

**Sentenza:** n. 297 del 19 dicembre 2012

**Materia:** Disciplina statale dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE)

**Limiti violati:** articoli 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 della Costituzione, nonché con il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale.

**Ricorrente:** Regione Veneto.

**Oggetto:** Articolo 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.

**Esito:** illegittimità costituzionale del primo e secondo periodo dell'unico comma dell'art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011 nella parte in cui non prevedono che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri menzionato sia emanato *"d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281"*. Non fondate le altre questioni.

**Estensore:** Domenico Ferraro

La Regione Veneto ha sottoposto alla Corte Costituzionale la verifica di legittimità costituzionale di varie norme 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. La Corte ha esaminato quelle riguardanti l'art. 5 del decreto-legge impugnato per contrasto con gli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119 della Costituzione, nonché con il "principio di leale collaborazione di cui all'art. 120" della Costituzione. L'art. 5 impugnato, costituito da un unico comma suddiviso in sei periodi, riguarda la disciplina statale dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE), ovvero di un indicatore idoneo a costruire un reddito utilizzabile come soglia per l'accesso a prestazioni agevolate di assistenza sociale. La Regione ricorrente denuncia l'illegittimità della normativa prospettando tre diverse questioni. Con la prima questione viene dedotta la violazione del principio di leale collaborazione per la mancata partecipazione della Regione alla modifica dell'ISEE. Il primo ed il secondo periodo dell'unico comma dell'art. 5 stabiliscono, in particolare, che: *"Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, entro il 31 maggio 2012, sono rivisti le modalità di determinazione e i 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. Con il medesimo decreto sono individuate le agevolazioni fiscali e tariffarie nonché le provvidenze di natura assistenziale che, a decorrere dal 1° gennaio 2013, non possono essere più riconosciute ai soggetti in possesso di un ISEE superiore alla soglia individuata con il decreto stesso".* La ricorrente sostiene che, pur rientrando la determinazione di tale indicatore nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m, Cost., è comunque necessaria in tale determinazione la leale collaborazione con le Regioni a statuto ordinario, in considerazione dell'incidenza della competenza legislativa statale sulla competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di "servizi sociali", ai sensi degli articoli 118, primo e secondo comma, e 119 della Cost., nonché del "principio di leale collaborazione di cui all'art. 120" della Costituzione. Va ricordato che l'art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011 è stato modificato, dopo la proposizione del ricorso, dall'art. 23, comma 12-bis, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, il quale ha inserito un nuovo periodo tra gli originari secondo e terzo periodo dell'unico comma del menzionato art. 5. Detto " " ha modificato la disciplina originaria. Ne consegue che la modifica incide esclusivamente sul meccanismo abrogativo della previgente normativa e, pertanto, non tocca la prima e la terza delle sopraindicate questioni. Solo la seconda questione, riguardante proprio le modalità di abrogazione della precedente normativa, è direttamente influenzata dal ius superveniens. Per la Corte la questione concernente il primo ed il secondo periodo dell'unico comma dell'articolo 5 impugnati per violazione del principio di leale collaborazione sono fondate. La Corte sviluppa due passaggi argomentativi: a) l'inquadramento della disciplina dell'ISEE nella competenza esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in tema di LIVEAS; b) la necessità della collaborazione della Regione nella predisposizione, da parte dello Stato, dei LIVEAS. La Corte ricorda che la normativa statale sull'ISEE si è sviluppata con atti normativi che si situano cronologicamente sia prima che dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la quale ha inciso in modo radicale sul riparto costituzionale delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni in materia di "servizi sociali". Nella fase anteriore alla riforma costituzionale, lo Stato e le Regioni, ai sensi del testo allora vigente del primo comma dell'art. 117 Cost., avevano competenza legislativa concorrente nella materia della "beneficenza pubblica" ovvero dei "servizi sociali". In tale ambito, il legislatore statale ha dettato varie norme di principio. Dapprima, ha disciplinato l'ISEE fissando "criteri unificati di valutazione della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni o servizi sociali o assistenziali non destinati alla generalità dei soggetti o comunque collegati nella misura o nel costo a determinate situazioni economiche" (art. 1 del d.lgs. n. 109 del 1998). Successivamente, con la legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), ha indicato i principi fondamentali della materia, tra cui l'applicazione dell'ISEE per l'accesso al servizio integrato di servizi ed interventi sociali, ed ha precisato le aree in relazione alle quali il piano deve specificare gli interventi integranti i livelli essenziali delle prestazioni di assistenza sociale (LIVEAS). Da tale disciplina si desume che la normativa citata, avendo natura di principio, non ha determinato in concreto le prestazioni integranti i LIVEAS, ma si è limitata ad indicare un metodo di calcolo del reddito da prendere in considerazione, da parte degli enti erogatori, per l'accesso a servizi agevolati, lasciando liberi tali enti di individuare la soglia reddituale e di far ricorso a criteri ulteriori. La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha profondamente modificato il

precedente assetto delle competenze legislative in materia di servizi sociali. Essa infatti, da un lato, ha attribuito allo Stato la competenza esclusiva in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. (nel presente giudizio di costituzionalità vengono in rilievo i livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti all'assistenza sociale, cioè i cosiddetti LIVEAS o LEPS). Dall'altro, con norma desumibile dall'art. 117, quarto comma, Cost., ha assegnato alle Regioni la competenza residuale in materia di "servizi sociali" ovvero di "assistenza e beneficenza pubblica" ovvero di "politiche sociali". L'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., pone, in tema di LIVEAS, una riserva di legge che deve ritenersi rinforzata, in quanto vincola il legislatore ad apprestare una garanzia uniforme sul territorio nazionale, e relativa, in quanto, considerata la complessità tecnica della determinazione dei livelli delle prestazioni, essi possono essere stabiliti anche in via amministrativa, purché in base alla legge. La determinazione dei LIVEAS, poi, non esclude che le Regioni e gli enti locali possano garantire, nell'ambito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela. Quanto alle norme statali successive alla menzionata riforma costituzionale, l'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), tenendo conto della competenza legislativa residuale e non più concorrente delle Regioni in materia di servizi sociali, ha introdotto una specifica procedura per la determinazione dei LIVEAS. Con riferimento al secondo passaggio argomentativo, relativo alla necessità della collaborazione della Regione alla predisposizione dei LIVEAS, occorre rilevare che la competenza statale alla quale va ricondotta la normativa impugnata, concernente la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni, non attiene ad una "materia" in senso stretto, ma costituisce una competenza esclusiva e "trasversale", idonea a investire una pluralità di materie. Detta peculiare competenza comporta "una forte incidenza sull'esercizio delle competenze legislative ed amministrative delle regioni", tale da esigere che il suo esercizio si svolga attraverso moduli di leale collaborazione tra Stato e Regione salvo che ricorrano ipotesi eccezionali in cui la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) "non permetta, da sola, di realizzare utilmente la finalità [...] di protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana", tanto da legittimare lo Stato a disporre in via diretta le prestazioni assistenziali, senza adottare forme di leale collaborazione con le Regioni, a proposito della social card, ricondotta ai LEP e messa in connessione con gli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost.). Proprio in ragione di tale impatto sulle competenze regionali, lo stesso legislatore statale, nel determinare i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie o di assistenza sociale, ha spesso predisposto strumenti di coinvolgimento delle Regioni, nella forma della intesa, a salvaguardia delle competenze di queste. Per la Corte, pertanto, è necessaria la leale collaborazione della Regione nell'attuazione della norma impugnata e dichiara l'illegittimità costituzionale del primo e secondo periodo dell'unico comma dell'art. 5 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, nella parte in cui non prevedono che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ivi menzionato sia emanato "d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281" mentre dichiara cessata la materia del contendere o non fondate le altre questioni sollevate.