

SENTENZA N. 106
ANNO 2005

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Fernanda	CONTRI	Presidente
- Guido	NEPPI MODONA	Giudice
- Piero Alberto	CAPOTOSTI	"
- Annibale	MARINI	"
- Franco	BILE	"
- Giovanni Maria	FLICK	"
- Francesco	AMIRANTE	"
- Ugo	DE SIERVO	"
- Romano	VACCARELLA	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Provincia autonoma di Bolzano del 3 ottobre 2003, n. 15, recante: “Anticipazioni dell’assegno di mantenimento a tutela dei minori”, promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 23 gennaio 2004, depositato in Cancelleria il 2 febbraio 2004 ed iscritto al n. 15 del registro ricorsi 2004.

Visti l’atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell’udienza pubblica del 14 dicembre 2004 il Giudice relatore Fernanda Contri;

udito l’avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Roland Riz e Sergio Panunzio per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso regolarmente notificato e depositato, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato questione di legittimità costituzionale della legge della Provincia autonoma di Bolzano 3 ottobre 2003, n. 15 (Anticipazione dell’assegno di mantenimento a tutela del minore), per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Secondo quanto espone il ricorrente, la legge impugnata ha dettato disposizioni in tema di anticipazione dell’assegno di mantenimento a tutela del minore, disciplinando in tal modo l’erogazione anticipata, al genitore o al diverso soggetto affidatario, delle somme stabilite dal provvedimento del giudice, quando queste non vengano corrisposte dall’obbligato nei termini ed alle condizioni stabiliti dall’autorità giudiziaria.

Ad avviso del ricorrente, la legge impugnata ha per oggetto una disciplina che deve farsi rientrare nella competenza statale esclusiva concernente l’ “ordinamento civile” e non riconducibile alla diversa materia della “assistenza e beneficenza pubblica” di esclusiva competenza provinciale in forza dello statuto speciale di autonomia riconosciuto al Trentino-Alto Adige, ed ha perciò ecceduto i limiti della potestà legislativa esclusiva spettante alla Provincia autonoma di Bolzano, andando a disciplinare la materia della tutela del minore e dei rapporti familiari in genere, attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Sempre secondo il ricorso, questa conclusione sarebbe obbligata anche applicando il criterio di “prevalenza della materia” di cui alla sentenza di questa Corte n. 370 del 2003 concernente gli asili nido, materia che è stata ritenuta estranea alla categoria dell’assistenza pubblica e compresa invece in quelle dell’istruzione e della tutela del lavoro.

Ad avviso dell’Avvocatura la tutela del minore e la disciplina dei rapporti di famiglia, anche nei loro aspetti patrimoniali, sono sempre state considerate come una parte del diritto civile e dovrebbe essere evitata la loro “atomizzazione” a livello regionale o provinciale, atteso che esse si riferiscono a valori essenziali della persona che debbono essere uniformi su tutto il territorio nazionale.

Sempre secondo l’Avvocatura, proprio la particolare delicatezza degli istituti che disciplinano la fondamentale necessità di provvedere al pagamento dell’assegno di mantenimento da parte dei soggetti obbligati impone che tale beneficio non possa essere rimesso alle specifiche discipline delle Regioni e delle Province autonome, in quanto norme eterogenee introdurrebbero inevitabili differenziazioni tra i soggetti, se non vere e proprie disparità di trattamento, e ciò in relazione ai mezzi finanziari a disposizione.

Nel caso in esame – secondo il ricorso – va inoltre considerato che si tratta di un credito coercibile il cui inadempimento è penalmente sanzionato e che manca quindi il connotato della gratuità della prestazione che deve caratterizzare in senso assoluto l’assistenza pubblica.

Il ricorso indica quindi uno specifico motivo di illegittimità costituzionale nella disposizione di cui all’art. 12 della legge provinciale impugnata, che modifica la disciplina civilistica della surrogazione legale di cui all’art. 1203, numero 5, del codice civile, un istituto che deve certamente essere ricondotto alla nozione di ordinamento civile e che non rientra perciò nell’autonomia legislativa della Provincia.

2. - Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano, chiedendo a questa Corte di dichiarare il ricorso inammissibile o infondato.

Preliminarmente la Provincia rileva che il ricorso, pur in presenza di una legge che detta una disciplina articolata, composta da una serie di disposizioni eterogenee e di contenuto fra loro diverso, svolge un’unica e generica censura nei confronti di tutto il testo normativo e non ne impugna specifiche disposizioni, ad eccezione dell’art. 12; ciò che non consente di comprendere quali aspetti della disciplina siano considerati invasivi di competenze statali.

Prosegue la Provincia autonoma osservando che la legge impugnata si inquadra nella materia “assistenza e beneficenza pubblica”, di esclusiva competenza provinciale ai sensi dell’art. 8, numero 25, dello statuto speciale di autonomia per il Trentino-Alto Adige; una competenza che, secondo l’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, non incontra più neppure i limiti del rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica e dei principi generali dell’ordinamento che non abbiano rango costituzionale.

La legge provinciale impugnata si interessa dei minori che si trovano in condizioni di effettivo disagio economico nei casi nei quali il genitore obbligato alla corresponsione dell’assegno di mantenimento resti inadempiente a tale obbligo, e prevede che, una volta accertata una situazione di bisogno, sia la Provincia stessa ad anticipare tali somme, erogandole al soggetto affidatario e col conseguente ovvio diritto di recuperarle surrogandosi nel credito.

Si tratta quindi di una forma di intervento assistenziale che presuppone l’esistenza di una situazione caratterizzata da un reddito familiare molto basso – individuato nella somma fissata per il soddisfacimento dei bisogni fondamentali relativi all’alimentazione, all’abbigliamento e all’igiene della persona, rapportati al numero dei componenti il nucleo familiare – in presenza di un titolo esecutivo costituito da una pronuncia dell’autorità giudiziaria competente nonché di un atto di precetto ritualmente notificato e rimasto non ottemperato, o di una sentenza di fallimento del soggetto obbligato.

Tali requisiti devono sussistere al momento della domanda e devono permanere per tutta la durata della prestazione, essendo previsto che ogni anno venga attestato il perdurare delle condizioni suddette, decadendo dal diritto in caso contrario il beneficiario; in ogni caso le somme da

attribuire possono corrispondere a quelle dell'assegno di mantenimento col limite della misura non superiore all'ammontare dell' 80.% dell'importo che, in base al decreto del Presidente della Giunta provinciale n. 30 del 2000, viene considerato necessario al soddisfacimento dei bisogni fondamentali sopra indicati.

Secondo la Provincia autonoma tali disposizioni rendono evidente che la *ratio* dell'intervento pubblico consiste nel porre riparo, per quanto possibile, a situazioni di forte disagio economico determinato nella complessiva situazione familiare e senza incidere su istituti e rapporti di natura privatistica; infatti nessun intervento è previsto quando l'inadempimento dell'obligato non comporta una situazione di particolare difficoltà per il minore e per il soggetto affidatario e gli stessi hanno i mezzi necessari per vivere.

L'esistenza di un sottostante credito tra privati rimasto inadempito non ha nulla a che vedere con la gratuità o meno dell'anticipazione delle somme da parte dell'ente pubblico, dal momento che, anche secondo la giurisprudenza della Corte, la nozione di "assistenza e beneficenza pubblica" cui fa riferimento l'art. 22 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, include la prestazione di servizi gratuiti o a pagamento, prestazioni economiche a favore di singoli e di gruppi, individuati anche per categoria, quale che sia il titolo dell'individuazione.

Secondo la Provincia resistente non appare persuasiva l'osservazione circa il carattere prevalente del riferimento alla tutela del minore, che varrebbe ad assorbire l'oggetto della disciplina in questione nell'ambito dell'ordinamento civile, perché non è vero che ogni forma di tutela del minore appartiene necessariamente al diritto privato, come è dimostrato dalla protezione del lavoro minorile di cui all'art. 37, terzo comma, Cost. o dagli strumenti per rendere effettivo il diritto allo studio di cui all'art. 34, terzo e quarto comma, Cost.; né sarebbe pertinente il richiamo alla sentenza n. 370 del 2003 sugli asili nido, che dimostra semmai l'esatto contrario di quanto assume il Governo, in quanto nella sentenza citata la materia è stata ricondotta al concetto di "istruzione" in ragione delle finalità educative e formative riconosciute a tali servizi; ciò conferma che non tutti gli interventi pubblici concernenti in qualche modo i minori sono attratti nella materia "ordinamento civile", mentre devono al contrario essere considerati in ragione delle loro diverse e specifiche finalità.

Ad avviso della Provincia autonoma di Bolzano è del tutto infondato il rilievo secondo il quale nella materia di cui trattasi vi sarebbero particolari esigenze di uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale che osterebbero alla emanazione di normative differenziate di livello regionale, in quanto il tipo e le modalità degli interventi assistenziali rivolti a situazioni di bisogno ben possono avere una diversa disciplina, come stabilito dalle stesse norme costituzionali e dall'attribuzione della materia "assistenza e beneficenza pubblica" alla competenza legislativa esclusiva della Provincia di Bolzano.

Quanto alla specifica censura relativa all'art. 12 della legge, la Provincia osserva che l'illegittimità del riferimento all'istituto della surrogazione legale nel credito del beneficiario potrebbe, al più, condurre alla incostituzionalità di questa sola disposizione e che in ogni caso il vizio denunciato è insussistente, posto che l'art. 1203, numero 5, del codice civile prevede tale forma di surrogazione "negli altri casi stabiliti dalla legge", consentendo in tal modo alla legge provinciale di individuare ulteriori fattispecie.

3. - Con memoria depositata in prossimità dell'udienza la Provincia autonoma di Bolzano ha ulteriormente illustrato e ribadito le proprie difese.

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'intero testo della legge della Provincia di Bolzano 3 ottobre 2003, n. 15 (Anticipazione dell'assegno di mantenimento a tutela del minore), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Secondo il ricorso la legge, al di là dei suoi riferimenti testuali, ha per oggetto la disciplina di una materia rientrante nella competenza esclusiva statale concernente l' "ordinamento civile" e non è riconducibile, neppure in base al criterio di prevalenza, alla diversa materia "assistenza e

beneficenza pubblica” che è di esclusiva competenza provinciale in forza dell’art. 8, numero 25, dello statuto speciale di autonomia per il Trentino-Alto Adige di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670.

A fondamento delle censure il Governo assume che la legge impugnata ha dettato disposizioni in tema di anticipazione dell’assegno di mantenimento a tutela del minore, disciplinando in tal modo l’erogazione anticipata delle somme stabilite dal provvedimento del giudice, nel caso in cui queste non vengano corrisposte dall’obbligato nei termini ed alle condizioni stabiliti dall’autorità giudiziaria, con ciò normando materie che rientrano nella disciplina dei rapporti patrimoniali della famiglia e quindi dell’ordinamento civile. Anche applicando il criterio della “prevalenza della materia” – di cui alla sentenza n. 370 del 2003 – tale conclusione sarebbe obbligata in quanto la tutela del minore e la disciplina dei rapporti di famiglia, pure nei loro aspetti patrimoniali, sono sempre state considerate come una parte del diritto civile e non consentono una loro disciplina differenziata a livello regionale perché esse si riferiscono a valori essenziali e preminenti della persona e debbono quindi essere uniformemente regolate su tutto il territorio nazionale.

Un motivo specifico di illegittimità costituzionale viene inoltre individuato nella disposizione di cui all’art. 12 della legge provinciale impugnata, che modifica la disciplina civilistica della surrogazione legale di cui all’art. 1203, numero 5, del codice civile, un istituto che deve certamente essere ricondotto alla nozione di ordinamento civile e che non rientra perciò nell’autonomia legislativa e statutaria della Provincia.

2. - La Provincia autonoma di Bolzano ha preliminarmente eccepito che nel ricorso viene svolta un’unica e generica censura contro tutta la legge provinciale senza che ne siano impugnate le sue specifiche disposizioni, ad eccezione dell’art. 12, ciò che non consente di comprendere quali aspetti della disciplina siano considerati invasivi di competenze statali e rende il ricorso inammissibile per genericità.

Nel merito la Provincia autonoma osserva che la legge impugnata dispone interventi a favore dei minori che si trovano in condizioni di effettivo disagio economico nel caso di genitore obbligato alla corresponsione dell’assegno di mantenimento che resta inadempiente, e prevede che, quando venga accertata una situazione di bisogno, la Provincia stessa, per il tramite delle sue comunità comprensoriali, anticipi le somme dovute erogandole al soggetto affidatario, tentando poi di recuperarle surrogandosi nel diritto di credito.

Si tratta quindi di una forma di intervento pubblico di assistenza che presuppone l’esistenza di una situazione economica caratterizzata da un reddito familiare molto basso e che si fonda sul rigoroso accertamento delle condizioni di necessità in cui versa il minore; tali condizioni devono sussistere al momento della domanda e devono permanere per tutta la durata della prestazione, essendo previsto che ogni anno venga attestato il perdurare delle condizioni suddette e, in caso contrario, la decadenza del beneficiario da tale diritto.

In ogni caso nessun intervento è previsto quando l’inadempimento dell’obbligato non comporta una situazione di particolare difficoltà per il minore e per il soggetto affidatario e gli stessi abbiano i mezzi necessari per vivere.

Per quel che concerne la specifica censura relativa all’art. 12 della legge impugnata, la Provincia di Bolzano osserva che la surrogazione prevista a favore della stessa nel credito non va comunque ad incidere sulla configurazione del rapporto obbligatorio, comportando essa solo una sua modificazione soggettiva, e che l’eventuale illegittimità del riferimento all’istituto della surrogazione legale potrebbe al più condurre alla caducazione di questa sola disposizione.

3. - L’eccezione preliminare della Provincia autonoma di Bolzano è in parte fondata.

Il verbale della riunione del Consiglio dei ministri del 23 gennaio 2004 nella quale è stata deliberata l’impugnazione della legge provinciale *de qua* riporta chiaramente l’approvazione della proposta del Ministro per gli affari regionali “di cui alla relazione allegata”, relazione con la quale si proponeva peraltro di impugnare i soli artt. 1, 6 e 12 della legge.

Poiché l’oggetto dell’impugnazione è definito dal ricorso in conformità alla decisione assunta dal Governo (sentenza n. 338 del 2003), l’ambito delle censure sottoposte validamente all’esame

della Corte risulta in tal modo limitato alle sole disposizioni indicate nella deliberazione assunta dal Consiglio dei ministri, ferma restando la valutazione in ordine all'eventuale nesso di inscindibilità fra la disposizione validamente impugnata e le altre disposizioni della legge, non investite da autonome censure ritualmente proposte (cfr. negli stessi termini, fra le molte, la sentenza n. 315 del 2003).

4. - Così delimitato l'esame delle doglianze svolte nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri a quelle relative agli artt. 1, 6 e 12 della legge provinciale impugnata, vanno esaminate separatamente quelle che si riferiscono ai primi due articoli citati da quella che investe l'art. 12.

Le censure relative agli artt. 1 e 6 della legge della provincia di Bolzano n. 15 del 2003 sono infondate.

La legge impugnata all'art. 1 prevede che, nell'ambito della competenza della Provincia di Bolzano in materia di assistenza e beneficenza pubblica, si possa procedere all'erogazione anticipata al genitore o al diverso soggetto affidatario «delle somme destinate al mantenimento del minore, qualora esse non vengano corrisposte dal genitore obbligato nei termini ed alle condizioni stabilite dall'autorità giudiziaria».

I successivi articoli della legge disciplinano le condizioni ed i presupposti cui viene subordinato il diritto alla prestazione, nonché i "requisiti economici" (art. 4 della legge citata) richiesti; in particolare si evince con assoluta chiarezza dal testo della legge che la prestazione è prevista a favore dei soli minori che versino in una condizione di disagio economico, dal momento che il loro reddito non deve superare limiti predeterminati in base al decreto del Presidente della Giunta provinciale 11 agosto 2000, n. 30, e successive modifiche, e che l'ammontare della prestazione, pari alla somma stabilita nel provvedimento del giudice, non può in ogni caso superare un determinato ammontare, stabilito anch'esso in base a criteri oggettivi (art. 5).

Tale forma di intervento da parte dell'ente pubblico non risponde quindi a criteri automatici e non è prevista in favore indifferenziato di tutti i minori per i quali si verifichi una situazione di inadempimento agli obblighi di mantenimento da parte del soggetto obbligato in base alla legge civile; richiede, al contrario, l'esistenza di alcune precise condizioni, fra le quali, anzitutto, l'esistenza di una situazione economica caratterizzata da un basso reddito familiare; la legge impugnata esige espressamente che vi sia già stata la pronuncia dell'autorità giudiziaria e la conseguente formazione di un titolo esecutivo rimasto non eseguito a seguito di atto di precetto ritualmente notificato, o sia stata emanata la sentenza di fallimento del soggetto obbligato (art. 3 della legge provinciale in esame).

Le condizioni ed i requisiti di cui alle disposizioni menzionate devono sussistere al momento della domanda e devono permanere per tutta la durata della prestazione, essendo prevista l'attestazione annuale del perdurare degli stessi.

L'intervento pubblico previsto dalle disposizioni censurate, come sopra descritto, appare quindi riconducibile alla nozione di "assistenza pubblica", materia certamente di competenza della Provincia autonoma di Bolzano ai sensi dell'art. 8, numero 25, dello statuto speciale di autonomia per il Trentino-Alto Adige, come ribadito più volte alla stregua della giurisprudenza di questa Corte (cfr., tra le più recenti, la sentenza n. 267 del 2003), e non nella diversa materia "ordinamento civile" di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Tale intervento non interferisce in alcun modo con il diritto al mantenimento da parte del soggetto obbligato, né con le pronunce dell'autorità giudiziaria; essa non crea alcun nuovo credito, né eroga indiscriminatamente prestazioni a favore di tutti i minori, ma solo di quelli che si trovino nelle condizioni previste dalla stessa legge.

La circostanza che la legge non preveda automaticamente la sostituzione della Provincia a colui che è obbligato al mantenimento del minore, e anzi la considerazione che essa disciplina le condizioni particolari per beneficiare dell'anticipazione dell'assegno di mantenimento non crea alcun automatismo, ma concorre a definire un'area di intervento della "assistenza pubblica" che appare legittima alla luce della competenza legislativa esclusiva spettante alla Provincia di Bolzano in materia.

5. - Sono al contrario fondate le censure del Presidente del Consiglio dei ministri relative all'art. 12 della legge provinciale impugnata, che prevede la surrogazione legale della Provincia autonoma nel credito di mantenimento a fronte del pagamento delle prestazioni assistenziali disciplinate dalla legge.

L'art. 1203, collocato nella Sezione II del Capo II (Dell'adempimento delle obbligazioni) del Titolo I del Libro IV del codice civile, stabilisce che la surrogazione legale ha luogo di diritto in una serie di casi previsti tassativamente dalla medesima disposizione ai numeri da 1 a 4; stabilisce inoltre, al n. 5, che la surrogazione legale si ha "negli altri casi stabiliti dalla legge".

Poiché si tratta di un istituto del diritto civile destinato a regolare gli effetti del pagamento di una obbligazione da parte di soggetto diverso dall'obbligato, non può dubitarsi che esso rientri nella nozione di "ordinamento civile" di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.: di conseguenza deve affermarsi che gli "altri casi previsti dalla legge", cui fa riferimento la norma, non possono essere che quelli disciplinati espressamente da altra legge statale.

In caso contrario nell'ordinamento si creerebbe la possibilità di introdurre, mediante leggi regionali o delle Province autonome, ipotesi di surrogazione legale invece riservate alla competenza esclusiva dello Stato, con la conseguenza che verrebbe frustrata l'esigenza di una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale di un modo di adempimento delle obbligazioni e dell'effetto dell'adempimento da parte di un terzo.

6. - L'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge provinciale impugnata non comporta la conseguente illegittimità di altre disposizioni dello stesso testo normativo, risultando la norma scindibile rispetto alle altre previsioni, non investite da autonome censure ritualmente proposte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 3 ottobre 2003, n. 15 (Anticipazione dell'assegno di mantenimento a tutela del minore);

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli art. 1 e 6 della medesima legge, sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2005.

Fernanda CONTRI, Presidente e Redattore

Depositata in Cancelleria il 18 marzo 2005.