

## EDITORIALE

I dilemmi irrisolti delle politiche di contrasto alla povertà. Solo centralismo?

### 1. Un trend europeo di centralizzazione

L'aspirazione a creare misure atte a contrastare il fenomeno della povertà e, soprattutto, della povertà estrema – una piaga che non risparmia neppure le società più opulente creando un vulnus, spesso molto visibile, nei nostri contesti sociali e nelle nostre coscienze – è di lunga data e lo è anche in assenza di uno specifico mandato di derivazione costituzionale.

In Europa, ad esempio, pur in palese mancanza – almeno fino al Trattato di Amsterdam – di competenze in materia, fin dalle origini si è manifestata questa tendenza: la Dichiarazione di Messina del 3 giugno 1955 firmata dai governi di Germania, Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo e Olanda, si apre infatti con l'affermazione secondo cui «la creazione di una unità europea deve essere perseguita con la creazione di istituzioni comuni, l'unificazione delle economie nazionali, la creazione di un mercato comune e la graduale armonizzazione delle politiche sociali degli stati aderenti», i quali rimangono ancora oggi gli attori principali e i gelosi custodi di queste politiche.

Molti sono stati i tentativi delle istituzioni europee di incidere in questo settore, superando le resistenze presenti a livello nazionale. Esse hanno perseguito questo scopo tramite il finanziamento di programmi intesi a combattere la povertà, a partire dal primo di questi, posto in essere nel 1972 a seguito dell'accordo raggiunto al Summit di Parigi tra i Capi di Stato e di Governo e successivamente rifinanziato – seppur con scarso successo – tra il 1975 e il 1994 con altri tre analoghi programmi. Al di là degli esigui successi, questi programmi hanno avuto il merito di creare convergenza sulla definizione di povertà nelle sue tre declinazioni: at risk of poverty (coloro che hanno un reddito inferiore al 60% del reddito medio nazionale); severely materially deprived (non in grado di pagare 4 voci di una lista di 12) e living in a household with a very low work intensity (qualora gli adulti presenti nel nucleo familiare lavorino sotto il 20% della propria capacità lavorativa). Sul piano dei fatti, tale fenomeno si presenta imponente. Va, infatti, ricordato che nel 2012, 124,2 milioni di persone,

cioè il 24.8% della popolazione europea (28 Stati) si trovava in una di queste condizioni, con una percentuale che andava dal quasi 50% della Bulgaria al 15% dell'Olanda. Negli ultimi anni si è registrato poi un considerevole aumento nei Paesi dell'eurozona della quota di popolazione in stato di povertà assoluta, la seconda delle condizioni indicate: mentre prima dell'inizio della crisi economica si registrava una soglia del 21,7%, nel 2016 si è raggiunto il picco del 23,1% di popolazione in stato di povertà assoluta. Analogamente, le stime relative alle persone a rischio povertà segnalano un aumento dal 5,9% al 6,6%. Appare, peraltro, importante segnalare che in tale trend europeo di aumento della fascia di popolazione in stato di povertà si colloca anche l'esperienza italiana: secondo i dati presentati dalla Corte dei conti nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica relativo al 2018 nell'anno 2016 si registrava una quota di popolazione in stato di povertà assoluta pari al 7,9% della popolazione italiana (ossia quattro milioni e settecentomila persone), a fronte dei dati antecedenti alla crisi economica dai quali risultava una soglia pari al 3,6%. Quanto, invece, alle persone a rischio povertà o esclusione sociale si segnala il raggiungimento della soglia del ben 30% della popolazione.

A fronte di tale fenomeno e pur nella consapevolezza della necessità di «fare qualcosa» per porre rimedio al problema, le istituzioni europee hanno dovuto combattere contro gli Stati nazionali che accusavano la UE di eccesso ingiustificato e infondato di centralismo in relazione ai primi programmi europei di contrasto alla povertà. Chiamata in causa a dirimere tali conflitti, la Corte di Giustizia ha dovuto – forse anche un po' contro voglia – dare ragione agli Stati. Se in una prima sentenza, nella causa 106/1996 sollevata dalla Gran Bretagna, la Corte ha riscontrato l'incompetenza della Commissione nell'aggiudicare fondi per progetti destinati a contrastare l'esclusione sociale, in seguito è stata la volta della Germania che ha contestato con successo il Regolamento n. 3730/1987, attraverso il quale – in contrasto con la competenza degli Stati Membri in materia di sicurezza sociale – l'Unione destinava parte dei residui alimentari a persone in povertà estrema così sottraendo fondi alla Politica Agricola Comune. To make a long story short, oggi possiamo dire che l'Europa ha trovato i mezzi per fare le proprie politiche in materia, pur nel rispetto delle competenze statali: e, infatti, dopo i fallimenti della Strategia di Lisbona, accertati dai documenti della Commissione nel 2010, nella nuova Strategia Europa 2020 l'Unione ha fissato tra i suoi scopi quello di ridurre entro il 2020 di 20 milioni il numero dei poveri e, a tal fine, ha stabilito l'obbligo per gli Stati di impiegare il 20% del Fondo Sociale Europeo per

combattere la povertà. Per quanto riguarda infine la povertà alimentare, non più finanziata con i fondi della Politica Agricola, essa viene contrastata con uno specifico Fondo, istituito ad hoc dal Consiglio e gestito dagli Stati Membri.

## 2. Centralizzazione anche a livello nazionale?

Come si può evincere da queste note introduttive, la questione del contrasto alla povertà finisce per interferire con il riparto delle competenze tra i diversi livelli di governo e per riportare al centro, pur con tutta la collaborazione necessaria per l'attuazione delle relative misure, le decisioni fondamentali in materia, soprattutto quando non si tratta di garantire prestazioni – che in Italia sono sempre state il tallone d'Achille delle politiche assistenziali – bensì di offrire sostegni monetari ai bisognosi.

La spesa sociale italiana, pur presentando negli ultimi anni un livello pro capite inferiore alla media europea, appare fortemente caratterizzata dalla spesa per il comparto previdenziale ed assistenziale: infatti, secondo i dati elaborati dalla Corte dei Conti nella già citata relazione, quasi il 50% delle uscite correnti al netto degli interessi è riconducibile a tale settore. Ciononostante, si registra una significativa prevalenza della spesa previdenziale a scapito di quella assistenziale, sebbene sia doveroso segnalare come quest'ultima abbia registrato una crescita significativa negli anni più recenti al fine di fronteggiare le conseguenze della situazione economico-finanziaria del Paese e l'incremento della quota di popolazione in stato di povertà assoluta.

La prevalenza della spesa previdenziale discende dalla scarsa comprimibilità delle prestazioni pensionistiche e rappresenta un dato fortemente influenzato dai fattori demografici e dal tasso di invecchiamento della popolazione italiana. Una simile spiegazione, tuttavia, non ha nulla a che fare con il disposto costituzionale che, all'art. 38, pone politiche assistenziali e politiche previdenziali sullo stesso piano (benché genericamente riferite rispettivamente a «lavoratori» o a «inabili al lavoro») mentre, sul piano delle competenze, colloca la legislazione assistenziale tra le materie esclusive regionali tanto che, in un momento in cui sembrano prevalere tendenze alla differenziazione, i documenti in materia tacciono sulle funzioni assistenziali, al di fuori delle materie concorrenti e di quelle materie esclusive su cui si possono attivare i procedimenti previsti dall'art. 116, comma 3 della Costituzione.

Ora, benché per Costituzione si sia in presenza di una materia esclusiva regionale, abbiamo assistito in questi ultimi 20 anni a una progressiva centralizzazione delle scelte in materia, a partire cioè dalla prima sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento introdotto dal d.lgs. 18 giugno 1998, n. 237, esteso a livello nazionale dalla l. 328/2000 e abrogato a partire dal 31 dicembre 2004 dal d.l. 25 ottobre 2002, n. 236, convertito, con modificazioni, nella l. 27 dicembre 2002, n. 236. La giurisprudenza costituzionale sul tema, a sua volta, nel respingere le doglianze di illegittimità di queste misure avanzate dalle Regioni, ha adottato un approccio che si potrebbe definire bifronte: nella nota sent. 10/2010 riguardante la costituzionalità della legge istitutiva della c.d. carta acquisti, la Corte ha, da un lato, evocato la (temporanea) congiuntura economica particolarmente negativa quale fattore a sostegno dell'intervento del legislatore nazionale, quasi si trattasse di porre rimedio ad una emergenza temporalmente limitata ma, dall'altro, ha identificato il fondamento costituzionale di tale intervento nella tutela della dignità di soggetti in un particolare stato di bisogno: un diritto fundamentalissimo (e quindi da tutelare in modo permanente) che giustificava l'accentramento delle competenze in capo allo Stato (e il parallelo restringimento dell'autonomia regionale) affinché si realizzasse una tutela uniforme (ma anche appropriata e tempestiva) su tutto il territorio nazionale.

Tale scelta di compatibilità costituzionale non rappresenta, come noto, un unicum italiano: ad analoga conclusione è pervenuta la giurisprudenza costituzionale tedesca nella coeva decisione riguardante la quarta legge per i servizi al lavoro (la c.d. decisione Hartz IV), basata su precise stime del fenomeno e, di conseguenza, su una valutazione circostanziata della ragionevolezza della scelta compiuta dal Parlamento in tutte le sue sfaccettature (l'esistenza di un interesse generale, l'analisi della situazione di fatto, i rischi sociali e la proporzionalità della misura).

Una differente ricostruzione è, invece, presente nell'ordinamento spagnolo là dove il Tribunal Constitucional, dapprima con sentenza 41/2016 e ribadendo il principio in numerose sentenze successive, si è pronunciato sulle questioni di legittimità costituzionale riguardanti la l. n. 27 del 2013 recante la disciplina in materia di razionalizzazione e sostenibilità dell'amministrazione locale.

In particolare, il Tribunale costituzionale nella sentenza 41/2016 e nella successiva giurisprudenza ha affermato che lo Stato può attribuire o sopprimere competenze specifiche a livello locale solo nelle materie in cui

esso stesso goda di competenza. Là dove, invece, si riscontrino materie di competenza autonoma, solo le Comunità autonome saranno competenti a decidere in materia. Tale pronuncia individua, dunque, per quanto riguarda l'ordinamento spagnolo un limite ben preciso al riaccentramento delle competenze ed all'intervento del legislatore statale, affermando la prevalenza della scelta costituzionale per un modello di Stato decentrato rispetto alle ragioni della sostenibilità finanziaria.

### 3. Gli interventi regionali

Le affermazioni della nostra Corte che, tramite le argomentazioni ricordate, ha molto enfatizzato il ruolo dello Stato a tutela della dignità umana e la conseguente necessità di realizzare interventi uniformi nel Paese, almeno – si dovrebbe aggiungere – a tutela di un livello essenziale quale è la sopravvivenza materiale, non hanno impedito ad alcune Regioni di intervenire in materia, pur secondo logiche differenti e prestazioni indirizzate a platee differenziate, tutto il contrario di quella uniformità che dovrebbe caratterizzare i livelli essenziali delle prestazioni.

La Regione Campania, con legge regionale n. 2 del 2004, ha previsto una forma pur limitata di sostegno al reddito per persone disagiate. Tale strada è stata seguita dal Friuli Venezia Giulia con l'approvazione della legge regionale n. 6 del 2006 e dalla Regione Sardegna, la cui legge regionale n. 23 del 2005 di riforma del sistema assistenziale prevedeva l'istituzione di una forma di reddito minimo per alcune categorie di bisognosi. Va ancora ricordato il Reddito di solidarietà attivato in Emilia-Romagna ed il programma Reddito di autonomia della Lombardia. A sua volta, la Regione Lazio con legge regionale n. 4 del 2009 aveva previsto l'erogazione di un reddito minimo garantito a favore di disoccupati, inoccupati o precariamente occupati, esperimento quest'ultimo che ha avuto la durata di un unico anno dopodiché, dapprima con il D.G.R. n. 645/2011 e successivamente con D.G.R. n. 402/2013, sono state previste differenti tipologie di interventi finalizzati al contrasto della povertà e dell'esclusione sociale. Inattuate sono restatesi, invece, le previsioni della legge regionale n. 41 del 2005 della Regione Toscana, là dove si riconosceva alla Regione il potere di introdurre un reddito di cittadinanza sociale.

Si può da ultimo ricordare che la Puglia ha istituito già da due anni e mezzo il c.d. Reddito di Dignità (ReD) finanziato con fondi europei, che a novembre 2018 avrebbe sostenuto 20 mila persone nella ricerca del lavoro; secondo il Presidente di questa Regione tale forma di sostegno al

reddito dovrebbe essere presa ad esempio per il Reddito di Cittadinanza proposto dall'attuale Governo. Tutti questi interventi mostrano la volontà delle Regioni di diventare co-protagoniste dell'impresa volta a creare una misura «universale» per il contrasto alla povertà. Tali iniziative, pur lodevoli, necessitano però di un coordinamento, sia sul piano orizzontale (tra proposte regionali) sia su quello verticale (con gli interventi predisposti dal Governo nazionale), per evitare le dispersioni e le inefficienze che ancora oggi si registrano.

In relazione a quest'ultimo profilo, infatti va detto che l'aumento di tali forme di spesa, soprattutto se erogate da vari livelli di governo non coordinati tra loro, benché apprezzabile, non determina necessariamente una riduzione del disagio sociale, giacché le prestazioni possono essere distribuite in maniera non funzionale. Pertanto, a latere, sarebbe opportuno introdurre meccanismi di verifica in ordine ai target quantitativi di spesa, nonché di valutazione sulla congruità delle risorse impegnate nei diversi programmi di spesa e dei risultati raggiunti. La missione dei prossimi anni potrebbe, infatti, essere la riqualificazione queste modalità di spesa delle risorse pubbliche, come ha anche ricordato la Corte dei Conti nella relazione sopra ricordata.

#### 4. La legge 33/2017 e i decreti attuativi

A livello statale, negli anni della crisi economica, sono state adottate misure settoriali volte ad alleggerire, ma selettivamente, il peso della crisi (bonus bebè, bonus famiglia, bonus energia elettrica, bonus baby sitter, bonus IRPEF degli 80 euro in busta paga ecc.), mentre tutti gli sforzi si sono concentrati sulla lotta alla disoccupazione. Anche a questo scopo una parte significativa dei Fondi Europei attribuiti alle Regioni è stata spostata al centro ed è stata destinata al sostegno al reddito dell'ingente numero di disoccupati. Di emergenza in emergenza, dunque, il nostro Paese sembra non aver avuto modo di creare una misura di contrasto alla povertà di carattere «universale» (le virgolette sono d'obbligo perché è di tutta evidenza che l'universalità in questo settore – come del resto in molte politiche sociali – viene sensibilmente ridotta tramite la definizione dei requisiti di accesso alle misure stesse, che la rendono di fatto una politica selettiva e, di nuovo, decisa dal potere centrale, detentore delle decisioni in materia finanziaria).

Tale situazione di stallo si è potenzialmente sbloccata grazie alla legge delega 33/2017 con la quale è stato istituito il c.d. Reddito di inclusione

sociale con lo scopo di operare un riordino del sistema delle prestazioni assistenziali delineatosi nel tempo, ottemperando così alle indicazioni provenienti dall'Europa e in linea con le scelte compiute dai Paesi partner, tutte miranti a semplificare, rendere omogenei e, per quanto possibile, universali gli interventi. La legge delega prevede che l'esercizio della stessa sia preceduto da una intesa con le Regioni, intesa che è stata sottoscritta il 6 luglio 2017, mentre il relativo decreto legislativo 147/2017 è stato emanato il 29 agosto dello stesso anno. A sostegno di tali misure, nella legge di bilancio del 2018, è stato incrementato il Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

Parallelamente, in forza di una circolare INPS del 22 novembre 2017, il Reddito di Inclusione attiva che era stato introdotto dalla legge in via di prima applicazione, è stato sostituito, a partire dal 1° gennaio 2018, dal c.d. ReI (Reddito di inclusione sociale). Quest'ultimo consta di una carta acquisti emanata dalle Poste su input dell'INPS a fronte della relativa richiesta presentata presso i Comuni di residenza, i cui servizi sociali devono predisporre anche il connesso piano personalizzato per il reinserimento sociale e nel mondo del lavoro.

Come base costituzionale a sostegno delle scelte nazionali è stata invocata la clausola sui livelli essenziali, ormai posta a fondamento di una serie di interventi non necessariamente riconducibili solo a «prestazioni». Il trend in questo senso è sicuramente presente nelle scelte del nostro Paese, dove anche la normativa sull'ISEE (prima grazie alla giurisprudenza della Corte costituzionale, recepita in seguito nel d.P.C.M. n. 159 del 2013) è stata fatta rientrare sotto questa clausola così come lo sono molti dei requisiti di natura organizzativa introdotti per l'erogazione dei servizi sanitari (es. obbligo di riduzione delle liste di attesa ... e molto altro ancora). Di conseguenza, quando si parla oggi di livelli essenziali di assistenza sociale si tende a ricomprendere le condizioni generali richieste per erogare le connesse prestazioni. Se questo fenomeno si giustifica/si comprende data la estrema eterogeneità dei bisogni in campo assistenziale (anche a motivo della eterogeneità della distribuzione e della tipologia del bisogno a livello territoriale), ad un tempo, esso si presenta carico di problematicità per l'effetto di contrazione dello spazio di decisione autonoma delle Regioni che si produce con l'ampliarsi del senso della clausola costituzionale. E tale contrazione non sempre è controbilanciabile tramite la partecipazione a mezzo di intesa o parere delle Regioni alla determinazione di tali livelli, soprattutto in presenza di «prestazioni» di tipo monetario.

In ottemperanza al dettato costituzionale e alla legge delega, il decreto legislativo in esame determina dunque, anch'esso, «livelli essenziali di prestazioni», di cui il beneficio economico diviene parte integrante insieme alla seconda componente prevista dalla norma, secondo cui il nucleo familiare beneficiario deve essere assistito da una valutazione multidimensionale del bisogno dalla quale discende la redazione di un piano personalizzato finalizzato al reinserimento sociale e lavorativo.

Ora, se si affiancano i diversi provvedimenti che hanno come base competenziale la determinazione dei livelli essenziali, si possono identificare varie forme di commistione tra gli stessi; si pensi all'intreccio che deriva dalla coesistenzialità di prestazioni in ambito di assistenza sociale e prestazioni inerenti al diritto alla salute ossia, nel caso specifico, al rapporto complesso che si instaura tra le condizioni di accesso al ReI e i servizi denominati «essenziali» dal decreto del 12 gennaio 2017 con cui si è finalmente provveduto all'aggiornamento (tanto auspicato anche dalle stesse Regioni) dei livelli di assistenza sanitaria. Al ReI accedono, infatti, famiglie in cui sia presente un minore, una donna incinta o un disabile, tutti soggetti destinatari dei servizi assistenziali territoriali secondo quanto definito dal decreto sui LEA sopra citato.

Ne consegue che lo strumento dell'intesa con le Regioni non dovrebbe più essere solo un momento risarcitorio a fronte della perdita di competenze proprie, ma un vero e proprio momento di concertazione, anche di tipo finanziario, in cui si provvede a ricondurre ad unità un sistema che, da qualunque parte lo si guardi, presenta intrecci e sovrapposizioni che necessitano una seria razionalizzazione.

È la natura stessa della materia di cui qui si discute a chiedere che quest'ultima vada strutturata in modo ampio e globale e non settorialmente, come spesso si è fatto nel nostro Paese, comprendendo tutti gli aspetti che fanno capo ad un moderno sistema di sicurezza sociale in cui anche le Regioni giochino un ruolo da protagoniste. Attualmente invece le Regioni, pur formali co-decisorie col Governo in quanto titolari del potere di sottoscrivere l'intesa, restano imbrigliate in una sostanziale posizione di subordinazione poiché lontane dal poter incidere sulle decisioni di natura finanziaria che costituiscono l'aspetto dominante per l'attuazione di una forma qualunque di reddito per i bisognosi, sia esso l'attuale ReI sia esso il futuro Reddito di cittadinanza.



E, infatti, secondo l'art. 14, comma 6, del d.lgs. 147/2017 potranno integrare il ReI con riferimento ai propri residenti e solo a valere su risorse regionali, con misure volte ad ampliare la platea dei beneficiari o incrementando l'ammontare del beneficio. Ciò posto, è evidente che il problema di un esercizio effettivo di autonomia si sposta a monte ed implica una riflessione sullo stato delle finanze regionali e del riparto delle risorse pubbliche tra Stato e Regioni: in un momento storico in cui il tema del federalismo fiscale ha subito una pesante battuta di arresto e la discussione sulla autonomia finanziaria regionale è in stallo, è chiaro che misure di sostegno alla povertà «universali» (o di universalismo selettivo ma ad ampio spettro di beneficiari) non possono essere che di derivazione statale, residuando alle Regioni il solo potere graziosamente concesso di integrare – solo quantitativamente – scelte compiute altrove, con scarsi margini di manovra per adattare le scelte statali alla situazione dei propri territori e delle proprie popolazioni.

Peraltro, considerata l'esiguità delle risorse disponibili, anche in relazione al ReI appare necessario evidenziare (sempre nell'ottica di un'efficienza ed efficace erogazione delle prestazioni) l'importanza dei meccanismi di verifica della finalizzazione delle risorse (c.d. targeting). In particolare, come proposto anche dalla Corte dei Conti, sarebbe opportuno dotarsi di uno strumento di misurazione delle condizioni economiche delle famiglie, al fine di individuare i nuclei effettivamente vulnerabili.

## 5. Conclusioni

Il potenziale effetto negativo di quanto fin qui esposto sulle competenze regionali a motivo di un ampliamento degli interventi dello Stato non può certo prescindere da qualche considerazione conclusiva e pro futuro rispetto al Reddito di Cittadinanza, oggetto del c.d. «contratto di governo», oggi al centro di un'ampia e aspra discussione a livello nazionale e sovranazionale per la sua incompatibilità con i vincoli di bilancio imposti dalla UE al nostro Paese. L'idea avanzata in campagna elettorale è nota: 780 euro mensili per un anno a chi non raggiunge una determinata soglia di reddito e finalizzati al reinserimento dei maggiorenni che siano iscritti ai centri per l'impiego (che nel frattempo dovrebbero essere riformati) e che si impegnino a ricercare lavoro e prestino la propria disponibilità per lo svolgimento di attività di pubblica utilità.

Al presente non sono chiare le condizioni a cui si potrà attivare tale misura visto che il relativo disegno di legge non è ancora stato presentato in

Parlamento. Basandosi sulle fonti disponibili, il Reddito di cittadinanza non pare presentare sostanziali differenze rispetto alle precedenti misure, almeno sul piano procedurale, discostandosi però da queste ultime per l'idea di fondo che mira a creare una misura ben finanziata ed estesa ad una ampia platea di beneficiari. L'apparato amministrativo destinato a concretizzare tale misura rispecchierà probabilmente le attuali modalità previste per il Reddito minimo di inserimento e, anche in questo caso, gli interventi regionali saranno presumibilmente di natura meramente integrativa. E, quindi, nihil sub sole novi per le Regioni.

Un altro tema aperto, che merita menzione in queste battute finali, è il Codice del Terzo Settore di cui al d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, che si presenta quale ulteriore fattore di centralizzazione delle funzioni e delle risorse, in grado pertanto di allontanare ancora di più le Regioni da una partecipazione attiva alle politiche assistenziali. Questa caratteristica del Codice è passata pressoché indenne dal vaglio della Corte costituzionale che pure non ha mancato di rilevarla *expressis verbis* affermando che (cito dal testo della sent. 185/2018) «la scelta del legislatore statale, nell'attuazione della delega di cui all'art. 5, comma 1, della legge n. 106 del 2016 (è) stata caratterizzata da una impostazione più accentrata di altre parimenti possibili».

Tale accentramento, che si riscontra nella scelta del legislatore statale di affidare ad un Organismo nazionale di controllo (ONC), avente – secondo la legge – la natura di fondazione con personalità giuridica di diritto privato, il compito di esercitare funzioni di indirizzo e di controllo sui Centri di servizio per il volontariato (CSV), non è stato sufficiente a fondare una dichiarazione di illegittimità come, a parere di chi scrive, si sarebbe dovuto fare accogliendo le doglianze delle Regioni ricorrenti (cioè la violazione da parte degli artt. 61, comma 2, 62, comma 7, 64 e 65 del d.lgs. 117/2017 degli artt. 3, 97, 114, 117, commi 3 e 4, 118, 120 Cost. e del principio di leale collaborazione). E, invece, per respingere tali doglianze, la Corte opera una problematica scissione tra le attività riconducibili al Terzo Settore, inquadrare in via generale quali «attività d'interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi, in attuazione del principio di sussidiarietà», e l'organizzazione preposta all'indirizzo e al controllo del settore stesso. Quanto alle attività svolte dal Terzo Settore, esse non configurerebbero una materia a sé stante ed unitaria, cosicché sarà necessario verificare caso per caso quale ambito materiale, di

competenza statale o regionale, venga in rilievo. E, tuttavia, nessuno dubita che molte delle materie svolte dal Terzo Settore siano afferenti alle Regioni, tanto anche la legge delega prevedeva un loro coinvolgimento nell'organizzare l'indirizzo e il controllo di tale ambito.

Se così stanno le cose, e se – in ogni caso – materie di interesse regionali (anche se non di esclusivo interesse regionale) vengono in rilievo tra le attività degli enti non profit, una esclusione delle Regioni dalla governance non pare ragionevole, come invece fa la Corte riconducendo tale aspetto alla materia «ordinamento civile» di competenza esclusiva statale. Sarebbe la natura privatistica degli enti su cui si esercitano le funzioni dell'Organismo nazionale di controllo, nonché la definizione normativa dello stesso quale fondazione di diritto privato, a giustificare quest'ultima affermazione della Corte. Il che appare assai problematico, visto che – come è ampiamente noto – la qualificazione privatistica o pubblicistica di un ente non dipende dalla mera definizione normativa o da altri elementi estrinseci, ma da una serie di indici elaborati dalla giurisprudenza, la cui presenza deve essere valutata caso per caso da parte dei giudici per dirimere le controversie relative al regime giuridico cui sottoporre tali enti.

Conseguenza diretta di tale ricostruzione è la statuizione della legittimità costituzionale della scelta operata dal legislatore statale di istituire l'Organismo citato. Ma, affermare che le funzioni da questo svolte non incidano sulla natura dell'ente per attestarsi sulla scelta formale di attecchire a quanto stabilisce la norma è sicuramente problematico sia per il presente, in cui tutto pare ritornare in capo allo Stato, sia per il futuro, in cui al legislatore si dà un credito eccessivo consentendogli di «privatizzare» senza forma alcuna di controllo sostanziale delle relative scelte.

È forse per la consapevolezza di una certa fragilità argomentativa che la Consulta si preoccupa di limitare la portata delle sue scelte affermando che le funzioni dell'Organismo «si risolvono essenzialmente nella regolamentazione del sistema dei CSV, anch'essi di natura privatistica, attraverso la vigilanza e il controllo sugli stessi e l'amministrazione del FUN e non sul Terzo Settore nel suo complesso». In tal modo non si considera che, nei fatti, le relazioni tra i CSV e gli enti sono tutt'altro che irrilevanti. In ragione delle funzioni svolte dagli enti del Terzo Settore, che sovente incidono su attività di competenza regionale, si palesa come le scelte di governance operate dal Codice possano avere incidenza non solo sull'organizzazione ma anche sulle funzioni dei relativi enti. Detto in

estrema sintesi, separare gli ambiti materiali in cui operano gli enti non profit dalla organizzazione nazionale (ONC) che soprassiede agli enti territoriali pre- posti al loro controllo (CSV) non risponde a quanto succede nella realtà, dove i due livelli – uno statico e uno dinamico – si influenzano e si condizionano a vicenda. Si potrà anche trattare di un assetto di enti presuntivamente «privati» (e quindi rientranti nell'ambito della riserva statale sulla determinazione dell'ordinamento civile); ciò non toglie che vi sia un interesse dal parte delle Regioni a partecipare all'esercizio delle funzioni loro conferite visto che esse si riferiscono a enti che svolgono i loro compiti in prevalenza nell'ambito del proprio territorio e rispetto a competenze (e segnatamente l'assistenza) loro attribuite dalla Costituzione.

E, invero, le perplessità rispetto a questa impostazione si rafforzano se si considera che tra le funzioni attribuite all'ONC si annovera quella di amministrare il Fondo Unico Nazionale e di fissare gli indirizzi strategici generali da perseguirsi attraverso le relative risorse nonché il riparto su base regionale del finanziamento dei CSV e l'accreditamento degli stessi.

Va detto che, in conclusione, almeno un aspetto della disciplina viene considerato costituzionalmente illegittimo, quello del comma 3 dell'art. 72 del d.lgs. n. 117 del 2007, per lesione del principio di leale collaborazione, nella parte in cui non prevede la previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni sull'atto di indirizzo con cui sono determinati gli obiettivi generali, le aree prioritarie di intervento e le linee di attività finanziabili su un ulteriore Fondo, il Fondo per il finanziamento di progetti e di attività di interesse generale nel Terzo Settore. Tale Fondo e la relativa disciplina – che inevitabilmente tocca materie di competenza regionale – fa sì che sia illegittima la scelta operata dal legislatore di non prevedere un momento di partecipazione delle Regioni alla gestione dello stesso, ma niente di più, tutta la governance e il finanziamento del sistema di controllo degli enti non profit (ONC e CSV) restando loro totalmente preclusa.

Ora, se si considera che le politiche sociali nel loro insieme consistono o in misure di carattere monetario o in prestazioni erogate essenzialmente da enti del Terzo Settore e se, come abbiamo visto fin qui, entrambe le linee di azione finiscono per essere attivate e rese effettive con una forte influenza – per non dire un monopolio – del potere centrale, si conferma quanto si è andati dicendo sopra, e cioè che l'attuazione dell'art. 38 in materia di assistenza a lavoratori disoccupati e inabili al lavoro e nella materia ad essa contigua di contrastare la povertà non solo per le categorie ivi

individuate in nome del dovere dello Stato di tutelare la dignità umana (insomma, tutto l'ampio settore della sicurezza sociale) resta nelle mani del potere centrale che mantiene indiscutibilmente il ruolo di attore principale se non unico; il che alimenta il dubbio che un tale schema sia realmente capace di garantire efficienza e assicurare appropriatezza ai relativi interventi.

LORENZA VIOLINI