CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **296/2012** (ECLI:IT:COST:2012:296)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **QUARANTA** - Redattore: **MATTARELLA**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **11/12/2012**
Deposito del **19/12/2012**; Pubblicazione in G. U. **27/12/2012**
Norme impugnate: Art. 14, c. 2°, lett. c), della legge della Regione Toscana 18/12/2008, n. 66.
Massime: **36800 36801**
Atti decisi: **ord. 5/2012**

SENTENZA N. 296

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 2, lettera c), della legge della Regione Toscana 18 dicembre 2008, n. 66 (Istituzione del fondo regionale per la non autosufficienza), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Toscana nel procedimento vertente tra G.M., in proprio e in qualità di procuratore generale di A.L., G.N. e

la Regione Toscana ed altri, con ordinanza del 22 novembre 2011, iscritta al n. 5 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

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

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

Ritenuto in fatto

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

assistenza erogabili allo stesso assistito.

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

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

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

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

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

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

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

concreto le modalità di partecipazione alla spesa sociale da parte dei cittadini destinatari delle prestazioni.

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

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

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

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

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

Un elemento ulteriore, che secondo la Regione delimita la portata applicativa della norma impugnata, è costituito dal suo riferimento ai soli casi di ricovero in strutture residenziali, con esclusione di quelli relativi a cure domiciliari o in strutture semiresidenziali, rispetto ai quali è

prevista una soglia di esenzione totale, sotto la quale non sussiste alcuna compartecipazione da parte dell'assistito.

Considerato in diritto

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

1.1.— Al fine di chiarire il quadro normativo nel quale si inserisce la disposizione impugnata, giova premettere che l'art. 14, comma 1, della legge regionale n. 66 del 2008, prevede che in via transitoria, in attesa della definizione dei livelli essenziali di assistenza sociale (LIVEAS), e del loro relativo finanziamento, sono previste forme di compartecipazione da parte della persona assistita ai costi delle prestazioni non coperti dai livelli essenziali di assistenza sanitaria, secondo livelli differenziati di reddito e patrimoniali definiti da apposito atto regionale di indirizzo, tenendo conto dei principi in materia di indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), di cui al decreto legislativo n. 109 del 1998.

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

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

nell'atto di indirizzo e coordinamento di cui all'articolo 3-septies, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni».

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

2.— La questione sollevata non è fondata.

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

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

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

Come emerge dal testo sopra riportato, quella di «evidenziare la situazione economica del solo assistito», cui si riferisce la disposizione statale in esame, costituisce solo una delle finalità del d.P.C.M. ivi previsto, ma finora non adottato, accanto a quella di «favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza», e le due descritte finalità possono, almeno parzialmente, divergere tra loro, dal momento che la previsione di una compartecipazione ai costi delle prestazioni di tipo residenziale, da parte dei familiari, può costituire un incentivo indiretto che contribuisce a favorire la permanenza dell'anziano presso il proprio nucleo familiare.

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

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

sanitarie locali e delle commissioni mediche di cui all'art. 1 della legge 15 ottobre 1990, n. 295 (Modifiche ed integrazioni all'articolo 3 del D.L. 30 maggio 1988, n. 173, convertito, con modificazioni, dalla L. 26 luglio 1988, n. 291, e successive modificazioni, in materia di revisione delle categorie delle minorazioni e malattie invalidanti).

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

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

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

Ora, nel caso in esame, il contenuto della norma statale risulta carente proprio nell'individuazione specifica delle prestazioni da erogare, limitandosi a rinviare ad un successivo decreto le scelte in ordine al perseguimento delle finalità sopra indicate, tra le quali quella di «evidenziare», per determinate prestazioni, la situazione economica del solo assistito.

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

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

La legge quadro n. 328 del 2000 indicava, tra l'altro, i principi fondamentali della materia, le funzioni rimesse allo Stato, alle Regioni ed agli enti locali, le fonti di finanziamento del sistema e, all'art. 18, istituiva il piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali quale strumento di programmazione per individuare, con cadenza triennale, i principi e gli obiettivi

della politica sociale. In particolare, al piano era rimessa anche l'indicazione delle «caratteristiche e dei requisiti delle prestazioni sociali comprese nei livelli essenziali previsti dall'art. 22» della stessa legge quadro, che, a sua volta, delimitava le aree nel cui ambito specificare gli interventi costitutivi dei livelli essenziali delle prestazioni. Queste aree comprendevano le misure di contrasto alla povertà e quelle a favore delle persone non autosufficienti, dei minori in situazione di disagio, delle persone dipendenti da alcool o sostanze stupefacenti.

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

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

2.3.— Inoltre, l'esigenza di adeguare l'ordinamento al nuovo assetto costituzionale è stata evidentemente alla base dell'approvazione dell'art. 46, comma 3, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003). Questa norma, al fine di predisporre uno strumento per l'adozione dei livelli essenziali delle prestazioni nella materia dei servizi sociali, ha disciplinato ex novo la procedura per la loro approvazione, indicando i vincoli posti dalla finanza pubblica, il potere di proposta rimesso al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e l'intesa con la Conferenza unificata. E' stata così riformata la precedente regolamentazione prevista dalla legge n. 328 del 2000, dal momento che la natura della nuova competenza regionale, di tipo residuale e non più concorrente, risulta incompatibile con la previsione di un piano statale nazionale e con l'indicazione da parte dello Stato dei principi e degli obiettivi della politica sociale, nonché delle «caratteristiche e dei requisiti delle prestazioni sociali comprese nei livelli essenziali» (art. 18, comma 3, lettera a) della legge n. 328 del 2000).

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

L'art. 14, comma 1, della legge della Regione Toscana n. 66 del 2008, prevede che «in via transitoria, e in attesa della definizione dei livelli essenziali di assistenza sociale (LIVEAS) e del loro relativo finanziamento, sono previste forme di compartecipazione da parte della persona assistita ai costi delle prestazioni non coperti dai livelli essenziali di assistenza sanitaria, secondo livelli differenziati di reddito e patrimoniali definiti da apposito atto regionale di

indirizzo, tenendo conto dei principi in materia di indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109». Il comma 2 del medesimo art. 14, ribadisce che «Nelle more della definizione e del finanziamento dei LIVEAS, l'atto di indirizzo di cui al comma 1 si attiene ai seguenti criteri generali», facendo poi seguire la formulazione della lettera c), censurata nell'ordinanza di rimessione.

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

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

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

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

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

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

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

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Sergio MATTARELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

ALLEGATO:

ORDINANZA LETTA ALL'UDIENZA DEL 23 OTTOBRE 2012

ORDINANZA

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

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

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

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

F.to: Alfonso QUARANTA, Presidente

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.