

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Francesco	AMIRANTE	Presidente
- Ugo	DE SIERVO	Giudice
- Paolo	MADDALENA	”
- Alfio	FINOCCHIARO	”
- Alfonso	QUARANTA	”
- Franco	GALLO	”
- Luigi	MAZZELLA	”
- Gaetano	SILVESTRI	”
- Sabino	CASSESE	”
- Maria Rita	SAULLE	”
- Giuseppe	TESAURO	”
- Paolo Maria	NAPOLITANO	”
- Giuseppe	FRIGO	”
- Alessandro	CRISCUOLO	”
- Paolo	GROSSI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'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), promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 26 febbraio 2008, depositato in cancelleria il 5 marzo 2008 ed iscritto al n. 19 del registro ricorsi 2008.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 21 aprile 2009 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi l'avvocato Mario Bertolissi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Michele Dipace per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.— La Regione Veneto, con ricorso notificato il 26 febbraio 2008 e depositato il successivo 5 marzo (iscritto al n. 19 del reg. ric. dell'anno 2008), ha impugnato, tra l'altro, 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.

2.— Le disposizioni impuginate aggiungono ulteriori finalità di destinazione a quelle già previste dal citato comma 1251 in relazione al 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.

3.— La Regione ricorrente, dopo aver ricordato di aver sottoposto al vaglio della Corte la legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1250, 1251 e 1252, della legge n. 296 del 2006, relativi al Fondo per le politiche della famiglia, asserendo la violazione degli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 Cost. (ric. n. 10 del 2007), ha dedotto, a sostegno dell'attuale gravame, richiamandole, le medesime argomentazioni prospettate in quella sede.

Da un lato, infatti, la disciplina dettata dal comma 462 dell'art. 2 della legge n. 244 del 2007, come quella originaria dell'art. 1, comma 1251, della legge n. 296 del 2006, atterrebbe alla materia “politiche sociali”, rimessa alla potestà legislativa residuale delle Regioni; dall'altro, lo Stato non potrebbe disporre finanziamenti a destinazione vincolata nelle materie oggetto di potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni o di potestà legislativa esclusiva delle Regioni.

Sotto quest'ultimo profilo, ad avviso della difesa regionale, poiché vi sarebbe lesione dell'autonomia finanziaria delle Regioni, non potrebbe assumere rilievo né il fatto che sia prevista la diretta attribuzione delle risorse del Fondo a Regioni, Province,

Città metropolitane o Comuni (sono richiamate le sentenze n. 49 del 2004, n. 16 del 2004 e n. 370 del 2003), né che sia stabilita l'assegnazione delle stesse a soggetti privati, persone fisiche o giuridiche (sono richiamate le sentenze n. 118 del 2006, n. 107 del 2005, n. 77 del 2005 e n. 423 del 2004).

Dalla denunciata violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., conseguirebbe la violazione anche degli artt. 118 e 119 Cost.

4.— La difesa regionale ricorda, altresì, di aver impugnato l'art. 19, del d.l. n. 223 del 2006, convertito dalla legge n. 248 del 2006.

La relativa questione di costituzionalità è stata, però, dichiarata inammissibile con la sentenza n. 453 del 2007, in quanto, in particolare, «la disposizione censurata, nell'istituire i fondi sopra indicati, si limita ad indicare mere finalità di intervento nei settori di rispettiva competenza, risultando, secondo il principio già affermato da questa Corte, inidonea a ledere “le competenze regionali, potendo la lesione derivare non già dall'enunciazione del proposito di destinare risorse per finalità indicate in modo così ampio e generico, bensì (eventualmente) dalle norme nelle quali quel proposito si concretizza, sia per entità delle risorse sia per modalità di intervento sia, ancora, per le materie direttamente e indirettamente implicate da tali interventi” (sentenza n. 141 del 2007)».

Ad avviso della ricorrente, tuttavia, proprio tale motivazione, implicherebbe l'illegittimità costituzionale della norma ora impugnata.

In ogni caso, i principi affermati nella suddetta sentenza, oltre che nella sentenza n. 141 del 2007, nella stessa richiamata, non sarebbero condivisibili, atteso che nel giudizio di costituzionalità proposto in via principale non assume rilievo quale tipo di applicazione riceva la norma oggetto di impugnazione.

5.— In data 11 marzo 2008 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, contestando i dedotti profili di incostituzionalità della norma impugnata.

In particolare, la difesa dello Stato, richiamando a sostegno delle proprie argomentazioni la sentenza n. 453 del 2007, ha osservato che il legislatore si è limitato ad individuare un criterio avente natura di principio fondamentale per migliorare la condizione delle famiglie disagiate, con il pieno coinvolgimento delle Regioni.

6.— In prossimità dell'udienza pubblica la Regione Veneto ha depositato una memoria con la quale, nel ribadire le conclusioni già rassegnate, ha richiamato integralmente quanto esposto nel ricorso introduttivo del giudizio.

La difesa regionale, inoltre, ha precisato come la sentenza n. 453 del 2007, citata dall'Avvocatura dello Stato, «è stata, per così dire, superata dalla sentenza n. 50 del 2008».

Nelle more del presente giudizio, infatti, questa Corte, con la suddetta sentenza n. 50 del 2008, si è pronunciata sulla questione di costituzionalità dell'art. 1, commi 1250, 1251 e 1252, della legge n. 296 del 2006, anch'essa promossa dalla odierna ricorrente Regione Veneto, ed ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 1252 (in riferimento ai commi 1250 e 1251), «nella parte in cui non contiene, dopo le parole “con proprio decreto”, le parole “da adottare d'intesa con la Conferenza unificata” di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

Considerato in diritto

1.— La Regione Veneto, con il ricorso in epigrafe, ha impugnato, tra l'altro, 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.

1.1.— Preliminarmente, deve essere riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il medesimo ricorso, aventi ad oggetto distinte norme contenute in altri commi dello stesso art. 2 della legge finanziaria n. 244 del 2007.

2.— Le due disposizioni censurate 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 – 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*);

«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*).

3.— 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.

4.— Come si può rilevare dall'esame delle censure proposte, 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.

4.1.— In proposito, secondo la giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 168, n. 142 e n. 50 del 2008), il legislatore statale non può emanare norme in contrasto con i criteri e i limiti che presiedono 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.

4.2.— Assume rilievo prioritario, pertanto, ai fini del richiesto vaglio di legittimità costituzionale, l'individuazione della materia alla quale afferisce il Fondo in questione e i relativi vincoli di destinazione oggetto di censura.

Orbene, questa Corte ha più volte affermato che, per l'individuazione della materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censure, non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (sentenze n. 430, n. 169 e n. 165 del 2007).

Inoltre, la giurisprudenza costituzionale ha precisato che, nel caso in cui una normativa si trovi all'incrocio di più materie, attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e a quella regionale, occorre individuare l'ambito materiale che possa considerarsi prevalente. E, qualora non sia individuabile un ambito materiale che presenti tali caratteristiche, la suddetta concorrenza di competenze, in assenza di criteri contemplati in Costituzione, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione (sentenza n. 50 del 2008), il quale deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie.

5.— Tanto premesso, occorre partire dal contesto normativo in cui si collocano le disposizioni oggetto del presente giudizio.

Come si è accennato, l'art. 19, comma 1, del d.l. n. 223 del 2006, convertito dalla legge n. 248 del 2006, «al fine di promuovere e realizzare interventi per la tutela della famiglia, in tutte le sue componenti e le sue problematiche generazionali, nonché per supportare l'Osservatorio nazionale sulla famiglia, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri», ha istituito il Fondo per le politiche della famiglia.

Successivamente, l'art. 1, commi 1250, 1251 e 1252 della legge n. 296 del 2006 ha stabilito le finalità di impiego del suddetto Fondo e ha previsto, altresì, un incremento dello stesso rispetto alle originarie risorse.

6.— Ora, ancora prima della proposizione del ricorso in esame, questa Corte, con la sentenza n. 453 del 2007, si è pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale del citato art. 19 del d.l. n. 223 del 2006, dichiarandone l'inammissibilità.

In particolare, con riguardo al parametro di cui all'art. 119 Cost., la suddetta pronuncia ha ritenuto la disposizione statale inidonea a ledere le competenze regionali, potendo la lesione derivare non già dall'enunciazione del proposito di destinare risorse per finalità indicate in modo ampio e generico, bensì eventualmente dalle norme nelle quali quel proposito si concretizzi, sia per entità delle risorse sia per modalità di intervento sia, ancora, per le materie direttamente o indirettamente implicate.

6.1.— Nelle more del presente giudizio, con la sentenza n. 50 del 2008 questa Corte ha, inoltre, preso in esame la questione di costituzionalità dell'art. 1, commi 1250, 1251 e 1252, della legge n. 296 del 2006.

Con detta sentenza è stata dichiarata 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.

7.— La Corte ha posto in luce, in primo luogo, la finalità complessiva e unitaria che si è inteso perseguire con i citati commi 1250, 1251 e 1252 dell'art.1 della legge n. 296 del 2006. Tale finalità si sostanzia nella previsione di interventi di politica sociale volti a rimuovere o superare le situazioni di bisogno o di difficoltà che la persona incontra nel corso della sua vita, con la conseguente riconducibilità delle norme ivi previste all'ambito materiale dei servizi sociali di spettanza regionale.

In secondo luogo, si è rilevato «come nelle norme stesse siano presenti ulteriori specifiche finalità, che possono essere ricondotte anche ad ambiti materiali di competenza esclusiva dello Stato».

In particolare, la Corte ha statuito che, con riguardo alla previsione volta a sostenere l'attività dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia a danno dei minori, deve ritenersi che – trattandosi di misure finalizzate a prevenire la commissione di gravi fatti di reato – esse rinvercano 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.) (sentenza n. 50 del 2008).

7.1.— Alla luce del contenuto complessivo dei commi 1250, 1251 e 1252 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, nel testo originario, la citata sentenza n. 50 del 2008 ha, dunque, ritenuto che «la relativa normativa si trovi all'incrocio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale, senza che sia individuabile un ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri». Si è così

ritenuto che, 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 giustifichi l'applicazione del principio di leale collaborazione.

Pertanto, per la natura degli interessi implicati, tale principio deve trovare attuazione con lo strumento dell'intesa con la Conferenza unificata rispetto «anche a quanto disposto dal comma 1250» (sentenza n. 50 del 2008). Di qui la conclusione della declaratoria di illegittimità costituzionale del comma 1252, sopra citato, nella parte in cui non conteneva, dopo le parole «con proprio decreto», le parole «da adottare d'intesa con la Conferenza unificata», di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali).

8.— Tanto premesso, passando al vaglio di costituzionalità delle nuove disposizioni introdotte nel testo del comma 1251 dall'art. 2, comma 462, della legge n. 244 del 2007, occorre rilevare, preliminarmente, che l'eccezione della Avvocatura dello Stato circa il carattere di principio fondamentale della normativa impugnata si presenta generica, in quanto priva di un preciso riferimento all'ambito materiale che si sarebbe inteso richiamare. Essa, pertanto, deve essere disattesa.

9.— Nel merito, la questione non è fondata.

9.1.— Deve essere osservato, innanzitutto, che le norme ora impuginate 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, già scrutinato da questa Corte (citata sentenza n. 50 del 2008).

Come si è innanzi ricordato, tale sentenza ha ravvisato nelle suddette disposizioni una generale finalità di politica sociale, così riconducendole, nel loro insieme, all'ambito materiale dei “servizi sociali” ed ha ritenuto, altresì, per alcuni specifici profili di disciplina, la sussistenza di potestà legislative esclusive dello Stato.

9.2.— Della medesima finalità di politica sociale partecipano anche le norme ora impuginate, in quanto, come si è innanzi precisato, esse, 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.

9.3.— Orbene, per un verso è palese 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 giustificarne, a norma dell’art. 118, primo comma, Cost., l’esercizio unitario, in base al principio di sussidiarietà (sentenze n. 63 del 2008, n. 242 del 2005).

Ciò comporta, secondo la costante giurisprudenza di questa 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, 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, in ragione della sentenza n. 50 del 2008.

9.4.— 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.

Si è, quindi, in 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 (sentenze n. 50 del 2008, n. 201 e n. 24 del 2007; n. 234 e n. 50 del 2005).

Peraltro, come si è sopra precisato, in forza della citata sentenza n. 50 del 2008, tale principio 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.

9.5.— Pertanto, le doglianze ora prospettate nel ricorso della Regione Veneto, con riferimento alle nuove disposizioni introdotte dall'art. 2, comma 462, della legge n. 244 del 2007, devono ritenersi già soddisfatte congruamente, 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

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2008), promosse dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'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 suddetta legge n. 244 del 2007, promossa, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 maggio 2009.

F.to:

Francesco AMIRANTE, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2009.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA