

## **Isee. Due sentenze della Corte Costituzionale**

Con due Sentenze (allegate) depositate il 19 dicembre 2012, la Corte Costituzionale è intervenuta in tema di indicatore della situazione economica equivalente (Isee) e sui criteri applicativi. Considerata l'importanza dei due provvedimenti, ritorneremo nei prossimi giorni sul tema con commenti più articolati.

- Nella **Sentenza 296**, La Corte Costituzionale ritiene infondata la questione di legittimità costituzionale - in riferimento all'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione - dell'art. 14, comma 2, lett. c), della legge regionale della Toscana, 18 dicembre 2008, n. 66, (Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza), in quanto l'art. 3, co. 2-ter, D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 109 (laddove, in riferimento agli interventi assistenziali di natura socio-sanitaria rivolti a persone con handicap grave o a soggetti ultrasessantacinquenni non autosufficienti, impone di valutare la situazione economica del solo assistito, anche in relazione alle modalità di contribuzione al costo della prestazione) non costituisce un livello essenziale delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, idoneo a vincolare le Regioni ai sensi dell' art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., nella materia di competenza legislativa residuale relativa ai servizi sociali.

- Nella **Sentenza 297**, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 5 del Decreto Salva Italia (decreto legge 201-2011) nella parte in cui prevede che in sede di definizione delle modalità attraverso le quali procedere alla Riforma dell'ISEE non sia contemplata la partecipazione della Conferenza unificata Stato-Regioni. La questione di illegittimità era stata sollevata dalla Regione Veneto, con la richiesta avanzata alla Corte di dichiarare l'illegittimità della norma per violazione degli articoli. 3, 117 terzo e quarto comma, 118 primo e secondo comma e 119 della Costituzione.

---

### **Sentenza 296/2012**

Giudizio

**Presidente QUARANTA - Redattore MATTARELLA**

Udienza Pubblica del **23/10/2012** Decisione del **11/12/2012**

Deposito del **19/12/2012** Pubblicazione in G. U.

**Norme impugnate: Art. 14, c. 2°, lett. c), della legge della Regione Toscana 18/12/2008, n. 66.**

Massime:

Atti decisi: **ord. 5/2012**

SENTENZA N. 296

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici: Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, lettera c), della legge della Regione Toscana 18 dicembre 2008, n. 66 (Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Toscana nel procedimento vertente tra G.M., in proprio e in qualità di procuratore generale di A.L., G.N. e la Regione Toscana ed altri, con ordinanza del 22 novembre 2011, iscritta al n. 5 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana, nonché gli atti di intervento, fuori termine, della Associazione Senza limiti Onlus e della ANFFAS Onlus - Associazione nazionale famiglie di persone con disabilità intellettiva e/o relazionale;

udito nell'udienza pubblica del 23 ottobre 2012 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

uditi gli avvocati Alessandra Mari per l'Associazione Senza limiti Onlus, Ilaria Romagnoli per l'ANFFAS Onlus - Associazione nazionale famiglie di persone con disabilità intellettiva e/o relazionale e Marcello Cecchetti per la Regione Toscana.

### **Ritenuto in fatto**

1.— Con ordinanza del 22 novembre 2011, depositata presso la cancelleria di questa Corte l'11 gennaio 2012 (reg. ord. n. 5 del 2012), il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana ha sollevato, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 2, lettera c), della legge della Regione Toscana 18 dicembre 2008, n. 66, (Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza), in quanto dispone che nel caso di prestazioni di tipo residenziale a favore di persone disabili «la quota di compartecipazione dovuta dalla persona assistita ultrasessantacinquenne è calcolata tenendo conto altresì della situazione reddituale e patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado».

2.— Il giudice remittente ritiene che tale disposizione violi l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto contrasta con l'art. 3, comma 2 ter, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, che imponendo di evidenziare la situazione economica del solo assistito, anche in relazione alle modalità di compartecipazione al costo della prestazione a favore di soggetti ultrasessantacinquenni con handicap permanente grave accertato dalle aziende sanitarie locali, costituisce un livello essenziale delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

2.1.— Nell'ordinanza di rimessione si premette che con atto di costituzione in trasposizione dal ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, per opposizione ex art. 10 d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199 (Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi), della Regione Toscana in quella sede, G.M., in proprio e quale procuratore generale della moglie, e G.N., nella qualità di figlio, chiedevano l'annullamento, previa sospensione – oltre a domanda di accertamento e conseguente risarcimento del danno – dei provvedimenti con i quali la Comunità montana del Casentino aveva determinato l'integrazione della retta a favore della signora L.A., ricoverata presso una struttura residenziale (RSA) nel Comune di S., nella misura del 65 per cento, e di considerare gli importi erogati quali anticipi da recuperare nei confronti della persona ricoverata o degli eventuali eredi.

I ricorrenti nel giudizio a quo avevano esposto che la persona assistita, affetta da sclerosi laterale amiotrofica (SLA), era ricoverata presso una RSA dal febbraio 2009 e necessitava di assistenza continua, essendo attaccata a respiratore e alimentata artificialmente. Pertanto, gli stessi familiari avevano chiesto alla Comunità montana del Casentino un aiuto finanziario per la compartecipazione alla retta, in applicazione dell'art. 3, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109 (Definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'articolo 59, comma 51, della L. 27 dicembre 1997, n. 449).

La Comunità aveva però ritenuto di individuare a suo carico solo una compartecipazione del 65 per cento, mentre la parte residua era posta a carico del coniuge, per una quota del 15 per cento, e del figlio per il restante 20 per cento.

Nel giudizio davanti al Tribunale amministrativo regionale per la Toscana i ricorrenti lamentavano, in primo luogo, la violazione della normativa nazionale, che in riferimento agli interventi assistenziali di natura socio-sanitaria rivolti a persone con handicap grave o a soggetti ultrasessantacinquenni non autosufficienti, imponeva di valutare la situazione economica del solo assistito, anche in relazione alle modalità di contribuzione al costo della prestazione.

Ad avviso dei ricorrenti, il richiamato art. 3, comma 2 ter, del decreto legislativo n. 109 del 1998, pur rinviando l'ulteriore regolamentazione a un d.P.C.M. non ancora adottato, è immediatamente applicabile per il principio di gerarchia delle fonti, trattandosi di prescrizione direttamente precettiva, come rilevato da alcune pronunce giurisprudenziali.

Un vizio ulteriore era individuato nella previsione della compartecipazione alla spesa, per il 20 per cento, da parte del figlio dell'assistita, il quale, in quanto tenuto agli alimenti secondo quanto previsto dall'art. 433, cod. civ., poteva essere sollecitato ad intervenire solo dal soggetto che versava in stato di bisogno, e non dall'amministrazione pubblica o da terzi, ai sensi degli artt. 3, comma 2, e 2, comma 6, del decreto legislativo n. 109 del 1998.

Inoltre, i ricorrenti affermavano che l'art. 14 della legge della Regione Toscana n. 66 del 2008 – il quale prevede che la quota di compartecipazione dovuta dalla persona assistita ultrasessantacinquenne è calcolata tenendo conto altresì della situazione reddituale e patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado – contrasta con la normativa nazionale, da intendersi come “legge quadro”, e non poteva essere compresa nella materia dell'assistenza sociale, di competenza regionale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., rientrando invece nell'ambito dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., ovvero nella materia della previdenza sociale, o in quella relativa alla tutela della salute, di competenza legislativa concorrente.

2.2.— A seguito della costituzione in giudizio della Regione Toscana e della Comunità montana, con sentenza non definitiva il giudice a quo rigettava le loro eccezioni preliminari, fra le quali quella relativa alla tardività del ricorso straordinario originariamente proposto.

2.3.— Nell'ordinanza di rimessione si rileva che la prima censura dei ricorrenti è riferita alla violazione della normativa statale di cui all'art. 3, comma 2 ter, del decreto legislativo n. 109 del 1998, che impone di considerare la situazione economica del solo assistito, anche in relazione alle modalità di contribuzione al costo della prestazione a favore di soggetti ultrasessantacinquenni con handicap permanente grave accertato dalle aziende sanitarie locali. Il giudice remittente aderisce infatti all'interpretazione con la quale il Consiglio di Stato, nella sentenza del 16 marzo 2011, n. 1607, ed in altre pronunce, ha affermato l'immediata applicabilità della citata norma statale, anche in assenza dell'adozione del d.P.C.M. previsto dalla medesima disposizione per la sua attuazione.

Lo stesso giudice ritiene pertanto rilevante la questione sollevata, dal momento che «la legittimità dei provvedimenti impugnati deve essere delibata proprio in relazione alla diretta applicazione della norma regionale sopra richiamata»; e riportandosi alla giurisprudenza della Corte costituzionale in ordine alla natura della competenza statale nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, osserva che la norma impugnata risulta indirizzata in maniera puntuale a carico dell'assistito, riferendosi alla quota di compartecipazione dovuta dalla persona assistita ultrasessantacinquenne, con la conseguenza che la mancata corresponsione di tale quota si riflette direttamente sui livelli di assistenza erogabili allo stesso assistito.

In questa sua specificità, ed in particolare nell'imposizione del calcolo del reddito dell'assistito come comprensivo anche della situazione patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado,

la norma impugnata si distingue da altre disposizioni regionali, come quella prevista dall'art. 8, comma 1, della legge della Regione Lombardia 13 marzo 2008, n. 3 (Governo della rete degli interventi e dei servizi alla persona in ambito sociale e socio-sanitario), considerata nella citata sentenza del Consiglio di Stato n. 1607 del 2011. Quest'ultima norma si sarebbe limitata ad aggiungere un elemento ai criteri di determinazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), riferito alla partecipazione dei soggetti civilmente obbligati, e quindi nei limiti della norma statale indicata, che consente la possibilità di introdurre criteri differenziati e aggiuntivi di selezione dei destinatari degli interventi, come previsto dagli artt. 1 e 3 del decreto legislativo n. 109 del 1998.

Pertanto, il giudice a quo ritiene che la questione sollevata sia non manifestamente infondata, dal momento che la comprensione nel reddito dell'assistito di situazioni patrimoniali di terzi incide direttamente sui livelli essenziali di assistenza, potendo l'assistito stesso, dall'applicazione di tale norma, subire conseguenze negative nell'ipotesi – come quella rappresentata nel caso di specie dai ricorrenti – di diminuzione delle spese di compartecipazione, autolimitate dalla pubblica amministrazione in virtù del calcolo reddituale dell'assistito, nel senso di cui alla norma censurata.

Infine, lo stesso giudice sottolinea che la garanzia costituzionale dei livelli essenziali delle prestazioni è preordinata ad assicurare un nucleo essenziale di diritti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, essendo ammesse differenziazioni, purchè “in melius”, nei diversi contesti regionali.

3.— Nel giudizio davanti alla Corte ha spiegato intervento la Regione Toscana, per chiedere che la questione sollevata sia dichiarata non fondata.

La Regione osserva che ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., la materia dei servizi sociali, nel cui ambito rientra la norma impugnata, è ormai attribuita alla competenza residuale delle Regioni, alle quali spetta in via esclusiva la disciplina e la predisposizione delle strutture organizzative necessarie all'erogazione delle prestazioni socio-assistenziali.

3.1.— In secondo luogo, per contrastare l'orientamento espresso dal Consiglio di Stato in relazione all'immediata applicabilità dell'art. 3 del decreto legislativo n. 109 del 1998, si rileva che successivamente alla disciplina prevista dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, modificato dal decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130 (Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, in materia di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate), sono intervenute la legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) e, soprattutto, la riforma di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), che attribuendo alla esclusiva competenza delle Regioni la materia dei servizi sociali, ha anche determinato un “superamento” dell'assetto configurato dalla stessa legge quadro n. 328 del 2000 e, per quanto qui più interessa, della disciplina dettata dal decreto legislativo n. 109 del 1998.

3.2.— Inoltre la Regione, pur riconoscendo la competenza statale nella definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e la natura trasversale di tale competenza, come definita dalla giurisprudenza costituzionale, osserva che il legislatore statale ha individuato, all'art. 22 della legge n. 328 del 2000, gli interventi da considerare livelli essenziali, e, successivamente a tale disposizione, non sono intervenute altre disposizioni statali che abbiano definito in concreto le modalità di partecipazione alla spesa sociale da parte dei cittadini destinatari delle prestazioni.

Pertanto, la Regione ritiene che tale profilo non rientra nell'ambito dei livelli essenziali, che dovranno comunque essere adottati all'esito di una concertazione tra Stato, Regioni ed enti locali, ma attiene alle loro modalità organizzative, rimesse alla competenza regionale residuale; ed afferma anche che l'intervento legislativo statale nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali dovrà contenere l'indicazione delle risorse economiche necessarie a finanziarli, tema del quale lo Stato deve necessariamente farsi carico per non lasciare le Regioni nell'impossibilità pratica di garantire l'esigibilità delle prestazioni così definite, nel rispetto dei principi di efficacia, efficienza, economicità e copertura finanziaria.

Per queste considerazioni la Regione ribadisce, in contrasto con la giurisprudenza richiamata nell'ordinanza di rimessione, che non può ritenersi applicabile l'art. 3, comma 2 ter, del decreto legislativo n. 109 del 1998, e che tale interpretazione contrasta con gli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost., nonché con il principio di ragionevolezza.

3.3.— Nell'atto di intervento si sostiene anche che la legge regionale n. 66 del 2008 è stata adottata per potenziare ed estendere i servizi per le persone non autosufficienti e migliorare l'integrazione delle prestazioni sanitarie con quelle sociali, secondo i principi universalistici previsti dalla legge n. 328 del 2000. L'unica scelta che la stessa Regione riconosce "difforme" da tali principi, è quella contenuta nella disposizione impugnata, ma essa è stata resa necessaria dall'inerzia dello Stato, che non ha provveduto alla definizione ed al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, lasciando le Regioni e gli enti locali nella impossibilità pratica di dare attuazione al principio contenuto nell'art. 3, comma 2 ter, del decreto legislativo n. 109 del 1998. In tal senso, si osserva che anche altre Regioni, con diverse modalità, hanno previsto il coinvolgimento del nucleo familiare dell'anziano non autosufficiente, ricoverato in struttura residenziale, nel pagamento delle relative rette.

Queste scelte regionali sono state motivate esclusivamente da motivi di sostenibilità finanziaria, accresciuti dalla costante riduzione dei fondi destinati alle politiche sociali e sanitarie, operata dalle leggi finanziarie e di stabilità degli ultimi anni, ed al fine di garantire i servizi essenziali a tutti i cittadini. A conferma di questa ricostruzione, la Regione richiama anche il parere espresso dal Consiglio di Stato n. 569 del 2009, che ha ritenuto non immediatamente applicabile il principio previsto dall'art. 3, comma 2 ter, del decreto legislativo n. 109 del 1998, nella perdurante assenza del d.P.C.M. previsto dalla stessa norma per la sua attuazione, e ribadisce che la diversa interpretazione, che impone la considerazione della situazione economica del solo assistito, sarebbe irragionevole ed in contrasto con l'art. 119 Cost., dal momento che le Regioni sarebbero costrette a ricorrere a mutui ed al conseguente indebitamento per la copertura delle minori entrate. Questo aggravio finanziario potrebbe produrre situazioni di forte iniquità, ammettendo all'assistenza pubblica nuclei familiari abbienti.

3.4.— Infine, si sottolinea che la disposizione impugnata è stata espressamente adottata «in via transitoria e in attesa della definizione dei livelli essenziali di assistenza sociale (LIVEAS) e del loro relativo finanziamento», e che in base alla delibera della Giunta Regione Toscana, 11 maggio 2009, n. 385, (Atto di indirizzo regionale per le modalità di compartecipazione al costo delle prestazioni di cui all'art. 14 della legge regionale n. 66/2008 "Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza") può procedersi alla valutazione del nucleo familiare di appartenenza solo «qualora l'ISEE del beneficiario non comporti la copertura del 100% del costo della prestazione».

Un elemento ulteriore, che secondo la Regione delimita la portata applicativa della norma impugnata, è costituito dal suo riferimento ai soli casi di ricovero in strutture residenziali, con esclusione di quelli relativi a cure domiciliari o in strutture semiresidenziali, rispetto ai quali è prevista una soglia di esenzione totale, sotto la quale non sussiste alcuna compartecipazione da parte dell'assistito.

### **Considerato in diritto**

1.— Il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 5 del 2012) ha sollevato, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 2, lettera c), della legge della Regione Toscana 18 dicembre 2008, n. 66, in quanto dispone che nel caso di prestazioni di tipo residenziale a favore di persone disabili «la quota di compartecipazione dovuta dalla persona assistita ultrasessantacinquenne è calcolata tenendo conto altresì della situazione reddituale e patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado».

1.1.— Al fine di chiarire il quadro normativo nel quale si inserisce la disposizione impugnata, giova premettere che l'art. 14, comma 1, della legge regionale n. 66 del 2008, prevede che in via transitoria, in attesa della definizione dei livelli essenziali di assistenza sociale (LIVEAS), e del loro relativo finanziamento, sono previste forme di compartecipazione da parte della persona assistita ai costi delle

prestazioni non coperti dai livelli essenziali di assistenza sanitaria, secondo livelli differenziati di reddito e patrimoniali definiti da apposito atto regionale di indirizzo, tenendo conto dei principi in materia di indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), di cui al decreto legislativo n. 109 del 1998.

Il comma 2 dello stesso art. 14, indica i criteri generali ai quali deve attenersi il richiamato atto di indirizzo, ed a tal fine, alla lettera b), dispone che «nel caso di prestazioni di tipo residenziale, oltre alla situazione reddituale e patrimoniale della persona assistita, determinata secondo il metodo ISEE, sono computate le indennità di natura previdenziale e assistenziale percepite per il soddisfacimento delle sue esigenze di accompagnamento e di assistenza»; e, alla lettera c), prevede che «nel caso di cui alla lettera b) la quota di compartecipazione dovuta dalla persona assistita ultrasessantacinquenne è calcolata tenendo conto altresì della situazione reddituale e patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado».

Il giudice remittente ritiene che quest'ultima disposizione violi l'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, in quanto contrasta con l'art. 3, comma 2 ter, del decreto legislativo n. 109 del 1998, che imponendo di evidenziare la situazione economica del solo assistito, anche in relazione alle modalità di compartecipazione al costo della prestazione a favore di soggetti ultrasessantacinquenni con handicap permanente grave, accertato dalle aziende sanitarie locali, costituisce un livello essenziale delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. In particolare, il citato comma 2 ter, prevede: «Limitatamente alle prestazioni sociali agevolate assicurate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura sociosanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale a ciclo diurno o continuativo, rivolte a persone con handicap permanente grave, di cui all'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, accertato ai sensi dell'articolo 4 della stessa legge, nonché a soggetti ultrasessantacinquenni la cui non autosufficienza fisica o psichica sia stata accertata dalle aziende unità sanitarie locali, le disposizioni del presente decreto si applicano nei limiti stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dei Ministri per la solidarietà sociale e della sanità. Il suddetto decreto è adottato, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, al fine di favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza e di evidenziare la situazione economica del solo assistito, anche in relazione alle modalità di contribuzione al costo della prestazione, e sulla base delle indicazioni contenute nell'atto di indirizzo e coordinamento di cui all'articolo 3-septies, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni».

Lo stesso giudice a quo, aderendo all'orientamento espresso da alcune pronunce del Consiglio di Stato, ritiene che la norma suddetta, relativa alla evidenziazione della situazione economica del solo assistito, da un lato, sia immediatamente applicabile, malgrado il d.P.C.M. previsto per la sua attuazione non sia mai stato adottato, e, dall'altro, che esso costituisca determinazione, da parte dello Stato, di un livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali nella materia relativa ai servizi sociali.

## **2.— La questione sollevata non è fondata.**

La prospettazione del giudice remittente si fonda sul presupposto secondo il quale la disposizione dell'art. 3, comma 2 ter, del decreto legislativo n. 109 del 1992, costituisce, anche in assenza del previsto d.P.C.M., un livello essenziale delle prestazioni relative ai servizi sociali a favore degli anziani non autosufficienti e delle altre categorie protette ivi indicate.

Questo presupposto interpretativo deve ritenersi errato, per le ragioni indicate di seguito.

Innanzitutto, il tenore letterale della norma statale ora citata non risulta considerato nella sua interezza dal giudice a quo, che nell'ordinanza di remessione si limita a richiamare alcune decisioni del giudice amministrativo che hanno qualificato livello essenziale la norma relativa alla valorizzazione del patrimonio del solo assistito nei casi indicati.

Come emerge dal testo sopra riportato, quella di «evidenziare la situazione economica del solo assistito», cui si riferisce la disposizione statale in esame, costituisce solo una delle finalità del d.P.C.M. ivi previsto, ma finora non adottato, accanto a quella di «favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di

appartenenza», e le due descritte finalità possono, almeno parzialmente, divergere tra loro, dal momento che la previsione di una compartecipazione ai costi delle prestazioni di tipo residenziale, da parte dei familiari, può costituire un incentivo indiretto che contribuisce a favorire la permanenza dell'anziano presso il proprio nucleo familiare.

Deve quindi ritenersi che a tale decreto di attuazione fosse rimessa la scelta tra le modalità per perseguire le diverse finalità indicate, specificando le prestazioni per le quali dovessero valere i principi indicati dallo stesso art. 3, comma 2 ter.

Il contenuto del d.P.C.M. in oggetto avrebbe dovuto pertanto specificare le modalità di attuazione dei principi e dei criteri indicati dall'art. 3, comma 2 ter, operando le scelte coerenti con le indicate finalità, idonee ad individuare «i limiti» entro i quali le norme del decreto legislativo n. 109 del 2009 avrebbero dovuto applicarsi. In particolare, oltre a fissare le norme sul metodo di calcolo della situazione economica equivalente, il decreto avrebbe dovuto procedere all'individuazione delle prestazioni sociali comprese «nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura sociosanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale, a ciclo diurno o continuativo», nonché a meglio definire, sotto un profilo soggettivo, le molteplici categorie dei destinatari delle prestazioni: esse comprendono infatti i soggetti con handicap permanente grave, ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), accertato in base all'art. 4 della stessa legge, «ed i soggetti ultrasessantacinquenni la cui non autosufficienza fisica o psichica sia stata accertata dalle aziende sanitarie locali». Anche il richiamo alle disposizioni della legge-quadro n. 104 del 1992 non è infatti idoneo ad individuare le caratteristiche specifiche e le modalità di erogazione delle prestazioni considerate, dal momento che l'art. 3 di tale legge si limita a definire, in linea di principio, il criterio di identificazione delle situazioni connotate da «gravità» della minorazione, e l'art. 4 stabilisce solo le modalità procedurali dell'accertamento, ed i relativi compiti delle aziende sanitarie locali e delle commissioni mediche di cui all'art. 1 della legge 15 ottobre 1990, n. 295 (Modifiche ed integrazioni all'articolo 3 del D.L. 30 maggio 1988, n. 173, convertito, con modificazioni, dalla L. 26 luglio 1988, n. 291, e successive modificazioni, in materia di revisione delle categorie delle minorazioni e malattie invalidanti).

La qualifica di livello essenziale delle prestazioni in materia di assistenza sociale, affermata dal giudice remittente in riferimento all'art. 3, comma 2 ter, non trova pertanto conferma dall'esame letterale di tale disposizione, che appare invece una norma contenente principi e criteri direttivi da attuarsi nel successivo decreto allo scopo di perseguire diverse finalità, tra le quali quella di «evidenziare», in determinati casi, la situazione economica del solo assistito ai fini del calcolo dell'ISEE. Nel quadro descritto, non può neppure ritenersi che il perseguimento di tale finalità implichi necessariamente che la «evidenziazione» della situazione del solo assistito ai fini del calcolo dell'ISEE, avrebbe dovuto realizzarsi in termini identici per tutte le prestazioni e per tutte le categorie cui si è fatto riferimento.

2.1.— Inoltre, il giudice remittente, nel qualificare livello essenziale delle prestazioni sociali il contenuto della norma statale più volte citata, non tiene conto dell'ampia elaborazione svolta da questa Corte al fine di individuare la natura e i requisiti dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, e di conseguenza omette di argomentare in merito alla sussistenza di tali requisiti nella norma di principio in esame.

In particolare, nell'ordinanza di remessione non si considera che la Corte ha ripetutamente affermato che l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva e trasversale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., «si riferisce alla determinazione degli standard 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», precisando che «questo titolo di legittimazione dell'intervento statale è invocabile in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione» (ex plurimis, sentenze n. 203 del 2012, n. 322 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008).

Ora, nel caso in esame, il contenuto della norma statale risulta carente proprio nell'individuazione specifica delle prestazioni da erogare, limitandosi a rinviare ad un successivo decreto le scelte in ordine al

perseguimento delle finalità sopra indicate, tra le quali quella di «evidenziare», per determinate prestazioni, la situazione economica del solo assistito.

2.2.— Sotto diverso profilo, comunque, la convinzione che lo Stato non abbia organicamente esercitato la propria competenza ex art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., nella materia dei servizi sociali, risulta confermata dall'esame dell'evoluzione della legislazione nell'ultimo quindicennio.

Successivamente al decreto legislativo n. 109 del 1998, è stata infatti approvata la prima legge quadro in materia. Il riferimento è alla legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), adottata nella vigenza del precedente assetto costituzionale, nel quale la materia della «beneficenza pubblica», poi ridefinita «servizi sociali» dall'art. 128 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59), rientrava tra quelle nelle quali le Regioni avevano competenza legislativa concorrente, secondo il disposto dell'art. 117, primo comma, Cost., all'epoca vigente.

La legge quadro n. 328 del 2000 indicava, tra l'altro, i principi fondamentali della materia, le funzioni rimesse allo Stato, alle Regioni ed agli enti locali, le fonti di finanziamento del sistema e, all'art. 18, istituiva il piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali quale strumento di programmazione per individuare, con cadenza triennale, i principi e gli obiettivi della politica sociale. In particolare, al piano era rimessa anche l'indicazione delle «caratteristiche e dei requisiti delle prestazioni sociali comprese nei livelli essenziali previsti dall'art. 22» della stessa legge quadro, che, a sua volta, delimitava le aree nel cui ambito specificare gli interventi costitutivi dei livelli essenziali delle prestazioni. Queste aree comprendevano le misure di contrasto alla povertà e quelle a favore delle persone non autosufficienti, dei minori in situazione di disagio, delle persone dipendenti da alcool o sostanze stupefacenti.

Il descritto sistema di programmazione ebbe solo temporanea attuazione con l'adozione del piano nazionale per gli anni 2001-2003, approvato con il d.P.R. 3 maggio 2001 (Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001 – 2003), ma fu profondamente modificato dalla riforma costituzionale introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha conferito alle Regioni competenza legislativa di tipo residuale nella materia dei servizi sociali, come ribadito dalla costante giurisprudenza di questa Corte, che ha affermato che «tutte le attività, come quella in esame, “relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario”, rientrano nel più generale ambito dei servizi sociali attribuito alla competenza legislativa residuale delle Regioni» (sentenze n. 121 del 2010, n. 124 del 2009, e n. 287 del 2004).

Il rilevante mutamento del quadro costituzionale nella materia dei servizi sociali, ha avuto l'ulteriore effetto di non consentire, nel periodo successivo alla riforma di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001, l'adozione degli strumenti di programmazione previsti dalla legge quadro n. 328 del 2000. In particolare, l'attribuzione della competenza legislativa residuale alle Regioni nella materia qui considerata preclude allo Stato di fissare i principi fondamentali della materia, e di indicare gli obiettivi della programmazione, come era invece previsto dalla legge n. 328 del 2000, approvata in una fase nella quale la materia in esame rientrava tra quelle di competenza concorrente tra Stato e Regioni.

2.3.— Inoltre, l'esigenza di adeguare l'ordinamento al nuovo assetto costituzionale è stata evidentemente alla base dell'approvazione dell'art. 46, comma 3, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003). Questa norma, al fine di predisporre uno strumento per l'adozione dei livelli essenziali delle prestazioni nella materia dei servizi sociali, ha disciplinato ex novo la procedura per la loro approvazione, indicando i vincoli posti dalla finanza pubblica, il potere di proposta rimesso al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e l'intesa con la Conferenza unificata. E' stata così riformata la precedente regolamentazione prevista dalla legge n. 328 del 2000, dal momento che la natura della nuova competenza regionale, di tipo residuale e non più concorrente, risulta incompatibile con la previsione di un

piano statale nazionale e con l'indicazione da parte dello Stato dei principi e degli obiettivi della politica sociale, nonché delle «caratteristiche e dei requisiti delle prestazioni sociali comprese nei livelli essenziali» (art. 18, comma 3, lettera a) della legge n. 328 del 2000).

Ciò malgrado, anche la nuova disciplina per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni nella materia in esame è rimasta inattuata nel periodo considerato; e questa carenza trova esplicita conferma sia nella normativa della Regione Toscana, sia in quella di altre Regioni.

L'art. 14, comma 1, della legge della Regione Toscana n. 66 del 2008, prevede che «in via transitoria, e in attesa della definizione dei livelli essenziali di assistenza sociale (LIVEAS) e del loro relativo finanziamento, sono previste forme di compartecipazione da parte della persona assistita ai costi delle prestazioni non coperti dai livelli essenziali di assistenza sanitaria, secondo livelli differenziati di reddito e patrimoniali definiti da apposito atto regionale di indirizzo, tenendo conto dei principi in materia di indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109». Il comma 2 del medesimo art. 14, ribadisce che «Nelle more della definizione e del finanziamento dei LIVEAS, l'atto di indirizzo di cui al comma 1 si attiene ai seguenti criteri generali», facendo poi seguire la formulazione della lettera c), censurata nell'ordinanza di rimessione.

Analogamente, altre disposizioni regionali, hanno giustificato la disciplina relativa alla compartecipazione dei privati alla spesa per l'erogazione di prestazioni sociali e sociosanitarie. Tra queste rientra l'art. 49, comma 2, della legge della Regione Emilia-Romagna 12 marzo 2003, n. 2 (Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), che così dispone: «in via transitoria e in attesa della definizione dei livelli essenziali di assistenza sociale (LIVEAS) e del loro relativo finanziamento, sono previste forme di compartecipazione della persona assistita ai costi, non coperti dal Fondo regionale per la non autosufficienza, delle prestazioni relative ai servizi socio-sanitari a favore delle persone non autosufficienti anziane o disabili».

L'assenza di un'organica disciplina dei LIVEAS è anche indirettamente confermata dalle progressive riduzioni degli stanziamenti relativi al Fondo per le non autosufficienze, istituito dall'art. 1, comma 1264, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), che hanno comportato, per le Regioni, la necessità di intervenire al fine di rendere compatibili tali riduzioni con l'esigenza di garantire le prestazioni sociali in oggetto al più ampio numero possibile di anziani non autosufficienti, in attesa della determinazione dei LIVEAS.

2.4.— Infine, si osserva che solo nelle more del presente giudizio è intervenuta la disposizione di cui all'art. 5 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, il quale ha previsto che, con d.P.C.M., su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, si proceda alla revisione delle «modalità di determinazione e [dei] campi di applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) al fine di: adottare una definizione di reddito disponibile che includa la percezione di somme, anche se esenti da imposizione fiscale, e che tenga conto delle quote di patrimonio e di reddito dei diversi componenti della famiglia nonché dei pesi dei carichi familiari, in particolare dei figli successivi al secondo e di persone disabili a carico; migliorare la capacità selettiva dell'indicatore, valorizzando in misura maggiore la componente patrimoniale sia in Italia sia all'estero, al netto del debito residuo per l'acquisto della stessa e tenuto conto delle imposte relative; permettere una differenziazione dell'indicatore per le diverse tipologie di prestazioni».

Anche tale disposizione di riforma complessiva dell'ISEE non ha trovato finora attuazione mediante l'adozione del previsto d.P.C.M., e non può avere alcuna incidenza nel giudizio a quo.

Pertanto, la questione sollevata nel presente giudizio non è fondata, dal momento che deve escludersi che la norma di cui all'art. 3, comma 2 ter, del decreto legislativo n. 109 del 1998, costituisca un livello essenziale delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, idoneo a vincolare le Regioni ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., nella materia di competenza legislativa residuale relativa ai servizi sociali.

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 2, lettera c), della legge della Regione Toscana 18 dicembre 2008, n. 66, (Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza), sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente  
Sergio MATTARELLA, Redattore  
Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

Il Direttore della Cancelleria  
F.to: Gabriella MELATTI

*Allegato:* ordinanza letta all'udienza del 23 ottobre 2012

## ORDINANZA

*Rilevato* che gli interventi dell'Associazione Senza Limiti Onlus e di A.N.F.F.A.S. Onlus – Associazione nazionale famiglie di persone con disabilità intellettiva e/o relazionale sono avvenuti oltre il termine di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione sulla *Gazzetta Ufficiale*;

*ritenuto* che è costante giurisprudenza di questa Corte ammettere interventi in giudizio soltanto per le parti presenti nei giudizi nel corso dei quali è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale ovvero per intervenienti le cui posizioni siano strettamente collegate a quelle dedotte in giudizio;

*ritenuto* che, ai fini della decorrenza del termine di decadenza per la costituzione delle parti nel giudizio di legittimità costituzionale, è decisiva esclusivamente la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*, come rende chiaro il riferimento soltanto a tale pubblicazione operato dall'art. 3 delle Norme integrative del giudizio davanti alla Corte costituzionale;

*ritenuto* che nel caso dell'Associazione Senza Limiti Onlus e di A.N.F.F.A.S. Onlus – Associazione nazionale famiglie di persone con disabilità intellettiva e/o relazionale non ricorrono le condizioni di cui al secondo ritenuto.

per questi motivi

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* inammissibili gli interventi dell'Associazione Senza Limiti Onlus e di A.N.F.F.A.S. Onlus – Associazione nazionale famiglie di persone con disabilità intellettiva e/o relazionale.

F.to: Alfonso QUARANTA, Presidente



## **Sentenza 297/2012**

Giudizio

**Presidente GALLO - Redattore GALLO F.**

Udienza Pubblica del **07/11/2012** Decisione del **11/12/2012**

Deposito del **19/12/2012** Pubblicazione in G. U.

**Norme impugnate: Art. 5 del decreto legge 06/12/2011, n. 201, convertito con modificazioni in legge 22/12/2011, n. 214.**

Massime:

Atti decisi: **ric. 29/2012**

SENTENZA N. 297

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici: Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

### **SENTENZA**

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 21 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 23 febbraio 2012 ed iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 novembre 2012 il Giudice relatore Franco Gallo;

uditi gli avvocati Luca Antonini, Bruno Barel, Andrea Manzi e Daniela Palumbo per la Regione Veneto.

### **Ritenuto in fatto**

1.– Con ricorso notificato il 21 febbraio 2012 e depositato in cancelleria il 23 successivo, la Regione Veneto ha chiesto a questa Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale di varie norme del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 300 del 27 dicembre 2011. In particolare, ha impugnato l'art. 5 del suddetto decreto-legge per violazione degli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 della Costituzione, nonché del «principio di leale collaborazione di cui all'art. 120» Cost. Al ricorso è allegata copia della delibera della Giunta regionale n. 150 del 31 gennaio 2012, con la quale è stata deliberata l'autorizzazione a

proporre il ricorso medesimo.

1.1.– La Regione ricorrente rileva che il censurato articolo 5 – nel testo vigente al momento della proposizione del ricorso e, quindi, anteriormente alle aggiunte introdotte dall'art. 23, comma 12-bis, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 – prevede:

a) l'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per la revisione delle modalità di determinazione ed i campi di applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente, ISEE (primo e secondo periodo dell'unico comma);

b) la definizione, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, delle modalità con cui viene rafforzato il sistema dei controlli dell'ISEE (terzo periodo);

c) la determinazione, sempre con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, delle modalità di riassegnazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali dei risparmi, derivanti dall'attuazione delle nuove norme, da destinare all'attuazione di politiche sociali e assistenziali (quarto, quinto e sesto periodo).

1.2.– La ricorrente deduce che tale normativa viola gli evocati parametri sotto tre diversi profili.

1.2.1.– Sotto un primo profilo, viene osservato che l'intero articolo impugnato non fa cenno ad un'intesa con le Regioni o con la Conferenza unificata e neppure menziona la possibilità per gli enti erogatori di modulare diversamente gli indicatori ISEE. In tal modo, secondo la Regione, vengono abbandonate procedure di leale collaborazione già previste per la revisione dell'ISEE dal decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130 (Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, in materia di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate), a suo tempo emanato sentita la Conferenza unificata, il quale aveva apportato modifiche al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109 (Definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'articolo 59, comma 51, della legge 27 dicembre 1997, n. 449), istitutivo dell'ISEE. Ad esempio, sottolinea la ricorrente, il comma 1 dell'art. 3 del d.lgs. n. 109 del 1998, quale sostituito dal comma dell'art. 3 del d.lgs. n. 130 del 2000, aveva statuito, nell'ambito di un più ampio riconoscimento dell'autonomia regionale, che «Gli enti erogatori, ai quali compete la fissazione dei requisiti per fruire di ciascuna prestazione, possono prevedere, ai sensi dell'articolo 59, comma 52, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, accanto all'indicatore della situazione economica equivalente, come calcolato ai sensi dell'articolo 2 del presente decreto, criteri ulteriori di selezione dei beneficiari. Fatta salva l'unicità della dichiarazione sostitutiva di cui all'articolo 4, gli enti erogatori possono altresì tenere conto, nella disciplina delle prestazioni sociali agevolate, di rilevanti variazioni della situazione economica successive alla presentazione della dichiarazione medesima». Ad avviso della Regione Veneto, la norma impugnata, prevedendo invece la modificazione unilaterale da parte dello Stato della determinazione dell'ISEE (cioè di criteri strumentali alla definizione dei requisiti di accesso a prestazioni che ineriscono alla competenza regionale «anche residuale»), restringe senza giustificazione gli spazi di autonomia regionale attribuiti dalla normativa statale anteriore alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione; riforma che, pure, ha ampliato le attribuzioni regionali in tema di servizi sociali, ora di competenza legislativa residuale.

La Regione deduce, infatti, che la normativa relativa all'ISEE, pur inquadrandosi, tendenzialmente, nella competenza legislativa esclusiva dello Stato relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali (viene citata, in tal senso, la pronuncia del Consiglio di Stato n. 1607 del 2011), incide fortemente nell'esercizio di funzioni ascrivibili a materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regioni, anche di tipo "residuale". Osserva, al riguardo, che detta normativa statale è utilizzata dalla legislazione regionale «per definire l'accesso a prestazioni come asili nido

e altri servizi educativi per l'infanzia, mense scolastiche, servizi socio-sanitari domiciliari, servizi socio-sanitari diurni, residenziali ecc. ed altre prestazioni economiche assistenziali». In proposito, la ricorrente richiama l'art. 25 della legge 8 novembre 2000 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), secondo cui «Ai fini dell'accesso ai servizi disciplinati dalla presente legge, la verifica della condizione economica del richiedente è effettuata secondo le disposizioni previste dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, come modificato dal decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130». Questa circostanza avrebbe richiesto – prosegue la ricorrente – il coinvolgimento delle Regioni attraverso la previa intesa con il Governo, secondo il principio di leale collaborazione, come avviene, del resto, nella determinazione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA) e come sottolineato in generale dalla giurisprudenza della Corte costituzionale relativa all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. (viene citata la sentenza n. 88 del 2003).

La ricorrente sottolinea, infine, che, nella specie, non ricorrono i presupposti della chiamata in sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost. e neppure sussiste quella situazione congiunturale di emergenza economica che sola potrebbe temporaneamente legittimare lo Stato ad erogare, in via diretta ed in condizioni di uniformità su tutto il territorio nazionale, una provvidenza a favore di persone bisognose, prescindendo dal coinvolgimento delle Province autonome e delle Regioni (è richiamata la sentenza n. 10 del 2010, relativa alla cosiddetta social card).

Viene perciò dedotta la violazione degli artt. 118, primo e secondo comma, e 119 della Costituzione, nonché del «principio di leale collaborazione di cui all'art. 120» Cost.

1.2.2.– Sotto altro profilo, il primo ed il secondo periodo dell'unico comma del medesimo articolo 5 sarebbero viziati, ad avviso della Regione, da eccesso di potere legislativo e da irragionevolezza, perché, senza neppure indicare le disposizioni legislative da abrogare, assegnano ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri – decreto non espressamente qualificato come regolamentare – la forza di modificare, genericamente, la disciplina stabilita da fonti primarie in tema, rispettivamente, di: 1) modalità di determinazione e campi di applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE); 2) agevolazioni fiscali e tariffarie nonché provvidenze di natura assistenziale. Per la ricorrente, infatti, tale potere modificativo concreterebbe una «delegificazione spuria», al di fuori della previsione dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), secondo cui: «Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia, che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari» (comma risultante dalla modifica apportata dalla lettera a) del comma 1 dell'art. 5 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante «Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile»). Ne conseguirebbe, sempre ad avviso della Regione Veneto, oltre che la violazione dell'art. 3 Cost., anche «una surrettizia violazione dell'art. 117, III e IV comma, in forza della incisione che questo processo di delegificazione opera sulle competenze regionali concorrenti e residuali».

In conclusione, viene dedotta, in parte qua, la violazione degli artt. 3 e 117, terzo e quarto comma, Cost.

1.2.3.– Sotto un ultimo profilo, viene affermato che il quarto, quinto e sesto periodo del medesimo unico comma dell'art. 5 – nel prevedere che i risparmi a favore dello Stato e degli enti nazionali di previdenza derivanti dall'attuazione delle nuove norme sono determinati con decreto ministeriale, senza intesa con le Regioni, e riassegnati al Ministero del lavoro – non considerano «la stretta interconnessione che esiste tra le politiche regionali in materia sociale e socio assistenziale che spesso hanno assunto, o volontariamente o perché tenute a farlo, l'indicatore [...] come parametro».

Tale interconnessione, osserva la ricorrente, avrebbe dovuto coinvolgere le Regioni, tramite intesa, anche nel processo di riallocazione dei “risparmi statali” ottenuti, con la conseguenza che l'omesso coinvolgimento

comporta la violazione degli artt. 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., nonché del «principio di leale collaborazione di cui all'art. 120» Cost.

2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio con atto depositato l'8 maggio 2012 e, quindi, oltre il termine del 1° aprile 2012, quale risultante in base al comma 3 dell'art. 19 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

3.– Con memoria depositata in prossimità della pubblica udienza, la Regione Veneto ha ribadito le già formulate conclusioni, sottolineando nuovamente che il denunciato art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, nel prevedere la revisione dell'ISEE, non fa alcun cenno né ad una intesa con le Regioni o con la Conferenza unificata né alla possibilità per gli enti erogatori delle prestazioni assistenziali di modulare diversamente gli indicatori riguardanti la situazione economica equivalente del beneficiario di tali prestazioni.

### **Considerato in diritto**

1.– La Regione Veneto ha chiesto a questa Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale di varie norme del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Delle questioni promosse, viene qui in esame quella riguardante l'art. 5 del suddetto decreto-legge, impugnato per contrasto con gli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 della Costituzione, nonché con il «principio di leale collaborazione di cui all'art. 120» Cost. Resta pertanto riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla medesima ricorrente nei confronti dello stesso decreto-legge.

2.– Il resistente Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio con atto depositato l'8 maggio 2012, cioè oltre il termine massimo del 1° aprile 2012, quale determinato in base al comma 3 dell'art. 19 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, secondo il quale «La parte convenuta può costituirsi in cancelleria entro il termine perentorio di trenta giorni dalla scadenza del termine stabilito per il deposito del ricorso, con memoria contenente le conclusioni e l'illustrazione delle stesse», e, cioè, entro i trenta giorni successivi al decimo giorno decorrente dalla notificazione del ricorso (comma 4 dell'art. 31 della legge 11 marzo 1953, n. 87, richiamato, per i giudizi promossi in via principale dalla Regione, dal terzo ed ultimo comma dell'art. 32 della stessa legge).

Il mancato rispetto di tale termine comporta l'inammissibilità della costituzione in giudizio della parte resistente.

3.– L'impugnato art. 5 (recante un unico comma, suddiviso in sei periodi) riguarda la disciplina (statale) dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE), cioè di un indicatore idoneo a costruire un reddito utilizzabile come soglia per l'accesso a prestazioni agevolate di assistenza sociale. La Regione ricorrente denuncia l'illegittimità dell'impugnata normativa prospettando tre diverse questioni.

Con la prima questione viene dedotta la violazione del principio di leale collaborazione (sia pure con il palesemente erroneo riferimento anche all'art. 120 Cost.) per la mancata partecipazione della Regione alla modifica dell'ISEE. Il primo ed il secondo periodo dell'unico comma dell'art. 5 stabiliscono che: «Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, entro il 31 maggio 2012, sono rivisti le modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) al fine di: adottare una definizione di reddito disponibile che includa la percezione di somme, anche se esenti da imposizione fiscale, e che tenga conto delle quote di patrimonio e di reddito dei diversi componenti della famiglia nonché dei pesi dei carichi familiari, in particolare dei figli successivi al secondo e di persone disabili a carico; migliorare la capacità selettiva dell'indicatore, valorizzando in misura maggiore la componente patrimoniale sia in Italia sia all'estero, al netto del debito residuo per l'acquisto della stessa e tenuto conto delle imposte

relative; permettere una differenziazione dell'indicatore per le diverse tipologie di prestazioni. Con il medesimo decreto sono individuate le agevolazioni fiscali e tariffarie nonché le provvidenze di natura assistenziale che, a decorrere dal 1° gennaio 2013, non possono essere più riconosciute ai soggetti in possesso di un ISEE superiore alla soglia individuata con il decreto stesso».

La ricorrente sostiene che, pur rientrando la determinazione di tale indicatore nella competenza legislativa esclusiva dello Stato (ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m, Cost.), è comunque necessaria in tale determinazione la leale collaborazione con le Regioni a statuto ordinario, in considerazione dell'incidenza della competenza legislativa statale sulla competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di «servizi sociali», ai sensi degli artt. 118, primo e secondo comma, e 119 della Cost., nonché del «principio di leale collaborazione di cui all'art. 120» Cost.

Con la seconda questione viene censurata l'attribuzione ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del potere di realizzare la modifica dell'ISEE attraverso l'abrogazione della precedente legislazione statale in materia. Il terzo periodo dell'art. 5 prevede, al riguardo, che: «Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definite le modalità con cui viene rafforzato il sistema dei controlli dell'ISEE, anche attraverso la condivisione degli archivi cui accedono la pubblica amministrazione e gli enti pubblici e prevedendo la costituzione di una banca dati delle prestazioni sociali agevolate, condizionate all'ISEE, attraverso l'invio telematico all'INPS, da parte degli enti erogatori, nel rispetto delle disposizioni del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, delle informazioni sui beneficiari e sulle prestazioni concesse».

La Regione afferma che, in tal modo, la norma impugnata opera una surrettizia delegificazione per effetto dell'emissione di un atto privo di forza di legge (il citato decreto del Presidente del Consiglio), neppure qualificato espressamente come «regolamento», il quale si pone al di fuori della disciplina della potestà regolamentare fissata dalla legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), in violazione degli artt. 3 e 117, terzo e quarto comma, Cost.

Con la terza questione viene denunciata la violazione del principio di leale collaborazione (anche qui con il palesemente erroneo riferimento all'art. 120 Cost.) per la mancata partecipazione della Regione alla riassegnazione dei risparmi ottenuti dalla modifica dell'ISEE. Il quarto, quinto e sesto periodo del citato art. 5 stabiliscono, in proposito, che: «Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. I risparmi derivati dall'applicazione del presente articolo a favore del bilancio dello Stato e degli enti nazionali di previdenza e di assistenza sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'attuazione di politiche sociali e assistenziali. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, si provvede a determinare le modalità attuative di tale riassegnazione».

La ricorrente osserva che la riassegnazione ad opera dello Stato dei risparmi derivanti dalla modifica dell'ISEE, senza previa intesa con la Regione, comporta la lesione del principio di leale collaborazione, in contrasto con gli artt. 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., nonché con il «principio di leale collaborazione di cui all'art. 120» Cost.

4.– Va premesso che l'impugnato art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011 è stato modificato, dopo la proposizione del ricorso, dall'art. 23, comma 12-bis, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, il quale ha inserito un nuovo periodo tra gli originari secondo e terzo periodo dell'unico comma del menzionato art. 5.

Detto ius superveniens ha modificato la disciplina originaria nel senso che il nuovo periodo (l'attuale terzo) stabilisce che, «a far data dai trenta giorni dall'entrata in vigore delle disposizioni di approvazione del nuovo modello di dichiarazione sostitutiva unica» per la determinazione dell'ISEE, «attuative» del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dal primo periodo dello stesso art. 5, «sono abrogati» il d.lgs.

31 marzo 1998, n. 109 (Definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'articolo 59, comma 51, della legge 27 dicembre 1997, n. 449) ed il d.P.C.m. 7 maggio 1999, n. 221 (recante il regolamento per l'applicazione dell'ISEE). Ne consegue che la modifica incide esclusivamente sul meccanismo abrogativo della previgente normativa e, pertanto, non tocca la prima e la terza delle sopraindicate questioni. Solo la seconda questione, riguardante proprio le modalità di abrogazione della precedente normativa, è direttamente influenzata dal *ius superveniens*.

È, pertanto, necessario esaminare singolarmente le indicate questioni.

5.– Come sopra visto, la prima questione concerne il primo ed il secondo periodo dell'unico comma dell'art. 5, impugnati per violazione del principio di leale collaborazione in relazione alla mancata previsione della partecipazione della Regione alla modifica dell'ISEE.

### **La questione è fondata.**

A tale conclusione si giunge attraverso due passaggi argomentativi: a) l'inquadramento della disciplina dell'ISEE nella competenza esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in tema di LIVEAS; b) la necessità della collaborazione della Regione nella predisposizione, da parte dello Stato, dei LIVEAS.

5.1.– Con riferimento al primo passaggio argomentativo, si deve constatare che la normativa statale sull'ISEE si è sviluppata con atti normativi che si situano cronologicamente sia prima che dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la quale ha inciso in modo radicale sul riparto costituzionale delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni in materia di «servizi sociali».

5.1.1.– Nella fase anteriore alla suddetta riforma costituzionale, lo Stato e le Regioni, ai sensi del testo allora vigente del primo comma dell'art. 117 Cost., avevano competenza legislativa concorrente nella materia della «beneficenza pubblica» ovvero dei «servizi sociali» (come ridefinita dall'art. 128 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante «Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59»). In tale ambito competenziale, il legislatore statale ha dettato varie norme di principio. Dapprima, ha disciplinato l'ISEE fissando «criteri unificati di valutazione della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni o servizi sociali o assistenziali non destinati alla generalità dei soggetti o comunque collegati nella misura o nel costo a determinate situazioni economiche» (art. 1 del d.lgs. n. 109 del 1998). Successivamente, con la legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), ha indicato i principi fondamentali della materia (tra cui l'applicazione dell'ISEE per l'accesso al servizio integrato di servizi ed interventi sociali), ha istituito a fini di programmazione il piano nazionale triennale degli interventi e dei servizi sociali (approvato per il triennio 2001-2003 con d.P.R. 3 maggio 2001 e non seguito da altri piani) ed ha precisato le aree in relazione alle quali il piano deve specificare gli interventi integranti i livelli essenziali delle prestazioni di assistenza sociale (LIVEAS).

In particolare, questa normativa ha stabilito che: a) la verifica della condizioni economiche richieste per accedere a «prestazioni sociali agevolate» (come le definisce la rubrica dell'art. 1 del d.lgs. n. 109 del 1998) si effettua in base all'ISEE, quale determinata dal d.lgs. n. 109 del 1998, nel testo modificato dal d.lgs. 3 maggio 2000, n. 130, recante «Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, in materia di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate» (art. 25 della legge n. 328 del 2000); b) gli enti erogatori del servizio agevolato stabiliscono la soglia ISEE richiesta per l'accesso al servizio ed «i requisiti per fruire di ciascuna prestazione» (art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 109 del 1998); c) i medesimi enti erogatori possono prevedere, accanto all'ISEE, «criteri ulteriori di selezione dei beneficiari», ai sensi dell'art. 59, comma 52, della legge n. 449 del 1997, cioè «criteri differenziati in base alle condizioni economiche e alla composizione della famiglia» (artt. 1, comma 2, e 3 del d.lgs. n. 109 del 1998).

Da tale disciplina si desume che la normativa citata, avendo natura di principio, non ha determinato in

concreto le prestazioni integranti i LIVEAS, ma si è limitata ad indicare un metodo di calcolo del reddito da prendere in considerazione, da parte degli enti erogatori, per l'accesso a servizi agevolati, lasciando liberi tali enti di individuare la soglia reddituale e di far ricorso a criteri ulteriori (sentenza n. 296 del 2012).

5.1.2.– La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte II della Costituzione), ha profondamente modificato il precedente assetto delle competenze legislative in materia di servizi sociali. Essa infatti, da un lato, ha attribuito allo Stato la competenza esclusiva in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. (nel presente giudizio di costituzionalità vengono in rilievo i livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti all'assistenza sociale, cioè i cosiddetti LIVEAS o LEPS); dall'altro, con norma desumibile a silentio (art. 117, quarto comma, Cost.), ha assegnato alle Regioni la competenza residuale in materia di «servizi sociali» ovvero di «assistenza e beneficenza pubblica» ovvero di «politiche sociali» (sentenze n. 121 e n. 10 del 2010; n. 124 del 2009; n. 287 del 2004). Più precisamente, l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., pone, in tema di LIVEAS, una riserva di legge che deve ritenersi rinforzata (in quanto vincola il legislatore ad apprestare una garanzia uniforme sul territorio nazionale) e relativa (in quanto, considerata la complessità tecnica della determinazione dei livelli delle prestazioni, essi possono essere stabiliti anche in via amministrativa, purché in base alla legge). La determinazione dei LIVEAS, poi, non esclude, come più volte sottolineato da questa Corte, che le Regioni e gli enti locali possano garantire, nell'ambito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela (sentenze n. 207 e n. 10 del 2010; n. 322 e n. 200 del 2009; n. 387 del 2007; n. 248 del 2006).

5.1.3.– Quanto alle norme statali successive alla menzionata riforma costituzionale, l'art. 46, comma 3, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003) – tenendo conto della competenza legislativa residuale e non più concorrente delle Regioni in materia di servizi sociali – ha introdotto una specifica procedura per la determinazione dei LIVEAS, prevedendo che: «Nei limiti delle risorse ripartibili del fondo nazionale per le politiche sociali, tenendo conto delle risorse ordinarie destinate alla spesa sociale dalle regioni e dagli enti locali e nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica dal Documento di programmazione economico-finanziaria, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono determinati i livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale». Detto comma, peraltro, non ha mai trovato applicazione.

L'impugnato art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011 (nel testo vigente al momento della proposizione del ricorso della Regione Veneto), stabilisce che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare entro il 31 dicembre 2012, «su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze [...] previo parere delle Commissioni parlamentari competenti» [senza l'intesa, quindi, con la Conferenza unificata prevista, invece, dal comma 3 dell'art. 46 della legge n. 289 del 2002]: 1) sono «rivisti le modalità di determinazione ed i campi di applicazione» dell'ISEE, al fine sia di «adottare una definizione di reddito disponibile che includa la percezione di somme, anche esenti da imposizione fiscale, e che tenga conto delle quote di patrimonio e di reddito dei diversi componenti della famiglia nonché dei pesi dei carichi familiari, in particolare dei figli successivi al secondo e di persone disabili a carico»; sia di «migliorare la capacità selettiva dell'indicatore, valorizzando in misura maggiore la componente patrimoniale sia in Italia sia all'estero, al netto del debito residuo per l'acquisto della stessa e tenuto conto delle imposte relative»; sia di «permettere una differenziazione dell'indicatore per le diverse tipologie di prestazioni»; 2) sono «individuate le agevolazioni di natura assistenziale che, a decorrere dal 1° gennaio 2013, non possono essere più riconosciute ai soggetti in possesso di un ISEE superiore alla soglia individuata con il decreto stesso».

Mediante l'art. 5, pertanto, a differenza di quanto previsto dal combinato disposto del d.lgs. n. 109 del 1998, nel testo modificato dal d.lgs. n. 130 del 2000, e dell'art. 25 della legge n. 328 del 2000, le soglie di accesso alle agevolazioni (fiscali, tariffarie ed assistenziali) vengono fissate dal Presidente del Consiglio dei ministri con proprio decreto e non più dagli enti erogatori, ai quali è stata sottratta anche la facoltà di applicare criteri

ulteriori rispetto all'ISEE.

5.1.4.– Come già osservato, l'art. 23, comma 12-bis, del decreto-legge n. 95 del 2012, sopravvenuto al ricorso, nel modificare il testo originario dell'unico comma dell'art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, non tocca la norma oggetto della questione in esame (cioè i primi due periodi dell'unico comma dell'art. 5) né incide sull'identificazione della competenza esercitata dallo Stato e, pertanto, non rileva ai fini della promossa impugnazione.

5.1.5.– Il denunciato art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, in particolare, ha affidato, come visto, al Presidente del Consiglio dei ministri il compito di determinare con proprio decreto quei peculiari LIVEAS afferenti a prestazioni o servizi sociali o assistenziali che sono effettuati a richiesta dell'interessato, non sono destinati alla generalità dei soggetti e sono, comunque, collegati nella misura o nel costo a determinate situazioni economiche. La norma, infatti, prevede che il suddetto decreto: a) determini il nuovo indicatore del reddito (ISEE) che gli enti erogatori debbono prendere in considerazione per consentire l'accesso a servizi agevolati; b) introduca indicatori diversi in ragione delle varie tipologie di prestazione sociale; c) fissi la soglia di reddito richiesta agli interessati per ottenere l'accesso alle varie tipologie di prestazioni sociali agevolate. La predisposizione di indicatori differenziati, proprio perché correlata alla contestuale individuazione di una gamma diversificata di tipologie di prestazioni assistenziali, implica la specifica determinazione del livello essenziale di erogazione delle prestazioni medesime. Essa, infatti, si risolve nella identificazione degli «standard strutturali e qualitativi delle prestazioni, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione», che la giurisprudenza di questa Corte ha più volte indicato come rientrante nella competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 232 del 2011; nello stesso senso, sentenze n. 296, n. 287 e n. 203 del 2012; n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008; n. 383 e n. 285 del 2005).

La norma impugnata, pertanto, costituisce espressione dell'esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di LIVEAS, ai sensi dell'art. 117, secondo comma lettera m), Cost., come riconosciuto dalla stessa ricorrente.

5.2.– Con riferimento al secondo passaggio argomentativo – relativo alla necessità della collaborazione della Regione alla predisposizione dei LIVEAS – occorre rilevare che la competenza statale alla quale va ricondotta la normativa impugnata, concernente la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni, non attiene ad una «materia» in senso stretto, ma costituisce una competenza esclusiva e «trasversale», idonea a investire una pluralità di materie (sentenze n. 203 del 2012; n. 232 del 2011; n. 10 del 2010; n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008; n. 162 e n. 94 del 2007; n. 282 del 2002).

Detta peculiare competenza comporta «una forte incidenza sull'esercizio delle competenze legislative ed amministrative delle regioni» (sentenza n. 8 del 2011; n. 88 del 2003), tale da esigere che il suo esercizio si svolga attraverso moduli di leale collaborazione tra Stato e Regione (sentenze n. 330 e n. 8 del 2011; n. 309 e n. 121 del 2010; n. 322 e n. 124 del 2009; n. 162 del 2007; n. 134 del 2006; n. 88 del 2003), salvo che ricorrano ipotesi eccezionali (nella specie non sussistenti) in cui la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) «non permetta, da sola, di realizzare utilmente la finalità [...] di protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana», tanto da legittimare lo Stato a disporre in via diretta le prestazioni assistenziali, senza adottare forme di leale collaborazione con le Regioni (sentenza n. 10 del 2010, a proposito della social card, ricondotta ai LEP e messa in connessione con gli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost.).

Proprio in ragione di tale impatto sulle competenze regionali, lo stesso legislatore statale, nel determinare i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie o di assistenza sociale, ha spesso predisposto strumenti di coinvolgimento delle Regioni (nella forma dell'«intesa») a salvaguardia delle competenze di queste.

Nella specie, non è dubbio che la determinazione dell'ISEE, delle tipologie di prestazioni agevolate, delle soglie reddituali di accesso alle prestazioni e, quindi, dei LIVEAS incide in modo significativo sulla competenza residuale regionale in materia di «servizi sociali» e, almeno potenzialmente, sulle finanze della Regione, che sopporta l'onere economico di tali servizi. È, dunque, evidente che la suddetta determinazione

dell'ISEE richiede la ricognizione delle situazioni locali e la valutazione di sostenibilità finanziaria, tramite acquisizione di dati di cui gli enti erogatori delle prestazioni dispongono in via prioritaria.

Ne consegue che è necessaria la leale collaborazione della Regione nell'attuazione della norma impugnata.

5.3.– In base alle argomentazioni che precedono, occorre concludere che l'omessa previsione, nella norma impugnata, di una qualsiasi forma di leale collaborazione con le Regioni comporta la fondatezza della questione in esame. In particolare, in ragione della natura residuale della competenza regionale su cui incide la disposizione denunciata, appare adeguato strumento collaborativo, nella emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, l'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Tale forma di collaborazione è, del resto, prevista da varie disposizioni di legge sia per l'analoga determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di assistenza sanitaria (ad esempio, dall'art. 54, comma 3, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003»; nonché dall'art. 1, comma 169, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005», quale risultante a séguito della sentenza di questa Corte n. 134 del 2006) sia, in generale, in tema di determinazione dei LEP (comma 3 dell'art. 46 della legge n. 289 del 2002).

6.– La seconda questione concerne il terzo periodo dell'art. 5 (nel testo originario), che viene censurato perché introdurrebbe surrettiziamente la delegificazione delle precedenti norme statali sull'ISEE, consentendone la modificabilità mediante un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, non qualificato espressamente come «regolamento».

In ordine a tale questione deve ritenersi cessata la materia del contendere in forza di *ius superveniens*.

6.1.– Va preliminarmente osservato che il citato decreto del Presidente del Consiglio ha natura evidentemente regolamentare; né la norma impugnata esclude che abbia tale natura. Deve ritenersi, dunque, strumento adatto per determinare i LIVEAS, per le sue caratteristiche, tipiche di tutti i regolamenti, di flessibilità e snellezza nell'acquisizione di informazioni e di collaborazioni con gli enti territoriali ed eventualmente con le associazioni degli utenti. Nella specie, il potere regolamentare spetta allo Stato ai sensi dell'art. 117, sesto comma, primo periodo, Cost., in quanto i LIVEAS sono materia di legislazione esclusiva dello Stato, nell'ambito – come visto – di una riserva relativa di legge. La legittimità, in generale, di una procedura in cui i LEP siano determinati dallo Stato mediante un regolamento è stata, del resto, sottolineata espressamente dalla giurisprudenza di questa Corte (in particolare, dalle sentenze n. 88 del 2003; n. 134 del 2006; n. 8 del 2011).

6.2.– La ricorrente, nel proporre le sue censure, muove dalla premessa che la norma impugnata preveda un «surrettizio» regolamento di delegificazione, in violazione delle regole stabilite dall'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), il quale – nel testo modificato dalla lettera a) del comma 1 dell'art. 5 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante «Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile» – dispone che: «Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia, che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari».

Alla stregua di questa norma, si ha regolamento di delegificazione solo quando (in materia non coperta da riserva assoluta di legge) un atto legislativo preveda che l'effetto abrogativo di disposizioni di legge sia collegato temporalmente alla successiva emanazione di un regolamento.

6.3.– Nel caso di specie, il sopra citato *ius superveniens* ha mutato il testo impugnato. Come già osservato,

infatti, l'art. 23, comma 12-bis, del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge del 2012, nel modificare il testo originario dell'unico comma dell'impugnato art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, ha inserito un nuovo terzo periodo, in base al quale, «a far data dai trenta giorni dall'entrata in vigore delle disposizioni di approvazione del nuovo modello di dichiarazione sostitutiva unica» per la determinazione dell'ISEE, «attuative» del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, «sono abrogati» il d.lgs. n. 109 del 1998 ed il d.P.C.m. n. 221 del 1999, recante il regolamento per l'applicazione dell'ISEE. Ne deriva che l'effetto abrogativo è collegato dal decreto-legge n. 95 del 2012 non al momento dell'«entrata in vigore» del decreto del Presidente del Consiglio, ma ad un momento ulteriore, cioè al trentesimo giorno successivo all'approvazione, nell'ambito delle norme attuative del medesimo decreto presidenziale, dei nuovi modelli di dichiarazione dell'ISEE.

Per chiarire il senso di tale nuova disposizione, è necessario confrontarla con il precedente testo dello stesso art. 5. Nel testo originario della disposizione impugnata, l'effetto abrogativo – contrariamente a quanto ritenuto dalla ricorrente – è conseguenza diretta ed immediata (anche in mancanza di una statuizione espressa in tal senso) del decreto-legge, in considerazione dell'introduzione di una nuova disciplina della materia. L'abrogazione, perciò, decorreva dal giorno successivo alla data di pubblicazione della legge di conversione del medesimo decreto-legge, la quale ha sostituito l'intero art. 5 del decreto-legge (art. 15 della legge n. 400 del 1988). Si tratta, dunque, di una abrogazione tacita che, in quanto tale, opera indipendentemente dall'entrata in vigore del citato decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Il menzionato *ius superveniens*, nell'introdurre il nuovo terzo periodo nell'unico comma dell'art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, invece: 1) ripristina l'efficacia di una normativa (il d.lgs. n. 109 del 1998 ed il d.P.C.m. n. 221 del 1999) già tacitamente abrogata ad opera del testo originario dell'art. 5; 2) dopo aver provocato tale reviviscenza, dispone una nuova abrogazione (questa volta espressa) delle medesime norme, differendo, però, l'effetto abrogativo al trentesimo giorno successivo all'«entrata in vigore delle disposizioni di approvazione del nuovo modello di dichiarazione sostitutiva dell'ISEE, attuative» del decreto del Presidente del Consiglio.

La nuova norma, dunque, è retroattiva e sostituisce il precedente testo dell'art. 5 nell'evidente intento sia di evitare l'immediato effetto abrogativo del d.lgs. n. 109 del 1998 prodotto dalla versione originaria del decreto-legge sia di colmare il vuoto normativo che si sarebbe protratto fino al momento della messa a disposizione del pubblico dei nuovi modelli di dichiarazione ISEE.

6.4.– Così interpretato, il suddetto *ius superveniens* – date la rilevata sua retroattività e la pratica mancanza di effetti, nelle more, della menzionata abrogazione tacita – è l'unico applicabile.

Esso introduce un meccanismo abrogativo sicuramente diverso da quello previsto dalla vecchia normativa impugnata dalla ricorrente. La norma sopravvenuta, in particolare, escludendo l'identità temporale tra effetto abrogativo ed «entrata in vigore» del decreto regolamentare (identità tipica, invece, del regolamento di delegificazione), realizza una fattispecie estranea a quella, presupposta dalla censura formulata dalla ricorrente, del regolamento di delegificazione. Ne derivano, da un lato, l'impossibilità del trasferimento della questione dalla vecchia alla nuova norma e, dall'altro, la cessazione della materia del contendere sul punto, così da impedire ogni valutazione circa il merito della questione concernente il testo originario.

7.– La terza questione riguarda il quarto, quinto e sesto periodo dell'art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, impugnato per la violazione del principio di leale collaborazione (sia pure con il palesemente erroneo riferimento anche all'art. 120 Cost.), per la mancata partecipazione della Regione alla riassegnazione dei risparmi ottenuti dalla modifica dell'ISEE.

La ricorrente interpreta correttamente la disposizione impugnata nel senso che sono devoluti al bilancio dello Stato e successivamente riassegnati al Ministro del lavoro e delle politiche sociali – per essere poi destinati a politiche sociali ed assistenziali – solo i risparmi che derivano dall'applicazione della nuova ISEE allo Stato ed agli enti previdenziali («I risparmi derivanti dall'applicazione del presente articolo a favore del bilancio dello Stato e degli enti nazionali di previdenza ed assistenza»: quinto periodo, corrispondente all'attuale sesto, dell'unico comma dell'art. 5). Gli eventuali risparmi a favore delle Regioni e degli enti locali restano, ovviamente, devoluti ai loro bilanci. La Regione ricorrente, tuttavia, pur riconoscendo espressamente che la

norma si riferisce solo «a risparmi “statali”», lamenta la violazione del principio di leale collaborazione per la mancata previsione, nel decreto-legge, dell’intesa con le Regioni nella riassegnazione di tali risparmi al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e nella loro riallocazione nei territori regionali.

### **La questione non è fondata.**

7.1.– In relazione alla richiesta avanzata dalla ricorrente di un’intesa nella fase di riassegnazione, l’evidente sussistenza della competenza esclusiva statale in materia di sistema contabile (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) e finanziario dello Stato, nonché il difetto di incidenza su alcuna competenza della Regione rendono inapplicabile, nella specie, l’invocato principio di leale collaborazione.

In relazione all’ulteriore richiesta di un’intesa nella fase dell’“attuazione” da parte dello Stato di politiche sociali nei territori regionali con le risorse riassegnate («riallocazione dei risparmi», come si esprime la ricorrente), è altrettanto evidente la non fondatezza della pretesa. Non solo, infatti, la norma impugnata nulla prevede in ordine all’«attuazione» delle «politiche sociali e assistenziali» da parte dello Stato genericamente menzionate nell’ultima parte del periodo quinto (ora sesto) dell’unico comma del denunciato art. 5; ma nemmeno risulta che dette politiche incidano in qualche modo sulla competenza regionale.

Sotto il primo profilo, il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali ed il concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze sono richiesti dal sesto (ora settimo) periodo del suddetto unico comma dell’art. 5 esclusivamente per le modalità attuative della «riassegnazione» dei risparmi “statali” al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, non certo per «l’attuazione di politiche sociali e assistenziali» mediante tali risorse. Si rimane, dunque, all’interno del sistema contabile e finanziario dello Stato, in ordine al quale la Regione non può invocare alcuna forma di collaborazione.

Sotto il secondo profilo, attinente al finanziamento con i risparmi “statali” di «politiche sociali e assistenziali», la norma impugnata non detta alcun precetto né sostanziale né procedurale, lasciando operare le disposizioni previgenti, con conseguente non pertinenza delle censure.

per questi motivi

### **LA CORTE COSTITUZIONALE**

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, promosse dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe,

1) dichiara l’illegittimità costituzionale del primo e secondo periodo dell’unico comma dell’art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, nella parte in cui non prevedono che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ivi menzionato sia emanato «d’intesa con la Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281»;

2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale del terzo periodo (nel testo originario) dell’unico comma dell’art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, promossa dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del quarto, quinto e sesto periodo (corrispondenti agli attuali quinto, sesto e settimo periodo) dell’unico comma dell’art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, promossa dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., nonché al «principio di leale collaborazione di cui all’art. 120» Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

□ Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 dicembre 2012.

F.to:

Franco GALLO, Presidente e Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI