

Sentenza n. 168 del 29 maggio 2009

Materia: politiche sociali.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: . Articoli 117, quarto comma, 118 e 119 della Costituzione.

Ricorrenti: Regione Veneto

Oggetto: articolo 1, comma 1251, lettera c-*bis*) e lettera c-*ter*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), introdotte dall'art. 2, comma 462, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008),

Esito: rigetto del ricorso

Estensore: Carla Campana

La Regione Veneto ha impugnato l'art. 1, comma 1251, lettera c-*bis*) e lettera c-*ter*), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), introdotte dall'art. 2, comma 462, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), in riferimento agli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 della Costituzione.

Le due disposizioni oggetto di impugnazione prevedono, ampliando le finalità per le quali il Ministro delle politiche per la famiglia può avvalersi del Fondo per le politiche della famiglia (istituito dall'art. 19, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 ) prevedono che il suddetto Fondo può essere, altresì, destinato a: *"favorire la permanenza od il ritorno nella comunità familiare di persone parzialmente o totalmente non autosufficienti in alternativa al ricovero in strutture residenziali socio-sanitarie. A tal fine il Ministro delle politiche per la famiglia, di concerto con i Ministri della solidarietà sociale e della salute, promuove, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, una intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, avente ad oggetto la definizione dei criteri e delle modalità sulla base dei quali le regioni, in concorso con gli enti locali, definiscono ed attuano un programma sperimentale di interventi al quale concorrono i sistemi regionali integrati dei servizi alla persona"* (citato art. 1, comma 1251, lettera c-*bis*) e *"finanziare iniziative di carattere*

*informativo ed educativo volte alla prevenzione di ogni forma di abuso sessuale nei confronti di minori, promosse dall'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile di cui all'articolo 17, comma 1-bis, della legge 3 agosto 1998, n. 269"* (citato art. 1, comma 1251, lettera c-ter). La ricorrente ritiene che le norme in esame, poiché intervengono con riguardo ad una materia, "politiche sociali", che rientra tra quelle rimesse alla potestà legislativa residuale delle Regioni», violino l'art. 117, quarto comma, della Costituzione. Da ciò conseguirebbe la lesione della autonomia amministrativa (art. 118 Cost.) e dell'autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) regionale. Prima di esaminare le disposizioni richiamate, è utile premettere che la Corte è chiamata a vagliare la legittimità costituzionale di una disciplina che pone vincoli di destinazione a risorse finanziarie allocate in un fondo statale.

La questione sollevata, in termini generali, attiene al più generale principio, più volte affermato dalla Corte (si citano le sentenze n. 168, n. 142 e n. 50 del 2008), secondo il quale il legislatore statale non può emanare norme in contrasto con i criteri e i limiti che presidono al sistema di autonomia finanziaria regionale delineato dal nuovo art. 119 Cost., i quali non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza dello Stato. Nel sistema delineato dal nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione non è, quindi, di norma, consentito allo Stato di prevedere finanziamenti in materie di competenza residuale ovvero concorrente delle Regioni, né istituire Fondi settoriali di finanziamento delle attività regionali, in quanto ciò si risolverebbe in uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza, con violazione dell'art. 117 della Costituzione.

La Corte nell'esaminare il ricorso oggetto della presente nota, richiama la sentenza n. 50 del 2008 avente ad oggetto la questione di costituzionalità dell'art. 1, commi 1250, 1251 e 1252, della legge n. 296 del 2006 con la quale, infatti, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 1252 (in riferimento ai precedenti commi 1250 e 1251) nella parte in cui non ha previsto il coinvolgimento delle Regioni nella fase di ripartizione degli stanziamenti del Fondo. Nel richiamare la sentenza citata, la Corte evidenzia due passaggi significativi, il primo dei quali attiene alla valutazione della sicura riconducibilità delle norme in questione previste all'ambito materiale dei servizi sociali di spettanza regionale. Il secondo passaggio significativo attiene ad una valutazione più complessa che la Corte compie, tesa ad evidenziare, nel contempo, che nelle stesse disposizioni si ravvisano ulteriori specifiche finalità, che possono essere ricondotte anche ad ambiti materiali di competenza esclusiva dello Stato. In particolare, con riguardo alla previsione volta a sostenere l'attività dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia a danno dei minori, la Corte ha ritenuto che, trattandosi di misure finalizzate a prevenire la commissione di gravi fatti di reato, esse rinvengano una specifica legittimazione nella competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordine pubblico e sicurezza,

nonché in quella dell'ordinamento penale (art. 117, secondo comma, lettere *h* e *l*, Cost.). In conseguenza, in presenza di una concorrenza di competenze e in assenza di criteri contemplati in Costituzione, avendo riguardo alla natura unitaria e indivisa del Fondo, si giustifica, secondo la Corte, l'applicazione del principio di leale collaborazione che deve trovare attuazione con lo strumento dell'intesa con la Conferenza unificata rispetto "anche a quanto disposto dal comma 1250".

Passando all'esame del ricorso della Regione Veneto, secondo la Corte le norme impugnate si inseriscono, in piena coerenza logica e sistematica, nel preesistente quadro normativo costituito dai commi 1250, 1251 e 1252 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, così come valutato con la citata sentenza n. 50 del 2008.

Della medesima finalità di politica sociale partecipano, infatti, anche le norme ora impugnate, in quanto, inserendosi nel suddetto contesto normativo, ne condividono la *ratio* mediante la previsione di ulteriori finalità alle quali deve essere destinato il Fondo per le politiche della famiglia. E' evidente, infatti, che la disposizione della lettera *c-bis*) prevede un intervento di politica sociale riconducibile alla materia dei "servizi sociali" che, per sua stessa natura, sfugge alla sola dimensione regionale ed è tale da giustificare, a norma dell'art. 118, primo comma, Cost., l'esercizio unitario, in base al principio di sussidiarietà (la Corte cita le sentenze n. 63 del 2008 e n. 242 del 2005). Ciò comporta, secondo la Corte, la necessità che lo Stato coinvolga le Regioni stesse attraverso attività concertative e di coordinamento che devono essere attuate in base al principio di leale collaborazione. Nella specie, però, questa esigenza è già soddisfatta dalla previsione, nella norma impugnata, dello strumento dell'intesa con la Conferenza unificata per "*la definizione dei criteri e delle modalità sulla base dei quali le Regioni, in concorso con gli enti locali, definiscono ed attuano un programma sperimentale di interventi al quale concorrono i sistemi regionali integrati dei servizi alla persona*", che, quindi, viene a costituire un ulteriore meccanismo di leale collaborazione rispetto all'intesa che il Ministro delle politiche per la famiglia deve acquisire per il riparto, con proprio decreto, degli stanziamenti del Fondo in questione. Per altro verso, per quanto attiene alle disposizioni della lettera *c-ter*) relative all'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia a danno dei minori, insieme alla richiamata finalità di politica sociale, sussiste la potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordine pubblico e sicurezza, nonché in quella dell'ordinamento penale (art. 117, secondo comma, lettere *h* e *l*, Cost.). Ed infatti, le pur diverse attività demandate a tale organismo, alle quali la suddetta lettera *c-ter*), ora oggetto di impugnazione, aggiunge "iniziative di carattere informativo ed educativo", trovano un comune, indefettibile, denominatore nella finalità di prevenzione della commissione di gravi fatti di reato.

La Corte, ancora, mette in evidenza la presenza di un incrocio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale che giustifica, non essendo individuabile la prevalenza dell'una sull'altra, l'applicazione del principio di leale collaborazione, principio

che ha già trovato ingresso nel comma 1252, mediante lo strumento dell'intesa con la Conferenza unificata, in sede di adozione, da parte del Ministro competente, del decreto di riparto delle risorse del Fondo tra le diverse finalità di cui ai commi 1250 e 1251 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006.

Pertanto, le doglianze prospettate nel ricorso della Regione Veneto, con riferimento alle nuove disposizioni introdotte dall'art. 2, comma 462, della legge n. 244 del 2007, secondo la Corte, devono ritenersi già soddisfatte, tenuto conto, da un lato, dell'intesa prevista dalla lettera *c-bis*); dall'altro, dell'integrazione effettuata al citato comma 1252, il quale ultimo richiama entrambi i commi che lo precedono (integrazione, dunque, che investe anche le modificazioni successivamente apportate al comma 1251, oggetto ora dell'impugnazione regionale).

Per questi motivi rigetta il ricorso, dichiarando non fondata la questione di legittimità sollevata.