

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **27/1965** (ECLI:IT:COST:1965:27)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **AMBROSINI** - Redattore: - Relatore: **CASSANDRO**

Udienza Pubblica del **03/02/1965**; Decisione del **06/04/1965**

Deposito del **14/04/1965**; Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate:

Massime: **2334**

Atti decisi:

N. 27

SENTENZA 6 APRILE 1965

Deposito in cancelleria: 14 aprile 1965.

Pubblicazione in "Gazzetta Ufficiale" n. 98 del 17 aprile 1965.

Pres. AMBROSINI - Rel. CASSANDRO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. GASPARE AMBROSINI, Presidente - Prof. GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - Prof. NICOLA JAEGER - Prof. GIOVANNI CASSANDRO - Dott. ANTONIO MANCA - Prof. ALDO SANDULLI - Prof. GIUSEPPE BRANCA - Prof. MICHELE FRAGALI - Prof. COSTANTINO MORTATI - Prof. GIUSEPPE CHIARELLI - Dott. GIUSEPPE VERZÌ - Dott. GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - Prof. FRANCESCO PAOLO BONIFACIO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del disegno di legge approvato dal Consiglio

regionale sardo l'8 luglio 1964 e riapprovato, in seguito a rinvio, il 29 ottobre 1964, intitolato: "Concessione di un sussidio ai combattenti della guerra 1915-18, che versano in condizioni di bisogno", promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, notificato il 17 novembre 1964, depositato nella cancelleria della Corte costituzionale il 25 successivo ed iscritto al n. 16 del Registro ricorsi 1964.

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Presidente della Regione autonoma della Sardegna;

udita nell'udienza pubblica del 3 febbraio 1965 la relazione del Giudice Giovanni Cassandro;

uditi il sostituto avvocato generale dello Stato Giuseppe Guglielmi, per il Presidente del Consiglio dei Ministri, e l'avv. Pietro Gasparri, per il Presidente della Regione autonoma della Sardegna.

Ritenuto in fatto:

1. - Il Consiglio regionale sardo ha approvato una prima volta l'8 luglio 1964 e una seconda volta, in seguito a rinvio, il 29 ottobre 1964, un disegno di legge intitolato: "Concessione di un sussidio ai combattenti della guerra 1915-18, che versano in condizioni di bisogno".

Questo disegno di legge autorizza nell'art. 1 l'Amministrazione regionale a concedere ai combattenti della guerra 1915-18, che versano in disagiate condizioni economiche e "fino a quando lo Stato non emani provvedimenti per la concessione di pensioni sussidi e assegni", un sussidio annuo nella misura di lire 60.000 "da liquidarsi in unica soluzione entro il 31 marzo di ciascun anno". Il sussidio può essere concesso a coloro che ne facciano domanda e dimostrino: a) di essere nati e residenti in Sardegna; b) di possedere la qualifica di combattente della guerra 1915-18; c) di aver superato il sessantacinquesimo anno di età; d) di non godere di un reddito annuo superiore a lire 240.000, sulla base degli accertamenti fiscali dell'Amministrazione comunale (art. 2). La legge regola inoltre il procedimento per la concessione del sussidio (art. 3); dispone che le relative norme regolamentari debbano essere emanate entro un mese dalla pubblicazione della legge con decreto del Presidente della Giunta regionale su conforme deliberazione della Giunta medesima (art. 4); provvede alla copertura della spesa prevista in lire 240 milioni annui (art. 5); dichiara urgente la legge ai sensi e per gli effetti previsti dall'art. 33 dello Statuto speciale (art. 6).

2. - Contro questo disegno di legge ha proposto ricorso il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocato Generale dello Stato, con atto depositato nella cancelleria di questa Corte il 25 novembre 1964.

L'Avvocatura sostiene che l'impugnato disegno di legge "esorbita in senso assoluto dalla competenza legislativa della Regione sarda" quale è regolata dagli artt. 3, 4 e 5 dello Statuto regionale.

Il "sussidio" previsto dal disegno di legge, infatti, avrebbe carattere pensionistico - concesso com'è con riferimento alla qualifica di combattente, in riconoscimento, si vuol dire, di un servizio prestato -, e soltanto nominalmente assistenziale. Ora, secondo l'Avvocatura, non è dubbio che la materia pensionistica non è di competenza regionale; e che, inoltre, la concessione di una pensione a chi ha reso un servizio allo Stato, rappresenta un'indebita ingerenza della Regione nella sfera di competenza dello Stato.

Né si potrebbe sostenere che il disegno di legge trovi fondamento nella competenza

regionale in materia di "assistenza e beneficenza pubblica", di "lavoro, previdenza e assistenza sociale", attribuiti rispettivamente alla competenza secondaria e terziaria della Regione dagli artt. 4, lett. h) e 5, lett. b) dello Statuto. Nel primo caso, infatti, la previsione statutaria concerne coloro che versino in stato di bisogno indipendentemente da servizi resi e da qualità possedute; nel secondo i lavoratori dipendenti o autonomi. Ma, anche se il disegno di legge potesse trovare fondamento nella competenza in materia di assistenza e beneficenza, la Regione avrebbe esorbitato dai limiti posti alla sua competenza perché non avrebbe rispettato i principi della legislazione statale, che presuppongono in via primaria e non accessoria la valutazione dello stato di bisogno al di fuori di qualificazioni non espressive di per sé del bisogno stesso, le quali potrebbero indurre - sempre considerando le cose sotto il punto di vista assistenziale - ingiustificate disparità di trattamento. Ma il disegno di legge violerebbe anche il principio di eguaglianza (art. 3 della Costituzione), creando una non giustificata sperequazione tra i combattenti della guerra 1915-18 e quelli della guerra 1940-44, fra quelli nati in Sardegna e gli altri nati nel restante territorio dello Stato, e, infine, tra quelli nati e residenti in Sardegna e quelli nati, ma non più residenti nell'isola.

3. - La Regione si è costituita in giudizio nella persona del suo presidente, rappresentato e difeso dall'avv. Pietro Gasparri con atto depositato il 7 dicembre 1964.

Sostiene la difesa regionale che pur ammesso che il sussidio previsto dal disegno di legge impugnato possa essere qualificato "pensione", non ne sarebbe escluso il carattere assistenziale, dato che la pensione può assumere questo carattere tutte le volte che sia concessa come soccorso a chi si trovi in particolari condizioni di indigenza e non costituisca lo sviluppo di un preesistente rapporto assistenziale; né questo carattere lo perde quando la corresponsione di essa è condizionata oltre che alla situazione di bisogno, rivelata dall'età e dal reddito insufficiente, al possesso di un requisito di benemeranza.

La disparità di trattamento che lo Stato lamenta tra i combattenti della guerra 1915-18 nati e residenti in Sardegna e quelli non nati e non residenti nell'isola, sarebbe fondata se rivolta a una legge statale, che limitasse una particolare forma di assistenza ai cittadini di una parte del territorio nazionale, non già se mossa ad una regione, competente in materia di assistenza e beneficenza, che disponga provvidenze umanitarie in aggiunta a quelle previste dalle leggi statali in ragione della particolare depressione economica esistente nel suo territorio.

4. - In una memoria depositata il 19 gennaio 1965 la difesa della Regione ha sottolineato il carattere eccezionale e temporaneo dell'assegno previsto dalla legge regionale, per dedurre che non può essere assegnata ad esso la natura di pensione. D'altra parte ha chiarito la distinzione che correrebbe tra pensione previdenziale e pensione assistenziale. L'istituzione di una pensione di questo secondo tipo, alla base della quale manca un precostituito sistema di versamenti e di trattenute in vista di una futura ed eventuale situazione di bisogno, mirando essa, invece, a provvedere a situazioni attuali di bisogno, bene potrebbe rientrare tra le competenze della Regione. Infine, poiché la disposizione regionale in esame si ispirerebbe a fini di solidarietà sociale, la difesa sostiene che l'assegno previsto dalla legge della Regione avrebbe non tanto carattere di assistenza pubblica, quanto di assistenza sociale e troverebbe fondamento nell'art. 4 dello Statuto che prevede in tale materia una competenza legislativa integrativa della Regione.

5. - All'udienza del 3 febbraio 1965 le difese delle parti hanno confermato le loro argomentazioni e insistito nelle conclusioni prese negli atti scritti.

Considerato in diritto:

1. - Il ricorso deve essere accolto.

La difesa della Regione sarda ha invocato, per respingere la censura di illegittimità costituzionale del disegno di legge impugnato, le norme contenute nella lettera h dell'art. 4 e nella lettera b dell'art. 5 dello Statuto, che riconoscono alla Regione, nel primo caso, una potestà legislativa cosiddetta concorrente nella materia dell'assistenza e beneficenza pubblica, nel secondo, una potestà legislativa integrativa e di attuazione nella materia della previdenza e assistenza sociale. Nella memoria e nella discussione orale, anzi, essa ha insistito sulla seconda delle competenze ora ricordate, sostenendo che un provvedimento della natura di quello che la Regione si propone di adottare nei confronti dei combattenti della guerra 1915-18 contiene di per sé elementi di solidarietà sociale, dato che vuole far sentire a una categoria benemerita di cittadini in istato di bisogno il calore della comprensione e il conforto dell'aiuto.

La Corte non può condividere questa interpretazione per due motivi: il primo che la "previdenza e assistenza sociale", della quale fa parola la lettera b dell'art. 5 dello Statuto, riguarda i lavoratori, alla dipendenza altrui o autonomi, per i quali l'art. 38, secondo comma, della Costituzione, vuole che siano "preveduti e assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria", come si ricava anche dalla collocazione che questa materia della previdenza e assistenza trova nello Statuto, nella citata lettera b dell'art. 5, subito dopo quella del "lavoro". La seconda ragione è che, pur se si potesse concedere che il "sussidio" previsto dal disegno di legge regionale trovi la sua sede nella invocata competenza regionale, la Regione avrebbe ugualmente travalicato i confini della sua competenza, non potendosi al certo sostenere che il disegno di legge impugnato si limiti a integrare e a dare attuazione a una legge della Repubblica.

2. - Nemmeno può dirsi che la legge impugnata trovi fondamento nell'art. 4, lett. h. L'assistenza e la beneficenza pubblica che questa norma assegna alla competenza sussidiaria della Regione è quella alla quale si riferisce il primo comma dell'art. 38 della Costituzione, per il quale ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale, e, come ha osservato esattamente la difesa del Presidente del Consiglio, essa si propone di sovvenire chiunque si trovi in condizioni di bisogno, prescindendo da particolari qualità o situazioni personali o da servizi particolari resi allo Stato. Né vale opporre che la legge regionale prevede, fin nel titolo, che il sussidio può essere corrisposto soltanto ai combattenti che versano in condizioni di bisogno, perché il bisogno viene, nel caso, come condizione sussidiaria, non principale e determinante, non diversamente, del resto, da quel che è disposto nelle numerose proposte di legge presentate al Parlamento dal 1960 al 1963 (20 ottobre 1960; 1 dicembre 1960; 1 febbraio 1961; 17 febbraio 1962; 15 ottobre 1963), e che non intendevano al certo adottare una misura di assistenza e di beneficenza. La potestà legislativa della Regione, poi, si deve esercitare, in questa materia, nei limiti dei principi delle leggi dello Stato e, perciò, in relazione con un tipo di assistenza che le leggi dello Stato prevedano e regolino, come non è del caso in esame. Ne consegue che la legge regionale non trova fondamento nella competenza legislativa assegnata dallo Statuto alla Regione, sia che si voglia qualificare il "sussidio" previsto dall'art. 1 quale una misura assistenziale, sia che, invece, si voglia riconoscergli il carattere di pensione. E non occorre, perciò, verificare la consistenza della distinzione proposta dalla difesa regionale tra pensione previdenziale e pensione assistenziale.

3. - La verità è che il sussidio o pensione che la Regione, con lodevole intento, vorrebbe assegnare agli ex-combattenti della guerra 1915-18, a prescindere dalla qualificazione giuridica relativa, è di quelle misure che lo Stato, e soltanto lo Stato, può adottare, perché in corresponsione di un servizio, il più alto e il più nobile, che il cittadino è tenuto a prestargli. Una Regione che si arroghi di provvedere in questa materia, al posto dello Stato, in favore dei cittadini nati, e viventi nel territorio in cui si esercita la sua competenza, commette un'invasione della sfera di competenza dello Stato e, conseguentemente e necessariamente, anche una violazione dell'art. 3 della Costituzione, che consacra il principio di eguaglianza dei

cittadini. E che così sia è confermato dalla medesima legge impugnata, che limita la sua efficacia nel tempo "fino a quando lo Stato non emani provvedimenti per la concessione di pensioni sussidi o assegni" e dall'ammissione della difesa della Regione che la legge non avrebbe invaso la sfera di competenza dello Stato, ma questa avrebbe anzi riaffermata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale del disegno di legge approvato l'8 luglio 1964 e la seconda volta il 29 ottobre 1964 dal Consiglio della Regione sarda, intitolato "Concessione di un sussidio ai combattenti della guerra 1915-18, che versano in condizioni di bisogno", in riferimento agli artt. 4, lett. h, e 5, lett. b, dello Statuto per la Regione sarda e all'art. 3 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 aprile 1965.

GASPARE AMBROSINI - GIUSEPPE CASTELLI AVOLIO - NICOLA JAEGER - GIOVANNI CASSANDRO - ANTONIO MANCA - ALDO SANDULLI - GIUSEPPE BRANCA - MICHELE FRAGALI - COSTANTINO MORTATI - GIUSEPPE CHIARELLI - GIUSEPPE VERZÌ - GIOVANNI BATTISTA BENEDETTI - FRANCESCO PAOLO BONIFACIO.

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.