelle previsioni fiscali*

Ciò è ulteriormente confermato dal nuovo art. 119 Cost. In tale disposizione vengono individuate tre distinte voci di entrata a favore degli enti autonomi territoriali: i tributi e le entrate proprie; le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferiti al loro territorio; le risorse provenienti da un fondo perequativo.

Queste tre fonti di entrata sono destinate a consentire "ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite". Poiché è evidente che tra le funzioni attribuite agli enti territoriali dal nuovo Titolo V vi sono sicuramente prestazioni destinate a soddisfare diritti sociali – se non anche civili – dei loro cittadini, il fatto che in questo senso operi anche un fondo perequativo dimostra la preoccupazione del legislatore di assicurare su tutto il territorio nazionale l'effettivo esercizio di tali diritti, qualora appunto il soddisfacimento dei medesimi rientri tra le normali funzioni di Comuni, Province, Regioni, nonché Città metropolitane. La medesima disposizione prevede inoltre un ulteriore intervento solidaristico da parte dello Stato. Quest'ultimo può prevedere interventi speciali e risorse aggiuntive "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona". Ancora una volta si parla di diritti della persona, oltre a ipotizzarsi squilibri economici e sociali: in presenza di tali circostanze lo Stato può destinare ulteriori risorse, sforzandosi di realizzare per tale via quell'uniformità del tenore di vita che è il vero contenuto del

principio di uguaglianza sostanziale ed il presupposto per la partecipazione dei cittadini – anzi dei lavoratori: art. 3, comma 2 – alla vita sociale, economica e politica del Paese.

Sembrerebbe pertanto acquisito, alla luce del nuovo Titolo V, che questo concetto dei “livelli essenziali ed uniformi” abbia ormai assunto una valenza autonoma, solo parzialmente connessa ad esigenze di natura finanziaria: esso si configura ormai come il parametro di riferimento in materia di diritti sociali e, a quanto pare, anche civili.

##### 5. *Un primo tentativo di chiarificazione terminologica*

Rimane ora da sciogliere il dubbio in merito alla qualificazione differenziata che ricorre in tema di “livelli uniformi”. Come si è già evidenziato, essi sono talvolta previsti come minimi, talaltra come essenziali. È difficile distinguere con certezza una diversità di significati, anche perché il ricorso a tale differenziazione terminologica potrebbe in realtà essere più casuale che voluto. Tuttavia, supponendo invece una chiara consapevolezza nell’utilizzo di un’espressione piuttosto che un’altra, si possono avanzare alcune prime ipotesi interpretative.

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. 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.

Per garantito si può invece pensare ad un parametro che fa riferimento essenzialmente ad una scelta politica: sono garantiti i livelli che il sistema pubblico valuta come adeguati, sulla base di un insieme di considerazioni – che possono essere tecniche, finanziarie ma anche culturali ovvero, *tout court*, ideologiche. In tal modo si sposta l'attenzione più sulla volontà del sistema erogatore che sullo stato di bisogno dei soggetti fruitori. Si veda in tal senso il recente Piano sanitario della Regione Lombardia – in corso di approvazione da parte del Consiglio regionale – che espressamente ripudia l'utilizzo del concetto di livello essenziale, preferendo invece ricorrere a quello di livello garantito, dove l'accento è posto sull'istituzione – la Regione – che è disposta a garantire quel dato standard di prestazioni (in questo caso sanitarie).

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.

## 6. *I livelli uniformi e il rapporto Stato/Regioni*

Si può infine svolgere un'ultima breve considerazione circa il significato di questo parametro rispetto al dibattito sul regionalismo/federalismo. Da un lato il parametro dei livelli essenziali e/o uniformi va inteso come vincolo che il centro impone agli altri enti territoriali, costringendoli a garantire almeno il livello di prestazioni prestabilito: in questo senso i livelli essenziali sono sicuramente avvertiti dalle Regioni soprattutto come un obiettivo ad esse imposto dal centro.

Tuttavia tale parametro si può anche intendere non in termini di tetto, bensì di soglia minimale, soddisfatta la quale si aprono spazi di differenziazione tra i diversi territori all'interno dello



Stato. Ciascuna Regione sembrerebbe libera di offrire di più, una volta che abbia garantito il livello essenziale dei servizi. Nella realtà, questa è un'interpretazione che incontra ostacoli quasi insormontabili, soprattutto in considerazione della scarsa autonomia di entrata delle Regioni. Già il decreto n. 502/92 prevedeva tale facoltà, obbligando le Regioni a trovare risorse aggiuntive per finanziare più alti livelli di servizio. Di fatto nessuna Regione è riuscita a utilizzare tale possibilità, preferendo non aggravare il prelievo fiscale dei propri cittadini.

Resta vero che in una prospettiva di regionalismo differenziato (art. 116 Cost.) la non omogeneità può realizzarsi anche sul terreno dei diritti, fatta salva la soglia che lo Stato reputa pertinente ad un livello essenziale.

Si apre davanti alla dottrina un "grande" terreno aperto: quello di andare alla ricerca dei diritti sociali "per sé", come si direbbe con terminologia anglo-americana, rispetto ad un'altra categoria che si potrebbe battezzare dei "diritti sociali sostenibili". Il che, con una facile battuta, mette sotto esame il *fundamentum societatis*, là dove le virtù rifulgono più dei doveri ed ammantano di una luce dorata la fruizione dei diritti.