

COMMENTO ALLA SENTENZA N.10/2010 DELLA CORTE COSTITUZIONALE SULLA SOCIAL CARD

MAURO PERINO *

Premessa

I lettori di questa rivista ricorderanno sicuramente quanto affermato dal Ministro Sacconi nel mese di giugno del 2009 a proposito dell'intenzione del Governo di ampliare la platea dei beneficiari della Social Card: «Aumenteremo per via amministrativa il numero di fruitori tra gli anziani in condizioni di disagio e dei bambini in famiglie in stato di povertà. L'importante è avere attivato, attraverso questo strumento, la prima rilevazione concreta della cosiddetta platea del "bisogno effettivo": quella della povertà assoluta. Poi è fondamentale avere attivato attraverso la carta un canale di comunicazione con il mondo delle donazioni. A questo proposito faccio un appello: i privati che vogliono realizzare donazioni o gli enti locali che vogliono proteggere i più deboli, usino questo canale» (1).

Gli stessi lettori ricorderanno inoltre che, nel mese di aprile 2010, le Associazioni cristiane lavoratori italiani (Acli) presentarono il documento "Per un piano bipartisan contro la povertà assoluta. Italia, 2010-2013" con il quale si proponeva – a partire dal riconoscimento della Social Card come «strumento pensato per durare negli anni» e «potenzialmente adatto a combattere la povertà assoluta» – di valorizzarne i punti di forza e di modificarne quelli di debolezza con l'obiettivo di definire un piano triennale che avrebbe costituito «la più grande riforma mai realizzata per i poveri in Italia» (2).

Ebbene, con l'approvazione della legge di stabilità 2011 (3), vengono a cadere sia la promessa del Ministro che le illusioni dei promotori del documento. Il finanziamento della Social Card è infatti azzerato e ad Andrea Olivero – Presidente delle Acli e portavoce del Forum del Terzo settore – non resta che osservare: «Non siamo contenti perché anche se la Social Card era uno strumento imperfetto era anche l'unico che era stato messo in piedi per contrastare la povertà assoluta. Il rischio è che adesso non rimanga assolutamente niente per contrastare

la povertà assoluta. Eravamo disponibili a revisionare la Social Card ma adesso alziamo la voce perché ci sembra paradossale che di fronte alla crisi a pagare siano sempre i più poveri» (4).

In realtà – come più volte ribadito da queste pagine – «la Social Card non soltanto intercetta solo una piccola parte di poveri (...), ma (...) anche persone che non ne hanno alcuna necessità. Aiutare solo i veri poveri non è una questione ideologica ma (...) di autentica giustizia sociale. È quindi confermato che non è assolutamente vero quel che il Ministro Sacconi ha affermato (...) sostenendo che "per la prima volta la politica pubblica in Italia si ingegna ad individuare un'area della povertà assoluta"» (5).

Dalle simulazioni realizzate nel 2009 dalla Commissione di indagine sulla esclusione sociale risulta infatti che l'impatto della Social Card sulla povertà assoluta ne riduce la diffusione dal 4,27% delle famiglie italiane al 4,1%. In pratica circa 40mila famiglie su un milione escono dalla povertà assoluta. E si tratta di quelle con i redditi più vicini alla soglia. Per queste ragioni «si può concludere che, nella sua versione attuale, la Social Card riesce a colmare solo il 2,6% di questo deficit assoluto di reddito. Pensata come strumento per contrastare le forme più gravi di marginalità sociale, in effetti la Social Card distribuisce risorse soprattutto a chi, pur essendo povero in senso relativo, non lo è secondo la definizione più stringente della povertà assoluta, dal momento che solo un quarto circa della spesa totale va a favore dei poveri assoluti» (6).

In ogni caso della Social Card – introdotta con la manovra finanziaria dell'estate 2008 (7) per «soc-

(4) Stefania La Malfa, "Social Card azzerata, 5x1000 tagliato. Un'offesa al lavoro del Terzo Settore", *Affaritaliani.it*, 17 novembre 2010.

(5) Francesco Santanera, "Social Card, obiezioni e confusione", *Vita*, 13 febbraio 2009. Va infatti considerato che la Social Card viene concessa anche a coloro che da soli o insieme al coniuge sono proprietari di un immobile ad uso abitativo, di un altro edificio ad uso abitativo per una quota non superiore al 25%, nonché di altri locali non ad uso abitativo o di categoria catastale C 7 per una porzione non superiore al 10%, non posseggono più di un auto ed hanno beni mobiliari di importo non superiore ai 15mila euro. Non sono previsti limiti riguardanti il valore degli immobili e dell'auto. Infine non sono nemmeno previste norme per l'esclusione dai beneficiari di coloro che hanno effettuato donazioni di beni mobili o immobili.

(6) Commissione di indagine sull'esclusione sociale, "Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale anno 2008-2009".

(7) Legge 6 agosto 2008, n.133, "Conversione in legge, con

* Direttore del Cisap, Consorzio dei servizi alla persona dei Comuni di Collegno e Grugliasco (Torino).

(1) Cfr. Mauro Perino, "Il libro bianco del Ministro Sacconi e l'umiliante elemosina della Social Card", *Prospettive assistenziali*, n. 167, 2009.

(2) Cfr. Mauro Perino, "Commento all'iniziativa della Acli sulla Social Card", *Ibidem*, n.170, 2010.

(3) Legge 13 dicembre 2010, n. 220, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011).

correre le fasce deboli di popolazione in stato di particolare bisogno» mediante un credito di 40 euro al mese (corrispondenti alla strabiliante somma di 1,31 euro al giorno) – il Governo non fa oggi più menzione e, di fatto, la sopprime, semplicemente non finanziandola.

L'illegittimità costituzionale delle norme sulla Social Card

A prescindere dal suo silenzioso affossamento, c'è ancora una questione che questa rivista ha sollevato a proposito della Social Card e che merita di essere ripresa: quella della illegittimità costituzionale delle norme istitutive della misura.

Nel numero 167 (8) si riaffermava che, secondo il disposto dell'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione, allo Stato compete in via esclusiva la «*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*» mentre ogni altra funzione legislativa e regolamentare in materia di assistenza sociale è attribuita alle Regioni. Si ribadiva, inoltre, che la logica conseguenza di tale assunto è che gli interventi attivati dal Governo, con l'affermata finalità di «*soccorrere le fasce deboli di popolazione in stato di particolare bisogno*», appartengono alle competenze regionali. Ciò in quanto le misure previste dai commi da 29 a 38 ter dell'articolo 81 della legge 6 agosto 2008, n. 133 non sono state *esplicitamente* determinate, dalla norma statale istitutiva, come prestazioni di livello essenziale.

Nel medesimo articolo della rivista si plaudiva pertanto alla decisione – assunta dalle Regioni Emilia Romagna e Piemonte (poi seguite dalla Liguria) – di sollevare, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 81, commi 29, 30 e da 32 a 38

modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria». Della Social Card si occupano anche tre successivi provvedimenti: decreto 16 settembre 2008 «Criteri e modalità di individuazione dei titolari della Carta acquisti, dell'ammontare del beneficio unitario e modalità di utilizzo del Fondo di cui all'articolo 81, comma 29 del decreto-legge convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 113»; decreto 7 novembre 2008 «Integrazione dei criteri e delle modalità di individuazione dei titolari della Carta acquisti, dell'ammontare del beneficio unitario e modalità di utilizzo del Fondo di cui all'articolo 81, comma 29 del decreto-legge convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 113» e decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 27 febbraio 2009 «Integrazione e modificazione dei criteri di individuazione dei titolari della Carta acquisti e fissazione delle modalità con cui le amministrazioni regionali e locali possono integrare il Fondo di cui all'articolo 81, comma 29 del decreto-legge 25 giugno 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 113».

(8) Mauro Perino, «Il libro bianco del Ministro Sacconi e l'umiliante elemosina della Social Card», *Op.cit.*

ter, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, rimarcando infine – a proposito del ricorso alla Corte costituzionale – l'importanza di «*una decisione che impedisca la reiterazione di analoghe iniziative e che stabilisca l'obbligo dell'erogazione di tutti i fondi socio-assistenziali alla Regioni e ai Comuni, di cui vi sono esempi positivi di intervento nei confronti degli indigenti*» (9).

La sentenza della Corte costituzionale

In data 11 gennaio 2010 la Corte costituzionale si è espressa in merito al ricorso dichiarando «*inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 81, comma 38 ter, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, promossa, in riferimento all'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Piemonte*» e giudicando inoltre «*non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 81, commi 29, 30 e dal 32 al 38 bis, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133, promosse, in riferimento agli articoli 117, quarto e sesto comma, 118, primo e secondo comma e 119 della Costituzione, ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Piemonte, dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Regione Liguria*».

In primo luogo la Corte costituzionale ha respinto la tesi dell'Avvocatura dello Stato secondo cui le disposizioni relative alla Social Card riguarderebbero la previdenza sociale, materia di esclusiva competenza dello Stato. Al riguardo la Corte ha precisato che «*le norme impugnate sono preordinate ad alleviare una situazione di estremo bisogno e di difficoltà nella quale versano talune persone, mediante l'erogazione di una prestazione che non è compresa fra quelle assicurate dal sistema previdenziale o da quello sanitario, ma costituisce un intervento di politica sociale attinente all'ambito dell'assistenza e dei servizi sociali*».

La Corte, riaffermata con la frase sopra riportata la competenza delle Regioni in materia di assistenza, ha preso in esame la questione della «*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*» come previsto dalla lettera m) del secondo comma dell'articolo 117 della

(9) Editoriale, «La Social Card: una grave offesa alla dignità delle persone e dei nuclei familiari in condizioni di disagio socio-economico», *Prospettive assistenziali*, n.164, 2008.

Costituzione, rilevando che, come aveva stabilito la sentenza della Corte costituzionale n. 234 del 2006, «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».

Pertanto, con riferimento alla Social Card, la sentenza in oggetto precisa che, anche nelle materie di competenza regionale, lo Stato può stabilire «la diretta erogazione di una determinata provvidenza (...) al fine di assicurare più compiutamente il soddisfacimento dell'interesse ritenuto meritevole di tutela (...) quando ciò sia reso imprescindibile, come nella specie, da peculiari circostanze e situazioni, quale una fase di congiuntura eccezionalmente negativa». La sentenza puntualizza quindi che «un tale intervento dello Stato deve, in altri termini, ritenersi ammissibile, nel caso in cui esso risulti necessario allo scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di estremo bisogno, vantino un diritto fondamentale che, in quanto strettamente inerente alla tutela irrinunciabile della dignità della persona umana, soprattutto in presenza delle peculiari situazioni sopra accennate, deve essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo, mediante una regolamentazione coerente a tale scopo».

Nella sentenza viene altresì rilevato che, anche alla luce dei principi fondamentali degli articoli 2, 3, 38 e 117 della Costituzione, è legittimo un intervento diretto dello Stato nei casi in cui «oltre a rispondere ai richiamati principi di eguaglianza e solidarietà, riveste quei caratteri di straordinarietà, eccezionalità e urgenza conseguenti alla situazione di crisi internazionale, economica e finanziaria che ha investito negli anni 2008 e 2009 anche il nostro Paese».

Di qui la legittimità di un intervento diretto dello Stato che ha, però, carattere contingente e limitato nel tempo, in quanto, come prevede la sentenza, «una volta cessata la situazione congiunturale che ha imposto un intervento di politica sociale esteso alla diretta erogazione della provvidenza, dagli strumenti di coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome non si può prescindere». Orientamento che viene ulteriormente chiarito in un'altra pronuncia della Corte (la n. 121/2010, di poco successiva alla sentenza in esame) (10) secondo la quale la compressione dell'autonomia regionale in un contesto di crisi economica e finan-

(10) Corte costituzionale, sentenza n. 121 del 26 marzo 2010, in tema di edilizia e urbanistica e piano nazionale di edilizia abitativa (Piano casa).

ziaria si giustifica solamente per il suo carattere "contingente", e dunque di "eccezione" rispetto alla normalità dei rapporti Stato-Regioni che impongono il rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

Considerazioni sulla sentenza

La sentenza conferma dunque – con riferimento alle questioni sollevate da questa rivista – che sono le Regioni a dover esercitare, in via ordinaria, le competenze legislative ad esse attribuite nelle materie afferenti alla tutela del diritto costituzionale al mantenimento ed all'assistenza sociale.

I Giudici costituzionali evidenziano inoltre che l'enunciazione del diritto al mantenimento, sancito dall'articolo 38 della Costituzione, non può essere disgiunto dalla sua "effettività" e, in ogni caso, comporta – come ho già rilevato – l'esigenza di preservare il «nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana». Ciò a prescindere dal processo di restrizione dei "cordoni della borsa" che è in atto nell'attuale scenario di crisi. Il rischio che riprenda forma, nel campo della sicurezza sociale, la dottrina dei "diritti condizionati" (dalla scarsità delle risorse) è infatti elevato ed è quindi auspicabile che la Corte costituzionale mantenga, nei confronti dei "diritti irrinunciabili", la stessa posizione assunta nella sentenza in esame.

Da questo punto di vista fanno ben sperare due recenti pronunce dei Giudici costituzionali. Con la sentenza n. 80/2010 (11) è stata infatti dichiarata illegittima la fissazione – da parte dello Stato – di un tetto massimo non derogabile per la riserva di posti nelle scuole per insegnanti di sostegno, ritenuta una misura costituzionalmente orientata a garantire il diritto allo studio del minore disabile proprio sulla base degli articoli 2, 3, comma 2 e 38 della Costituzione. Inoltre è da segnalare la sentenza n. 94/2009 (12) nella quale si afferma – con riferimento al sistema sanitario – che sulle strutture pubbliche sanitarie, a differenza di quelle private convenzionate, grava «l'obbligo di prestare i servizi, anche oltre il tetto di spesa assegnato».

Ma se è legittimo, in una fase di straordinaria congiuntura economica, che lo Stato intervenga affinché il diritto al mantenimento ed all'assistenza sociale non resti una mera enunciazione – avocando a se i compiti amministrativi connessi ad una misura (segnatamente la Social Card) da esercitarsi in modo uniforme al fine di garantire ai suoi titola-

(11) Cfr. "Importante sentenza della Corte costituzionale sul diritto all'insegnante di sostegno", *Prospettive assistenziali*, n. 170, 2010.

(12) Corte costituzionale, sentenza n. 94 del 2 aprile 2009, in tema di prestazioni sanitarie specialistiche rese da strutture private accreditate.

ri i mezzi adeguati ad una esistenza dignitosa – altrettanto doveroso è che, al di fuori dell'eccezionalità, siano le Regioni a tutelare e a salvaguardare il contenuto essenziale di tale diritto.

La pronuncia della Corte sulla Social Card dovrebbe pertanto indurre le Regioni (ed in primis quelle ricorrenti) ad esercitare le proprie competenze in materia individuando e definendo, sul piano normativo, una prestazione assistenziale di carattere economico finalizzata alla garanzia del "minimo vitale", ricostruito proprio a partire dai principi costituzionali dell'inviolabilità della dignità umana e dello Stato sociale richiamati nella sentenza dei Giudici costituzionali. Alla realizzazione di tale misura andrebbero inoltre destinate le necessarie risorse, assumendo l'obiettivo di garantire il mantenimento degli indigenti come priorità a livello regionale.

Purtroppo la nuova Amministrazione della Regione Piemonte, subentrata a quella ricorrente, interpreta la sentenza della Corte in senso diametralmente opposto. Nella memoria difensiva con la quale il Presidente della Giunta si oppone alla questione di legittimità costituzionale – posta dinanzi al Tribunale amministrativo regionale da 19 Comuni e da 2 Enti gestori piemontesi – con riferimento alla legge di assestamento al bilancio di previsione per l'anno 2010 nella parte in cui la Regione ha operato una riduzione degli stanziamenti sul Fondo per le politiche sociali pari a 12 milioni di euro, al rilievo dei ricorrenti, secondo i quali in conseguenza del taglio ed a fronte della «*regionalizzazione della materia assistenziale, a seguito della riforma del titolo V della Costituzione la Regione Piemonte avrebbe (...) violato il diritto sociale all'assistenza di cui all'articolo 38 della Costituzione*» si risponde affermando che «*il motivo prospettato è inammissibile prima ancora che infondato. Proprio la Regione Piemonte, insieme a Liguria ed Emilia Romagna, proponeva ricorso contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 81, commi da 29 a 38 ter, del decreto legge 112/2008 per violazione delle competenze legislative esclusive in materia di politiche sociali assegnate alle Regioni dal quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione. Si tratta dell'istituzione della cosiddetta "Social Card" e, secondo le Regioni ricorrenti, le norme impugnate, istituendo un*

*fondo per interventi di sostegno economico alle fasce deboli fruibile mediante Carta acquisti finalizzata all'acquisto dei generi alimentari e delle forniture energetiche e di gas (...), avrebbero violato appunto dette competenze realizzando, detto fondo, interventi in attività che vedono le Regioni direttamente interessate per le loro funzioni e definendo i requisiti di accesso, invece di limitarsi ad indicare la somma da assegnare alle Regioni per il sostegno delle persone bisognose. Ebbene, con sentenza n. 10 del 15 gennaio 2010, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate ritenendo trattarsi di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione». Per tale ragione, secondo il Presidente della Giunta della Regione Piemonte, «*Nessuna norma costituzionale è stata dunque violata dalla legge di assestamento del bilancio che ha, essa stessa, subito una riduzione di finanziamenti di fonte statale*».*

All'accusa formulata dai Comuni di impedire «*in conseguenza del diminuito apporto contributivo regionale*» l'erogazione di prestazioni di livello essenziale, si risponde che le stesse sono «*ancora da definire*» e che, in ogni caso, per quanto attiene agli interventi di sostegno economico alle fasce deboli, si tratta, secondo la Regione Piemonte, «*di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione*».

È evidente – anche alla luce dell'interpretazione falsata e strumentale della sentenza formulata dalla Regione Piemonte – che occorre agire con forte determinazione per rivendicare, a livello delle Regioni e dei Comuni, la garanzia di un minimo vitale che rappresenta la condizione *sine qua non* per riconoscere la dignità degli indigenti, evitando a queste persone di dover ricorrere alla beneficenza privata per la loro sopravvivenza. Le doverose prestazioni volte ad assicurare il mantenimento sono, infatti, prioritarie rispetto agli interventi di assistenza sociale: così come stabilito dal primo comma dell'articolo 38 della Costituzione e come ribadito dalla sentenza della Corte costituzionale sulla Social Card.

Nota della Redazione

Nel prossimo numero prenderemo in esame i commi 46, 47 e 48 dell'articolo 1 della legge 26 febbraio 2011, n. 10, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 29 dicembre 2010 recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie" che, senza tenere in considerazione la sentenza della Corte costituzionale n. 10/2010, ha avviato una sperimentazione della Social Card «*in favore degli enti caritativi operanti nei Comuni con più di 250mila abitanti*».