

Sentenza 13 luglio 2004, n. 287

La Corte Costituzionale

ha pronunciato la seguente

Sentenza

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 21 del D.L. 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, promosso con ricorso della Regione Emilia-Romagna, notificato il 23 gennaio 2004, depositato in cancelleria il 29 successivo ed iscritto al n. 13 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 giugno 2004 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 23 gennaio 2004, depositato nella cancelleria della Corte il successivo 29 gennaio, la Regione Emilia-Romagna ha proposto questione di legittimità costituzionale in via principale, in riferimento agli articoli 3, 117 e 119 della Costituzione, di numerose disposizioni del D.L. 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, e, tra queste, dell'art. 21 (Assegno per ogni secondo figlio e incremento del Fondo nazionale per le politiche sociali). Tale articolo è censurato nella parte in cui prevede la concessione di un assegno, una tantum, per la nascita del secondo o ulteriore figlio e per ogni figlio adottato, nonché l'incremento del Fondo nazionale per le politiche sociali, per il finanziamento delle politiche in favore delle famiglie.

2. - L'art. 21 stabilisce, al comma 1, l'attribuzione di un assegno pari a euro 1.000 "per ogni figlio nato dal 1 dicembre 2003 e fino al 31 dicembre 2004, secondo od ulteriore per ordine di nascita, e, comunque, per ogni figlio adottato nel medesimo periodo, alle donne residenti, cittadine italiane o comunitarie".

Per tali finalità, l'art. 21, comma 2, istituisce una speciale gestione, nell'ambito dell'INPS, con una dotazione finanziaria complessiva di 308 milioni di euro.

L'assegno - secondo quanto previsto dai successivi commi 3 e 4 del medesimo articolo - è concesso dai Comuni ed è erogato dall'INPS; l'adozione delle necessarie disposizioni di attuazione è rimessa, dal comma 5, a uno o più decreti "di natura non regolamentare".

L'art. 21, comma 6, prevede che "per il finanziamento delle politiche in favore delle famiglie il Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'art. 59, comma 44, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, è incrementato di 232 milioni di euro per l'anno 2004".

I commi 6-bis e 6-ter dell'art. 21, aggiunti dalla legge n. 326 del 2003 di conversione, dettano disposizioni in materia tributaria e previdenziale, e rispetto agli stessi la Regione Emilia-Romagna non ha sollevato alcuna censura.

L'art. 21, comma 7, stabilisce, infine, le modalità di copertura della spesa prevista per l'erogazione dell'assegno e per l'incremento del Fondo; nell'illustrarne il contenuto, la Regione ha richiamato l'art. 3, comma 116, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2004) - con cui sono stati specificati gli interventi per i quali il Fondo nazionale per le politiche sociali può essere utilizzato nell'anno 2004 - ed ha affermato che detta norma avrebbe costituito oggetto di autonoma impugnazione.

3. - Nel ricorso si osserva come gli interventi in questione rientrino nella "materia servizi sociali" - secondo la definizione già contenuta nell'art. 128 del D.Lgs. 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 legge 15 marzo 1997, n. 59), richiamata dall'art. 1, comma 2, della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) - ed attengano alla programmazione dell'assistenza alla famiglia, essendo, quindi, coesenziali alla politica sociale.

La Regione denuncia, pertanto, che, con le disposizioni impuginate, lo Stato non solo decide unilateralmente in quale direzione svolgere l'intervento pubblico in materia di sostegno della famiglia, ma istituisce, incrementa e disciplina un Fondo apposito, che continua a gestire liberamente, selezionando le linee di impiego e la relativa qualificazione della spesa.

4. - Le disposizioni censurate sarebbero, quindi, incostituzionali per contrasto con gli artt. 3, 117 e 119 della Costituzione.

5. - Esse, nel disciplinare l'assegno de quo, oltre a ledere il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, in ragione, sia dell'esclusione dalle provvidenze delle famiglie dei cittadini extracomunitari regolarmente soggiornanti in Italia, sia dell'attribuzione indistinta dell'assegno, esulerebbero, secondo quanto previsto dall'art. 117 della Costituzione, dall'ambito della potestà legislativa statale; violerebbero, pertanto, le attribuzioni legislative regionali nella materia "servizi sociali", in cui vanno ricompresi sia gli interventi a sostegno della famiglia, sia gli interventi sostenuti dal Fondo per le politiche sociali.

6. - La ricorrente afferma, peraltro, come non si sia in presenza di interessi che possano giustificare l'attrazione della competenza legislativa ad un diverso livello, anche in nome del principio di sussidiarietà e adeguatezza; nel richiamare la sentenza n. 370 del 2003, deduce, quindi, come le disposizioni in esame non siano neppure riconducibili alla potestà legislativa che lo Stato può esercitare, in via esclusiva, per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, per la mancanza dei necessari requisiti sostanziali e formali.

Rileva, altresì, come la norma impugnata non preveda procedure di coinvolgimento delle Regioni nella programmazione degli interventi, come sarebbe, invece, necessario nel caso in cui lo Stato intervenga, in materie di competenza regionale, in virtù della tutela di "esigenze unitarie" (sentenze n. 6 del 2004, n. 303 e n. 88 del 2003), o quando ci si trovi di fronte a competenze necessariamente e inestricabilmente connesse (sentenze n. 308 del 2003 e n. 422 del 2002). Una programmazione degli interventi fondata sulle competenze delle Regioni e delle autonomie locali avrebbe assicurato la chiarezza e la ragionevolezza dell'intervento, escludendo una possibile diversificazione nell'applicazione della normativa, in ragione della diversa efficienza e organizzazione dei singoli Comuni.

7. - Inoltre la ricorrente, richiamando la sentenza n. 370 del 2003, ritiene che le disposizioni impuginate violino anche l'art. 119 della Costituzione.

Le censure sono rivolte, in particolare, nei confronti del disposto incremento del Fondo per le politiche sociali e nei confronti del Fondo stesso.

I meccanismi finanziari in questione, speciale gestione nell'ambito dell'INPS, con una propria dotazione finanziaria, e incremento di un Fondo statale a destinazione vincolata,

in quanto previsti nell'ambito di materie e funzioni la cui disciplina spetta alla legge regionale, sarebbero contrari a quanto previsto dall'art. 119 della Costituzione, come sostituito dalla L.cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) per il finanziamento delle normali funzioni di Regioni ed enti locali.

Neppure potrebbe essere invocata, ad avviso della ricorrente, la perdurante inattuazione dell'art. 119 della Costituzione, in quanto lo Stato può e deve fin d'ora agire in conformità al nuovo riparto di competenze e alle nuove regole disponendo i trasferimenti senza vincoli di destinazione, o, se del caso, passando attraverso il filtro dei programmi regionali, coinvolgendo dunque le Regioni interessate nei processi decisionali concernenti il riparto e la destinazione dei fondi e rispettando altresì l'autonomia di spesa degli enti locali (sentenza n. 16 del 2004).

8. - Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che il ricorso sia respinto.

L'Avvocatura rileva come poco chiaro appaia l'oggetto del ricorso. La difesa erariale, in particolare, afferma che le disposizioni introdotte dall'art. 21, commi da 1 a 5 (e di riflesso il comma 7), perseguono direttamente finalità di politica demografica - al fine di accrescere il numero delle nascite e contrastare l'invecchiamento della popolazione italiana - senza passare attraverso la prestazione di "servizi sociali".

La difesa dello Stato ha inoltre depositato, in data 4 maggio 2004, una relazione dell'Ufficio legislativo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali sugli interventi effettuati dal Fondo nazionale per le politiche sociali negli anni dal 1998 al 2003, sulle risorse finanziarie amministrate in tali anni e sui programmi ai quali veniva dedicato lo stanziamento, di 232 milioni di euro, previsto dall'art. 21, comma 6, oggetto di impugnazione.

9. - In prossimità dell'udienza di discussione le parti hanno presentato memorie difensive.

In particolare l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito la tardività del ricorso rispetto alla data di pubblicazione del decreto-legge, ancorché esso sia tempestivo nei confronti della relativa legge di conversione. Nel merito, la difesa erariale ha dedotto la infondatezza della impugnazione.

Dal canto suo la difesa della Regione, dopo aver contestato l'eccezione preliminare di intempestività del ricorso con riferimento alla giurisprudenza di questa Corte, ha ulteriormente illustrato le ragioni prospettate a favore dell'accoglimento della questione.

10. - All'udienza pubblica le parti hanno illustrato le rispettive ragioni difensive.

Considerato in diritto

1. - La Regione Emilia-Romagna, nel sollevare questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del D.L. 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, impugna, tra l'altro, l'art. 21 del D.L. n. 269 del 2003.

Le censure mosse dalla Regione Emilia-Romagna, per quanto formalmente riferite all'intero art. 21, devono ritenersi limitate ai commi da 1 a 6 e 7, che prevedono la concessione di un assegno, una tantum, per la nascita del secondo o ulteriore figlio, e per ogni figlio adottato, e l'incremento, per l'anno 2004, del Fondo nazionale per le politiche sociali, nonché le modalità di copertura delle rispettive voci di spesa. Del tutto estranee all'impugnazione proposta sono le disposizioni contenute nei commi 6-bis e 6-ter, aggiunti all'art. 21 dalla citata legge di conversione, atteso che nei loro confronti la ricorrente non ha formulato alcuna censura.

2. - Per ragioni di omogeneità di materia, la trattazione della questione di legittimità costituzionale indicata viene separata dalle altre, sollevate con il medesimo ricorso, che formeranno oggetto di distinte decisioni.

3. - In via preliminare deve essere disattesa l'eccezione sollevata dalla difesa dello Stato, in ordine alla dedotta intempestività del ricorso, per avvenuta decorrenza del termine di impugnazione del decreto-legge, ancorché il ricorso stesso sia stato proposto tempestivamente nei confronti della legge di conversione.

Come la giurisprudenza della Corte, a questo proposito, ha da tempo precisato, "la Regione che ritenga lese le proprie competenze da un provvedimento intrinsecamente precario, quale è il decreto-legge, può sollevare la relativa questione di legittimità costituzionale avverso il decreto stesso, con effetto estensivo delle censure in caso di conversione in legge, oppure riservare la propria impugnazione a dopo l'entrata in vigore di questa, che rende permanente e definitiva la normativa solo provvisoriamente dettata col decreto-legge, perpetuando gli eventuali vizi di costituzionalità dello stesso e così rinnovando la lesione da cui nasce l'interesse a ricorrere della Regione (.....). Basti considerare che soltanto a partire da tale momento il quadro normativo assume un connotato di stabilità e l'iniziativa d'investire la Corte non rischia di essere vanificata dall'eventualità di una mancata conversione" (sentenza n. 25 del 1996).

Nella specie, il ricorso è stato tempestivamente depositato il 29 gennaio 2004, a fronte della pubblicazione della legge n. 326 del 2003 nella Gazzetta Ufficiale del 25 novembre 2003, n. 274. L'eccezione va, pertanto, disattesa.

4. - Nel merito, una prima censura investe l'art. 21, commi da 1 a 5 e, parzialmente, 7, del D.L. n. 269 del 2003.

Il comma 1 dispone che per ogni figlio nato dal 1 dicembre 2003 e fino al 31 dicembre 2004, secondo od ulteriore per ordine di nascita, e, comunque, per ogni figlio adottato nel medesimo periodo, alle donne residenti, cittadine italiane o comunitarie, è concesso un assegno pari ad euro 1.000.

Il comma 2 dello stesso articolo prevede che per la sopra indicata finalità è istituita, nell'ambito dell'INPS, una speciale gestione con una dotazione finanziaria complessiva di 308 milioni di euro.

Il comma 3 stabilisce che l'assegno è concesso dai Comuni, i quali devono informare gli interessati invitandoli a certificare il possesso dei requisiti all'atto dell'iscrizione all'anagrafe dei nuovi nati.

Il comma 4 precisa che l'assegno, ferma restando la titolarità in capo ai Comuni, è erogato dall'INPS, sulla base dei dati forniti dai Comuni medesimi, secondo modalità da definire nell'ambito dei decreti di cui al successivo comma 5.

Il comma 5, a sua volta, dispone che con uno o più decreti di natura non regolamentare del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono emanate le necessarie disposizioni per l'attuazione di tale nuova normativa.

Il comma 7, infine, prevede la relativa copertura finanziaria.

5. - Quanto alla questione relativa al comma 6 e, parzialmente, al successivo comma 7 dell'impugnato art. 21, la stessa, con ordinanza di questa Corte del 10 giugno 2004, è stata rinviata, su accordo delle parti, all'udienza pubblica del 6 luglio 2004, per essere trattata congiuntamente, per connessione, con quella relativa ai commi 116 e 117 dell'art. 3 della legge 27 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2004), oggetto di separata impugnazione proposta dalla medesima Regione, e già fissata alla suddetta udienza.

6. - La ricorrente censura, innanzi tutto, i commi da 1 a 5 dell'art. 21 del D.L. n. 269 del 2003, riguardanti la concessione dell'assegno per il secondo o ulteriore figlio, denunciandone il contrasto con l'art. 3 della Costituzione. Le disposizioni in questione, secondo la ricorrente, darebbero luogo ad una ingiustificata disparità di trattamento,

rilevante agli effetti dell'invocato parametro costituzionale, sia per l'attribuzione dell'assegno de quo alle sole donne residenti, cittadine italiane o comunitarie, e non anche alle "famiglie di cittadini extracomunitari regolarmente soggiornanti in Italia", sia per la concessione dello stesso indipendentemente dalle condizioni economiche e sociali delle destinatarie.

7. - La questione è inammissibile.

Come questa Corte ha affermato con giurisprudenza costante (sentenze n. 4 del 2004, n. 274 del 2003 e n. 373 del 1997), le Regioni sono legittimate a denunciare la violazione di norme costituzionali, non relative al riparto di competenze con lo Stato, solo quando tale violazione comporti un'incisione diretta o indiretta delle competenze attribuite dalla Costituzione alle Regioni stesse. E poiché la censura in esame è estranea a tale riparto di competenze, la relativa questione deve essere dichiarata inammissibile.

8. - Un secondo profilo di censura investe l'art. 21, commi da 1 a 5 e, parzialmente, comma 7, del D.L. n. 269 del 2003, nella parte in cui i citati commi prevedono e disciplinano la concessione del suindicato assegno e fissano le modalità di copertura della relativa spesa.

La ricorrente ritiene che tale disposizione sia in contrasto con l'art. 117 della Costituzione, in quanto interverrebbe in una materia, quella dei servizi sociali, affidata alla potestà residuale delle Regioni, nonché con l'art. 119 della Costituzione, in quanto per il finanziamento delle normali funzioni di Regioni ed enti locali lo Stato può erogare solo fondi senza vincoli specifici di destinazione.

La questione non è fondata.

La censura prospettata dalla Regione si basa sulla riconduzione della provvidenza in questione nell'ambito della materia dei servizi sociali. E poiché tale materia non sarebbe ricompresa in quelle riservate dall'art. 117 Cost., secondo e terzo comma, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, la stessa rientrerebbe nella competenza residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma del medesimo articolo.

9. - Occorre, pertanto, stabilire se la misura economica in esame attenga - così come ritenuto dalla ricorrente - "all'assistenza e alla famiglia" e dunque alla materia dei servizi sociali.

10. - Al fine di pervenire ad una delimitazione della nozione di "servizi sociali" è necessario fare riferimento, innanzi tutto, alla legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), la quale, all'art. 1, comma 1, nel fissare i principi generali e la finalità della legge, ha affermato che "la Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli artt. 2, 3 e 38 della Costituzione".

Il comma 2 del medesimo articolo dispone, inoltre, che per "interventi e servizi sociali si intendono tutte le attività previste dall'art. 128 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112" (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59.)

Il richiamato D.Lgs. n. 112 del 1998, agli artt. da 128 a 134, disciplina le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla materia dei servizi sociali. In particolare, il comma 2 dell'art. 128 dispone che con tale nozione si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno o di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia.

11. - Va, infine, osservato che, analogamente ad altre Regioni, la stessa Regione Emilia-Romagna, con la legge 12 marzo 2003, n. 2 (Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), all'art. 1, comma 2, ha previsto che "gli interventi ed i servizi del sistema integrato di interventi e servizi sociali (.....) sono volti a garantire pari opportunità e diritti di cittadinanza sociale, a prevenire, rimuovere o ridurre le condizioni di bisogno e di disagio individuale e familiare derivanti da limitazioni personali e sociali, da condizioni di non autosufficienza, da difficoltà economiche".

12. - Le disposizioni contenute nei provvedimenti legislativi sopra richiamati evidenziano la sussistenza di un nesso funzionale tra i servizi sociali, quali che siano i settori di intervento (ad esempio famiglia, minori, anziani, disabili), e la rimozione o il superamento di situazioni di svantaggio o di bisogno, per la promozione del benessere fisico e psichico della persona.

13. - Orbene, tenuto conto delle caratteristiche che contraddistinguono la provvidenza in questione, che è disposta a favore delle donne, cittadine italiane o comunitarie, residenti in Italia - in relazione alla nascita del secondo o ulteriore figlio, o all'adozione di un figlio - senza che assumano alcun rilievo la condizione soggettiva e la sussistenza di situazioni di bisogno, disagio o semplice difficoltà, deve senz'altro escludersi la appartenenza di detta provvidenza al genus delle prestazioni ricadenti nell'ambito dei servizi sociali.

14. - Si tratta, infatti, di una provvidenza temporanea, di carattere indennitario, che costituisce espressione di quella tutela previdenziale della maternità riconosciuta alla donna in quanto tale, in ragione dell'art. 31 Cost., secondo comma, e art. 37 della Costituzione, a prescindere da ogni situazione di bisogno, di disagio o di difficoltà economiche, e non soltanto in quanto collegata ad una attività di lavoro subordinato o autonomo (sentenze n. 197 del 2002 e n. 405 del 2001).

Sotto tale aspetto, la provvidenza in questione è, quindi, riconducibile, in senso lato, alla competenza statale in materia di "previdenza sociale", in base a quanto stabilito dall'art. 117 della Costituzione, secondo comma, lettera o).

15. - In conclusione, pertanto, il ricorso proposto dalla Regione Emilia-Romagna, in relazione ai profili trattati, è infondato.

Per questi motivi

La Corte Costituzionale

riservata a separate pronunce la decisione delle questioni di legittimità costituzionale, proposte dalla ricorrente Regione Emilia-Romagna, nei confronti di altre disposizioni del D.L. 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, qui non espressamente esaminate;

riservata ogni decisione sulla questione relativa all'art. 21, comma 6 e, in parte, comma 7, del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, sollevata dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, commi da 1 a 5, del D.L. 30 settembre 2003, n. 269 medesimo, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del già menzionato art. 21, commi da 1 a 5, e, in parte, comma 7, del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, sollevata, in riferimento agli

artt. 117 e 119 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 luglio 2004.