

Nota a Corte Costituzionale, sentenza 29 maggio 2009, n. 168

di MARCO MARIA CARLO COVIELLO

SOMMARIO: 1. Premessa; 2. Autonomia finanziaria e Servizi Sociali; 3. Criterio di prevalenza e Principi di leale collaborazione e sussidiarietà; 4. La legittimità dell'art 2, comma 462, della legge 244 del 2007; 5. Il Fondo per la famiglia e le sentenze 453/2007 e 50/2008 della Corte Costituzionale.

1. Premessa.

La questione in esame verte intorno alla legittimità di alcune norme della legge finanziaria 244/2007, aventi a oggetto il Fondo per le politiche sulla famiglia istituito dall'art. 19 del decreto legge 4 luglio 2006 n. 223 convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006 n. 248.

Nel merito, l'intervento della finanziaria prevede l'ampliamento delle finalità del fondo autorizzando l'utilizzo di tali risorse per favorire sia la permanenza o il ritorno nella comunità familiare di persone parzialmente o totalmente non autosufficienti sia la promozione d'iniziative di carattere formativo e educativo volte alla prevenzione di ogni forma d'abuso sessuale nei confronti dei minori. Nello specifico l'articolo 2 della legge 244/2007 modifica le previsioni della legge 296/2006 relative alle finalità d'impiego del fondo peraltro già oggetto di censure scrutinate dalla Corte costituzionale con la sentenza 50/2008.

Intervenendo su tale ultime disposizioni le previsioni della finanziaria 2008 sono state censurate da parte di alcune Regioni sull'identico presupposto che la creazione di un fondo di competenza Statale concernente i servizi sociali di competenza generale residuale regionale lede la disposizione dell' articolo 119 che vieta la creazione di fondi vincolati a gestione statale.

In altri termini, secondo i ricorrenti l'intervento in questione rientrerebbe nella materia dei servizi sociali che non essendo attribuita in sede di riparto costituzionale né alla competenza esclusiva statale né a quella concorrente con le regioni ricadrebbe nell'ambito della competenza generale residuale di quest'ultime.

2. Autonomia finanziaria e Servizi Sociali.

Al fine di risolvere la questione, la Corte ripercorre il percorso motivazionale più volte intrapreso al fine di individuare gli esatti confini d'applicazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Tale articolo prevede che i finanziamenti di scopo per finalità vincolate possano essere previsti dal legislatore statale solo nell' ambito delle funzioni riconducibili allo Stato.

Si considera illegittimamente compressa l'autonomia finanziaria regionale qualora l'allocazione delle risorse dovesse essere predeterminata dall'autorità statale. Nucleo centrale dell'autonomia prevista dall'articolo 119 è proprio la libera determinazione regionale in ordine alla destinazione e ai modi di utilizzo delle risorse quale strumento idoneo a rendere effettivo le competenze regionali. In questo senso la Corte in una pluralità di decisioni ha rimarcato che " il tipo di ripartizione delle materie fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 vieta comunque che in una materia di competenza legislativa regionale, in linea generale si prevedano interventi finanziari statale seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze".

Individuato il meccanismo di funzionamento dell'articolo 119 la Corte passa poi a identificare i criteri che determinano la collocazione di un intervento all'interno della competenza esclusiva statale o invece nell'ambito di quella regionale. A questo proposito la Corte precisa che qualora l'intervento si ponga "all'incrocio di più materie" attribuite dalla Costituzione alla competenza statale e regionale il criterio dirimente è costituito dall'ambito materiale prevalente.

Nel caso di specie le norme impugnate integrando gli interventi del Fondo della famiglia ne condividono la generale finalità di politica sociale che la Corte Costituzionale nella già citata sentenza 50/2008 ha precedentemente riconosciuto con riferimento proprio ai commi 1250, 1251 e 1252 dell' art 1 della legge 296/2006.

In modo analogo a quanto dichiarato nel precedente citato la Corte qualifica tali interventi caratterizzati da una generalità finalità sociale nell'ambito dei servizi sociali.

Laddove per Servizi Sociali devono intendersi quelli individuati dalla legge 8 novembre 2000, n.328 e dall'articolo 128 del decreto legislativo 112/2008.

Devono, pertanto, essere considerati rientranti nei servizi sociali quegli interventi diretti ad assicurare alle persone e alle famiglie un sistema integrato d'interventi e servizi sociali per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione diritti di cittadinanza e più in generale la libertà dal bisogno e dal disagio individuale o familiare.

Per quanto riguarda invece l'individuazione della competenza, i servizi sociali in applicazione dell'articolo 117 non rientrando nella competenza esclusiva statale né in quella concorrente rientrano nell'ambito dell'attribuzione regionale generale residuale.

Tale assunto non è di per se sufficiente, a fronte di molteplici interessi che coinvolgono l'utilizzo dei Fondi di cui tratta, a determinare la competenza e i termini d'esercizio della stessa nell'ambito delle diverse componenti della Repubblica.

3. Criterio di prevalenza e Principi di leale collaborazione e sussidiarietà.

In linea generale, sulla scorta della giurisprudenza costituzionale possiamo avere almeno tre diversi criteri che individuano la competenza e determinano le modalità d'esercizio delle stesse qualora i fondi di scopo "concernono posizioni non omogenee ricadenti in materie diverse rientranti nell'ambito di diverse componenti della repubblica".

Qualora rispetto alle altre sia prevalente una materia è sulla base di quest'ultima che si determina la competenza legislativa determinando quindi la legittimità del fondo stesso qualora la competenza prevalente sia statale.

Nel caso in cui manchi in interesse prevalente e quindi il fondo realizzi finalità riconducibili a un variegato spettro di competenze di più componenti della Repubblica trova applicazione il principio di leale collaborazione che vincola la legge statale a prevedere che l'esercizio del potere statale si svolga comunque attraverso strumenti di coinvolgimento delle regioni a salvaguardia delle proprie prerogative costituzionali.

L'applicazione dinamica del principio di sussidiarietà costituisce poi un ulteriore criterio attraverso cui individuare l'elemento della Repubblica cui spetta l'esercizio del potere nel caso concreto anche in deroga all'ordinario riparto costituzionale. La maggiore efficienza ed efficacia legata all'esercizio unitario di una funzione giustifica in virtù del principio di sussidiarietà l'attrazione a vantaggio della competenza statale di funzioni assegnate originariamente al sistema regionale.

L'esercizio unitario della funzione non implica però che la funzione sia effettuata esclusivamente dalla componente statale ma anzi che questa potestà sia svolta previo concerto con le regioni.

L'attrazione in sussidiarietà di funzioni implica allora l'utilizzo dei meccanismi di raccordo e coordinamento istituzionale costituiti dal ricorso al sistema delle conferenze.

4. La legittimità dell'art 2, comma 462, della legge 244 del 2007.

Nella questione in oggetto la Corte utilizzando i criteri sopracitati ha dichiarato l'infondatezza delle censure di costituzionalità proposte.

Per quanto riguarda il primo profilo attinente direttamente all'ampliamento delle finalità del Fondo i Supremi giudici hanno evidenziato come la natura stessa dei servizi sociali presuppone una dimensione ultra regionale che giustifica, in base al principio di sussidiarietà, l'esercizio unitario delle competenze.

L'intervento finalizzato a promuovere la permanenza o il ritorno nella comunità familiare di persone parzialmente o totalmente non autosufficienti rientra quindi nell'ambito dei servizi sociali e può essere oggetto di un intervento statale proprio in virtù del principio di sussidiarietà che implica lo spostamento della competenza

qualora l'esercizio unitario della potestà garantisca un intervento più efficace ed efficiente nell'ambito dell'intero territorio nazionale.

Una volta effettuata tale qualificazione la Corte ritiene che le esigenze di raccordo e coordinamento presupposte dall'attrazione in sussidiarietà dei servizi sociali nell'ambito di competenza statale siano state già soddisfatte dalla previsione nella norma impugnata del ricorso all'intesa con la Conferenza unificata per la definizione dei criteri e delle modalità sulla base delle quali le Regioni in concorso con gli enti locali definiscono e attuano un programma sperimentale d'interventi integrati dei servizi alla persona.

Relativamente al secondo profilo delle norme censurate relativo all'Osservatorio contro le pedopornografia, la Corte constata l'inapplicabilità del criterio della prevalenza.

Individua cioè nel Fondo una combinazione tra finalità propriamente attribuibili ai servizi sociali di competenza regionale e obiettivi attinenti all'ordine pubblico, alla sicurezza e all'ordinamento penale di esclusiva competenza statale. Per tale motivo i giudici costituzionali ritengono la disposizione costituzionalmente legittima in quanto a fronte dell'impossibilità di individuare un ambito materiale prevalente si prevede che l'esercizio della funzione si svolga in ossequio al principio di leale collaborazione previa intesa con la Conferenza Unificata in sede d'adozione da parte del Ministro competente del decreto di riparto delle risorse del fondo tra le diverse Finalità di cui ai commi 1250 e 1252 della legge n. 296/2006.

Il ricorso alla Conferenza Unificata è comunque il risultato della modifica apportata al comma 1250 della legge 296/2006 a seguito della sentenza 50/2009.

5. Il Fondo per la famiglia e le sentenze 453/2007 e 50/2008 della Corte Costituzionale.

La sentenza in commento completa una vicenda iniziata con la previsione del Fondo per la Famiglia e caratterizzata dalle pronunce della Corte Costituzionale n. 453/2007 e 50/2008.

Con la sentenza n. 453/2007 la Corte dichiara l'inammissibilità delle censure di costituzionalità proposte dalle regioni sul presupposto che la norma istitutiva del fondo, art. 19, comma 1 della legge 223/2006 si poneva come una mera enunciazione del proposito di destinare risorse per un determinato fine senza immediatamente lesiva delle competenze regionali.

Tale lesività è stata, invece, riscontrata dalla Corte nella normativa di attuazione del Fondo, art. 1 commi 1250, 1251, 1252 della legge 296/2006, che ha stabilito le finalità d'impiego delle suddette risorse.

Conseguentemente la corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 1252 in riferimento, ai commi 1251 e 1252, nella parte in cui non conteneva dopo le parole con proprio decreto le parole da adottare d'intesa con la Conferenza Unificata.

A parte il merito della questione decisa dai supremi giudici facendo riferimento alla necessità di applicare il principio di leale collaborazione in considerazione dell'impossibilità di individuare nella normativa de qua l'ambito materiale prevalente, risalta il quadro complessivo che emerge dalle decisioni, richiamate dalla Corte.

Da una parte la norma istitutiva del fondo non è immediatamente lesiva giacché disposizione meramente enunciativa dall'altra le norme di attuazione richiamate sono considerate illegittime quant'anche il decreto del Ministro chiamato a darne immediata applicazione avesse correttamente previsto il coinvolgimento proprio della Conferenza Unificata così come poi previsto a seguito della dichiarazione d'illegittimità costituzionale.

La Corte spiega tale conclusione ricorrendo a un duplice ordine di argomenti. Da un lato si mette in risalto il carattere immediatamente precettivo dell'articolo 1, commi 1250, 1251, 1253, della legge 296/2006 che vanificherebbe il fatto che il decreto Ministeriale di riparto delle risorse del fondo sia stato effettuato previa intesa con la conferenza unificata, dall'altro si evidenzia come il decreto citato avesse una valenza temporale limitata a un solo esercizio finanziario laddove le norme impugnate, si riferiscono a un triennio.

A questo proposito non è chiaro se il contenuto precettivo e lesivo delle norme in questione potesse essere neutralizzato attraverso un decreto che oltre a prevedere il ricorso alla conferenza unificata avesse stabilito la destinazione delle risorse per un triennio e non come invece avvenuto per un solo esercizio. In tale modo l'effettività del decreto ministeriale sembrerebbe poter sanare l'illegittimità delle disposizioni d'attuazione. Del resto anche in virtù del principio di continuità dell'azione amministrativa l'eventuale scostamento del decreto ministeriale dalle norme d'attuazione potrebbe considerarsi legittimo. Tanto più che la stessa corte utilizza il principio di continuità dell'azione amministrativa per far salvi provvedimenti di spesa basati su norme dichiarate costituzionalmente illegittime.

Nel caso di specie gli eventuali provvedimenti di spesa sarebbero invece assunti sulla base di un decreto conforme ai principi costituzionali e difforme dalla legislazione ordinaria.

Pur tuttavia si può evidenziare come la decisione della Corte sembra comunque rispondere a esigenze sistematiche e di certezza del diritto prevenendo così un ulteriore contenzioso relativo alla possibilità di correggere attraverso "una fonte d'esecuzione e non primaria" la legittimità costituzionale di una norma. Rimane, comunque, sullo sfondo la sorte dei provvedimenti amministrativi esecutivi di una normativa successivamente dichiarata non conforme ai principi costituzionali. L'applicazione delle categorie della nullità e annullabilità di tali provvedimenti sembra in qualche modo essere sostituita da criteri d'effettività e continuità dell'azione amministrativa che meglio di altri garantiscono che la soluzione della

singola fattispecie si collochi in un quadro di giustizia sostanziale conforme ai principi costituzionali.