

Sentenza: n. 10 del 15 gennaio 2010

Materia: assistenza e solidarietà sociale

Limiti violati: art. 117, quarto e sesto comma, art. 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., principio di leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: regioni Emilia-Romagna, Liguria e Piemonte

Oggetto: articolo 81, commi 29, 30 e da 32 a 38-ter del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria)

Esito: dichiarazione di inammissibilità per l'art. 81, comma 38-ter, questione infondata per l'art. 81, commi 29, 30, e dal 32 al 38-bis

Estensore nota: Carla Paradiso

La Regione Piemonte, la Regione Emilia-Romagna e la Regione Liguria, con tre distinti ricorsi hanno sollevato, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 81, commi 29, 30 e da 32 a 38-ter del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), in riferimento all'art. 117, quarto comma, della Costituzione (Regione Piemonte), agli artt. 117, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost. (Regioni Emilia-Romagna e Liguria) ed al principio di leale collaborazione (tutte e tre le ricorrenti).

L'articolo 81 del decreto legge n. 112 del 2008, come modificato dalla legge di conversione n. 133 del 2008, ha istituito un «fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti» (comma 29), disciplinandone il finanziamento (comma 30) e disponendo che, «*in considerazione delle straordinarie tensioni cui sono sottoposti i prezzi dei generi alimentari e il costo delle bollette energetiche, nonché il costo per la fornitura di gas da privati, al fine di soccorrere le fasce deboli di popolazione in*

stato di particolare bisogno e su domanda di queste», «è concessa ai residenti di cittadinanza italiana che versano in condizione di maggior disagio economico » «una carta acquisti finalizzata all'acquisto di tali beni e servizi, con onere a carico dello Stato» (comma 32). Le disposizioni prevedono, altresì, che, «con decreto interdipartimentale del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, sono disciplinati», criteri e modalità di individuazione dei beneficiari della «carta acquisti», nell'osservanza dei principi fissati a questo scopo, anche per escludere quanti non versano «in stato di effettivo bisogno» (comma 33 lettera a). Per favorire la diffusione della «carta acquisti» tra le fasce più deboli della popolazione, sono previste idonee iniziative di comunicazione (comma 33-bis) e, a questo scopo, il Ministero dell'economia e delle finanze è stato autorizzato ad avvalersi di altre amministrazioni, di enti pubblici, di Poste italiane Spa, di SOGEL Spa o di CONSIP Spa (comma 34). L'identificazione dei titolari della «carta acquisti», del «gestore del servizio integrato di gestione» e dei relativi rapporti amministrativi spetta, poi, al suddetto Ministero, ovvero ad «uno dei soggetti di cui questo si avvale ai sensi del comma 34» (comma 35). Le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici che detengono informazioni funzionali all'individuazione dei titolari del beneficio in esame sono tenute a fornire, dati, notizie, documenti e ogni ulteriore collaborazione richiesta dal Ministero dell'economia e delle finanze o dalle amministrazioni o enti di cui questo si avvale (comma 36). Al Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, spetta, inoltre, il potere di stipulare apposite convenzioni, per promuovere il concorso del settore privato al supporto economico in favore dei titolari delle «carte acquisti» (comma 37). Infine, è previsto che agli oneri derivanti dall'istituzione della «carta acquisti» si provveda mediante utilizzo del fondo in esame (comma 38) e che il Governo è tenuto a presentare, entro il 31 dicembre di ogni anno, una relazione al Parlamento sull'attuazione delle disposizioni (comma 38-bis). Il comma 38-ter del citato articolo 81 disciplina, invece, la dotazione del fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'art. 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307.

Secondo le tre regioni le disposizioni impugnate realizzerebbero un intervento nella materia «politiche sociali», istituendo un fondo in una materia di competenza regionale e attribuendo allo Stato poteri regolamentari e amministrativi, anziché destinare le relative risorse alle Regioni e riservare a queste le scelte concernenti la disciplina dell'intervento e la allocazione delle funzioni amministrative, in violazione dell'art. 117, quarto comma e sesto comma, dell'art. 118, primo e secondo comma, e dell'art. 119 Cost., e del principio di leale collaborazione, anche in quanto fissano la misura della provvidenza e disciplinano criteri e modalità di individuazione dei beneficiari, senza prevedere alcuna forma di partecipazione delle Regioni.

La Corte costituzionale dichiara non fondate o inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle regioni Emilia-Romagna, Liguria e Piemonte.

In linea preliminare, la Corte osserva che le disposizioni in questione non si limitano alla mera enunciazione del proposito di destinare risorse per una

finalità genericamente indicata. Esse prevedono una provvidenza a tutela di un diritto sociale e disciplinano in dettaglio l'attuazione di tale misura. Il contenuto della disciplina fa, però, escludere che essa attenga alla materia «*previdenza sociale*», come sostenuto dalla difesa erariale. Le norme in esame sono, infatti, preordinate «*al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti*» e mirano a «*soccorrere le fasce deboli di popolazione in stato di particolare bisogno*» (commi 29 e 32 del citato art. 81). Pertanto, per l'attribuzione della «*carta acquisti*», assumono rilievo la condizione soggettiva e la sussistenza di situazioni di bisogno, di disagio e di difficoltà economica, elementi, questi, che impongono di negarne la riconducibilità all'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost. (sentenze n. 141 del 2007 e n. 287 del 2004). Le norme impugnate sono preordinate ad alleviare una situazione di estremo bisogno e di difficoltà nella quale versano talune persone, mediante l'erogazione di una prestazione che non è compresa tra quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, ma costituisce un intervento di politica sociale attinente all'ambito materiale dell'assistenza e dei servizi sociali, oggetto di una competenza residuale regionale (sentenze n. 168 e n. 124 del 2009; sentenze n. 168 e n. 50 del 2008).

La Corte pur ritenendo possibile invocare la sussistenza di una potestà legislativa residuale delle regioni, nega, però, la possibilità di ritenere vulnerati i parametri costituzionali evocati dalle ricorrenti e ammette il potere del legislatore statale di realizzare l'intervento in esame a fronte delle finalità delle disposizioni impugnate e dell'ambito sul quale esse incidono.

Occorre premettere che, a seguito della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni realizzata con la riforma del Titolo V della parte II della Costituzione, al primo è riservata, tra l'altro, quella relativa alla «*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*» (art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.. L'attribuzione allo Stato di tale competenza esclusiva si riferisce alla fissazione dei livelli strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto, dunque essa può essere invocata in relazione a specifiche prestazioni delle quali le norme statali definiscono il livello essenziale di erogazione (sentenze n. 328 del 2006, n. 285 e n. 120 del 2005, n. 423 del 2004). Secondo la giurisprudenza della Corte, con tale titolo di legittimazione è stato attribuito al legislatore statale «*un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto*» (sentenza n. 134 del 2006). Non si tratta, infatti, di una «*materia*» in senso stretto, bensì di una competenza trasversale, idonea cioè ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore statale deve poter predisporre le misure necessarie per attribuire a tutti i destinatari, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sentenze n. 322 del 2009 e n. 282 del 2002).

Tale parametro costituzionale consente, quindi, una restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni, giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione (sentenza n. 387 del 2007).

La normativa in oggetto è posta a protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana, qual è quella oggetto delle disposizioni impugnate e benché incida sulla materia dei servizi sociali e di assistenza di competenza residuale regionale, deve essere ricostruita anche alla luce dei principi fondamentali degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., dell'art. 38 Cost. e dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. Il complesso di queste norme costituzionali permette, anzitutto, di ricondurre tra i «diritti sociali» di cui deve farsi carico il legislatore nazionale il diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno - in particolare, alimentare - e di affermare il dovere dello Stato di stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative, nel caso in cui la mancanza di una tale previsione possa pregiudicarlo. Inoltre, consente di ritenere che la finalità di garantire il nucleo irriducibile di questo diritto fondamentale legittima un intervento dello Stato che comprende anche la previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli.

Anche riguardo al citato articolo 119, quarto comma, Cost., l'intervento dello Stato è ammissibile nei casi in cui, come quello di specie, esso, oltre a rispondere ai richiamati principi di eguaglianza e solidarietà, riveste quei caratteri di straordinarietà, eccezionalità e urgenza conseguenti alla situazione di crisi internazionale economica e finanziaria che ha investito negli anni 2008 e 2009 anche il nostro Paese.

La competenza dello Stato e la situazione eccezionale in cui è stata esercitata rendono, inoltre, inconferente il richiamo delle ricorrenti al principio di leale collaborazione e comportano che spetta al legislatore statale sia l'esercizio del potere regolamentare (art. 117, sesto comma, Cost.), sia la fissazione della disciplina di dettaglio, mentre la scelta di attribuire all'amministrazione statale le funzioni amministrative non vulnera l'art. 118, primo comma, Cost., rinvenendo una ragionevole giustificazione nell'esigenza di assicurare che il loro svolgimento risponda a criteri di uniformità e unitarietà, allo scopo di garantire l'eguale e pronta tutela minima del nucleo essenziale di un diritto fondamentale.