

LIVEAS O NON LIVEAS. IL DIRITTO ALL'ASSISTENZA E LA RIFORMA DELL'ISEE IN DUE PRONUNCE DISCORDANTI**

1.

Con le sentenze nn. 296 e 297 del 2012, depositate lo scorso 19 dicembre 2012, la Corte costituzionale affronta due questioni tra loro connesse: da un lato, si interroga sulla legittimità della legge con cui la Regione Toscana ha inteso regolare l'accesso ad alcuni servizi agevolati mediante principi diversi – e *in peius* per gli interessati – rispetto a quelli imposti dalla vigente normativa nazionale¹; dall'altro, si domanda se l'art. 5 del decreto "salva Italia"², che ha fissato i criteri per la riforma dell'Indicatore della situazione economica equivalente (Isee) senza tuttavia prevedere un'intesa con le Regioni, violi o no il principio di leale collaborazione.

Le questioni sono di evidente attualità, dato che, proprio in attuazione del richiamato art. 5, tra gli ultimi atti del governo Monti si segnala la proposta di una radicale riforma dei criteri di determinazione e dei campi di applicazione dell'Isee³.

Inoltre, in un periodo di grave crisi economico-finanziaria quale è quello attuale, assume rilievo comprendere entro quali modalità la Repubblica intenda dare attuazione ai principi di solidarietà (economica e sociale)⁴ e al diritto all'assistenza; ciò soprattutto ove si ragioni – come accade nella prima pronuncia – sull'erogazione, verso i soggetti più deboli e svantaggiati, di talune prestazioni socio-sanitarie che, proprio in quanto molto onerose, già di per sé sono suscettibili di diventare fonti di forti disuguaglianze nell'accesso e nel loro godimento⁵.

2.

Il problema di fondo affrontato nella decisione n. 296 è se sia o meno legittimo che, nel caso in cui vi sia un soggetto disabile grave o una persona ultrasessantacinquenne non autosufficiente, le Regioni (e i Comuni) basino la compartecipazione al pagamento della retta per il suo ricovero in una Residenza Sanitaria

* Assegnista di ricerca in diritto pubblico nell'Università Cattolica di Piacenza e dottore di ricerca in diritto costituzionale nell'Università Cattolica di Milano.

** Il presente saggio è in corso di pubblicazione sulla Rivista *Giur. cost.*, n. 6/2012. Ringrazio il Dott. Michele Massa e la Dott.ssa Elena Vivaldi per la lettura critica del lavoro e per gli spunti di riflessione fornitimi.

¹ Ci si riferisce alla all'art. 14, l.r. Toscana 18 dicembre 2008, n. 66. Previsioni di analogo tenore si rinvencono in altre Regioni. Si pensi, ad es., all'art. 8, l.r. Lombardia 12 marzo 2008, n. 3, o all'art. 49, l.r. Emilia Romagna 12 marzo 2003, n. 2. La normativa nazionale di riferimento è data invece dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 109 e dal relativo reg. attuativo 7 maggio 1999, n. 221. Come stabilito dall'art. 1 del d.lgs. n. 109 del 1998, obiettivo dell'Isee è individuare «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».

² Trattasi del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214.

³ A questo proposito, si rinvia al *Rapporto ISEE 2012*, a cura del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in *Quaderni della ricerca sociale* 2013, consultabile sul sito del Ministero, www.lavoro.gov.it

⁴ Sul principio solidaristico, *ex plurimis*, cfr. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Parte generale, Padova 2003, 55 ss.

⁵ Per un quadro d'insieme, si rinvia ai contributi di: M. BEZZE, E. INNOCENTI, T. VECCHIATO, *Compartecipazione alla spesa sociale dei cittadini e delle istituzioni per le persone non autosufficienti*, in *Studi Zancan* 2009, 113 ss.; A. GUALDANI, *Come valutare la capacità di spesa degli utenti*, *ibid.*, 154 ss.; E. VIVALDI, *La gestione associata dei servizi sociali: quale il ruolo delle regioni?*, *ibid.*, 168 ss. Cfr. anche V. TONDI DELLA MURA, *I bisogni della disabilità, le omissioni della politica e le innovazioni dell'amministrazione-sussidiaria (fra «sanità» e «assistenza»)*, in *Disabilità e sussidiarietà*, a cura di E. VIVALDI, Bologna 2012, 59 ss.

Assistenziale (RSA) non soltanto sulla situazione economica del degente, ma anche sul reddito della sua famiglia⁶.

Per chiarezza, va osservato che il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 109 fissa il principio generale secondo cui la compartecipazione al costo delle prestazioni sociali si determina guardando alla situazione dell'intero nucleo familiare. Tuttavia, per le categorie di soggetti poc'anzi menzionate, l'art. 3, co. 2-ter impone di «evidenziare la situazione economica del solo assistito», sia pure rinviando – per la definizione dell'ambito di applicazione di tale criterio e delle relative modalità procedurali – a un d.p.c.m. mai emanato.

In tale contesto si colloca l'art. 14, l.r. Toscana 18 dicembre 2008, n. 66, in base al quale, 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».

Nel caso di specie, i familiari di una donna affetta da Sclerosi Laterale Amiotrofica (SLA), ricoverata in una RSA e bisognosa di assistenza continua (essendo attaccata a un respiratore e alimentata artificialmente), avevano chiesto alla Comunità montana del Casentino un aiuto finanziario per la compartecipazione alla retta, in applicazione della menzionata normativa. L'ente locale aveva però ritenuto di individuare a proprio carico soltanto una quota di spesa pari al 65%, ponendo la parte residua a carico del coniuge (per il 15%) e del figlio (per il 20%).

Premesso tale quadro, giova precisare che, pur in mancanza del d.p.c.m. previsto dall'art. 3, co. 2-ter, sinora la pacifica giurisprudenza del Consiglio di Stato⁷ ha riconosciuto a tale disposizione carattere di precettività, muovendo sostanzialmente da tre ordini di argomentazioni:

a) nonostante l'art. 3, co. 2-ter demandi in parte la sua attuazione a un successivo decreto, esso contiene comunque un principio immediatamente applicabile, costituito dalla evidenziazione della situazione economica dei soli interessati, in tutti quei casi in cui (con riguardo alle prestazioni sociosanitarie, erogate a domicilio o in RSA, di tipo diurno o continuativo) vengano in rilievo persone con *handicap* permanente grave o soggetti di oltre sessantacinque anni non autosufficienti⁸;

b) le leggi regionali e i regolamenti (regionali e comunali) devono attenersi a tale principio, «idoneo a costituire uno dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, mirando proprio a una facilitazione dell'accesso ai servizi sociali per le persone più bisognose»⁹;

c) la tesi dell'immediata applicabilità della norma in oggetto si fonda non soltanto sul quadro costituzionale e legislativo risultante dal diritto interno, ma anche sulla Convenzione sui diritti delle persone con disabilità stipulata a New York il 13 dicembre 2006 (*Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, c.d. CRPD)¹⁰, che impone agli Stati aderenti un dovere di solidarietà nei confronti dei disabili, sottolineando la necessità di valorizzare questi ultimi come soggetti autonomi e a prescindere dal contesto familiare in cui sono collocati.

Facendo proprio tale orientamento, il Tar fiorentino ha sollevato questione di legittimità costituzionale della menzionata legge toscana, per contrasto con l'art. 117, co. 2, lett. m), Cost.

3.

Contraddicendo la cit. giurisprudenza amministrativa, il giudice delle leggi ritiene che il Collegio remittente non abbia considerato nella sua interezza il tenore letterale dell'art. 3, co. 2-ter del d.lgs. n. 109 del

⁶ Chi scrive ha affrontato l'argomento in ulteriori contributi, ai quali ci si permette di rinviare per l'analisi degli aspetti che non potranno essere in questa sede considerati. Cfr. A. CANDIDO, *Il costo della non autosufficienza. Profili di incostituzionalità della recente legge lombarda n. 2/2012 sulle rette per le Residenze Sanitarie Assistenziali*, nel *Forum Quad. cost.* 2012; ID., *Residenze Sanitarie Assistenziali e rette dei degenti: tra livelli essenziali e diritto alla tutela della salute*, in *Quad. reg.* 2010, 905 ss.; ID., con M. CAMPAGNA, *Le Residenze Sanitarie Assistenziali: natura e finanziamento di un modello di integrazione socio-sanitaria*, in *Sanità pub. e priv.* 2009, 13 ss.

⁷ *Ex plurimis*, cfr. Cons. Stato, sez. V, 16 marzo 2011, n. 1607; ID., sez. V, 19 settembre 2011, n. 5185; ID., sez. III, 10 luglio 2012, nn. 4071, 4077, 4085. È critico nei confronti dell'orientamento dei giudici amministrativi G. MANFREDI, *I regolamenti comunali e la partecipazione al costo dei servizi sociali dopo la sentenza 296 del 2012 della Corte costituzionale*, in www.giustamm.it 2013.

⁸ Tra l'altro, come ha stabilito la Suprema Corte, l'esigenza di tenere conto del nucleo irriducibile del diritto alla salute quale ambito inviolabile della dignità umana ha fatto sì che si consolidi «un indirizzo interpretativo del tutto omogeneo, tale da costituire diritto vivente, nel senso che, nel caso in cui oltre alle prestazioni socio assistenziali siano erogate prestazioni sanitarie, l'attività va considerata comunque di rilievo sanitario e, pertanto, di competenza del Servizio Sanitario Nazionale» (v. Cass., sez. I, 22 marzo 2012, n. 4558).

⁹ Cons. Stato, n. 5185 del 2011, cit.

¹⁰ L'Italia ha ratificato tale Convenzione con l. 3 marzo 2009, n. 18.

1998, in base al quale il principio dell'evidenziazione della situazione economica del solo assistito rappresenterebbe soltanto uno degli scopi del d.p.c.m. previsto (e non emanato) dalla disposizione *de qua*, il cui ulteriore obiettivo è altresì quello di «favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza».

Si tratterebbe, secondo la Corte, di finalità tra loro potenzialmente divergenti, «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»¹¹. Ragion per cui, mancando il decreto di attuazione, che avrebbe dovuto sciogliere il nodo legato ai limiti di applicazione della norma in esame (ad es., chiarendo per quali caratteristiche del servizio si debba tenere conto della situazione del solo assistito; con riferimento a quali prestazioni; per quali categorie di soggetti), legittimamente la Regione Toscana avrebbe scelto di includere i familiari del degente nel calcolo della quota di compartecipazione al costo delle prestazioni.

Detto in altri termini, il contenuto della norma statale risulterebbe carente proprio sotto il profilo dell'individuazione delle prestazioni da erogare, mentre la necessità di garantire l'uniformità nella fruizione dei diritti civili e sociali potrebbe essere invocata solo «in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione»¹². Sì che, prosegue il giudice delle leggi, il criterio dell'evidenziazione della situazione economica dell'assistito non costituisce un livello essenziale di assistenza sociale¹³.

Tali argomentazioni paiono poco convincenti: infatti, se è vero che il d.p.c.m. non è mai stato emanato, ciò tuttavia non ha impedito in innumerevoli casi ai giudici amministrativi di individuare con precisione a quali prestazioni – nonché a quali categorie di soggetti – si riferisse il cit. co. 2-ter e, conseguentemente, di dichiarare illegittime la pretesa delle amministrazioni di coinvolgere le famiglie, oltre che gli assistiti, nella compartecipazione al costo dei servizi.

Questo assunto, del resto, trova ampio riconoscimento nella richiamata Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, che mira a eliminare le barriere che il disabile incontra nel corso della propria vita e dispone il principio della valorizzazione della dignità intrinseca, dell'autonomia individuale e dell'indipendenza del medesimo, «anche se ciò può comportare un aggravio economico per gli enti pubblici»¹⁴. Il trattato in esame assume peraltro il carattere di parametro interposto, entrando nell'ordinamento interno per il tramite del limite degli «obblighi internazionali» di cui all'art. 117, co. 1, Cost.; con il conseguente obbligo, da parte delle leggi statali e regionali, di rispettarne rigorosamente i contenuti¹⁵.

Un ulteriore argomento utilizzato dalla Corte per ribadire l'infondatezza della questione sollevata fa leva sul fatto che, nella materia dei servizi sociali, lo Stato non avrebbe esercitato organicamente la propria competenza ex art. 117, co. 2, lett. m), Cost.; ciò sarebbe anche confermato dalla diminuzione degli stanziamenti relativi al Fondo per le non autosufficienze, «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»¹⁶.

Invero, sostenere che la mancanza dei LIVEAS legittima le Regioni a legiferare nel modo in cui ritengono più opportuno vuol dire frustrare ogni esigenza di uniformità nel godimento del diritto all'assistenza.

¹¹ Sent. n. 296 del 2012.

¹² *Ibid.* Come ha osservato E. BALBONI (*Gli standard strutturali delle istituzioni di assistenza tra livelli essenziali e principi fondamentali*, in *Giur. cost.* 2007, 4334), la Costituzione ancora la competenza di cui all'art. 117, co. 2, lett. m), Cost., al concetto di prestazioni, «imperniandola così sulle attività di servizio poste in essere, finanziate o comunque controllate dai pubblici poteri a vantaggio degli interessati». Su questo tema, cfr. anche L. CUOCOLO, *Livelli essenziali: allegro, ma non troppo*, *ibidem* 2006, 1264 ss.

¹³ Sul tema dei LIVEAS, *ex plurimis*, cfr. A. MARZANATI, *Il ruolo dello Stato nel policentrismo repubblicano: l'assistenza sociale*, in *La tutela multilivello dei diritti sociali*, I, a cura di E. BALBONI, Napoli 2008, 257 ss.; F. PIZZOLATO, *La procedura per la determinazione dei livelli essenziali di assistenza sociale*, *ibid.*, 309 ss.; C. BUZZACCHI, *Cittadinanza e Liveas*, *ibid.*, 345 ss.; S. LA PORTA, *Liveas e posizioni giuridiche soggettive degli utenti*, *ibid.*, 393 ss.

¹⁴ Cons. Stato, n. 5185 del 2011, cit.

¹⁵ A tal proposito, cfr. sent. n. 236 del 2012, con la quale il giudice delle leggi ha affermato che la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità «vincola l'ordinamento italiano con le caratteristiche proprie del diritto dell'Unione europea, limitatamente agli ambiti di competenza dell'Unione medesima, mentre al di fuori di tali competenze costituisce un obbligo internazionale, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.». Come ha sostenuto F. SORRENTINO (*Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Dir. pubbl. comp. ed europeo*, 2002, 1355), il rispetto dell'obbligo internazionale «prescinde dall'an come dal quando esso sia recepito nell'ordinamento interno e dalla stessa osservanza delle norme costituzionali relative ai procedimenti di formazione della volontà statale nei rapporti internazionali».

¹⁶ Sent. n. 296 del 2012.

E significa anche, in assenza della perequazione finanziaria della spesa assistenziale, lasciare le autonomie libere di disciplinare le prestazioni, le condizioni di accesso e i costi, con il rischio concreto di forti disuguaglianze tra Regioni più e meno ricche.

Tra l'altro, così argomentando, il giudice delle leggi è parso contraddire la propria precedente giurisprudenza, secondo la quale, ogni volta che lo Stato fissa una disciplina rivolta a proteggere situazioni di debolezza della persona, dette norme, «benché incidano sulla materia dei servizi sociali e di assistenza, di competenza residuale regionale, devono essere ricondotte, anche alla luce dei principi fondamentali degli art. 2 e 3, comma 2, Cost., nell'ambito dell'art. 38 Cost. e dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost.»¹⁷. Rientra infatti nei compiti del legislatore nazionale garantire «il diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno»¹⁸, nonché «stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative»¹⁹.

Il fine, diceva la Corte nel 2010, in un contesto fortemente influenzato dal clima di crisi, è assicurare «il nucleo irriducibile di questo diritto fondamentale»²⁰. Il punto è che i medesimi problemi economico-finanziari aleggiavano anche nella sentenza n. 296 del 2012, ma questa volta non per attrarre gli interventi dalle Regioni allo Stato, bensì per spostare i costi delle prestazioni dalla fiscalità generale alle famiglie (*rectius*, non a tutte le famiglie, ma solo a quelle con disabili o anziani non autosufficienti a carico). È quasi come se l'amplificazione della crisi avesse accresciuto gli effetti di erosione dei principi costituzionali.

4.

Con la sentenza n. 297 del 2012, il giudice delle leggi dichiara l'incostituzionalità dell'art. 5 del decreto "salva Italia" nella parte in cui non ha stabilito che il d.p.c.m. per la revisione delle modalità di determinazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (Isee) venga adottato previa intesa con la Conferenza Unificata.

In sintesi, la norma in esame ha previsto: a) l'emanazione di un d.p.c.m. per la revisione dell'Isee, che avrebbe abrogato il d.lgs. n. 109 del 1998 e il d.p.c.m. n. 221 del 1999 (recante il regolamento per l'applicazione dell'Isee); b) la definizione, attraverso d.m., delle modalità di rafforzamento del sistema dei controlli dell'Isee; c) la determinazione (sempre con d.m.) dei criteri di riassegnazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali dei risparmi derivanti dall'attuazione delle nuove disposizioni.

La Regione Veneto ha contestato questa normativa, lamentando, in particolare: l'assenza di un coinvolgimento delle Regioni nella procedura di definizione dell'Isee; l'illegittimità della norma (per eccesso di potere) nella parte in cui ha consentito la delegificazione al di fuori dell'art. 17 della l. n. 400 del 1988; il mancato coinvolgimento delle Regioni nella riallocazione dei risparmi statali.

Al riguardo, la Corte sostiene che, con l'art. 5 del decreto "salva Italia", lo Stato ha violato il principio di leale collaborazione. In particolare, muovendo dalla ricostruzione – *ante* e *post* riforma del Titolo V – dei rapporti tra Stato e Regioni in materia di servizi sociali, il giudice delle leggi sottolinea che «l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., pone, in tema di LIVEAS, una riserva di legge 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»²¹.

La normativa impugnata, prosegue la Corte, può certamente essere ricondotta alla competenza trasversale di cui all'art. 117, co. 2, lett. m), Cost., che incidendo fortemente sull'esercizio delle competenze legislative ed amministrative delle Regioni, è tale da «esigere che il suo esercizio si svolga attraverso moduli di leale collaborazione tra Stato e Regioni»²². Ragion per cui, poiché la determinazione dell'Isee, delle tipologie di prestazioni agevolate, nonché delle soglie di reddito di accesso alle prestazioni medesime incide sulla competenza residuale regionale in materia di servizi sociali, allora l'intesa diventa necessaria.

¹⁷ Sent. n. 10 del 2010. Al riguardo, cfr.: A. RUGGERI, "Livelli essenziali" delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2010), nel *Forum Quad. cost.*, 2010; F. PIZZOLATO, La "social card" all'esame della Corte costituzionale, in *Riv. dir. sicurezza sociale* 2010, 349 ss.; C. PANZERA, I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione, in *Le Regioni* 2010, 941 ss.

¹⁸ Sent. n. 10 del 2010, cit.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ Sent. n. 297 del 2012.

²² *Ibid.*

Per completezza, va osservato che, interpellata al riguardo, nella seduta del 24 gennaio 2013 la Conferenza Unificata ha espresso la mancata intesa sullo schema del d.p.c.m. previsto dall'art. 5 del decreto "salva Italia". L'omesso raggiungimento dell'accordo ha reso impossibile l'adozione del d.p.c.m., dato il ricorrere dell'immediata scadenza elettorale e tenuto altresì conto che, se anche il Governo uscente avesse deciso di procedere comunque con una deliberazione motivata, avrebbe tuttavia dovuto ottenere il parere delle Commissioni parlamentari competenti.

Con riguardo invece alla seconda questione sollevata (concernente il fatto che la norma impugnata avrebbe assegnato a un d.p.c.m., nemmeno qualificato come di natura regolamentare, la forza di modificare una disciplina stabilita da fonti primarie, attuando così una sostanziale delegificazione spuria, cioè non riconducibile all'art. 17, co. 2, l. n. 400 del 1988²³), il giudice delle leggi afferma la cessazione della materia del contendere in virtù dello *ius superveniens* di cui all'art. 23, co. 12-bis, del decreto sulla *spending review*²⁴, che ha espressamente subordinato l'abrogazione della previgente normativa sull'Isee al decorso di trenta giorni dalla data di approvazione del nuovo modello di dichiarazione sostitutiva unica.

Infine, sul problema della riassegnazione dei risparmi ottenuti in conseguenza della modifica dell'Isee, la Corte sostiene che: da un lato, sussiste la competenza esclusiva statale in tema di sistema contabile e finanziario dello Stato (ex art. 117, co. 2, lett. e, Cost.); dall'altro, invece, la materia *de qua* non incide su alcuna delle attribuzioni regionali. Pertanto, in quest'ultimo caso non vi sarebbe nessuna violazione del criterio collaborativo.

5.

Occorre a questo punto svolgere alcune considerazioni di sintesi.

In prima battuta, va osservato che le due pronunce paiono fornire una differente definizione di LIVE-AS.

Si è già detto che nella sentenza n. 296 il giudice delle leggi afferma che, in assenza del decreto attuativo previsto dall'art. 3, co. 2-ter, del d.lgs. n. 109 del 1998, il principio dell'evidenziazione della situazione economica dell'assistito risulta carente nell'individuazione delle prestazioni da erogare: *ergo*, indicare un metodo di calcolo del reddito per l'accesso ai servizi agevolati non è di per sé sufficiente a integrare un livello essenziale assistenziale, dovendo quest'ultimo inerire specifiche prestazioni o, comunque, «standard strutturali e qualitativi di prestazioni»²⁵.

Invece, con la decisione n. 297 la Corte sembra fare riferimento a un'ulteriore (e antitetica) nozione di livello essenziale. Qui viene in rilievo una norma – l'art. 5 del decreto "salva Italia" – che rinvia a un successivo d.p.c.m. di riforma dell'Isee, introducendo indicatori diversi in ragione delle differenti tipologie di prestazioni da erogare e fissando le relative soglie di reddito. Su questa premessa, si sostiene che «[l]a norma impugnata, pertanto, costituisce espressione dell'esercizio della competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di LIVEAS, ai sensi dell'art. 117, secondo comma lettera m), Cost.»²⁶. Dunque, in quest'ultimo caso l'indicazione di un metodo di calcolo per l'accesso alle prestazioni parrebbe costituire un livello essenziale.

Il ragionamento non convince. Difatti, delle due l'una: o individuare un criterio di calcolo per l'accesso alle prestazioni è livello essenziale, e allora anche il principio dell'evidenziazione economica del reddito dell'assistito rappresenta un livello essenziale (sì che la legge Toscana – così come tante altre leggi regionali – sarebbe incostituzionale); oppure non lo è, ma allora nemmeno l'art. 5 del decreto "salva Italia" può farsi ricadere nella nozione di LIVEAS.

Il problema non è soltanto formale, posto che, dalla corretta qualificazione del principio di cui all'art. 3, co. 2-ter, del d.lgs. n. 108 del 1998, discendono una serie di conseguenze rilevanti: da un lato la legittimità (o l'illegittimità) di numerose normative – legislative e regolamentari – regionali e comunali; dall'altro, le modalità attraverso le quali la Repubblica intende attuare il principio solidaristico e quello di uguaglianza so-

²³ Come ha osservato M. MASSA, *L'impugnazione dei regolamenti amministrativi*, in *Nel diritto* 2012, 981, «non c'è dubbio che le norme procedurali di cui all'art. 17 della legge n. 400 del 1988 si applichino sia agli atti governativi e ministeriali denominati regolamenti, sia a quelli che non sono espressamente qualificati in questo o altro modo e, però, hanno contenuto normativo». Ampi riferimenti giurisprudenziali sono contenuti in *ibidem*, nota 3. Diffusamente, sui vizi delle norme delegificanti, cfr. Id., *Regolamenti amministrativi nel processo*, Napoli 2011, 176 ss.

²⁴ Si tratta del noto d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni in l. 7 agosto 2012, n. 135.

²⁵ *Ex plurimis*, cfr. sent. 203 del 2012, 322 del 2009, nn. 50 e 168 del 2008.

²⁶ Sent. n. 297 del 2012.

stanziale nel godimento del diritto all'assistenza; senza dimenticare, infine, che su tali questioni (*rectius*, sulla legittimità di svariati regolamenti regionali e comunali) pende tuttora un enorme contenzioso dinanzi ai giudici amministrativi.

Inoltre, se si ragiona nell'ottica della prima pronuncia, il fatto che lo Stato non abbia mai esercitato le proprie attribuzioni in materia di servizi sociali ex art. 117, co. 2, lett. m), Cost., porterebbe con sé come conseguenza l'impossibilità di ricondurre a siffatta competenza trasversale le norme sull'Isee: non solo quelle vigenti (il d.lgs. n. 109 del 1998 e il d.p.c.m. n. 221 del 1999), ma anche quelle previste dall'art. 5 del decreto "salva Italia". Viceversa, se si segue il filo conduttore della seconda decisione, l'art. 5 costituirebbe espressione dell'esercizio della potestà esclusiva statale sui LIVEAS; ma allora, ancora una volta, anche il decreto del 1998 sarebbe da considerarsi livello essenziale.

Quest'ultima interpretazione sembrerebbe tra l'altro trovare testuale conferma nello schema di regolamento per la riforma dell'Isee predisposto dal Governo Monti, che all'art. 2, co. 1, così testualmente dispone: «[l]a determinazione e l'applicazione dell'indicatore ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate, nonché della definizione del livello di compartecipazione al costo delle medesime, costituisce livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione».

Anche leggendo la relazione illustrativa alla predetta proposta non paiono esservi dubbi di sorta, tanto che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ribadisce che la considerazione dell'Isee quale livello essenziale è «già implicita nella definizione originaria di strumento di valutazione nazionale attraverso criteri unificati [...]. Non si tratta pertanto di una innovazione sostanziale»²⁷. Non solo: addirittura, il Governo richiama la prima delle sentenze (la n. 1607 del 2011) con cui il Consiglio di Stato ha annoverato l'art. 3, co. 2-ter del d.lgs. n. 109 del 1998 tra i LIVEAS. Orientamento questo smentito dal giudice delle leggi con la decisione n. 296 (del dicembre 2012), cioè poco tempo prima rispetto alla pubblicazione della menzionata relazione illustrativa (del febbraio 2013).

Evidentemente, non essendovi omogeneità sul piano normativo e giurisprudenziale, il quadro rimane non poco intricato. In attesa di un intervento del legislatore oramai non più procrastinabile²⁸, che sperabilmente addossi non sulle famiglie più sfortunate (ma, ad esempio, sulla fiscalità generale) il peso della non autosufficienza, spetta alle Regioni definire i criteri di compartecipazione al costo dei servizi. Nel frattempo, mancando ogni garanzia di uniformità nel diritto all'assistenza²⁹ e in assenza di risorse, queste ultime continueranno a scaricare sulle famiglie – e lo faranno in modo disomogeneo, con differenze significative tra territori più e meno ricchi – i relativi oneri. Dando conferma all'assunto secondo cui «casse vuote e amministrazioni a pezzi rendono una burla i diritti sanciti sulla carta»³⁰.

²⁷ V. *Rapporto ISEE 2012*, cit., 13.

²⁸ Come sostiene M. AINIS (*I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, a cura di A. PACE, I, Milano 1999, 38), il compito di riequilibrare le posizioni di svantaggio non spetta alla Corte, bensì alla politica. Difatti, «un organo di garanzia come la Corte ha per vocazione di razionalizzare l'ordinamento vigente, ma non gli si può chiedere di progettare il futuro».

²⁹ Secondo L. TRUCCO (*Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Trapani, 8-9/6/2012, in www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/09/TruccoDEF.pdf, 57-58), la Corte dovrebbe garantire l'uniformità dei criteri di accesso alle prestazioni su tutto il territorio nazionale, riconducendoli alla categoria degli standard strutturali e qualitativi delle prestazioni. A questo proposito, E. VIVALDI (*I diritti sociali tra stato e regioni: il difficile contemperamento tra principio unitario e promozione delle autonomie*, *ibid.*, in www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/09/VivaldiDEF.pdf, 39), parla di «un quadro di riforma delle relazioni finanziarie tra livelli di governo ancora incompleto».

³⁰ V. S. HOLMES, C.R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, a cura di C. FUSARO, Bologna 2000, 214 (ed. orig. *The Costs of Rights, Why Liberty Depends on Taxes*, New York 1999).