

Sentenza: n. 50 del 7 Marzo 2008

Materia: finanza pubblica - istituzione di fondi statali con prescrizione di vincoli di destinazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: artt. 3, 97, 117, 118 e 119 Cost.; principio di leale collaborazione; articolo 11 L.Cost. n. 3/2001;

Ricorrenti: Regione Veneto e Regione Lombardia

Oggetto: articolo 1 commi 389, 635, 1250, 1251, 1252, 1261, 1267 e 1290 della legge 27 Dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007);

Esito: illegittimità dei commi 389, 635, 1252 (in riferimento ai commi 1250 e 1251) e 1267; inammissibilità delle restanti censure.

Estensore nota: Alessandra Cecconi

Con la sentenza in esame la Corte costituzionale torna a pronunciarsi su disposizioni finanziarie statali che istituiscono fondi speciali o incrementano previsioni di bilancio ministeriali con vincolo di destinazione, per finalità inerenti ambiti di competenza regionale.

Le ricorrenti censurano le disposizioni impugnate per la mancanza o il carattere del tutto marginale, di un coinvolgimento delle Regioni, pur vertendosi in materie di competenza regionale, concorrente o residuale. Con conseguente violazione dei parametri costituzionali in epigrafe richiamati.

La difesa dello Stato si oppone alle censure affermando, invece, la legittimità delle disposizioni impugnate, sul presupposto che le stesse attengono alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ed ai diritti inviolabili fondamentali (quali, ad es., estrinsecazione della personalità, eguaglianza sostanziale, solidarietà sociale etc.).

La Corte, in linea con quanto già espresso nella precedente sentenza n. 423/2004, si pronuncia nel senso di ritenere costituzionalmente illegittima l'istituzione, da parte dello Stato, di fondi vincolati in materie rientranti nella competenza regionale, concorrente o residuale.

Procedendo all'esame delle singole disposizioni impugnate, in riferimento al comma 389 - che istituisce un Fondo destinato all'erogazione di contributi ai gestori di attività commerciali per l'eliminazione delle barriere architettoniche nei locali aperti al pubblico - la Corte rileva che il legislatore statale interviene per tutelare le persone diversamente abili che, in quanto tali, si trovano in una situazione di bisogno o di difficoltà.

Così individuato il contenuto della norma, la stessa deve essere ricondotta alla materia dei servizi sociali, di competenza residuale delle Regioni. Da qui il contrasto con il riparto di competenze legislative ed il sistema di autonomia

finanziaria sancito dalla Costituzione e la conseguente illegittimità della previsione richiamata.

Uguali considerazioni valgono per il comma 635 che dispone l'incremento dello stanziamento di bilancio del Ministero della Pubblica Istruzione per le scuole non statali, "al fine di dare il necessario sostegno alla funzione pubblica svolta dalle scuole paritarie nell'ambito del sistema nazionale di istruzione".

La Corte rileva che il settore dei contributi alle scuole paritarie incide sulla materia "istruzione" attribuita alla competenza legislativa concorrente e, pertanto, la disposizione impugnata - nella parte in cui prevede un finanziamento vincolato in ambito materiale di competenza regionale - si pone anch'essa in contrasto con gli articoli 117 co. 4 e 119 Cost. ed è illegittima.

Infine, con riguardo al comma 1267 - che prevede l'istituzione di un "Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati", finalizzato all'accoglienza degli alunni stranieri anche mediante l'utilizzo figure professionali madrelingua quali mediatori culturali - la Corte afferma l'illegittimità della disposizione in quanto interviene in ambiti materiali regionali quali i servizi sociali e l'istruzione, in violazione degli articoli 117 comma 4 e 119 Cost. L'afferenza a competenze regionali è palesata non solo dalla denominazione del Fondo ma anche e soprattutto dal fatto che l'intervento pubblico non risulta connesso alla programmazione dei flussi di ingresso o al soggiorno degli stranieri nel territorio nazionale e quindi non può essere ricondotto alla competenza esclusiva statale in materia di immigrazione.

Del pari illegittimo, ma sulla base di diverse valutazioni, è il comma 1252, in riferimento ai commi 1250 e 1251. Con tali disposizioni, infatti, il legislatore statale interviene a disciplinare in concreto le finalità di impiego del Fondo per le politiche della famiglia, istituito dall'articolo 19 D.L. 223/2006.

L'istituzione di tale Fondo - essendo limitata ad un'ampia e generica enunciazione del proposito di destinare risorse in settori di competenza statale e regionale - era stata ritenuta non lesiva delle sfere di competenza regionale con precedente sentenza n. 453/2007. In tale pronuncia la Corte aveva peraltro anticipato che un'eventuale lesione delle competenze regionali poteva derivare dalle norme con le quali il legislatore statale dava concreta attuazione al predetto articolo 19.

Procedendo all'analisi delle disposizioni oggetto del giudizio in esame, la Corte evidenzia che le stesse si pongono all'incrocio di materie attribuite allo Stato ed alle Regioni. Ciò in quanto accanto ad una finalità complessiva afferente alla materia dei servizi sociali (di competenza regionale), il legislatore persegue delle finalità specifiche inerenti materie di competenza esclusiva statale (quali ordinamento ed organizzazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali, ordinamento civile, ordine pubblico, ordinamento penale e sicurezza).

Ed in presenza, come nel caso di specie, di un intreccio di competenze senza che sia possibile individuarne una nettamente prevalente sull'altra, la Corte ritiene che debba trovare applicazione il principio di leale collaborazione mediante il ricorso allo strumento dell'intesa con la Conferenza unificata.

Da qui la rilevata illegittimità del comma 1252 - che disciplina le modalità di distribuzione degli stanziamenti previsti dai commi 1250 e 1251 - nella parte in cui non prevede che il decreto ministeriale per la ripartizione del Fondo sia adottato "d'intesa con la Conferenza unificata" di cui all'articolo 8 D.lgs. n. 281/1997.

Argomentazioni analoghe vengono svolte con riguardo al comma 1261. Esso dispone l'incremento del Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, e prevede che il competente Ministro con proprio decreto stabilisce i criteri di ripartizione del Fondo, che dovrà prevedere una quota per l'istituzione di un Osservatorio nazionale contro la violenza sessuale e di genere ed una quota per il Piano nazionale contro la violenza sessuale e di genere.

La Corte - pur premettendo che la previsione dell'incremento del Fondo in esame non è di per sé idonea a ledere l'autonomia finanziaria delle Regioni - rileva che anche in questa disposizione si rinvergono finalità che rientrano in ambiti di competenza statale (ordine pubblico e sicurezza ed ordinamento penale, in quanto diretta alla prevenzione e repressione di reati) e finalità che sono da ricondurre alla competenza regionale in materia di servizi sociali (in quanto il piano d'azione contro la violenza sessuale e di genere ha l'obiettivo di proteggere le vittime dei fatti delittuosi attraverso misure di carattere sociale).

Anche in questo caso, non potendosi individuare una competenza prevalente tra quelle statali e regionali, si rende necessaria la previsione di forme di leale collaborazione, forme che la Corte individua - nella specie -, nella preventiva acquisizione del parere della Conferenza unificata, ai fini dell'adozione del decreto che fissa i criteri di ripartizione del fondo. Pertanto la norma viene dichiarata illegittima nella parte in cui non prevede, nel rispetto del richiamato principio, la preventiva acquisizione del parere della Conferenza unificata.

Infine le censure avverso il comma 1290 - che dispone l'incremento del Fondo per le politiche giovanili ex art. 19 D.L. n.223/2006 - sono ritenute inammissibili in quanto, in linea con quanto già affermato dalla Corte, la disciplina di tale Fondo ha un contenuto precettivo del tutto generico, inidoneo a configurare una lesione dell'autonomia normativa e finanziaria delle Regioni.