

SENTENZA N. 10

ANNO 2010

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Francesco	AMIRANTE	Presidente
-	Ugo	DE SIERVO	Giudice
-	Paolo	MADDALENA	"
-	Alfio	FINOCCHIARO	"
-	Alfonso	QUARANTA	"
-	Franco	GALLO	"
-	Luigi	MAZZELLA	"
-	Gaetano	SILVESTRI	"
-	Sabino	CASSESE	"
-	Giuseppe	TESAURO	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-	Giuseppe	FRIGO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 81, commi 29, 30 e da 32 a 38-ter del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), promossi con ricorsi delle Regioni Piemonte, Emilia-Romagna e Liguria notificati il 16/17 e il 20 ottobre 2008, depositati in cancelleria il 22 ottobre ed iscritti ai nn. 65, 69 e 72 del registro ricorsi 2008.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 21 ottobre 2009 il Giudice relatore Giuseppe Tesouro;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per le Regioni Emilia-Romagna e Liguria, Giovanna Scollo per la Regione Piemonte e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – La Regione Piemonte, la Regione Emilia-Romagna e la Regione Liguria, con tre distinti ricorsi, notificati il 16/17 ottobre ed il 20 ottobre 2008, depositati il successivo 22 ottobre, hanno sollevato, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 81, commi 29, 30 e da 32 a 38-*ter* (la prima Regione; la seconda e la terza non hanno impugnato il comma 38-*ter*; la terza non ha censurato neppure il comma 38-*bis*), del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), in riferimento all'art. 117, quarto comma, della Costituzione (Regione Piemonte), agli artt. 117, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost. (Regioni Emilia-Romagna e Liguria) ed al principio di leale collaborazione (tutte e tre le ricorrenti).

2. – L'art. 81 del d.l. n. 112 del 2008, nei commi impugnati, ha istituito un «fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti» (comma 29), stabilendo le modalità con le quali è finanziato (comma 30) e disponendo, «in considerazione delle straordinarie tensioni cui sono sottoposti i prezzi dei generi alimentari e il costo delle bollette energetiche, nonché il costo per la fornitura di gas da privati, al fine di soccorrere le fasce deboli di popolazione in stato di particolare bisogno e su domanda di queste», che «è concessa ai residenti di cittadinanza italiana che versano in condizione di maggior disagio economico, individuati» ai sensi del comma 33 di detta norma, «una carta acquisti finalizzata all'acquisto di tali beni e servizi, con onere a carico dello Stato» (comma 32).

La norma prevede, inoltre, che, «con decreto interdipartimentale del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche

sociali, sono disciplinati, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente», i criteri e le modalità di individuazione dei titolari del beneficio di cui al comma 32 della disposizione, tenendo conto dell'età dei cittadini, dei trattamenti pensionistici e di altre forme di sussidi e trasferimenti già ricevuti dallo Stato, della situazione economica del nucleo familiare, dei redditi conseguiti, nonché di eventuali ulteriori elementi atti a escludere soggetti non in stato di effettivo bisogno (comma 33 lettera *a*).

Il comma 33-*bis* dispone che possono essere avviate idonee iniziative di comunicazione, per favorire la diffusione della «carta acquisti» tra le fasce più deboli della popolazione; il comma 34, autorizza il Ministero dell'economia e delle finanze ad «avvalersi di altre amministrazioni, di enti pubblici, di Poste italiane Spa, di SOGEI Spa o di CONSIP Spa»; il comma 35 stabilisce che «il Ministero dell'economia e delle finanze, ovvero uno dei soggetti di cui questo si avvale ai sensi del comma 34, individua: *a*) i titolari del beneficio di cui al comma 32, in conformità alla disciplina di cui al comma 33; *b*) il gestore del servizio integrato di gestione delle carte acquisti e dei relativi rapporti amministrativi», tenendo conto dei criteri fissati nella disposizione.

Il citato art. 81 prevede, altresì, che «le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici che detengono informazioni funzionali all'individuazione dei titolari del beneficio di cui al comma 32 o all'accertamento delle dichiarazioni da questi effettuate per l'ottenimento dello stesso, forniscono, in conformità alle leggi che disciplinano i rispettivi ordinamenti, dati, notizie, documenti e ogni ulteriore collaborazione richiesta dal Ministero dell'economia e delle finanze o dalle amministrazioni o enti di cui questo si avvale, secondo gli indirizzi da questo impartiti» (comma 36). La disposizione stabilisce, poi, che «il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, con apposite convenzioni, promuove il concorso del settore privato al supporto economico in favore dei titolari delle carte acquisti» (comma 37); prevede che «agli oneri derivanti dall'attuazione dei commi da 32 a 37 si provvede mediante utilizzo del fondo di cui al comma 29» (comma 38); onera il Governo di presentare, entro il 31 dicembre di ogni anno, una relazione al Parlamento sull'attuazione della «carta acquisti» (comma 38-*bis*).

Infine, il comma 38-*ter* della norma impugnata prevede che «la dotazione del fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307, è integrata a valere sulla quota delle maggiori entrate derivanti dalle modifiche normative previste dagli articoli 81 e 82 del presente decreto,

dell'importo di 168 milioni di euro per l'anno 2008, 267,3 milioni di euro per l'anno 2009, 71,7 milioni di euro per l'anno 2010 e 77,5 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011. Il medesimo fondo è ridotto di 168 milioni di euro nel 2008 e di 267 milioni di euro nel 2009».

3. –Secondo la Regione Piemonte, le norme impugnate, istituendo un fondo per interventi di sostegno economico alle fasce deboli, fruibile mediante una «carta acquisti» finalizzata all'acquisto dei generi alimentari e delle forniture energetiche e di gas da privati, violerebbero «le competenze regionali in materia di «politiche sociali», riconducibili all'art. 117, quarto comma, Cost. Tale fondo realizzerebbe, infatti, interventi in attività che vedono le Regioni direttamente interessate per le loro funzioni, definendo i requisiti di accesso ai citati benefici «con riferimento alla “popolazione in stato di particolare bisogno residente di cittadinanza italiana” (con evidente disparità di trattamento che non considera rilevante il disagio economico senza lo *status* di cittadino italiano)».

Le disposizioni, in violazione del principio di leale collaborazione, stabiliscono, inoltre, criteri, modalità di individuazione dei titolari del beneficio ed ammontare della provvidenza, senza prevedere nessuna forma di partecipazione delle Regioni.

Ad avviso della ricorrente, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la norma in esame sarebbe stata incensurabile, qualora si fosse limitata ad indicare la somma da destinare ad interventi volti al sostegno delle persone che versano in stato di bisogno, riservandone l'attuazione ad altre, successive disposizioni. La considerazione che essa ha, invece, realizzato tale intervento, concernente una materia di competenza regionale, renderebbe chiara la violazione del parametro costituzionale evocato.

4. – La Regione Emilia-Romagna e la Regione Liguria svolgono argomentazioni sostanzialmente coincidenti a conforto delle censure concernenti il citato art. 81, commi da 29 a 30 e da 32 a 38; la prima Regione ha, inoltre, impugnato anche il comma 38-*bis*.

Secondo le ricorrenti, dette norme riguarderebbero «una materia di competenza regionale piena», poiché istituiscono un fondo settoriale nella materia «politiche sociali», e, invece di ripartirlo tra le Regioni, stabiliscono una gestione accentrata del medesimo, senza prevedere alcun coinvolgimento di tali enti.

In particolare, il comma 33 disciplina un decreto «interdipartimentale» (quindi neppure adottato dai Ministri, bensì da dirigenti ministeriali), che costituirebbe un regolamento di attuazione della legge, in quanto con esso sono definiti criteri e modalità di individuazione dei titolari della provvidenza ed il suo ammontare, mentre i commi 34

e 35 stabiliscono la competenza del Ministero dell'economia e delle finanze (il quale può «avvalersi» di altri soggetti pubblici o privati) per l'attuazione e l'individuazione dei titolari del beneficio e del gestore del servizio integrato di gestione della «carta acquisti» e dei relativi rapporti amministrativi.

Ad avviso delle ricorrenti, secondo la giurisprudenza di questa Corte, i finanziamenti ripartiti tra le Regioni, a destinazione vincolata, costituirebbero uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza; ancor più lesive delle competenze regionali dovrebbero ritenersi le norme che estromettono le Regioni da una materia di loro competenza. Nel caso in esame, neppure sussisterebbe una «concorrenza di competenze», poiché il fondo riguarderebbe esclusivamente la materia «politiche sociali» e difetterebbero i presupposti dell'attrazione in sussidiarietà alla Stato delle funzioni in esame, stante la carenza di esigenze di gestione unitaria della «carta acquisti» e di definizione unitaria dei criteri e delle modalità di erogazione della provvidenza.

Le norme impugnate (ad eccezione del comma 36), violerebbero gli artt. 117, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost., in quanto istituiscono un fondo settoriale nella materia «politiche sociali» e prevedono poteri regolamentari e amministrativi in relazione al medesimo, anziché destinare le relative risorse alle Regioni ed attribuire a queste le scelte concernenti la disciplina degli interventi e la allocazione delle funzioni amministrative.

In linea subordinata, le ricorrenti deducono che, qualora dovesse ritenersi giustificato il potere di regolamentazione del citato comma 33, detta norma violerebbe il principio di leale collaborazione, poiché non prevede un'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (di seguito, Conferenza Stato-Regioni), benché il fondo inerisca alla materia «politiche sociali». I commi 34 e 35 sarebbero, comunque, illegittimi, in quanto non sussisterebbero esigenze unitarie in grado di giustificare l'attribuzione al Ministero dell'economia e delle finanze dei poteri di attuazione degli interventi e di individuazione dei beneficiari della provvidenza e del gestore del servizio integrato di gestione della «carta acquisti» e dei relativi rapporti amministrativi. In linea ancora più gradata, qualora detti poteri fossero ritenuti legittimi, questi ultimi due commi si porrebbero in contrasto con il principio di leale collaborazione, dal momento che non

prevedono un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni in relazione alla scelta di cui al comma 34 ed agli atti di cui al comma 35.

Infine, il comma 36, stabilendo che le comunicazioni e le collaborazioni richieste dal Ministero dell'economia e delle finanze (o dalle amministrazioni o enti di cui questo si avvale) devono essere fornite «secondo gli indirizzi da questo impartiti» sarebbe illegittimo. Il principio di leale collaborazione giustifica, infatti, il dovere di cooperazione fra enti territoriali, ma non legittimerebbe l'attribuzione a detto Ministero del potere di impartire alle Regioni indirizzi al fine di disciplinare tale collaborazione, non potendo lo Stato emanare atti di indirizzo in materia di competenza regionale. In ogni caso, l'atto di indirizzo dovrebbe essere adottato dal Consiglio dei ministri, nell'osservanza delle norme e dei principi stabiliti anteriormente alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione.

Infine, secondo la Regione Emilia-Romagna, il citato comma 38-*bis* sarebbe costituzionalmente illegittimo, in quanto costituirebbe disposizione accessoria rispetto a quella avente ad oggetto la «carta acquisti».

4.1. – In prossimità dell'udienza pubblica, le Regioni Emilia-Romagna e Liguria hanno depositato distinte memorie, reiterando le argomentazioni svolte nei ricorsi e, ad avviso della seconda Regione, la difesa erariale neppure si sarebbe soffermata sulle censure concernenti la norma impugnata.

Secondo la Regione Emilia-Romagna, le disposizioni censurate non fisserebbero livelli essenziali delle prestazioni, dato che disciplinano un sussidio in favore di quanti versano in stato di bisogno, e neppure riguarderebbero le materie «previdenza sociale» e «tutela della salute», non sussistendo neanche i presupposti della chiamata in sussidiarietà.

5. – In tutti i giudizi si è costituito, con distinti atti, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e, comunque, infondate.

5.1. – In riferimento alle censure sollevate dalla Regione Piemonte e dalla Regione Emilia-Romagna, la difesa erariale deduce che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, la legge statale istitutiva di fondi quale quello in esame non violerebbe le competenze regionali, qualora si limiti ad indicare mere finalità di intervento, potendo la denunciata lesione conseguire esclusivamente alle norme che attuano l'intervento, con conseguente inammissibilità della questione.

In ogni caso, il fondo in esame sarebbe riconducibile ad una materia attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, concernendo la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», ovvero la «previdenza sociale» (art. 117, secondo comma, lettere *m*) ed *o*), Cost.).

Infine, le censure sarebbero infondate anche perché detto fondo inciderebbe «su materie oggetto di “chiamata in sussidiarietà” da parte dello Stato»; comunque, la norma impugnata fisserebbe un principio fondamentale nella materia «tutela della salute» (art. 117, comma terzo cost.), quindi la questione sarebbe inammissibile, dato che, in particolare, la Regione Piemonte ha denunciato esclusivamente la violazione della propria competenza esclusiva, ai sensi dell’art. 117, quarto comma, Cost.

In relazione al ricorso della Regione Liguria, la difesa erariale non ha svolto argomentazioni a conforto della eccepita inammissibilità ed infondatezza delle questioni sollevate dalla ricorrente.

6. – Le ricorrenti ed il resistente, all’udienza pubblica, hanno insistito per l’accoglimento delle conclusioni svolte nelle difese scritte.

Considerato in diritto

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

Riservata a separate pronunce la decisione sulle impugnazioni delle altre disposizioni contenute nel suddetto decreto-legge n. 112 del 2008, proposte dalla

seconda e dalla terza ricorrente, vengono qui in esame le questioni di legittimità costituzionale relative al citato art. 81, commi 29, 30 e da 32 a 38-*ter*.

2. – I ricorsi, avendo ad oggetto, in larga misura, le stesse norme, censurate sotto profili e con argomentazioni sostanzialmente coincidenti, vanno riuniti, per essere decisi con un'unica sentenza.

3. – L'art. 81 del d.l. n. 112 del 2008, commi 29, 30 e dal 32 al 38-*bis*, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione n. 133 del 2008, ha istituito un «fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti» (comma 29), disciplinandone il finanziamento (comma 30) e disponendo che, «in considerazione delle straordinarie tensioni cui sono sottoposti i prezzi dei generi alimentari e il costo delle bollette energetiche, nonché il costo per la fornitura di gas da privati, al fine di soccorrere le fasce deboli di popolazione in stato di particolare bisogno e su domanda di queste», «è concessa ai residenti di cittadinanza italiana che versano in condizione di maggior disagio economico » «una carta acquisti finalizzata all'acquisto di tali beni e servizi, con onere a carico dello Stato» (comma 32).

Le disposizioni prevedono, altresì, che, «con decreto interdipartimentale del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, sono disciplinati», criteri e modalità di individuazione dei beneficiari della «carta acquisti», nell'osservanza dei principi fissati a questo scopo, anche per escludere quanti non versano «in stato di effettivo bisogno» (comma 33 lettera *a*).

Per favorire la diffusione della «carta acquisti» «tra le fasce più deboli della popolazione», sono previste idonee iniziative di comunicazione (comma 33-*bis*) e, a questo scopo, il Ministero dell'economia e delle finanze è stato autorizzato ad «avvalersi di altre amministrazioni, di enti pubblici, di Poste italiane Spa, di SOGEI Spa o di CONSIP Spa» (comma 34). L'individuazione dei titolari della «carta acquisti» e del «gestore del servizio integrato di gestione» delle medesime e dei relativi rapporti amministrativi spetta, poi, a detto Ministero, ovvero ad «uno dei soggetti di cui questo si avvale ai sensi del comma 34» (comma 35).

Le pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici che detengono informazioni funzionali all'individuazione dei titolari del beneficio in esame, ovvero all'accertamento delle dichiarazioni da questi rese per ottenerlo, sono, quindi, chiamate a fornire, «in conformità alle leggi che disciplinano i rispettivi ordinamenti, dati, notizie, documenti e ogni ulteriore collaborazione richiesta dal Ministero dell'economia e delle finanze o

dalle amministrazioni o enti di cui questo si avvale, secondo gli indirizzi da questo impartiti» (comma 36). Al Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, spetta, inoltre, il potere di stipulare apposite convenzioni, per promuovere il concorso del settore privato al supporto economico in favore dei titolari delle «carte acquisti» (comma 37).

Infine, è previsto che agli oneri derivanti dall'istituzione della «carta acquisti» si provvede mediante utilizzo del fondo in esame (comma 38) e che il Governo è tenuto a presentare, entro il 31 dicembre di ogni anno, una relazione al Parlamento sull'attuazione delle disposizioni (comma 38-*bis*).

Il comma 38-*ter* del citato art. 81 disciplina, invece, la dotazione del fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'art. 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307.

4. – Secondo la Regione Piemonte, le disposizioni impugnate realizzerebbero un intervento nella materia «politiche sociali», in violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., e del principio di leale collaborazione, anche in quanto fissano la misura della provvidenza e disciplinano criteri e modalità di individuazione dei beneficiari, senza prevedere alcuna forma di partecipazione delle Regioni. Peraltro, a suo avviso, i requisiti per l'attribuzione della «carta acquisti» sarebbero stati stabiliti «con riferimento alla “popolazione in stato di particolare bisogno residente di cittadinanza italiana” (con evidente disparità di trattamento che non considera rilevante il disagio economico senza lo *status* di cittadino italiano)».

4.1. –Le altre due Regioni svolgono argomenti sostanzialmente identici, per sostenere che le norme impugnate violerebbero gli artt. 117, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 Cost. ed il principio di leale collaborazione, poiché istituirebbero un fondo nella materia «politiche sociali», di competenza regionale, attribuendo allo Stato poteri regolamentari e amministrativi, anziché destinare le relative risorse alle Regioni e riservare a queste le scelte concernenti la disciplina dell'intervento e la allocazione delle funzioni amministrative.

In particolare, censurano la regolamentazione della modalità di fissazione dei criteri per l'individuazione dei titolari del beneficio, per la quantificazione del medesimo e per l'utilizzo del fondo. Ad avviso delle ricorrenti, i finanziamenti a destinazione vincolata, in materie attribuite alla competenza delle Regioni, secondo la giurisprudenza di questa Corte, sarebbero illegittimi, in quanto costituirebbero uno

strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni ad esse spettanti.

Il fondo in esame riguarderebbe esclusivamente la materia «politiche sociali», quindi l'intervento dello Stato non sarebbe giustificato dall'esistenza di una «concorrenza di competenze» e, comunque, neppure sussisterebbero i presupposti per l'attrazione in sussidiarietà allo Stato delle relative funzioni, in difetto di esigenze di gestione unitaria della «carta acquisti» e di definizione unitaria dei criteri e delle modalità di erogazione della provvidenza.

In ogni caso, anche ritenendo giustificato il potere attribuito dal comma 33 del citato art. 81 al Ministero dell'economia e delle finanze ed al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, la disposizione violerebbe il principio di leale collaborazione, poiché non prevede un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, benché il fondo inerisca alla materia «politiche sociali». Inoltre, i commi 34 e 35 sarebbero, comunque, illegittimi, poiché, ancora in contrasto con detto principio, non prevedono tale intesa per l'esercizio da parte del Ministero dell'economia e delle finanze del potere di identificare i beneficiari della «carta acquisti» ed il gestore del relativo servizio, nonché di disciplinare l'attività di informazione della quale sono onerate le pubbliche amministrazioni.

Il comma 36, stabilendo che le comunicazioni e le collaborazioni richieste dal Ministero dell'economia e delle finanze (o dalle amministrazioni o enti di cui questo si avvale) devono essere fornite «secondo gli indirizzi da questo impartiti» sarebbe, invece, illegittimo, poiché il principio di leale collaborazione giustifica il dovere di cooperazione e comunicazione fra enti territoriali, dovendo, tuttavia, escludersi che esso possa essere disciplinato da detto Ministero, anche impartendo direttive alle Regioni. In ogni caso, lo Stato non potrebbe emanare un atto di indirizzo in una materia di competenza regionale; comunque, esso dovrebbe essere adottato dal Consiglio dei ministri, nell'osservanza delle norme e dei principi stabiliti anteriormente alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione.

Infine, secondo la Regione Emilia-Romagna, il comma 38-*bis* sarebbe costituzionalmente illegittimo, in quanto costituirebbe disposizione accessoria rispetto a quella avente ad oggetto la «carta acquisti».

5. – In linea preliminare, occorre precisare che l'impugnazione proposta dalla Regione Piemonte concerne il citato art. 81, commi 29, 30 e dal 32 al 38-*ter*, in quanto l'identificazione delle norme censurate va operata avendo riguardo anche alla parte

motiva del ricorso (sentenze n. 137 del 2007, n. 51 del 2006, n. 171 del 1999) che, diversamente dalle conclusioni contenute in tale atto, fa appunto riferimento a tutti tali commi.

Le censure devono, inoltre, ritenersi proposte esclusivamente in relazione all'art. 117, quarto comma, Cost., ed al principio di leale collaborazione. La deduzione diretta ad adombrare la violazione anche dell'art. 3 Cost. risulta, infatti, formulata in via meramente incidentale, e ciò, va rilevato, indipendentemente dalla considerazione che la questione riferita a parametri diversi da quelli desumibili dal titolo V della parte seconda della Costituzione è, comunque, inammissibile, qualora, come nella specie, non sia motivatamente destinata a far valere una menomazione delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alla Regione (tra le più recenti, sentenze n. 254, n. 249 e n. 234 del 2009).

5.1. –La questione avente ad oggetto il comma 38-ter del citato art. 81, promossa dalla Regione Piemonte, è inammissibile, poiché è priva di argomenti idonei a suffragarla, nonostante che, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, l'esigenza di una adeguata motivazione a sostegno dell'impugnativa si ponga in termini perfino più pregnanti che in quelli in via incidentale (sentenze n. 200, n. 148 e n. 139 del 2009).

La ricorrente si è, invero, limitata a coinvolgere tale disposizione nella complessiva deduzione svolta in riferimento agli altri commi, sebbene essa abbia un oggetto diverso e peculiare, dato che non concerne la «carta acquisti», ma ha incrementato il fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'art. 10, comma 5, del d.l. n. 282 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 307 del 2004 (istituito al fine di agevolare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, anche mediante interventi volti alla riduzione della pressione fiscale).

6. – Le questioni aventi ad oggetto l'art. 81, commi 29, 30 e dal 32 al 38-bis, del d.l. n. 112 del 2008, nel testo risultante dalla legge di conversione n. 133 del 2008, non sono fondate.

6.1. – La decisione delle questioni implica la previa individuazione della materia alla quale va ricondotta la disciplina in esame, avendo riguardo all'oggetto ed alla regolamentazione stabilita dalle norme impugnate, tenendo conto della loro *ratio*, della finalità che si propone di perseguire, del contesto nel quale è stata emanata ed identificando l'interesse tutelato (da ultimo, sentenza n. 322 del 2009).

6.2. – In linea preliminare, va osservato che le disposizioni in questione non si limitano alla mera enunciazione del proposito di destinare risorse per una finalità genericamente indicata. Esse prevedono, infatti, una provvidenza a tutela di un diritto sociale e disciplinano in dettaglio l’attuazione di tale misura, con conseguente infondatezza dell’eccezione di inammissibilità della questione proposta dalla Avvocatura generale dello Stato, sull’assunto della carenza di interesse delle ricorrenti ad impugnare le disposizioni, a cagione della pretesa genericità delle medesime.

Il contenuto della disciplina fa, inoltre, escludere che essa attenga alla materia «previdenza sociale», come sostenuto dalla difesa erariale. Le norme in esame sono, infatti, preordinate «al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti» e mirano a «soccorrere le fasce deboli di popolazione in stato di particolare bisogno» (commi 29 e 32 del citato art. 81). Pertanto, per l’attribuzione della «carta acquisti», assumono rilievo la condizione soggettiva e la sussistenza di situazioni di bisogno, di disagio e di difficoltà economica, elementi, questi, che impongono di negarne la riconducibilità all’art. 117, secondo comma, lettera o), Cost. (sentenze n. 141 del 2007 e n. 287 del 2004).

Parimenti infondata è la deduzione del resistente, secondo la quale, le disposizioni in esame fisserebbero un principio fondamentale nella materia “tutela della salute”, attribuita alla competenza concorrente delle Regioni. L’erroneità della tesi è, infatti, chiara, in quanto l’inerenza delle disposizioni alla materia “tutela della salute” risulta, all’evidenza, indiretta, eventuale e marginale, indipendentemente dalla considerazione che la regolamentazione puntuale ed analitica degli strumenti concreti per conseguire gli obiettivi avuti di mira dal legislatore statale fa escludere che esse costituiscano norme “di principio” concernenti detta materia.

6.3. – Le norme impugnate sono preordinate ad alleviare una situazione di estremo bisogno e di difficoltà nella quale versano talune persone, mediante l’erogazione di una prestazione che non è compresa tra quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, ma costituisce un intervento di politica sociale attinente all’ambito materiale dell’assistenza e dei servizi sociali, oggetto di una competenza residuale regionale (per tutte, sentenze n. 168 e n. 124 del 2009; sentenze n. 168 e n. 50 del 2008). La finalità delle disposizioni impugnate e l’ambito sul quale esse incidono non consentono, tuttavia, di ritenere vulnerati i parametri costituzionali evocati

dalle ricorrenti e di negare il potere del legislatore statale di realizzare l'intervento in esame.

Occorre premettere che, a seguito della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni realizzata con la riforma del Titolo V della parte II della Costituzione, al primo è riservata, tra l'altro, quella relativa alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.). L'attribuzione allo Stato di tale competenza esclusiva si riferisce alla fissazione dei livelli strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto (*ex plurimis*, sentenze n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008); dunque essa può essere invocata in relazione a specifiche prestazioni delle quali le norme statali definiscono il livello essenziale di erogazione (sentenze n. 328 del 2006, n. 285 e n. 120 del 2005, n. 423 del 2004).

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, con tale titolo di legittimazione è stato attribuito al legislatore statale «un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto» (sentenza n. 134 del 2006). Non si tratta, infatti, di una «materia» in senso stretto, bensì di una competenza trasversale, idonea cioè ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore statale deve poter predisporre le misure necessarie per attribuire a tutti i destinatari, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sentenze n. 322 del 2009 e n. 282 del 2002).

Siffatto parametro costituzionale consente, quindi, una restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni, giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione (sentenza n. 387 del 2007) e, appunto per questo, esso, da un lato, non permette allo Stato di individuare il fondamento costituzionale della disciplina di interi settori materiali (sentenze n. 383 e n. 285 del 2005). Dall'altro, può, invece, essere invocato anche nei particolari casi in cui la determinazione del livello essenziale di una prestazione non permetta, da sola, di realizzare utilmente la finalità di garanzia dallo stesso prevista (espressiva anche dello stretto legame esistente tra tale parametro ed i

principi di cui agli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost.). In particolare, la *ratio* di tale titolo di competenza e l'esigenza di tutela dei diritti primari che è destinato a soddisfare consentono di ritenere che esso può rappresentare la base giuridica anche della previsione e della diretta erogazione di una determinata provvidenza, oltre che della fissazione del livello strutturale e qualitativo di una data prestazione, al fine di assicurare più compiutamente il soddisfacimento dell'interesse ritenuto meritevole di tutela (sentenze n. 248 del 2006 e n. 383 e n. 285 del 2005), quando ciò sia reso imprescindibile, come nella specie, da peculiari circostanze e situazioni, quale una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa.

Un tale intervento da parte dello Stato deve, in altri termini, ritenersi ammissibile, nel caso in cui esso risulti necessario allo scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di estremo bisogno, vantino un diritto fondamentale che, in quanto strettamente inerente alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana, soprattutto in presenza delle peculiari situazioni sopra accennate, deve potere essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo, mediante una regolamentazione coerente e congrua rispetto a tale scopo (sentenze n. 166 del 2008 e n. 94 del 2007, in riferimento al caso della determinazione dei livelli minimali di fabbisogno abitativo, a tutela di categorie particolarmente svantaggiate).

6.4. – In applicazione di tali principi, va osservato che una normativa posta a protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana, qual è quella oggetto delle disposizioni impugnate, benché incida sulla materia dei servizi sociali e di assistenza di competenza residuale regionale, deve essere ricostruita anche alla luce dei principi fondamentali degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., dell'art. 38 Cost. e dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

Il complesso di queste norme costituzionali permette, anzitutto, di ricondurre tra i «diritti sociali» di cui deve farsi carico il legislatore nazionale il diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno – in particolare, alimentare – e di affermare il dovere dello Stato di stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative, nel caso in cui la mancanza di una tale previsione possa pregiudicarlo. Inoltre, consente di ritenere che la finalità di garantire il nucleo irriducibile di questo diritto fondamentale legittima un intervento dello Stato che comprende anche la previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli.

Questa Corte ha ben presente, al riguardo, il disposto dell'art. 119, quarto comma, Cost., secondo cui le funzioni attribuite alle Regioni sono finanziate integralmente dalle fonti di cui allo stesso art. 119 (tributi propri, compartecipazioni a tributi erariali e altre entrate proprie). Ritiene, peraltro che, in mancanza di norme che attuino detto articolo (è noto che la legge delega 5 maggio 2009, n. 42, che fissa i principi della materia, deve essere ancora attuata), l'intervento dello Stato sia ammissibile nei casi in cui, come quello di specie, esso, oltre a rispondere ai richiamati principi di eguaglianza e solidarietà, riveste quei caratteri di straordinarietà, eccezionalità e urgenza conseguenti alla situazione di crisi internazionale economica e finanziaria che ha investito negli anni 2008 e 2009 anche il nostro Paese.

Pertanto, la suindicata finalità ed il contesto nel quale è stato realizzato detto intervento valgono a differenziarlo dalle ipotesi, soltanto apparentemente omologhe, in cui il legislatore statale, in materie di competenza regionale, prevede finanziamenti vincolati, ovvero rimette alle Regioni l'istituzione di una determinata misura, pretendendo poi anche di fissare la relativa disciplina.

Dall'individuazione della sussistenza di un titolo di competenza del legislatore statale, entro i suindicati limiti, consegue l'infondatezza delle questioni, sotto tutti i profili, esulando peraltro dall'ambito del presente giudizio ogni valutazione concernente la misura della provvidenza, ferma, comunque, la possibilità delle singole Regioni, in forza della loro competenza in materia, di provvedere con interventi più favorevoli.

La competenza dello Stato e la situazione eccezionale in cui è stata esercitata rendono, inoltre, inconferente il richiamo delle ricorrenti al principio di leale collaborazione e comportano che spetta al legislatore statale sia l'esercizio del potere regolamentare (art. 117, sesto comma, Cost.), sia la fissazione della disciplina di dettaglio, mentre la scelta di attribuire all'amministrazione statale le funzioni amministrative non vulnera l'art. 118, primo comma, Cost., rinvenendo una ragionevole giustificazione nell'esigenza di assicurare che il loro svolgimento risponda a criteri di uniformità e unitarietà, allo scopo di garantire l'eguale e pronta tutela minima del nucleo essenziale di un diritto fondamentale. A ciò si aggiunga che l'esigenza di continuità, già ritenuta da questa Corte operante sul piano normativo ed istituzionale (sentenza n. 13 del 2004), può essere altresì richiamata in relazione ad una disciplina preordinata a garantire un diritto fondamentale, in quanto l'esigenza di tutelare in modo appropriato valori costituzionali insopprimibili impone di evitare, per quanto possibile, interruzioni in grado di vulnerarlo.

Il legislatore statale, d'altra parte, ha espressamente invocato a fondamento dell'intervento, significativamente realizzato con decreto-legge e in corso d'anno, le «straordinarie tensioni cui sono sottoposti i prezzi dei generi alimentari» ed il «costo delle bollette energetiche» e «della fornitura di gas da privati» (art. 81, comma 32, del d.l. n. 112 del 2008, nel testo risultante dalla legge di conversione n. 133 del 2008); ciò induce a ritenere che, in condizioni di normalità, le procedure concertative possano essere riprese. Ed anche questa Corte ritiene che, una volta cessata la situazione congiunturale che ha imposto un intervento di politica sociale esteso alla diretta erogazione della provvidenza, dagli strumenti di coinvolgimento delle regioni e delle province autonome non si possa prescindere, avendo cura così di garantire anche la piena attuazione del principio di leale collaborazione, nell'osservanza del riparto delle competenze definito dalla Costituzione.

I commi 34 e 36 del citato art. 81 sono immuni dai vizi denunciati, poiché essi si limitano a prevedere il potere del Ministero dell'economia e delle finanze di avvalersi di altre amministrazioni e di impartire indirizzi nei confronti di quelle con le quali sussiste un rapporto gerarchico, fatta salva la facoltà di richiedere a tutti gli enti pubblici, in applicazione del principio di leale collaborazione, le informazioni strumentali alla concessione della provvidenza.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Regione Liguria, con i ricorsi indicati in epigrafe, nei confronti del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria);

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 81, comma 38-*ter*, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, promossa, in

riferimento all'art. 117, quarto comma, della Costituzione, ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Piemonte, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 81, commi 29, 30 e dal 32 al 38-*bis*, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, promosse, in riferimento agli artt. 117, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 della Costituzione, ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Piemonte, dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Regione Liguria, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2010.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 15 gennaio 2010.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA