

Social card: legittimo l'intervento dello Stato a sostegno dei cittadini bisognosi

Nota a Corte Cost. n. 10/2010
di Stefania Pasquino

Massima non ufficiale

“Una normativa posta a protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana, qual è quella contenuta nell’art. 81, commi dal 29 al 38 bis, della legge 6 agosto 2008, n. 133, di conversione del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (in materia di c.d. Social card), 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”.

Premessa

Per la Consulta non viola il riparto di competenze tra Stato e Regioni l'intervento dello Stato a favore dei cittadini bisognosi realizzato con la c.d. Carta Acquisti. Nel contesto particolarmente difficile della congiuntura economico finanziaria tuttora in atto è compito primario e irrinunciabile dello Stato il sostegno delle fasce deboli della

popolazione che va garantito uniformemente su tutto il territorio dello Stato.

Il tema di fondo

Con la sentenza in epigrafe la Corte Costituzionale si pronuncia su tre distinti ricorsi sollevati dalle Regioni Emilia Romagna, Liguria e Piemonte con i quali veniva lamentata, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale, per violazione del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, dell'art. 81, commi dal 29 al 38 bis, della legge 6 agosto 2008, n. 133, di conversione del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, in materia di c.d. *Social card*¹.

¹ Il citato art. 81, commi dal 29 al 38 bis, prevede che:

“ 29. E' istituito un Fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti.

30. Il Fondo è alimentato:

a) dalle somme riscosse in eccesso dagli agenti della riscossione ai sensi dell'articolo 83, comma 22;

b) dalle somme conseguenti al recupero dell'aiuto di Stato dichiarato incompatibile dalla decisione C(2008)869 def. dell'11 marzo 2008 della Commissione;

c) dalle somme versate dalle cooperative a mutualità prevalente di cui all'articolo 82, commi 25 e 26;

d) con trasferimenti dal bilancio dello Stato;

e) con versamenti a titolo spontaneo e solidale effettuati da chiunque, ivi inclusi in particolare le società e gli enti che operano nel comparto energetico.

[31. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali sono stabilite le modalità di utilizzo del Fondo per la erogazione di aiuti eccezionali in presenza di effettive situazioni di bisogno.

]

32. 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, individuati ai sensi del comma 33, una carta acquisti finalizzata all'acquisto di tali beni e servizi, con onere a carico dello Stato.

33. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con decreto interministeriale 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:

a) i criteri e le modalità di individuazione dei titolari del beneficio di cui al comma 32, 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;

b) l'ammontare del beneficio unitario;

c) le modalità e i limiti di utilizzo del Fondo di cui al comma 29 e di fruizione del beneficio di cui al comma 32.

33-bis. Per favorire la diffusione della carta acquisti tra le fasce più deboli della popolazione, possono essere avviate idonee iniziative di comunicazione.

34. Ai fini dell'attuazione dei commi 32 e 33, che in ogni caso deve essere conseguita entro il 30 settembre 2008, il Ministero dell'economia e delle finanze può avvalersi di altre amministrazioni, di enti pubblici, di Poste italiane Spa, di SOGEI Spa o di CONSIP Spa.

La norma impugnata istituisce il “*Fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti*”, prevedendo la concessione ai cittadini bisognosi di una Carta Acquisti finalizzata all’acquisto di beni e servizi di prima necessità, con onere a carico dello Stato, e riservando ai Ministeri dell’economia e delle finanze e del lavoro la fissazione di criteri e modalità di individuazione dei titolari del beneficio e di utilizzo del Fondo.

Le Regioni ravvisano nelle norme impugunate un’indebita invasione di competenze da parte dello Stato nella materia delle politiche sociali, riservata alla competenza legislativa residuale degli stessi enti territoriali, ai sensi dell’art. 117, comma 4, Cost. Nell’ottica regionale, le risorse statali destinate al finanziamento della Carta Acquisti avrebbero dovuto formare oggetto di trasferimento alle Regioni per poter essere gestite da queste in piena autonomia.

L’approfondimento

Con la sentenza in epigrafe la Corte Costituzionale dichiara la legittimità

35. 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 della disponibilità di una rete distributiva diffusa in maniera capillare sul territorio della Repubblica, che possa fornire funzioni di sportello relative all’attivazione della carta e alla gestione dei rapporti amministrativi, al fine di minimizzare gli oneri, anche di spostamento, dei titolari del beneficio, e tenendo conto altresì di precedenti esperienze in iniziative di erogazione di contributi pubblici.

36. 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.

37. 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.

38. Agli oneri derivanti dall’attuazione dei commi da 32 a 37 si provvede mediante utilizzo del Fondo di cui al comma 29.

38-bis. Entro sei mesi dall’approvazione del decreto di cui al comma 33 e successivamente entro il 31 dicembre di ogni anno, il Governo presenta una relazione al Parlamento sull’attuazione della carta acquisti di cui al comma 32”.

costituzionale dell’intervento normativo istitutivo della Carta Acquisti, riconducibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in quanto coinvolgente la “*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*” (art. 117, comma 2, lett. m), Cost.). In particolare, la Corte afferma che “*una normativa posta a protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana, qual è quella oggetto delle disposizioni impugunate, 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.*”.

In particolare, soffermandosi sulla portata dell’art. 117, comma 2, lett. m), Cost., la Corte Costituzionale afferma che “*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)*”.

Chiariscono i Giudici che l’attribuzione allo Stato di tale competenza esclusiva si riferisce alla fissazione dei livelli strutturali e qualitativi di prestazioni che, riguardando il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere assicurati, 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).

Nello specifico caso della Carta Acquisti il Giudice delle Leggi riconosce, in sostanza, che nell'attuale situazione di grave crisi economico - finanziaria, l'aumento dei prezzi dei generi alimentari e il costo delle bollette di luce e gas determinano situazioni di oggettiva difficoltà per le fasce deboli, tali da giustificare l'adozione di idonee politiche sociali ed economiche di sostegno, valide per l'intero territorio nazionale. In questo ambito la competenza legislativa dello Stato è esclusiva in quanto volta a provvedere a bisogni minimi di quelle categorie di soggetti che si trovano in condizioni disagiate, a favorirne il miglioramento del livello di qualità della vita e a realizzare, quindi, esigenze inerenti *“al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana”* (cfr. Corte Costituzionale n. 166 del 23 maggio 2008, in materia di disagio abitativo), nell'ottica del perseguimento di finalità di solidarietà sociale e di uguaglianza (art. 2 e 3 e 38 Cost.).

In tale ottica trova giustificazione anche la previsione della diretta erogazione della provvidenza a favore dei singoli, senza che per questo risulti violato il principio di leale collaborazione con gli enti territoriali. Osserva in proposito la Corte che non si potrà prescindere dal coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome *“una volta cessata la situazione congiunturale che ha imposto un intervento di politica sociale esteso alla diretta erogazione della provvidenza (...) avendo cura così di garantire anche la piena attuazione del principio di leale collaborazione, nell'osservanza del riparto delle competenze definito dalla Costituzione”*.

I precedenti

L'attrazione alla competenza esclusiva dello Stato di una materia ricadente nell'area “servizi sociali”, attraverso la riconduzione di ambiti della stessa riconducibili a “competenze trasversali” dello Stato, sembra

rappresentare una novità nel quadro della giurisprudenza costituzionale.

Nella materia dei servizi sociali, infatti, la Consulta ha in precedenza dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme statali violative di competenze regionali (cfr. C. Cost. 124/2009 in materia di *“Fondo per la mobilità dei disabili”* istituito con la legge 24 legge finanziaria per il 2008), ovvero è intervenuta a sancire la necessità del rispetto del principio di leale collaborazione, attraverso il ricorso all'intesa con le Regioni (cfr. Corte Cost. n. 50 e 168 del 2008).

Osservazioni

La sentenza in commento inserisce un ulteriore tassello nell'individuazione degli ambiti trasversali di materie che non possono ritenersi sottratti all'intervento unitario dello Stato. Com'è noto, il riformato Titolo V della Costituzione contiene nell'art. 117, comma 2, Cost., un elenco di materie attribuite alla competenza esclusiva statale e per le quali è escluso l'intervento del legislatore regionale. Tra queste ve ne sono alcune che non possono essere propriamente definite materie ma piuttosto rappresentano esigenze e finalità da garantire e perseguire. In quanto idonee ad interferire su una pluralità di materie vengono definite in dottrina e nella stessa giurisprudenza costituzionale *“competenze o materie trasversali”* o *“materie-non materie”* (G. Falcon, *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione*, in Le Regioni, 2001).

Per la giurisprudenza costituzionale sono competenze “trasversali”, in quanto idonee ad incrociare materie di competenza regionale, ed attratte per ciò stesso allo Stato, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e la tutela della concorrenza (cfr. corte Cost. n. 407/2002; 14/2004).

Con la sentenza in epigrafe la Corte ribadisce che anche la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. m), pur non potendo rappresentare una *“materia”* in senso stretto, è una *“competenza trasversale”*, idonea a limitare l'autonomia legislativa delle regioni al fine di assicurare un livello uniforme di

godimento di diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione (cfr. Corte Cost. n. 387/2007, n. 322/2009 e 282/2002).

Il principio ha già trovato applicazione nella giurisprudenza della Corte Costituzionale che ha ricondotto, ad esempio, allo Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), la potestà legislativa in materia di determinazione dei livelli minimi di fabbisogno abitativo a favore di categorie svantaggiate (cfr. C. Cost. n. 166/2008).

Più in generale, la Corte ha già avuto modo di affermare che il perseguimento di finalità di interesse generale fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni “*anche al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 della Cost.*” (cfr. C. Cost. n. 307/04) e che un intervento statale può trovare spazio in presenza di sovrapposizioni e intrecci di competenze (cfr. Corte cost. n. 50/2005).