

Il Fondo nazionale per le politiche sociali alla prova della Corte costituzionale

di Elena Vivaldi

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 2005)

I. La sentenza in commento costituisce una premessa importante per l'impostazione del sistema di finanziamento delle politiche sociali dopo la riforma costituzionale del 2001 in quanto ha ad oggetto uno degli strumenti - il Fondo nazionale per le politiche sociali - attraverso cui è, ad oggi, sostenuta una parte considerevole della spesa sociale nazionale.

La pronuncia prende le mosse dai ricorsi presentati dalle Regioni Emilia-Romagna e Umbria relativi alla presunta illegittimità costituzionale dell'art. 46, commi 2, 3, 4, 5, 6 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), dell'art. 3, commi 101, 116, 117, dell'art. 4, comma 159 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004) nonché dell'art. 21, comma 6 e 7 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 ("Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici", convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326). Le Regioni ricorrenti hanno censurato le disposizioni citate in quanto, prevedendo una autonoma determinazione dello Stato in riferimento alla quantità di risorse da stanziare per il Fondo nazionale e introducendo vincoli di destinazione alle quote del Fondo medesimo trasferite alle Regioni, avrebbero violato il principio di leale collaborazione e l'autonomia legislativa e finanziaria regionale, quest'ultima ricavabile dal novellato titolo V della parte II della Costituzione.

Dopo un breve richiamo all'evoluzione normativa che ha interessato il Fondo in esame e l'analisi delle affermazioni della Corte costituzionale in riferimento alle censure avanzate dalle Regioni ricorrenti, si tenterà di mettere in luce quali potrebbero essere, nel quadro normativo vigente, le basi per il futuro sistema di finanziamento delle politiche sociali.

II. Il Fondo nazionale per le politiche sociali è stato introdotto dall'art. 59, comma 44 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (legge finanziaria per il 1998) con la finalità di razionalizzare una spesa sociale fino a quel momento frammentaria e legata ad una pluralità di interventi legislativi occasionali e settoriali. Nella previsione della legge n. 449/1997 tale strumento era destinato a raccogliere le risorse già stanziare da preesistenti leggi di settore (alle quali, peraltro, le risorse suddette rimanevano vincolate) e a potenziarle attraverso la previsione di una dotazione aggiuntiva, stabilita annualmente attraverso la legge finanziaria. Il Fondo era gestito dal Ministro per la solidarietà sociale, il quale con proprio decreto provvedeva, sentiti i Ministri interessati, a ripartire le risorse tra Regioni ed enti locali.

In seguito la disciplina del Fondo nazionale è stata dettata dall'art. 20 dalla legge 8 novembre 2000, n. 328 ("Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali") anche se, come vedremo, gli stanziamenti che alimentano tale fondo sono stati destinati non solo al finanziamento del diritto all'assistenza e ai servizi sociali, ma anche a politiche tese alla tutela di altri diritti sociali. La disposizione da ultimo citata ha statuito che nel Fondo confluissero sia ulteriori risorse stanziare da leggi di settore precedentemente non interessate dall'opera di razionalizzazione della spesa sociale, sia una quantità di risorse indistinte: le prime erano ancora vincolate alla loro originaria e specifica finalizzazione; le risorse "indistinte", invece, erano pensate come strumentali all'attuazione della legge quadro ed immesse nel sistema di finanziamento senza alcun vincolo di destinazione.

A decorrere dal 2002 il Fondo è stato affrancato dalle singole leggi di settore ed alimentato da due flussi di risorse: uno ordinario, lasciato alla determinazione annuale della legge finanziaria (art. 20, comma 8, legge n. 328/2000), ed uno variabile ed eventuale, costituito da contributi o donazioni provenienti da soggetti istituzionali o da altri enti od organizzazioni pubbliche o private (art. 2 comma 10, legge n. 328/2000). A partire dallo stesso anno lo Stato, attraverso la legge finanziaria o leggi ad essa collegate, ha dettato numerosi vincoli di destinazione rivolti ai destinatari delle quote del Fondo, individuando esso stesso gli obiettivi di politica sociale perseguibili dalle Regioni e dagli enti locali. L'art. 46, comma 2 della legge n. 289/2002, infatti, dopo aver sottolineato che gli stanziamenti affluiscono al Fondo *senza vincoli di destinazione*, afferma che "il Ministro del lavoro e delle politiche sociali [...] provvede [...] alla ripartizione delle risorse del Fondo di cui al comma 1 per le *finalità legislative* poste a carico del Fondo medesimo". Detto in altri termini, le risorse che affluiscono al Fondo, e che fino al 2002 erano destinate a finanziarie principalmente gli interventi

specifici previsti dalle leggi di settore, attualmente sono libere dai vincoli posti dalle leggi di settore medesime, mentre sono vincolate a finalizzazioni decise dallo Stato attraverso la manovra annuale di bilancio.

III. Come si è accennato, le censure di illegittimità costituzionale prospettate dalle Regioni ricorrenti attengono al mancato rispetto del principio di leale collaborazione, che sarebbe stato leso dalla determinazione unilaterale dello Stato riguardo alle risorse complessive da stanziare per l'alimentazione del Fondo medesimo, e alla presunta violazione dell'autonomia legislativa e finanziaria di cui le Regioni sono titolari a seguito della legge costituzionale n. 3/2001, autonomia che sarebbe violata ogni qual volta in materie di competenza regionale lo Stato si sostituisse alle Regioni nelle scelte relative a come spendere le risorse trasferite loro.

Quanto al primo rilievo, le Regioni ricorrenti denunciano il mancato loro coinvolgimento nella fase di determinazione della quantità di risorse da assegnare al finanziamento pubblico della spesa sociale. In questo senso sono da leggere le impugnazioni dell'art. 46, comma 3 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 e dell'art. 3, comma 101 della legge 24 dicembre 2003, n. 350.

La prima disposizione prevede che nei limiti delle risorse disponibili e in considerazione delle risorse destinate da Regioni ed enti locali alla spesa sociale, sono determinati i livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale: la Regione ricorrenti sostengono la illegittimità della disposizione nella parte in cui non prevede che la «misura complessiva» del Fondo sia determinata con il coinvolgimento delle Regioni.

La seconda disposizione impugnata prevede che dalle risorse destinate al Fondo vengano sottratte somme finalizzate al potenziamento dell'attività di ricerca scientifica e tecnologica nonché all'attribuzione "alle persone fisiche di un contributo, finalizzato alla riduzione degli oneri effettivamente rimasti a carico per l'attività educativa di altri componenti del medesimo nucleo familiare presso scuole paritarie" (art. 2, comma 7, della legge n. 289 del 2002). In questo caso la gestione unilaterale del Fondo da parte dello Stato consente a quest'ultimo di incorporare ingenti finanziamenti da quelli destinati alle Regioni e alle loro spese sociali.

In entrambi i casi la Corte ha negato la lesione del principio di leale collaborazione in quanto dalle disposizioni di legge che regolano la materia si ricava che la concertazione tra livelli di governo è prevista solo nella fase della distribuzione delle risorse già assegnate al Fondo in discussione, non anche in quella, preventiva, di determinazione delle somme da stanziare per il finanziamento della spesa sociale.

Pertanto, come precedentemente accennato, la decisione circa la dotazione complessiva del Fondo in discussione spetta, in base alla legge n. 328/2000, alla determinazione annuale operata con la legge finanziaria, per l'approvazione della quale non è prevista alcuna procedura legislativa speciale che consenta la partecipazione a qualsiasi titolo delle autonomie territoriali.

Il coordinamento tra le autonomie territoriali è, invece, previsto nel momento, successivo, della ripartizione delle risorse: secondo l'art. 20, comma 7 della legge 328/2000, infatti, il Ministro per la solidarietà sociale, sentiti i Ministri interessati, d'intesa con la Conferenza unificata, provvede annualmente con proprio decreto alla ripartizione delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali.

Ne consegue che la decisione circa la quantità delle risorse finanziarie da riservare alla realizzazione del *welfare* rimane, nei limiti che si diranno, esclusivo appannaggio dello Stato.

IV. L'ulteriore rilievo operato dalle Regioni ricorrenti concerne la denunciata lesione della loro autonomia legislativa e finanziaria. Le disposizioni interessate sono l'art. 46, commi 2 e 6 della legge n. 289/2002 (nella parte in cui destinano parte delle risorse affluite al Fondo per l'anno 2003 alle politiche in sostegno della famiglia e per il finanziamento della Federazione dei maestri del lavoro d'Italia), l'art. 3, commi 101 e 116 e l'art. 4, comma 159 della legge n. 350/2003 (nella parte in cui prevedono che quote del fondo siano destinate a contributi per l'iscrizione a scuole paritarie; al finanziamento delle Regioni che istituiscono il reddito di ultima istanza; a politiche in sostegno della famiglia, degli anziani, dei disabili e per l'abbattimento di barriere architettoniche; al potenziamento dell'attività di ricerca scientifica e tecnologica) e, infine, l'art. 21, comma 6 del d.l. n. 269/2003 (nella parte in cui destina l'incremento del Fondo al finanziamento delle politiche in favore della famiglia e, in particolare, alle spese relative all'assegno per ogni secondo figlio nato nel 2004).

In riferimento alle disposizioni citate le Regioni ricorrenti hanno chiesto dichiararsi la illegittimità costituzionale dei

vincoli di destinazione previsti in quanto, vertendo in materie di competenza concorrente o residuale regionale, essi verrebbero a concretizzare delle ingerenze in scelte politiche spettanti alle Regioni, e che queste possono operare attraverso l'autonoma individuazione degli obiettivi di politica sociale che intendono perseguire. Di talché la violazione della competenza legislativa si tradurrebbe in una violazione dell'autonomia finanziaria ed, in particolare, dell'autonomia di spesa delle Regioni.

Per affrontare compiutamente l'argomento pare necessario accennare brevemente al contenuto del novellato art. 119 della Costituzione e alla giurisprudenza costituzionale che di recente è intervenuta a chiarire alcuni nodi fondamentali delle relazioni finanziarie tra livelli di governo, nonché a specificare quali strumenti siano da questi ultimi utilizzabili per finanziare le funzioni loro attribuite.

L'art. 119 della Costituzione stabilisce che le Regioni (e gli enti locali) hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa; conseguentemente, in armonia con la Costituzione e nel rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, stabiliscono ed applicano tributi propri e dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio (art. 119, comma 2). Inoltre è previsto che la legge dello Stato disciplini un fondo perequativo senza vincolo di destinazione per i territori con minore capacità fiscale: le quote del fondo, insieme alle fonti di finanziamento suddette (tributi propri e compartecipazioni al gettito di tributi erariali) consentono alle Regioni (ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane) di *finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite* (art. 119, comma 4).

Il comma 5 della disposizione in oggetto prevede poi la possibilità di stanziare, in via sussidiaria ed eccezionale, risorse aggiuntive a favore di determinate Regioni (nonché Comuni, Province e Città metropolitane), finalizzate alla garanzia di principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e per scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni.

L'art. 119 della Costituzione, che lasciava aperti molti interrogativi - quali ad esempio quello relativo al parametro in base al quale individuare la fonte chiamata a finanziare le funzioni via via considerate: il parametro della titolarità delle funzioni amministrative o della titolarità delle competenze legislative? - è attualmente più comprensibile grazie a numerose pronunce della Corte costituzionale. Infatti in materia di autonomia finanziaria di spesa la giurisprudenza costituzionale (si vedano, in particolare, le sentt. nn. 370/2003, 16, 49 e 320 del 2004) ha ormai chiarito aspetti fondamentali della novellata disposizione, che ripercorro brevemente.

Innanzitutto è ravvisabile una stretta correlazione tra gli artt. 119 e 117 della Costituzione: in particolare le funzioni pubbliche relative a materie di competenza regionale piena o concorrente debbono essere finanziate con le risorse proprie cui si riferisce l'art. 119, comma 4 della Costituzione (tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e quote del fondo perequativo senza vincolo di destinazione).

Quindi in tali materie sono contrari a Costituzione gli strumenti di finanziamento diversi da quelli suddetti; in particolare, non rispondono al novellato quadro costituzionale trasferimenti statali vincolati nella destinazione i quali rappresentano "uno strumento di ingerenza nell'esercizio delle funzioni degli enti locali e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza"; conseguentemente fondi statali con vincolo di destinazione sono legittimi solo in materie di competenza esclusiva statale.

Inoltre le risorse aggiuntive e gli interventi speciali individuati dal comma 5 dell'art. 119 hanno lo scopo di tutelare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, debbono essere diretti a soggetti determinati (quindi non possono interessare indistintamente tutte le Regioni o tutti i Comuni) e possono essere stanziati solo per scopi che eccedono il normale esercizio delle funzioni dell'ente al quale sono erogate; inoltre, quando ineriscono funzioni e compiti regionali queste debbono essere coinvolte in percorsi di programmazione nel riparto di fondi che interessano il territorio di riferimento.

In questo modo la giurisprudenza costituzionale ha inferto un duro colpo a meccanismi di trasferimento di risorse dal bilancio pubblico alle autonomie territoriali, imponendo, pur in attesa dell'attuazione dell'art. 119 Cost., un ripensamento dell'intero sistema di relazioni finanziarie tra livelli di governo. Da una parte, infatti, ha dichiarato la incompatibilità con il quadro costituzionale di riferimento - seppur talvolta rinviandone gli effetti ad un momento successivo all'approvazione da parte del Parlamento della legge di attuazione della suddetta disposizione costituzionale - di trasferimenti statali generalizzati in materie che non siano di competenza esclusiva statale; dall'altra, definendo in

modo rigoroso il ricorso agli strumenti eccezionali di finanziamento di cui al comma 5 dell'art. 119, ha teso ad impedire che l'ingerenza statale possa manifestarsi anche attraverso trasferimenti particolari e *una tantum*.

Su queste premesse la Corte, nella pronuncia in commento, ha accolto, salvo poche eccezioni, le questioni di legittimità costituzionale prospettate dalle Regioni ricorrenti.

In particolare, ha dichiarato l'incostituzionalità dei trasferimenti del Fondo vincolati al sostegno della famiglia, al sostegno delle Regioni che istituiscono il reddito di ultima istanza, all'abbattimento delle barriere architettoniche, ai servizi per l'integrazione scolastica degli alunni portatori di *handicap*, ai servizi per la prima infanzia e scuole dell'infanzia (artt. 46, comma 2 della legge n. 289 del 2002, 3, comma 101 e 116 della legge n. 350 del 2003 e 6 del d. l. n. 269 del 2003) in quanto interventi inerenti la materia regionale residuale dell'assistenza e servizi sociali.

Inoltre la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità dei vincoli di destinazione per il finanziamento della Federazione dei maestri del lavoro d'Italia (art. 46, comma 6 della legge della n. 289 del 2002), nonché gli stanziamenti per i contributi all'iscrizione in scuole paritarie in quanto incidenti in materia di competenza concorrente quali la tutela del lavoro e l'istruzione (art. 3, comma 101 della legge n. 350 del 2003).

Con riferimento in particolare all'istruzione, invece, la Corte ha escluso la illegittimità costituzionale dell'art. 4 comma 159 della legge n. 350/2003 nella parte in cui prevede l'erogazione di contributi "per il sostegno e l'ulteriore potenziamento dell'attività di ricerca scientifica e tecnologica", e dell'art. 3 comma 101 della stessa legge nella parte in cui, a parziale copertura della suddetta spesa, riserva a tale finalità una quota del Fondo. Il Giudice delle leggi, pur sottolineando che il nuovo art. 117 della Costituzione ha rubricato la "ricerca scientifica" nell'elenco di materie di competenza concorrente, ha precisato che essa è in primo luogo un "valore" che rileva a prescindere da ambiti territoriali rigorosamente delimitati, conseguentemente è ammissibile che lo Stato intervenga nella decisione circa l'ammontare dei finanziamenti da vincolare alla realizzazione di tale "obiettivo".

Infine la Corte ha dichiarato infondate le questioni di illegittimità costituzionali relative ai vincoli di destinazione delle quote del Fondo destinate al finanziamento prioritario ed integrale degli interventi che costituiscono diritti soggettivi. In questo ultimo caso, infatti, la Corte chiarisce che la quota del Fondo nazionale è destinata al finanziamento di competenze statali esclusive in materia di previdenza sociale e come tale, il vincolo è senz'altro legittimo.

Salvo l'eccezione ricordata, quindi, la Consulta si è mossa nel solco della giurisprudenza richiamata e, legando strettamente la legittimità di trasferimenti vincolati alla tipologia di competenza della materia cui essi insistono, ha confermato che il nuovo modello di federalismo fiscale delineato dall'art. 119 della Costituzione non consente finanziamenti di scopo per finalità riconducibili a materie di competenza regionale. Questi, infatti, limitando l'autonomia decisionale regionale realizzano, come già ricordato, una "sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza".

Tutte le disposizioni censurate, infatti, attengono a materie (assistenza e servizi sociali, istruzione, tutela del lavoro) nelle quali le Regioni godono di una potestà legislativa residuale - nel caso dell'assistenza e dei servizi sociali- o concorrente - nel caso, ad esempio, dell'istruzione e della tutela del lavoro- in forza della quale esse possono operare autonome scelte di politica sociale, che si concretizzano anche attraverso la decisione relativa all'entità delle risorse da destinare ai singoli interventi.

V. Possiamo quindi affermare che in attesa dell'attuazione dell'art. 119 Cost. la decisione circa l'entità delle risorse da destinare al finanziamento delle politiche sociali attraverso l'alimentazione del relativo Fondo rimane una competenza statale da esercitare senza il necessario coinvolgimento delle autonomie territoriali mentre, in conformità al nuovo quadro costituzionale, non è ammissibile che lo Stato violi l'autonomia legislativa e finanziaria regionale attraverso l'individuazione degli obiettivi di politica sociale che le Regioni debbano perseguire.

Conseguentemente, le risorse che le disposizioni impugnate destinano al finanziamento di politiche settoriali confluiranno nei bilanci regionali in maniera "indistinta" e potranno essere impiegate dalle Regioni secondo autonome determinazioni di politica sociale.

Pur con le incertezze di cui si è dato conto, l'orientamento della Corte costituzionale è degno di nota in quanto conferma la lettura del principio di autonomia finanziaria come attributo delle Regioni strumentale al conseguimento

delle proprie politiche nell'esercizio delle competenze attribuite.

Ma la sentenza apre molti interrogativi su quello che sarà il sistema di finanziamento delle politiche sociali dopo l'attuazione dell'art. 119. Nella sentenza in commento, infatti, la Corte costituzionale ha affermato la illegittimità - pur differita - del Fondo stesso statuendo che esso "non è riconducibile a nessuno degli strumenti di finanziamento previsti dal nuovo art. 119 della Costituzione": non agli interventi speciali o risorse aggiuntive di cui al comma 5, in quanto a tal fine difetta sia il requisito soggettivo (le relative risorse sono destinate alla generalità dei Comuni e delle Regioni), che quello oggettivo (le quote del fondo non sono dirette a finanziare scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni regionali e locali); non al fondo perequativo senza vincolo di destinazione di cui al comma 4 in quanto il Fondo in discussione appare chiaramente finalizzato a finanziare le competenze regionali in materia di politiche sociali.

La temporanea legittimità del Fondo (di cui peraltro la Regione Emilia Romagna ha, nel ricorso, denunciato la incompatibilità con il mutato quadro costituzionale) si giustifica, quindi, "sia perché lo stesso è destinato a finanziare anche funzioni statali, sia perché la sua perdurante operatività per gli aspetti di incidenza sul sistema dell'autonomia finanziaria regionale si giustifica in via transitoria, [...] fino all'attuazione del nuovo modello delineato dall'art. 119 della Costituzione" .

Quanto alla prima ragione che la Corte reca per sostenere la legittimità "a tempo" del Fondo nazionale per le politiche sociali, essa è coerente con la lettura che la Corte ha dato del federalismo fiscale disciplinato all'art. 119 Cost.: se trasferimenti statali vincolati nella destinazione possono finanziare solo competenze statali esclusive, le quote del fondo dirette a finanziare funzioni riferite alla materia dell'istruzione, della tutela del lavoro o dell'assistenza sociale non saranno in futuro legittime, ma il Fondo potrebbe ancora operare in quanto canale di finanziamento di materie di esclusiva competenza statale quali la previdenza sociale (art. 117, secondo comma, lettera o, Cost.).

Quanto alla seconda ragione che la Corte pone a giustificazione della temporanea legittimità del Fondo, invece, essa risponde ad esigenze di continuità dell'ordinamento, che già in altre occasioni hanno spinto il Giudice delle leggi a non sopprimere quei trasferimenti di denaro che trovano fondamento in atti normativi precedenti la modifica del titolo V della parte II della Costituzione e che sono in grado di produrre una maggiore aspettativa nei destinatari.

La pronuncia, pur per molti versi scontata, preannuncia un cambiamento significativo nel sistema di finanziamento della spesa sociale di qui a pochi anni, sistema che dovrà da un lato reggersi sugli strumenti individuati dall'art. 119 Cost., e dall'altro, presumibilmente, rispettare la connessione tra competenze legislative e competenze finanziarie individuata dalla Corte.

Quanto al primo aspetto appare necessario riflettere sulle forme di finanziamento che l'intervento statale potrà assumere nelle materie strumentali all'attuazione dello stato sociale che non siano di esclusiva competenza statale. Per quanto riguarda il fondo perequativo menzionato dal comma 3 dell'art. 119, sembra importante ricordare come siano ancora numerosi gli interrogativi che sono stati evidenziati dalla dottrina: non solo non compare nella disposizione alcun riferimento quantitativo e qualitativo alle risorse che dovrebbero confluire nel fondo, ma non si fa neanche accenno a quali enti territoriali dovrebbero esserne destinatari. Inoltre il fondo è, secondo la definizione della stessa disposizione costituzionale, senza vincolo di destinazione, per cui le risorse che per il suo tramite verranno trasferite alle autonomie territoriali potranno essere, da queste ultime, utilizzate per le funzioni che riterranno opportune.

Non paiono, però, neanche adeguati gli strumenti delle risorse aggiuntive e interventi speciali che, caratterizzati da frammentarietà e discontinuità quanto alla frequenza nell'erogazione, nonché dalla specificità dei soggetti destinatari, renderebbero vana ogni attività programmatica regionale e locale.

Inoltre le compartecipazioni al gettito di tributi erariali cui fa riferimento l'art. 119, comma 2 Cost. sono, come esplicita la previsione costituzionale, caratterizzate dal principio della "territorialità dell'imposta"; da ciò deriva che ciascuna Regione può trattenere una percentuale del tributo statale proporzionata alla propria capacità fiscale e reddituale complessiva, producendo così ulteriore sperequazione tra territori diversi. In più, anche in questo caso, le risorse così raccolte non hanno alcuna vincolo di destinazione.

Dall'altra parte la nuova ripartizione delle competenze nelle materie tipiche del *welfare* e la rigida connessione, più volte ricordata, tra la competenza legislativa e la titolarità nell'esercizio dei poteri di spesa, porterà ad una forte incertezza in merito a quale debba essere il livello di governo responsabile finanziariamente.

La difficoltà nella individuazione dei soggetti istituzionali chiamati a sostenere le funzioni via via considerate deriva dalla approssimazione - in parte ineliminabile - con cui sono stati formulati gli elenchi nominati e innominati di materie di cui al novellato art. 117 Cost..

Da un lato, infatti, ogni qualvolta si ragioni di diritti sociali, si prospetteranno situazioni in cui sarà senz'altro ravvisabile la materia - di competenza legislativa statale esclusiva - della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti, appunto, i diritti sociali (e civili) (art. 117, comma 2, lett. m, Cost.); ciò comporterà non solo la interferenza tra competenze legislative diverse ma anche la sovrapposizione delle responsabilità finanziarie dello Stato e delle Regioni. Dall'altro problemi analoghi si avranno allorché si tratterà di individuare una competenza residuale regionale - di incerta identificazione in quanto innominata - o quando l'esercizio di talune funzioni sarà oggetto di sovrapposizioni tra competenze esplicitamente appartenenti a legislatori diversi.

Se queste sono le ipotesi configurabili, potrebbe prender piede la tendenza, forse opposta a quella rilevabile fino ad oggi, secondo cui lo Stato si "ritira" da ambiti normativi incerti, attigui a materie nominate, al fine di affrancarsi dal finanziamento delle relative funzioni; c'è da scommettere, insomma, che in questo quadro costituzionale e giurisprudenziale, l'intervento dello Stato nella definizione legislativa delle politiche sociali e nel relativo finanziamento subirà un forte ridimensionamento.

Pare potersi concludere che le funzioni sociali saranno in futuro finanziate attraverso risorse dello Stato (con l'attivazione del fondo perequativo senza vincolo di destinazione e l'individuazione dei tributi statali sui quali costruire le compartecipazioni regionali) e delle Regioni (attraverso i tributi propri). Se da un lato, quindi, appare quanto mai urgente che il Parlamento approvi la legge di attuazione dell'art. 119 Cost. - disciplinando così il fondo perequativo, dettando quei principi di coordinamento della finanza pubblica che consentiranno alle Regioni di stabilire ed applicare tributi propri, nonché di costruire le compartecipazioni al gettito di tributi erariali - dall'altro, anche quando ciò avverrà, il futuro sistema di finanziamento non sarà in grado, da solo, di assicurare che le risorse in tal modo pervenute alla autonomie territoriali per l'attuazione dei diritti sociali siano sufficienti a garantirli o siano comunque in grado di arginare il rischio di una eccessiva differenziazione tra Regione e Regione.

È chiaro infatti che sia i tributi propri sia le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali sono legati alla *ricchezza del territorio* di riferimento, mentre il fondo perequativo senza vincolo di destinazione, che dovrebbe servire appunto ad immettere ulteriori risorse nel sistema finalizzate a livellare le disparità economiche e sociali, sarà ripartito tra i destinatari sulla base del criterio - esplicitato dalla richiamata disposizione costituzionale - della *capacità fiscale* per abitante e non sulla base di quello, in tutto diverso, *dei bisogni*: ciò, in altri termini, significa che le quote del fondo non sono chiamate ad annullare le differenze nei livelli di prestazione erogati dalle diverse autonomie, ma solo a ridurle.

Legge 19 novembre 1987, n. 476 (associazioni di promozione sociale), legge 19 luglio 1991 (minori a rischio di attività criminosa), legge 11 agosto 1991 (legge-quadro sul volontariato), legge 5 febbraio 1992, n. 104 (legge-quadro sull'handicap), legge 28 agosto 1997, n. 284 (portatori di handicap grave), legge 28 agosto 1997, n. 285 (infanzia e adolescenza) e T.U. 9 ottobre 1990, n. 309 (lotta alla droga);

Alle risorse previste da singole leggi di settore già confluite nel fondo, si aggiungono: le risorse per l'osservatorio nazionale per il volontariato (legge 27 luglio 1995, n. 465), le risorse per la sperimentazione del reddito minimo di inserimento (legge 27 dicembre 1997, n. 449), i finanziamenti stanziati a favore dell'*handicap* grave (legge 21 maggio 1998, n. 162), quelli per l'immigrazione (d. lgs. 25 luglio 1998, n. 286), per la lotta allo sfruttamento della prostituzione, pornografia, turismo sessuale in danno di minori (legge 3 agosto 1998, n. 269), il sostegno alle associazioni nazionali per la promozione sociale (legge 15 dicembre 1998, n. 438), l'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori e l'assegno di maternità (legge 23 dicembre 1998, n. 448), le risorse per il funzionamento della commissione adozioni internazionali (legge 31 dicembre 1998, n. 476) ed infine quelle per la lotta alla droga (legge 18 febbraio 1999, n. 45).

In questo senso, L. DEGRASSI, "Art. 20", in E. BALBONI, B. BARONI, A. MATTIONI, G. PASTORI, *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge 328/2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Giuffrè 2002, pag. 335;

La pratica di prevedere finalità da perseguire attraverso le risorse finanziarie destinate al comparto sociale era peraltro già presente nella legge finanziaria che per prima ha istituito il Fondo statale per le politiche sociali; in particolare l'art. 59 comma 45 legge n. 449/97 individuava le seguenti finalità: interventi per la realizzazione di *standard* uniformi ed essenziali delle prestazioni sociali; sostegno a progetti sperimentali attivati dalle Regioni e dagli enti locali; promozione

di azioni concertate per la realizzazione di interventi finanziati dal Fondo sociale europeo; sperimentazione di misure di contrasto alla povertà e promozione di azioni per lo sviluppo delle politiche sociali da parte di organismi del terzo settore. La novità rilevante è rappresentata dalla circostanza che dal 2002 tali finalità non appaiono quali indicazioni di mere priorità, ma assumono la veste di programmi sociali stringenti, affiancati dall'indicazione della quantità di risorse utilizzabili per ciascun obiettivo specifico: si veda, in particolare, l'art. 46, commi 2, e 6 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, l'art. 3, commi 101, 116, 117, l'art. 4, comma 159 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 nonché dell'art. 21, comma 6 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269.

La determinazione legislativa cui si fa riferimento, non essendo più quella di settore (dalla quale, a detta della stessa disposizione, lo stanziamento si distacca), pare essere quella realizzata con legge statale e principalmente con legge finanziaria.

Tale principio, elaborato dalla Corte costituzionale ben prima dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione si pone alla base "dei rapporti tra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi" (ad esempio, Corte costituzionale, sent. n. 242/1997).

Ancor prima, la concertazione tra livelli di governo era definita nell'art. 59 della legge n. 449/1997 e nell'art. 133, comma 4 del d. lgs. n. 112/1998. Rispetto a questi, la novità rilevante è rappresentata dal fatto che oggi alla necessaria consultazione dei Ministri interessati si aggiunge quella della Conferenza unificata di cui al d. lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

Si veda L. ANTONINI, *Le vicende e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119*, in *Le Regioni* n. 1/2003, pag. 13 e ss.; Id, *Competenza, finanziamento e accountability in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, n. 1/2003, pag. 70 e ss.; Id, *Dal federalismo legislativo al federalismo fiscale*, in *Riv. Dir. Fin. e Sc. Fin.*, n. 3/2004, pag. 400 e ss.; A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, n.1/2003, pag. 35 e ss.; F. COVINO, *Autonomia finanziaria e solidarietà*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, 2001, pag. 243 e ss.; F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rassegna Tributaria*, n. 2/2002, pag. 585 e ss.; Id, *Federalismo fiscale e ripartizione delle basi imponibili tra Stato, Regioni ed Enti locali*, in *Rassegna Tributaria* n. 6/2002, pag. 2007 e ss.; P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, pag. 1425 e ss.; T. MIELE, *Il federalismo fiscale*, in *Nuova rassegna*, n. 7/2004, pag. 691 e ss.; F. PUZZO, *Il federalismo fiscale*, Giuffrè, 2002.

Si vedano, per tutti, le considerazioni svolte a tal proposito da A. BRANCASI, *op. cit.*, pag. 190 e ss.

La Corte ha proceduto per passi distinti a secondo che le sue pronunce avessero ad oggetto l'autonomia impositiva (per la cui esplicazione è parso necessario attendere l'esercizio della competenza statale nella definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica) e di quella, invece di spesa, per la quale già dalle prime pronunce ha statuito la immediata applicabilità dell'art. 119 della Costituzione affermando che "per quanto riguarda la disciplina della spesa e il trasferimento di risorse dal bilancio statale [...] lo Stato può e deve agire in conformità al nuovo riparto di competenze e alle nuove regole" (sent. 16/2004, punto 6 del considerato in diritto). In questo senso si veda L. ANTONINI, *Dal federalismo ...*, cit., pag. 405; sia inoltre consentito rinviare a E. VIVALDI, *Il finanziamento delle politiche sociali alla luce del nuovo art. 119 della Costituzione*, in P. BIANCHI (a cura di), *La Garanzia dei diritti sociali nel dialogo tra legislatori e corte costituzionale*, in corso di pubblicazione.

Per un commento si veda E. FERIOLI, *Esiti paradossali dell'innovativa legislazione regionale in tema di asili nido, tra livelli essenziali ed autonomia finanziaria regionale*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004, pag. 743 e ss.

Per un commento, da ultimo, C. SALAZAR, *L'art. 119 Della Costituzione tra (in)attuazione e "flessibilizzazione"(in margine a Corte della Costituzione, sentt. nn. 16 e 49 del 2004)*, in *Le Regioni*, n. 4/2004, pag. 1026 e ss.; M. BARBERO, *Tipizzazione delle entrate di regioni ed enti locali e modalità di finanziamento delle funzioni amministrative: la posizione della Corte costituzionale (nota alle sentenze n. 16 e n. 49 del 2004)*, in <http://www.federalismi.it/>; sia inoltre consentito rinviare a E. VIVALDI, *La recente giurisprudenza costituzionale in materia di fondi statali a destinazione vincolata: conseguenza e prospettive per il finanziamento delle politiche sociali*, in P. COSTANZO e S. MORDEGLIA (a cura di), *Diritti sociali e servizio sociale. Dalla dimensione nazionale a quella comunitaria*, Giuffrè,

2005, pag. 273 e ss.

In tal senso si veda Corte costituzionale sentt. nn. 16/2004, punto 5 del considerato in diritto; 49/2004, punto 2 del considerato in diritto; 320/2004 punto 7 del considerato in diritto. Si veda, inoltre, da ultimo sent. n. 51/2005, punto 3.1 del considerato in diritto e sent. n. 77/2005 del considerato in diritto.

Corte costituzionale, sent. n. 16/2004, punto 5 del considerato in diritto; sent. n. 49/2004, punto 2 del considerato in diritto e sent. n. 320/2004, punto 7 del considerato in diritto.

Corte costituzionale, sent. n. 16/2004, punto 5 del considerato in diritto.

Nei limiti illustrati nella nota 29 e 30 e con le eccezioni di cui alla nota 24.

Si veda, da ultimo, M. BARBERO, *Fondi statali vincolati e federalismo fiscale: una visione d'insieme*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/>

Con eccezione dei vincoli di destinazione previsti a favore dell'istruzione e della ricerca scientifica ad opera degli artt. 3, comma 101 e 4, comma 159 della legge n. 350/2004, sui quali, peraltro, si tornerà in seguito.

punto 7.3.1. del considerato in diritto.

punto 8.1. del considerato in diritto

punto 9 del considerato in diritto.

punto 8.2. del considerato in diritto.

Si veda in proposito Corte costituzionale, sentt. nn. 259/2004 e 407/2002;

Il ragionamento operato dalla Corte costituzionale continua affermando che prima della riforma costituzionale del Titolo V della Parte II della Costituzione, l'art. 117 non assegnasse nella materia in esame "alcun ruolo alle Regioni"; inoltre, ricorda ancora la Corte, la stessa legge 15 marzo 1997, n. 59, nel conferire a Regioni ed Enti locali una serie molto ampia di compiti e funzioni, avesse escluso dal conferimento - art. 1, comma 3, lettera p) - dal conferimento proprio quelli relativi alla ricerca scientifica

Sull'ammissibilità di fondi statali vincolati alla realizzazione di obiettivi che, a parere della Corte, non sembrano riconducibili ad alcuna materia nominata o innominata dell'art. 117 Cost., si veda anche Corte costituzionale, sent. n. 307/2004. In questo caso la Consulta ha dichiarato la legittimità di fondi speciali (previsti dalla legge n. 287 del 2002 e n. 350 del 2003) destinati ad incentivare l'acquisto e l'utilizzo di personal computer, in quanto destinati a sostenere finalità di interesse generale, quali lo sviluppo della cultura, non invasive di competenze regionali ed "il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 della Costituzione) anche al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 della Costituzione" (punto 3.1. del considerato in diritto). Per un commento sulla pronuncia si veda A. PACE, *I progetti «PC ai giovani» e «PC alle famiglie»: esercizio di potestà legislativa esclusiva statale o violazione della potestà regionale residuale?* In <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/>

Si veda a tal proposito, da ultimo, Corte costituzionale, sent. n. 287/2004, punto 8 del considerato in diritto, ma anche Corte costituzionale, sent. n. 423/2004, punto 8 del considerato in diritto.

Art. 117, comma 3 della Costituzione

Salvo la quota del Fondo che gli artt. 3 comma 101 e 4 comma 159 della legge n. 350/2003 hanno destinato al potenziamento della ricerca scientifica e tecnologica.

Come peraltro è già avvenuto per le somme destinate al finanziamento di asili nido nei luoghi di lavoro ad opera della

sent. n. 370/2003.

C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, IX ed., pag. 906

Lo stesso, infatti, è accaduto con il Fondo Unico per lo spettacolo - istituito dalla legge 30 aprile 1985, n. 163 e oggetto del giudizio di costituzionalità nella sent. n. 255/2004 - e con Fondo per il concorso nel pagamento degli interessi sulle operazioni di credito a favore delle imprese artigiane - previsto dall'art. 37 della legge 25 luglio 1952, n. 949 e oggetto del giudizio di costituzionalità nella sent. n. 160/2005-; anche in questi casi la Corte ha affermato che i fondi, pur non essendo rispondenti ad alcuno degli strumenti delineati dal novellato art. 119 Cost. in quanto finalizzati al finanziamento, in un caso, della materia "promozione e organizzazione di attività culturali" (di competenza concorrente), nell'altro della materia "artigianato" (di competenza residuale regionale), sono legittimi in via transitoria. In particolare, nella sent. n. 160/2005 si specifica che tale deroga si giustifica "in conseguenza del principio di continuità dell'ordinamento [...], attesa l'esigenza di non far mancare finanziamenti ad un settore rilevante e strategico dell'economia nazionale, quello dell'impresa artigiana, al quale la Costituzione (art. 45) guarda con particolare favore" (Corte costituzionale, sent. n. 255/2004, punto 3 del considerato in diritto e sent. n. 160/2005, punto 3 del considerato in diritto).

Mentre la Corte non ha esitato a dichiarare incostituzionali quei trasferimenti statali vincolati introdotti dopo l'entrata in vigore del titolo V della parte II della Costituzione (si veda a tal proposito la sent. n. 370/2003 relativa al fondo per di asili nido, la sent. n. 16/2004 relativa al Fondo per la riqualificazione urbana dei Comuni, la sent. n. 49/2004 riguardante il Fondo nazionale per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli enti locali e il Fondo nazionale per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale, la sent. 308/2004 relativa al Fondo finalizzato alla costituzione di garanzie sul rimborso di prestiti fiduciari in favore degli studenti capaci e meritevoli, la sent. 320/2004 concernente il Fondo di rotazione per il finanziamento dei datori di lavoro che realizzano servizi di asilo nido o micro-nidi, ecc.), ha trattato con maggiore cautela i trasferimenti statali precedenti alla novella costituzionale, in modo da non far mancare risorse finanziarie consolidate nel tempo.

La stessa Corte afferma che una volta attuato il modello di federalismo fiscale tratteggiato dall'art. 119 Cost. "dovranno essere riformati i vigenti meccanismi di finanziamento della spesa sociale attraverso la riconduzione degli interventi statali - al di fuori ovviamente dei casi in cui gli stessi riguardino funzioni e compiti dello Stato - ai soli strumenti consentiti dal nuovo art. 119 della Costituzione" (punto 5 del considerato in diritto).

In particolare l'interrogativo riguarda l'opportunità di assegnare le risorse alla Regioni o direttamente a i Comuni: la prima soluzione sembra in contrasto con il principio di sussidiarietà verticale in virtù del quale molte delle funzioni amministrative sono nella titolarità del livello di governo più vicino ai cittadini; d'altra parte, però, sembra improbabile configurare una spartizione del fondo perequativo direttamente agli 8100 Comuni italiani.

"L'intervento aggiuntivo del comma 5 non si struttura come un meccanismo solidaristico automatico e fisiologico, ma presenta un carattere straordinario che potrebbe renderlo oggetto di una incerta e quanto opinabile dialettica politica rivendicazionista" F. GALLO, *Prime osservazioni...* cit. pag. 585 e ss.

Nelle citate sentenze nn. 16 e 49 del 2003 la Corte specifica, infatti che, in contrasto con quanto affermato dall'Avvocatura dello Stato, le risorse aggiuntive sono interventi che devono finanziare finalità non comprese nell'esercizio delle normali funzioni, e che i destinatari devono essere precisamente individuati (in particolare, nella sent. n. 16/2003, laddove la disposizione impugnata individuava come destinatari i comuni -non già tutti - ma quelli di determinate dimensioni, la Corte ha affermato che tale indicazione non è sufficiente ad individuare in maniera precisa i beneficiari delle risorse).

Sull'assetto delle competenze nelle materie tipiche del *welfare* si rinvia a L. TORCHIA, *Welfare e federalismo*, Il Mulino, 2005.

In tal senso P. CAVALERI, *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/>; A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in Quaderni costituzionali, n. 1/2003, pag. 15 e ss.; S. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in Le Regioni, n. 1/2003, pag. 337 e ss.

In questi casi, infatti, appaiono insufficienti nonché di difficile applicazione i criteri, individuati di recente dalla corte Costituzionale della "prevalenza di una materia sull'altra e del principio di leale cooperazione" (sent. n. 231/2005, punto

4 del considerato in diritto).

In questo senso si ricorda la diminuzione di circa il 28% delle risorse destinate dalla legge **30 dicembre 2004, n. 311** (finanziaria per il 2005) al Fondo nazionale per le politiche sociali. Infatti l'entità del Fondo nazionale per le politiche sociali è, nella finanziaria per il 2005, di € 1.193.767.000,00 rispetto ai € 1.657.785.000,00 della finanziaria per il 2004; in questo senso si veda P. GIARETTA, *Lo scambio ineguale: politiche fiscali, politiche sociali e autonomie locali nella manovra finanziaria per il 2005*, in Studi Zancan, n. 1/2005, pag. 11 e ss.

A parere di chi scrive pare invece difficilmente configurabile un fondo nazionale vincolato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, in quanto, secondo la prevalente dottrina, le funzioni ad essi relative sono ascrivibili a quelle funzioni pubbliche a cui ciascuna Regione (ed ente locale) deve far fronte con le risorse richiamate dall'art. 119, comma 4 Cost. In tal senso E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in Le Regioni, n. 6/2003, pag. 1193, secondo il quale "nelle materie di competenza regionale, l'erogazione delle prestazioni comprese nei livelli essenziali rientra certamente nelle "funzioni pubbliche" attribuite al sistema delle autonomie, cui il sistema medesimo *deve* essere in grado di far fronte con le proprie entrate e con i trasferimenti dal fondo perequativo. Lo stato dunque ha la responsabilità, nell'esercizio delle proprie competenze esclusive in tema di perequazione delle risorse finanziarie (art. 117, comma 2, lett. e; art. 119, comma 3), di assegnare al sistema delle autonomie i mezzi necessari per far fronte all'erogazione di quei livelli di prestazioni, che lo Stato medesimo ha definito"; in tal senso anche A. BRANCASI, *op. cit.*, pag. 35 e ss.

In questo senso se non sono da sottovalutare gli ostacoli che già da ora rendono difficoltosa la piena attuazione della potestà impositiva regionale (e quindi una autonomia finanziaria di entrata che consenta alle Regioni di fare a meno di trasferimenti statali e sostenere la spesa sociale attraverso risorse proprie) occorre ricordare che anche quando saranno dettati i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, non sarà facile per le Regioni individuare dei presupposti e delle basi imponibili altri rispetto a quelli già colpiti dai tributi statali e, conseguentemente, istituire tributi propri. Sui problemi inerenti alla potestà tributaria regionale, con particolare riferimento al finanziamento della spesa sociale, sia consentito rinviare a E. VIVALDI, *Il finanziamento delle politiche sociali ... cit.*, in P. BIANCHI (a cura di), *La Garanzia dei diritti sociali nel dialogo tra legislatori e Corte costituzionale*, in corso di pubblicazione;

F. PUZZO, *Chiaroscuri nella recente riforma costituzionale. Quale finanziamento per le autonomie regionali deboli?*, in S. GAMBINO (a cura di), *Assistenza sociale e tutela della salute*, Philos, 2004, pag. 186 e ss.

A tal proposito si sottolinea la profonda diversità del modello di perequazione sposato dal legislatore costituzionale del 2001, rispetto ai precedenti modelli realizzati dal legislatore ordinario. Infatti la legge n. 281/1970 prevedeva che le quote dei tributi erariali affluissero ad un fondo nazionale che doveva essere ripartito per 6/10 in base alla popolazione, per 1/10 in base alla superficie e per 3/10 in base al tasso di disoccupazione. Successivamente il d. lgs. 56/2000 ha delineato una formula perequativa che assegna un peso pari al 60% alla perequazione delle capacità fiscali e un peso del 40% all'indicatore dei bisogni sanitari. La novellata disposizione costituzionale, esplicitando il solo criterio della capacità fiscale per abitante, sembra escludere una seppur minima valenza del criterio dei bisogni.

F. GALLO, *Prime osservazioni ... cit.*, in Rassegna Tributaria, n. 2/2002, pag. 585 e ss.; P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale ... cit.*, pag. 1438. Paradossalmente potrebbe darsi che in una Regione molto ricca (con un reddito medio pro-capite più alto della media) vi sia un bisogno di servizi molto alto per particolari connotazioni geografiche o per caratteristiche peculiari della popolazione residente. In quel caso la spartizione del fondo perequativo secondo criteri riferiti solamente alla capacità fiscale, non potrebbe garantire il soddisfacimento dei bisogni essenziali.