

La Corte costituzionale torna sui fondi statali vincolati, con alcune novità in materia di immigrazione

di Francesca Biondi Dal Monte
(in corso di pubblicazione in "le Regioni")

1. La sentenza 50/2008^[1] apre, come è solito da qualche anno, la stagione delle censure di incostituzionalità che investono i finanziamenti vincolati istituiti in sede di legge finanziaria. È infatti ormai da almeno 5 anni che la legge finanziaria è divenuta lo strumento principale, anche se non il solo, attraverso il quale il legislatore statale è solito prevedere l'istituzione di fondi statali a destinazione vincolata anche in materie incidenti su competenze regionali.

La decisione in commento rappresenta quindi la prima vittoria del braccio di ferro che tutti gli anni vede contrapporsi Stato e Regioni di fronte alla perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost.^[2]. Non a caso, in dottrina, si è già sottolineato l'inevitabile «effetto déjà vu»^[3] che coglie il giurista di fronte a tali decisioni, pronunciate nei confronti dell'inerzia di un legislatore statale fin troppo disattento: segno evidente di un «federalismo più urlato che coerentemente praticato»^[4].

La questione in oggetto investe, ancora una volta, la legittimità costituzionale di finanziamenti vincolati in materie incidenti su competenze regionali, tutti istituiti con la legge finanziaria per il 2007 (l. n. 296 del 2006), con un'aggravante tuttavia: in questa occasione la «disattenzione» del legislatore statale è risultata doppiamente colpevole perché alcune delle disposizioni sottoposte al vaglio dalla Corte risultano analoghe ad altre già oggetto di precedenti declaratorie di incostituzionalità.

La Corte si trova infatti a giudicare nuovamente della legittimità costituzionale di un fondo statale destinato all'erogazione di contributi ai gestori di attività commerciali per l'eliminazione delle barriere architettoniche nei locali aperti al pubblico (art. 1, comma 389), dichiarandone anche in questa occasione l'incostituzionalità^[5]. E parimenti fondata è dichiarata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 635, il quale dispone un incremento degli stanziamenti iscritti nelle unità previsionali di base «Scuole non statali» del Ministero della pubblica istruzione, «al fine di dare il necessario sostegno alla funzione pubblica svolta dalle scuole paritarie nell'ambito del sistema nazionale di istruzione», in riferimento alla quale la Corte costituzionale aveva già affermato l'incidenza dei contributi relativi alle scuole paritarie sulla materia «istruzione», di competenza legislativa concorrente^[6].

Anche il Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati, istituito dall'art. 1, comma 1267, è dichiarato incostituzionale in quanto incidente su materie di competenza regionale. La Corte ritiene infatti che «il legislatore [abbia] inteso perseguire, come risulta anche dalla stessa denominazione del fondo, una chiara finalità di politica sociale, prevedendo uno stanziamento di risorse finanziarie al fine di assicurare l'adozione delle suddette misure di assistenza»; per cui, inerendo ambiti materiali regionali, quali quelli dei servizi sociali e dell'istruzione, il finanziamento è ritenuto in contrasto con gli artt. 117 e 119 Cost.

Infine, i ricorsi delle Regioni Veneto e Lombardia investono anche i commi 1250, 1251, 1252, 1261, relativi al Fondo per le politiche della famiglia ed al Fondo per le politiche per i

diritti e le pari opportunità^[7], entrambi dichiarati incostituzionali per l'omessa previsione di idonei strumenti di concertazione con le Regioni.

Nella perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. la Corte ha infatti precisato che il legislatore statale è comunque già tenuto a rispettare «il limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119»^[8].

Pertanto non possono fin d'ora ritenersi legittimi i finanziamenti a destinazione vincolata in materie di competenza regionale residuale ovvero concorrente (che non siano oggetto di chiamata in sussidiarietà, ex art. 118, comma 1, Cost.)^[9], 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»^[10]. E ciò vale anche nel caso in cui gli interventi finanziari statali siano destinati a soggetti privati, poiché «in numerose materie di competenza regionale le politiche pubbliche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti che vi operano e nella disciplina delle modalità per loro erogazione»^[11].

Fin da subito gli esiti della questione di costituzionalità non potevano quindi che apparire scontati, eppure la Corte non manca di aggiungere e precisare qualche profilo ulteriore della sua ormai consolidata giurisprudenza che merita di essere in questa sede approfondito, soprattutto in riferimento all'immediata lesività delle disposizioni istitutive di finanziamenti vincolati, all'operatività del principio di leale collaborazione, agli effetti delle proprie declaratorie di incostituzionalità. Inoltre, dal momento che la disciplina dei fondi vincolati si pone in contrasto anche con il riparto delle competenze delineato dall'art. 117 Cost., la Corte ha colto l'occasione per tracciare i confini delle materie incise dai fondi in esame con alcune significative novità in materia di immigrazione.

2. Con la sentenza n. 50/2008, la Corte ritorna sul carattere di immediata lesività delle disposizioni istitutive di finanziamenti vincolati, chiarendone la portata e le modalità di concretizzazione.

Il fondo per le politiche della famiglia, finalizzato genericamente «a 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». (art. 19, comma 1, del d.l. n. 223 del 2006) era stato infatti inizialmente «salvato» in quanto ritenuto idoneo a ledere sfere di spettanza regionale (sent. n. 453 del 2007^[12]). In quell'occasione la Corte costituzionale consolidò infatti il principio per cui l'enunciazione del proposito di destinare risorse per finalità indicate in modo ampio e generico non può di per sé ritenersi idonea a concretizzare un'immediata lesione delle competenze regionali, essendo talvolta necessario attendere le norme nelle quali quel proposito si concretizza, sia per l'entità delle risorse sia per le modalità di intervento sia, ancora, per le materie direttamente e indirettamente implicate da tali interventi^[13]. In tali casi, quindi, le Regioni dovranno attendere i successivi atti primari o secondari di destinazione e riparto, con l'eventualità quindi che il giudizio di costituzionalità delle leggi in via d'azione non sia più la sede principale per l'impugnazione del finanziamento

vincolato a vantaggio del conflitto di attribuzione.

Ciò non avviene nel caso di specie, nel quale le disposizioni impugnate rappresentano proprio la concretizzazione del generico proposito enunciato nelle norme istitutive del Fondo, stabilendone le finalità e le modalità di ripartizione. Essi, da un lato, si sostanziano 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, e sono quindi riconducibili all'ambito materiale dei servizi sociali di spettanza regionale; dall'altro, tuttavia, i finanziamenti sono riconducibili anche ad ambiti materiali di competenza esclusiva dello Stato, quali quelli della materia ordinamento civile ed organizzazione amministrativa dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. g, h, l, Cost.), in riferimento all'istituzione ed al finanziamento dell'Osservatorio nazionale, al sostegno delle adozioni internazionali, al sostegno dell'attività dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile.

Pertanto, considerando la natura unitaria e indivisa del fondo in esame e l'impossibilità di individuare un ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri, la Corte costituzionale censura la mancata previsione di un idoneo meccanismo di concertazione con le Regioni in conformità al principio di leale collaborazione che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie[14]; e che, nel caso di specie, avendo riguardo agli interessi coinvolti, dovrà concretizzarsi nella previsione dello strumento dell'intesa con la Conferenza unificata.

Significativa a tal proposito la precisazione della Corte sull'ininfluenza sul giudizio di costituzionalità delle concrete modalità di fatto seguite per la ripartizione degli stanziamenti del suddetto fondo. Sebbene infatti il Ministro delle politiche per la famiglia abbia disposto, con decreto del 2 luglio 2007[15], la ripartizione degli stanziamenti d'intesa con la Conferenza unificata, la Corte ritiene che ciò non incida in alcun modo sul contenuto precettivo delle disposizioni censurate, che tale meccanismo non prevedono, confermando quindi, se ce ne fosse bisogno, che anche in materia di finanza pubblica non possono avere rilievo prassi o fatti che rappresentano l'attuazione di una disposizione la cui lettera si pone di per sé in violazione di un disposto costituzionale. È alla lettera della disposizione che la Corte fa riferimento nel valutare la sua idoneità lesiva, ed è ad essa e non alle sue successive modalità di attuazione che la Corte fa riferimento nel valutare la sua conformità a Costituzione[16].

Anche il fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità, istituito dal citato art. 19, comma 3, del d.l. n. 223 del 2006, era stato già scrutinato dalla Corte nella menzionata sent. 453 del 2007 ritenendo che il generico contenuto precettivo della norma non fosse idoneo a ledere la sfera di autonomia regionale. A conclusioni opposte la Corte giunge però in riferimento all'impugnato art. 1, comma 1261, nella parte in cui dispone che una quota debba essere destinata al Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere, demandando ad un decreto del Ministro per i diritti e le pari opportunità le modalità di ripartizione delle relative risorse finanziarie e prescrivendo che esso «dovrà prevedere una quota parte da destinare all'istituzione di un Osservatorio nazionale contro la violenza sessuale e di genere e una quota parte da destinare al piano d'azione nazionale contro la violenza sessuale e di genere»[17].

Tale parte dei finanziamenti, essendo finalizzata ad assicurare la prevenzione e repressione di reati, viene ricondotta all'ambito materiale dell'ordine pubblico e sicurezza ed a quello dell'ordinamento penale, attribuiti entrambi alla competenza legislativa

esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettere h e l, Cost.); tuttavia, perseguendo il legislatore anche l'obiettivo di proteggere le vittime dei predetti fatti delittuosi attraverso apposite misure di carattere sociale, è riconducibile anche alla competenza regionale in materia di servizi sociali.

La Corte, pertanto, non potendo anche in questo caso comporre il concorso di competenze statali e regionali mediante l'applicazione del principio di prevalenza, dichiara costituzionalmente illegittimo il comma in esame nella parte in cui non prevede il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, che, nel caso di specie, avendo riguardo agli interessi implicati e alla peculiare rilevanza di quelli connessi agli ambiti materiali rimessi alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, deve attuarsi mediante la previa acquisizione del parere della Conferenza unificata in sede di adozione del decreto di fissazione dei criteri di ripartizione del Fondo.

3. I fondi sopracitati rappresentano quindi due casi emblematici di come «la complessità della realtà sociale da regolare [comporti] che di frequente le discipline legislative non possano essere attribuite nel loro insieme ad un'unica materia, perché concernono posizioni non omogenee ricomprese in materie diverse sotto il profilo della competenza legislativa»[\[18\]](#)

Per la composizione di siffatte interferenze, in mancanza di un espresso criterio di risoluzione in Costituzione, la Corte ha distinto due ipotesi. Se una materia è nettamente prevalente sulle altre, essa determina la competenza legislativa e, qualora questa sia statale, determina anche la legittimità del fondo con vincolo di destinazione[\[19\]](#). Se, invece, non vi è una materia sicuramente prevalente si applica il principio di leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni a salvaguardia delle loro competenze[\[20\]](#); strumenti che possono assumere, rispettivamente, la forma di intese o pareri, a seconda del maggiore o minore impatto dell'intervento finanziario statale sulle competenze regionali[\[21\]](#). Tali strumenti si sostanziano infatti nella previsione di apposite forme di coinvolgimento delle Regioni la cui intensità varia a seconda degli «interessi implicati» e della «peculiare rilevanza di quelli connessi agli ambiti materiali rimessi alla potestà legislativa esclusiva dello Stato»[\[22\]](#).

Proprio perché tali finanziamenti intervengono in un ambito di competenza regionale, la necessità di assicurare il rispetto delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle Regioni impone infatti di prevedere che queste ultime siano pienamente coinvolte nei processi decisionali concernenti le procedure di riparto dei fondi[\[23\]](#), ritenendo talvolta anche insufficienti i meccanismi di concertazione pur previsti dalle disposizioni censurate[\[24\]](#).

Riconducibile al criterio della prevalenza è la risoluzione del concorso di competenze in materia di asili nido nell'ormai nota sentenza 270/2003. In quell'occasione, data l'impossibilità di ricondurre tale disciplina ad una soltanto delle materie elencate all'art. 117 Cost., la Corte applicava tale criterio ritenendo che la relativa disciplina non potesse che ricadere nell'ambito della materia dell'istruzione (sia pure in relazione alla fase pre-scolare del bambino), nonché per alcuni profili nella materia della tutela del lavoro, che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, affida alla potestà legislativa concorrente, conseguendone l'illegittimità costituzionale di vincoli di finanziamento in tale settore.

L'operatività di tale criterio viene però esclusa per la risoluzione di entrambi i concorsi di

competenza posti dalla decisione in commento: non in riferimento al fondo per i diritti e le pari opportunità, né in riferimento al fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere. In entrambi i casi, infatti, l'intreccio di competenze regionali e statali non consente, a parere della Corte, di evidenziare la prevalenza di una sulle altre, dovendosi quindi applicare il principio della leale collaborazione. Nel primo caso la Corte ha quindi ritenuto di imporre la necessità di un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni; nel secondo caso, data evidentemente la rilevanza dell'interesse penalistico sottostante, la Corte ha ritenuto sufficiente il parere della Conferenza.

Non sempre, tuttavia, dall'intreccio di competenze legislative statali e regionali discende "a rime obbligate" l'individuazione di uno specifico strumento di concertazione, la cui previsione deve ritenersi costituzionalmente vincolata. In taluni casi la Corte ha quindi dichiarato l'incostituzionalità del finanziamento vincolato, lasciando alla discrezionalità del legislatore l'individuazione della tipologia più congrua di collaborazione[25].

Intense forme di collaborazione vengono richieste dalla Corte anche qualora il fondo incida su "interessi" tali da giustificare la deroga al normale riparto di competenze fra lo Stato e le Regioni e la conseguente «attrazione in sussidiarietà» allo Stato della relativa disciplina, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (sent. 242/2005). In tali casi, infatti, «l'attrazione in sussidiarietà» allo Stato di funzioni spettanti alle Regioni comporta la necessità che lo Stato coinvolga le Regioni stesse «poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sent. 303/2003)[26].

4. Anche in riferimento agli effetti delle declaratorie di incostituzionalità di alcune delle disposizioni istitutive dei finanziamenti vincolati, la decisione in commento solleva alcune considerazioni.

Innanzitutto, la decisione rappresenta un nuovo esempio di modulazione degli effetti temporali delle declaratorie di incostituzionalità alla luce del principio di continuità istituzionale, finalizzato a garantire continuità nella erogazione delle risorse finanziarie aventi natura sociale e direttamente incidenti su diritti fondamentali, secondo una tecnica progressivamente affinata dalla sent. n. 370/2003[27].

La Corte ritiene infatti che la natura delle provvidenze erogate nell'ambito del fondo per l'inclusione degli immigrati e del fondo destinato al sostegno delle scuole paritarie richieda che si garantisca, in ossequio ai principi di solidarietà sociale, continuità di erogazione, con conseguente salvezza degli eventuali procedimenti di spesa in corso, ancorché non esauriti[28].

In questo senso, il principio di continuità, che la Corte costituzionale ha già riconosciuto operare, sul piano normativo, nell'avvicendamento delle competenze costituzionali dello Stato e delle Regioni,[29], viene ad essere ampliato per soddisfare l'esigenza della continuità istituzionale, «giacché soprattutto nello Stato costituzionale l'ordinamento vive non solo di norme, ma anche di apparati finalizzati alla garanzia dei diritti fondamentali»[30]. Se infatti il principio di continuità normativa opera come garanzia del

valore, pur esso costituzionale, della certezza del diritto, in modo da evitare che si producano «vuoti» normativi, il principio di continuità istituzionale sembra operare quale strumento per garantire non tanto l'ordinamento «formale», inteso come complesso di norme, quanto gli strumenti che l'ordinamento ha apprestato al fine di tutelare e rendere effettivi i più incompressibili diritti fondamentali[31].

Tale meccanismo, enunciato in modo così netto, è quindi destinato ad operare tutte le volte in cui la natura sociale delle provvidenze erogate influisca su diritti fondamentali della persona, potendosi anche ipotizzare che di fronte alla “consueta distrazione” del legislatore statale, la Corte costituzionale sia costretta a salvare anche più volte procedimenti di spesa relativi a finanziamenti già dichiarati costituzionalmente illegittimi per violazione degli artt. 117 e 119 Cost.[32].

Al contrario, qualora la declaratoria di incostituzionalità non comporti un diretto e immediato pregiudizio per i diritti delle persone, e non sia quindi sussistente alcuna ragione di ordine costituzionale che si opponga ad una dichiarazione di incostituzionalità *in toto*, la Corte ha dichiarato la totale illegittimità del finanziamento senza alcuna transitoria previsione (cfr. sent. 16/2004 e 49/2004).

Nei casi in cui la Corte non disponga la previsione di un idoneo meccanismo di concertazione con le Regioni ovvero la confluenza delle risorse nei bilanci regionali senza vincolo di destinazione[33], è rimessa al legislatore statale la discrezionalità di istituire nuovamente tali forme di finanziamento in conformità a quanto statuito dalla Corte. In tali casi, sembra infatti esclusa la sussistenza di un qualsiasi “obbligo” di reimpiego di tali somme che non si muova su un piano strettamente politico e di responsabilità verso i propri elettori[34], potendo il legislatore anche distoglierle dall'originario fine al quale erano state inizialmente destinate.

Emblematico a tal proposito il d.l. n. 93 del 2007, recante «Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie», il quale, a seguito della declaratoria di illegittimità del fondo per l'inclusione sociale degli immigrati, ne ha modificato la disposizione istitutiva prevedendo che dei 100 milioni stanziati per l'anno 2008[35] siano destinati a tal scopo soltanto 5,1 milioni di euro, e nessuno stanziamento è previsto per il 2009[36]. Una parte considerevole dei finanziamenti è stata infatti destinata alla copertura delle misure adottate con il citato decreto legge, tra le quali l'abolizione dell'ICI sulla prima casa, espressione di una maggioranza parlamentare diversa da quella che originariamente aveva istituito tale fondo.

La disposizione legislativa solleva tuttavia alcune perplessità in ordine alle modalità con le quali saranno ripartite tali risorse per l'anno 2008. La modifica normativa non ha infatti toccato la destinazione del fondo che rimane finalizzato a favorire l'inclusione sociale degli immigrati, materia ritenuta dalla Corte totalmente attinente a competenze regionali residuali, né ha previsto alcuna forma di concertazione con le Regioni.

5. La considerazione offre lo spunto per osservare più da vicino le concrete modalità di ripartizione del fondo per l'inclusione sociale degli immigrati, l'impatto sui destinatari che ne ha fondato la transitoria legittimità della procedura di spesa in corso, la sua incidenza sugli ambiti competenziali regionali. È infatti in riferimento a tale fondo che l'intervento della Corte appare maggiormente innovativo, soprattutto per quanto riguarda la netta ripartizione fissata in questa occasione tra le competenze di Stato e Regioni in materia di

immigrazione.

In particolare la Corte ha confinato l'ambito di intervento statale alla sola «programmazione dei flussi di ingresso ovvero al soggiorno degli stranieri nel territorio nazionale», settori estranei a quelli finanziati con tale fondo, inerente, secondo la Corte, ad ambiti materiali regionali quali quelli dei servizi sociali e dell'istruzione. Ed a conferma di ciò, la Corte ricorda infatti che è lo stesso legislatore statale ad aver attribuito alle Regioni il compito di adottare misure di integrazione sociale nell'ambito delle proprie competenze secondo quanto previsto dall'art. 42 del d.lgs. n. 286 del 1998, recante «testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero».

L'art. 42 prevede infatti che lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni, nell'ambito delle proprie competenze, anche in collaborazione con le associazioni di stranieri e con le organizzazioni stabilmente operanti in loro favore, nonché in collaborazione con le autorità o con enti pubblici e privati dei Paesi di origine, favoriscano una serie di attività di tipo sociale e assistenziale volte, tra l'altro, all'effettuazione di corsi della lingua e della cultura di origine, alla diffusione di ogni informazione utile al positivo inserimento nella società italiana degli stranieri medesimi, alla conoscenza e alla valorizzazione delle espressioni culturali, ricreative, sociali, economiche e religiose degli extracomunitari regolarmente soggiornanti[37].

Ed in effetti, la direttiva 3.08.2007[38], che la stessa Corte richiama nella sentenza in commento, individua le aree prioritarie di intervento del Fondo per l'inclusione nei seguenti ambiti: accesso all'alloggio, accoglienza degli alunni stranieri nelle scuole, tutela dei minori non accompagnati, valorizzazione delle seconde generazioni, tutela delle donne a rischio marginalità sociale, diffusione della conoscenza della lingua italiana e dei percorsi di inclusione sociale; tutti settori che richiamano competenze regionali in via concorrente o residuale. Ed anche se tra le singole attività finanziabili figurano alcune che potrebbero ritenersi di competenza statale, quali la realizzazione di «campagne di informazione sui diversi strumenti e meccanismi di tutela delle donne, finalizzate a prevenire e contrastare pratiche e forme di costrizione psicologica e fisica, come tutte le manifestazioni di violenza di genere, di molestie e ricatti in ambito familiare e lavorativo»[39] ovvero il censimento e monitoraggio delle presenze dei minori non accompagnati sul territorio «finalizzati all'implementazione di una banca dati individuale che permetta di ricostruire il percorso del minore»[40], è evidente che la Corte si è fermata molto prima: la semplice denominazione del fondo, che richiama espressamente l'inclusione sociale degli immigrati, oltre all'esplicita finalità di realizzare un piano per l'accoglienza degli alunni stranieri, anche per favorire il rapporto scuola famiglia mediante l'utilizzo di mediatori culturali, è infatti ritenuta di per sé immediatamente lesiva delle competenze regionali, a prescindere da qualsiasi destinazione, pur significativa, scelta in concreto per l'anno corrente[41].

Le argomentazioni addotte dalla Corte in tale occasione segnano tuttavia un nuovo capitolo nell'assetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni in senso decisamente favorevole a queste ultime, pur continuando ad esibire alcune delle contraddizioni ravvisabili nelle precedenti pronunce in materia.

Da un lato, infatti, la Corte continua a fare riferimento, anche se in via più sfumata, all'art. 42 del d.lgs. n. 286 del 1998 come titolo di competenza degli interventi in materia di integrazione degli stranieri, lasciando quasi intendere che sia stato lo stesso legislatore statale, già prima della riforma del titolo V, ad aver conferito alle Regioni un titolo di

competenza in tale settore, anziché direttamente la Costituzione[42].

Dall'altro, tuttavia, rimarca decisamente la divisione tra politiche di immigrazione e politiche per l'immigrazione, sostenuta già da gran parte della dottrina[43], restringendo le competenze statali soltanto alla disciplina delle condizioni di ingresso e soggiorno dello straniero e lasciando alle Regioni tutto quello che riguarda, invece, il concreto svolgersi della vita dello straniero sul territorio. E ciò sembra andare anche oltre a quanto stabilito nella sent. 300/2005, nella quale la Corte affermava che: «la stessa legge statale [...] disciplina la materia dell'immigrazione e la condizione giuridica degli stranieri proprio prevedendo che una serie di attività pertinenti la disciplina del fenomeno migratorio e degli effetti sociali di quest'ultimo vengano esercitate dallo Stato in stretto coordinamento con le Regioni, ed affida alcune competenze direttamente a queste ultime [...] secondo criteri che tengono ragionevolmente conto del fatto che l'intervento pubblico non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione, materie che intersecano ex Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente»[44].

Da quelle argomentazioni, infatti, si poteva comunque dedurre che in tali settori potessero coesistere interventi statali e regionali, dato il carattere trasversale delle materie «immigrazione» e «condizione giuridica dello straniero», suscettibili quindi di intervenire anche in ambiti di competenza regionale concorrente o residuale (art. 117, commi 3 e 4, Cost.)[45]. Ed in tali casi, quando la disciplina di una materia si trova 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, è la stessa Corte ad insegnare che il principio di leale collaborazione avrebbe nel caso imposto soltanto un idoneo coinvolgimento delle Regioni, magari attraverso un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Con la decisione in commento, tuttavia, la Corte chiarisce definitivamente tale profilo e riduce l'ambito di intervento statale alla sola «programmazione dei flussi di ingresso ovvero al soggiorno degli stranieri nel territorio nazionale»: ne consegue quindi che, nel caso, potranno considerarsi legittimi i Fondi statali vincolati inerenti unicamente ai predetti settori.

La decisione lascia però alcuni dubbi interpretativi su cosa debba allora intendersi per «soggiorno degli stranieri»: se cioè con tale espressione debbano intendersi soltanto le condizioni di soggiorno inerenti alla disciplina dei relativi titoli, o se invece vi si possa far rientrare anche la disciplina delle condizioni di soggiorno inerenti il complesso dei diritti civili, sociali e politici di cui è titolare lo straniero presente sul territorio nazionale, e cioè «la condizione giuridica dello straniero» di cui all'art. 117, comma 2, lett.a).

L'argomentare della Corte sembra far propendere per la prima ipotesi, giacché fa esclusivo riferimento alla materia immigrazione, pur richiamando le precedenti sentenze n. 300 del 2005 e n. 156 del 2006. Tuttavia, benché non ne venga fatta menzione nella sentenza, lo Stato ha competenza esclusiva anche in materia di «condizione giuridica dello straniero» (art. 117, comma 2, lett. a, da porsi in connessione con l'art. 10, comma 2, Cost.), che è titolo di competenza autonomo e distinto rispetto a quello di «immigrazione» (art. 117, comma 2, lett. b), e che si riferisce, secondo la dottrina, al complesso delle situazioni giuridiche che hanno lo straniero come destinatario o beneficiario, e che ne

individuano e ne definiscono complessivamente la posizione nell'ordinamento italiano[46], distinguendosi quindi dalla mera disciplina delle condizioni di ingresso e soggiorno dello straniero[47].

Anche in questa occasione, quindi, la Corte sembra leggere in modo unitario le pur distinte materie di cui alle citate lett. a) e b) dell'art. 117, comma 2, Cost., di fatto rinunciando a dare un significato autonomo al titolo "condizione giuridica dello straniero non comunitario" rispetto a quello di "immigrazione"[48].

Viene quindi da chiedersi se le disposizioni del testo unico in materia di immigrazione, che già dall'art. 2 disciplinano specificamente lo status dello straniero non comunitario sul territorio nazionale, siano cedevoli a fronte della legislazione regionale nel frattempo emanata, ovvero se possono comunque ritenersi inerenti alla competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, lett. a).

Sebbene le argomentazioni della Corte siano alquanto sintetiche sul punto, lasciando implicito questo profilo, non sembra possa trascurarsi la competenza statale in materia di condizione giuridica dello straniero, da interpretarsi tuttavia in senso evidentemente restrittivo come riferita soltanto al complesso dei diritti civili, sociali e politici di cui lo straniero deve essere titolare e che discendono necessariamente dalle norme e dai trattati internazionali ai quali la legge che regola la condizione giuridica dello straniero deve conformarsi (art. 10, comma 2, Cost.).

Distinte da questo dovrebbero poi considerarsi le modalità di attuazione degli stessi diritti affidate, secondo il riparto di competenze delineato dall'art. 117, comma 2, Cost., ora a discipline congiunte di Stato e Regioni ora a discipline esclusive di queste ultime[49], senza alcuna interferenza statale se non per quanto riguarda specificamente la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti uniformemente su tutto il territorio (art. 117, comma 2, lett. m). E ciò non sembra escludere che il legislatore regionale, nelle materie di propria competenza, possa anche garantire ulteriori diritti o ampliare i criteri di accesso di quelli già previsti a livello statale[50], prevedendo quindi un trattamento più favorevole di quello fissato a livello statale[51].

Tale possibilità potrebbe tuttavia incontrare un limite nella normativa statale che istituisce espliciti divieti nell'estensione di determinati diritti, a seguito di taluni bilanciamenti operati a livello statale[52]. In via problematica si pensi all'art. 40, comma 1bis, del d.lgs. 286/1998 (aggiunto dall'art. 1, comma 27, della l. 189/2002), il quale espressamente riserva l'accesso alle misure di integrazione sociale agli stranieri in regola con le norme che disciplinano il soggiorno in Italia. In questo senso, un'eventuale estensione regionale dell'accesso ai servizi sociali anche agli stranieri irregolari, pur essendo inerente a materie di pacifica competenza regionale, potrebbe porsi in contraddizione con le politiche di contrasto all'immigrazione clandestina adottate a livello centrale, evidenziando ancora una volta le difficoltà di ascrivere le materie in argomento ai rigidi ambiti competenziali statali o regionali[53].

A tal proposito, tuttavia, più che gli effetti trasversali delle materie in questione, sembrano venire in gioco altri "interessi" statali, quali quelli dell'ordine pubblico e della sicurezza, materie di competenza esclusiva statale, che hanno portato all'adozione del recente d.l. 92/2007, recante «misure urgenti in materia di sicurezza pubblica», primo provvedimento del cosiddetto "pacchetto sicurezza"[54].

6. La problematica evidenzia quindi come gli aspetti di maggiore interesse e novità della decisione in commento, e più in generale delle recenti decisioni in materia di fondi vincolati, risiedono proprio nelle complesse operazioni interpretative che la Corte costituzionale è chiamata a compiere per ascrivere il finanziamento vincolato alla competenza statale ovvero alla competenza regionale concorrente o residuale.

In tali casi, infatti, la possibilità che le competenze regionali siano oggetto di una chiamata in sussidiarietà, nonché le inevitabili connessioni esistenti tra alcune materie di competenza statale ed altre di competenza regionale, rendono il confine di demarcazione delle materie elencate nell'art. 117 Cost. assai sfumato, riproponendo la tensione tra autonomie territoriali ed esigenze di uniformità, soprattutto in riferimento alla tutela dei diritti.

Del resto si registra una naturale tendenza degli enti territoriali a parametrare in termini preferenziali o esclusivi le loro politiche sociali sulle esigenze delle collettività che rappresentano^[55] e la stessa esigibilità dei diritti si confronta necessariamente con l'esigenza di reperire le risorse per garantirli, rischiando quindi di avviare un processo di costruzione di welfare regionali e locali a velocità diverse, con nuove disuguaglianze, a seconda delle capacità fiscali dei singoli enti territoriali^[56].

Non è quindi un caso che la difesa erariale abbia spesso argomentato la legittimità di alcuni finanziamenti vincolati proprio alla luce dell'art. 117, comma 2, lett. m), e cioè in riferimento alla competenza statale nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio^[57] – e ciò è avvenuto anche in riferimento ad alcuni dei fondi oggetto della decisione in commento – sebbene sul punto la Corte abbia chiarito che disposizioni meramente istitutive di finanziamenti di spesa non possono rinvenire la propria legittimazione nel titolo di competenza trasversale di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), che si riferisce esclusivamente alla determinazione degli *standard* strutturali e qualitativi delle prestazioni^[58].

In questo contesto, la Corte ha affermato che le eccezioni al divieto di istituire finanziamenti vincolati sono possibili solo nell'ambito e negli stretti limiti di quanto previsto negli artt. 118, comma 1, Cost., 119, comma 5, (sentenze n. 49 e n. 16/2004), 117, comma 2, lettera e), Cost. (sentenze n. 77/2005 e n. 14/2004), nonché da ultimo nell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. (sent. 45/2008). Circoscrivendo tali ambiti la Corte ha quindi cercato di fissare il difficile equilibrio tra esigenze di uniformità ed esigenze di differenziazione sul quale evidentemente si giocherà il prossimo futuro degli ordinamenti a pluralismo territoriale^[59].

[1] In *Foro it.* 2008, parte I, col. 1369, con nota di richiami di R. ROMBOLI.

[2] Alla sentenza in commento seguono infatti le sentenze 63, 94, 105, 133, 142, 168/2008, sempre in riferimento a questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento a disposizioni della legge n. 296 del 2007, recante «disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007». Di poco precedente a questa decisione si segnala invece la sent. 45/2008.

[3] Cfr. C. SALAZAR, *Gli interventi speciali ex art. 119, c. 5, Cost. secondo la sent. n. 451/2006: la Corte prosegue nella (ri)definizione del «federalismo fiscale a Costituzione inattuata»*, in questa *Rivista*, 2007, 604.

[4] L'espressione è di F. MERLONI, *Il paradosso italiano: «federalismo» ostentato e centralismo rafforzato*, in questa *Rivista*, 2005, 469 ss.

[5] Cfr. sent. 50/2008, par. 5 *Cons. in dir.*, ed in senso analogo sent. 423/2004, par. 10 *Cons. in dir.*, con nota di E. VIVALDI, *Il fondo nazionale per le politiche sociali alla prova della Corte costituzionale*, in questa *Rivista*, 2005, 649 ss., con la quale era stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, tra l'altro, dell'art. 3, comma 116, lettera b), della l. n. 350 del 2003, che destinava una quota dell'incremento del Fondo politiche sociali all'abbattimento delle barriere architettoniche di cui alla l. n. 13 del 1989, per un importo pari a 20 milioni di euro. Già in quell'occasione la Corte riconobbe che tale disposizione, ponendo precisi vincoli di destinazione in materia di servizi sociali, violasse gli artt. 117 e 119 Cost.

[6] Cfr. sent. 50/2008, par. 6 *Cons. in dir.*, ed in senso analogo sent. 423/2004, par. 8.2 *Cons. in dir.*, in riferimento all'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7, della l. n. 289 del 2002, che destinava una parte dell'incremento del Fondo politiche sociali alle persone fisiche come contributo per l'attività educativa di altri componenti del medesimo nucleo familiare presso scuole paritarie. In quell'occasione il finanziamento era destinato a privati e non direttamente agli istituti scolastici, tuttavia la Corte, nella decisione in commento, riprende le argomentazioni allora svolte sottolineando che il settore dei contributi relativi alle scuole paritarie incide sulla materia «istruzione» di competenza legislativa concorrente.

[7] I ricorsi delle Regioni Veneto e Lombardia, iscritti ai nn. 10 e 14 del registro ricorsi 2007, sollevano anche ulteriori questioni di legittimità costituzionale, separate ed affrontate dalla Corte in successive pronunce (v. nota 1). Su tale tecnica, nata in riferimento ai ricorsi avverso le leggi finanziarie degli ultimi anni, cfr. P. PASSAGLIA, *il funzionamento (e le funzionalità) del giudizio in via principale dopo la riforma del titolo V: osservazioni a margine della prima sentenza parziale «con riserva»*, in *Foro it.*, 2003, I, 2227 ss.

[8] Cfr. sent. 370/2003, con nota di E. A. FERIOLI, *Esiti paradossali dell'innovativa legislazione regionale in tema di asili nido, tra livelli essenziali ed autonomia finanziaria regionale*, in questa *Rivista*, 2004, 743 ss. La perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. è stata di recente nuovamente rilevata dalla Corte anche nelle sentt. 194, 193, 98/2007. Sulla portata del nuovo art. 119 Cost., cfr. A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in questa *Rivista*, 2003, 41 ss; L. ANTONINI, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in questa *Rivista*, 2003, 12 ss. Per la giurisprudenza costituzionale sull'art. 119, cfr. C. SALAZAR, *L'art. 119 Cost. tra (in)attuazione e «flessibilizzazione» (in margine a Corte cost., sentt. nn. 16 e 49 del 2004)*, in questa *Rivista*, 2004, 1026 ss.; R. BIN, *Quando la Corte prende la motivazione «sportivamente» (nota alla sent. 424/2004)*, in questa *Rivista*, 2005, 670, per cui una delle poche norme «direttamente applicabili» che la Corte ha fatto derivare dal «nuovo» art. 119 Cost. è proprio il divieto, in materie riservate alla competenza regionale, di costituire fondi settoriali di finanziamento gestito dallo Stato. Nelle more dell'attuazione dell'art. 119, la Corte ha tuttavia «congelato» la portata positiva

dell'articolato ritenendo che «per quanto riguarda l'assetto dei tributi locali, l'attuazione di tale norma costituzionale richiede il preventivo intervento del legislatore statale, che detti principi e regole di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, non potendosi ammettere, in mancanza di ciò, l'emanazione di discipline autonome delle singole Regioni o dei singoli enti locali» (sentt. 16, 37 e 241/2004). Sul punto cfr. M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie*, in questa *Rivista*, 2004, 429 ss.; A. BRANCASI, *Osservazioni sull'autonomia finanziaria*, in questa *Rivista*, 2004, 451 ss.; P. GAMBALE, N. DI VIVO, "Notarelle" in tema di federalismo fiscale, ovvero sul "convitato di pietra" delle riforme costituzionali in Italia, www.amministrazioneincammino.luiss.it. Per un'approfondita rassegna delle pronunce costituzionale in materia, cfr. M. PIERONI, *La finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale*, in www.cortecostituzionale.it, par. 6.4.

[9] Il titolo di competenza statale che permette l'istituzione di un fondo con vincolo di destinazione non deve infatti necessariamente identificarsi con una delle materie espressamente elencate nel secondo comma dell'art. 117 Cost., ma può consistere anche nel fatto che detto fondo incida su materie oggetto di «chiamata in sussidiarietà» da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 118, comma 1, Cost. A tal proposito cfr. sentt. 303/3003; 6/2004; 155 e 31/2005; 63 e 168/2008.

[10] Cfr. sent. 50/2008, par. 3 *Cons. in dir.*, e nello stesso senso, tra le altre, cfr. sentt. 77 e 51/2005.

[11] Cfr. sent. 50/2008, *ibidem*. La Corte ritiene infatti che ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze. Sul punto cfr. inoltre sentt. 320, 423, 424/2004 e 118/2006.

[12] Con la quale la Corte ha dichiarato l'inammissibilità della questione di costituzionalità dell'art. 19 del d.l. n. 223 del 2006, recante «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, dall'art. 1 della legge 4 agosto 2006, n. 248». In particolare, l'art. 19 del citato decreto legge prevedeva la creazione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di tre distinti fondi: il primo, destinato alle politiche della famiglia, e volto «a 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»; il secondo fondo, finalizzato alle politiche giovanili, e diretto a «promuovere il diritto dei giovani alla formazione culturale e professionale e all'inserimento nella vita sociale, anche attraverso interventi volti ad agevolare la realizzazione del diritto dei giovani all'abitazione, nonché a facilitare l'accesso al credito per l'acquisto e l'utilizzo di beni e servizi», il terzo denominato «Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità» e diretto a «promuovere le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità».

[13] Su questo punto cfr. anche Corte cost. sent. 141/2007 relativa inammissibilità della questione di costituzionalità sollevata in riferimento all'articolo 1, commi 330, 331, 332 e 333, della l. n. 266 del 2005, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006». In quell'occasione la Corte ritenne che la genericità della destinazione della somma di € 1.140 milioni ad «assicurare la

realizzazione di interventi volti al sostegno delle famiglie e della solidarietà per lo sviluppo socio-economico» era inidonea a concretizzare un'immediata lesione delle competenze regionali.

[14] Cfr. Corte cost. sentt. 234 e 50/2005, 24 e 201/2007.

[15] Recante «Ripartizione degli stanziamenti del Fondo delle politiche per la famiglia, ai sensi dell'articolo 1, comma 1252, della legge 27 dicembre 2006, n. 296».

[16] Sul punto vedi inoltre, nella giurisprudenza più recente, Corte cost. sent. 94/2008, sull'incostituzionalità dell'art. 1, commi 1227 e 1228, della l. n. 296 del 2006, in materia di turismo nella parte in cui non prevede l'obbligatorietà dell'intesa in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni. Anche in quel caso la procedura successivamente seguita aveva tenuto conto degli interessi regionali emersi in sede di Conferenza permanente, tuttavia la Corte ha comunque ritenuto illegittimo il silenzio della norma impugnata in ordine alle forme di partecipazione regionale, affinché, anche per il futuro, fosse garantito il coinvolgimento delle Regioni in conformità ai canoni dettati dall'art. 117 Cost.

[17] Non viene invece colpita da illegittimità costituzionale la previsione, sempre contenuta nell'art. 1, comma 1261, di un incremento del fondo in questione. Sull'inidoneità di un incremento del finanziamento a ledere competenze regionali, cfr. inoltre Corte cost. sent. 423/2004, par. 9 *Cons. in dir.*

[18] Cfr. Corte cost. sent. 231/2005.

[19] Sull'operatività del criterio di prevalenza cfr. R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, in questa *Rivista*, 2006, 895.

[20] Sul punto la Corte ha osservato «ove [...] non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa – si deve ricorrere al canone della “leale collaborazione”, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze» (sent. 50/2005). A tal proposito cfr. inoltre Corte cost. sentt. 211 e 133/2006; 201/2007; 63/2008.

[21] Cfr. sent. 168/2008, par. 3.2.1 *Cons. in dir.* Sul progressivo e sempre più frequente coinvolgimento del sistema delle Conferenze, come «via maestra per conciliare esigenze unitarie e governo del territorio» (Corte cost. sent. 31/2006), cfr. R. BIN, *La «leale collaborazione» tra prassi e riforme*, in questa *Rivista*, 2007, 394.

[22] In riferimento alla giurisprudenza più recente, cfr. la già citata sent. 94/2008, sull'incostituzionalità dell'art. 1, comma 1228, della l. n. 296 del 2006 (in materia di turismo), nella parte in cui non prevede l'obbligatorietà dell'intesa in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni. Sulla necessità della previa acquisizione del parere in sede di Conferenza unificata, cfr. invece sent. 142/2008 in materia di trasporto pubblico locale (art. 1, commi 1122 e 1123 della citata legge n. 296). Nella recente sent. 168/2008, la Corte costituzionale dichiara invece l'incostituzionalità del comma 364 (relativo alle modalità di riparto del fondo «da utilizzare a copertura di interventi di efficienza energetica e di riduzione dei costi della fornitura energetica per finalità sociali») nella parte in cui non prevede che il decreto di ripartizione sia adottato «d'intesa con la Conferenza unificata».

[23] Sul punto Corte cost. sentt. 16 e 49/2004. A tal proposito cfr. A. MORRONE, *Il regime dei*

trasferimenti finanziari statali. La Regione come enti di governo e di coordinamento finanziario, in *Giur. Cost.*, 2004, 652 ss.

[24] La Corte si è infatti riservata il compito di valutare la ragionevolezza delle modalità di concertazione prescelte, dichiarando l'illegittimità nei casi in cui esse risultassero poco proporzionate rispetto agli interessi che l'altro soggetto può vantare in materia, sul punto v. S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, 221 ss. Nella giurisprudenza costituzionale, cfr. sent. 222/2005, par. 5 *Cons. in dir.*, e sent. 94/2008 cit., par. 6 e 7 *Cons. in dir.*

[25] Sul punto v. sentt. 49/2004; 219 e 231/2005; 201/2007.

[26] Nella nota sent. 303/2003 l'intera strumentazione della sussidiarietà e delle esigenze di coordinamento è infatti fondata sulla necessaria cooperazione tra i diversi livelli di governo. Sul punto cfr. S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *op. cit.*, 223; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in questa *Rivista*, 2004, 579 ss., e più in generale F. BENELLI, C. MAINARDIS, *La cooperazione Stato-Regioni e il seguito giurisprudenziale (con particolare riferimento alla c.d. negoziazione delle competenze)*, in questa *Rivista*, 2007, 956 ss. Si veda inoltre nella giurisprudenza costituzionale sent. 242/2005, par. 7 *Cons. in dir.*, e 63/2008, par. 4.4 *Cons in dir.*

[27] Nella sentenza 370/2003, la Corte, pur censurando l'illegittimità costituzionale della normativa istitutiva dei fondi statali con vincolo di destinazione, ritenne che la particolare rilevanza sociale del servizio degli asili-nido, relativo a prestazioni che richiedono continuità di erogazione in relazione ai diritti costituzionali implicati, comportasse la salvezza degli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti. Analogamente nella sentenza 423/2004, in riferimento ai contributi per l'iscrizione a scuole paritarie. Sull'utilizzo di tale tecnica cfr. F. DAL CANTO, E. ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R. ROMBOLI, *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2002-2004)*, Giappichelli, Torino, 2005, 245 ss.

[28] Sent. 50/2008, par. 6 e 9 *Cons. in dir.* A tal proposito nella sentenza 13/2004, la Corte elabora con maggiore ampiezza argomentativa e teorica il concetto di «continuità istituzionale», quale strumento di tutela dei diritti costituzionali nell'ambito di qualsiasi mutamento del criterio attributivo delle competenze. Sul punto Cfr. P. MILAZZO, *La corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e "raffina" il principio di continuità*, in questa *Rivista*, 2004, 974.

[29] In virtù del quale le preesistenti norme statali continuano a vigere nonostante il mutato assetto delle attribuzioni fino all'adozione di leggi regionali conformi alla nuova competenza. Sul punto cfr. sentt. 13/1974 e 376/2002.

[30] Cfr. sent. 13/2004, par. 4 *Cons. in dir.* Sul punto si veda R. DICKMANN, *La Corte amplia la portata del principio di continuità (osservazioni a Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 13)*, in *Federalismi.it*, 22.01.2004.

[31] Sul punto P. MILAZZO, *op. cit.*, 974, il quale evidenzia che soltanto in riferimento al principio di continuità istituzionale la Corte è chiamata a valutare ed a bilanciare necessariamente due interessi contrapposti, entrambi di rilievo costituzionale: da un lato l'obiettivo interesse a che dall'ordinamento siano effettivamente e definitivamente espunte le norme incostituzionali per violazione dell'assetto delle competenze, dall'altro l'interesse

a che tale caducazione non comporti effetti pregiudizievoli su posizioni soggettive fortemente ed incondizionatamente tutelate dalla Costituzione stessa.

[32] Un esempio è rappresentato proprio dai contributi relativi alle Scuole paritarie, come già evidenziato alla nota 6.

[33] Sul punto cfr. Corte cost. sent. 423/2004, par. 10 *Cons. in dir.*, nel quale si afferma chiaramente che «il venir meno del vincolo di scopo comporta che le suddette somme dovranno confluire nei bilanci regionali in maniera “indistinta” e potranno, pertanto, essere impiegate dalle Regioni stesse secondo autonome scelte di politica sociale», pur non riportando tale dicitura nel dispositivo, nel quale la Corte si limita a dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 3, commi 116 e 117, della l. n. 350 del 2003.

[34] Sul punto cfr. sent. 16/2004, par. 6 *Cons. in dir.*, nel quale la Corte dichiara l'incostituzionalità della disposizione censurata «con la conseguenza che i fondi in questione dovranno essere assoggettati, se *del caso*, ad una nuova disciplina legislativa, rispettosa della Costituzione, per essere destinati alla finanza locale» (corsivo aggiunto).

[35] L'art. 2, comma 536, della l. n. 244 del 2007, recante «disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria 2008», aveva infatti incremento di ulteriori 50 milioni il fondo in questione per l'anno 2008.

[36] Cfr. art. 5, comma 11, d.l. 93 del 2007.

[37] A tal proposito il d.d.l. delega per la modifica della disciplina dell'immigrazione e delle norme sulla condizione giuridica dello straniero, presentato nella scorsa legislatura dai Ministri Amato e Ferrero, prevedeva comunque tra i principi e criteri direttivi il potenziamento delle misure dirette all'integrazione dei migranti (art. 1, lett. o).

[38] La direttiva è stata adottata dal Ministro per la solidarietà sociale di concerto con il Ministro per le pari opportunità, Per ognuna delle aree di intervento ivi indicate sono state individuate le risorse disponibili ed i soggetti legittimati a presentare i progetti (individuati tra: Regioni; EE.LL.; associazioni iscritte alla prima sezione del registro di cui agli art. 52 e ss. del d.P.R. n. 394 del 1999 ovvero al registro di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 215 del 2003; organizzazioni di imprenditori e datori di lavoro e di lavoratori). Con un successivo decreto del 12.09.2007, veniva poi adottato l'Avviso 1/2007 con il quale si stabilivano le modalità di presentazione dei progetti ed i criteri di valutazione dei progetti attraverso una procedura ad evidenza pubblica.

[39] Tali attività potrebbero infatti ricondursi anche all'ambito materiale dell'ordine pubblico e sicurezza ed a quello dell'ordinamento penale, attribuiti entrambi alla competenza legislativa esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. h e l, Cost.).

[40] A tal proposito il Comitato per i minori stranieri, istituito ai sensi dell'art. 33 della legge n. 286 del 25 luglio 1998, ha infatti il compito di vigilare sulle modalità di soggiorno dei minori stranieri temporaneamente ammessi sul territorio dello Stato e di coordinare le attività delle amministrazioni interessate. In particolare, l'art. 2 del D.P.C.M. 9 dicembre 1999, n. 535, ha definito i compiti del Comitato con riferimento specifico, tra l'altro, alla tutela dei diritti dei minori stranieri; alle modalità di soggiorno dei minori; all'istituzione e alla tenuta dell'elenco dei minori accolti; al censimento dei minori presenti non accompagnati.

[41] Vista l'irrelevanza che avrebbero comunque attuazioni conformi a Costituzione di disposizioni letteralmente con essa configgenti. Ciò infatti non garantirebbe che nel futuro si tenessero le medesime modalità di riparto, analogamente a quanto affermato dalla Corte in riferimento alla previsione di idonee forme di collaborazione tra Stato e Regioni: cfr. *supra* nota 18.

[42] Cfr. sul punto Corte cost. sent. 300/2005, par. 4 *Cons. dir.*, con nota di P. PASSAGLIA, «Immigrazione» e «condizione giuridica» degli stranieri extracomunitari: la Corte costituzionale precisa i termini del riparto di competenza (...e torna sulla portata delle enunciazioni di principio contenute negli statuti), in *Foro it.*, 2006, I, 351, e S. BALDIN, *La competenza esclusiva statale sull'immigrazione vs. la legislazione regionale sull'integrazione sociale degli immigrati: un inquadramento della Corte costituzionale*, su www.forumcostituzionale.it. In senso analogo cfr. inoltre Corte cost. sent. n. 156 del 2006, par. 2 *Cons. dir.*, con nota di D. STRAZZARI, *Riparto di competenze tra Stato e regioni: alla ricerca del confine perduto?*, in questa *Rivista*, 2006, 1036 ss.

[43] A tal proposito cfr. A. RUGGERI, C. SALAZAR, «Ombre e nebbia» nel riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del titolo V, in M. REVENGA SANCHEZ (a cura di), *I problemi costituzionali dell'immigrazione in Italia e Spagna*, Valencia, Tirant lo blanch, 2005, 355; e T. CAPONIO, *Città italiane e immigrazione*, Il Mulino, Bologna, 2006, 28, che introduce tuttavia una terza categoria: le politiche per i migranti – misure di prima accoglienza ed assistenza per quei soggetti presenti sul territorio ma il cui stato giuridico è incerto.

[44] Cfr. Corte cost. sent. n. 300 cit., par. 5 *Cons. dir.*, e analogamente, anche se in via più sintetica, n. 156 cit., par. 3 *Cons. dir.*

[45] Sul carattere trasversale di alcune delle materie dell'art. 117 Cost., cfr. F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie*, Milano, Giuffrè, 2006, 83 ss., M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e regioni e il superamento del riparto per materie*, in questa *Rivista*, 2006, 903 ss.; V. ANTONELLI, *Per una unità della Repubblica costruita "dal basso"*, in *Giur. Cost.*, 2006, 2615 ss.; P. CAVALERI, *La nuova autonomia legislativa delle Regioni*, in *Il Foro it.*, 2004, 61 ss.; M. F. SAVERIO, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie "trasversali": dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. Cost.*, 2002, 2951 ss.; G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, in questa *Rivista*, 2001, 1247 ss. Con riferimento specifico alla materia immigrazione come materia trasversale o metamateria, cfr. A. RUGGERI, C. SALAZAR, «Ombre e nebbia» nel riparto di competenze tra Stato e Regioni cit., 313, e P. PASSAGLIA, «Immigrazione» e «condizione giuridica» cit., 352.

[46] G. D'ORAZIO, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Padova, 1992, 115, in riferimento tuttavia alla formula dell'art. 10, comma 2, Cost. e non al riparto di competenze tra Stato e Regioni, peraltro antecedente alla riforma del titolo V della Costituzione.

[47] Sullo status costituzionale dello straniero cfr. E. GROSSO, *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, Torino, 1999, 156 ss., e più in generale G. BASCHERINI, *Immigrazione e diritti fondamentali*, Jovene, Napoli, 2007, 105 ss. Vedi inoltre P. BONETTI, *I principi, i diritti e doveri. Le politiche comunitarie*, in B. NASCIMBENE, *Diritto degli stranieri*, Cedam, 2004, 81 e ss., e M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*,

Padova, Cedam, 1997, 127 ss. Con riferimento specifico alla giurisprudenza costituzionale più recente, cfr. P. BONETTI, *Trattamento giuridico dello straniero e disciplina dell'immigrazione*, in V. ONIDA, B. RANDAZZO, *Viva vox constitutionis. Temi e tendenze nella giurisprudenza costituzionale dell'anno 2006*, Milano, Giuffrè, 2007, 417 e ss.

[48] La lettura unitaria dei due titoli era già stata rilevata da P. PASSAGLIA, «*Immigrazione*» e «*condizione giuridica*» *cit.*, 352, a commento della sent. 300/2005 e da D. STRAZZARI, *op. cit.*, 1041, a commento della sent. 156/2006.

[49] In senso analogo, già prima delle pronunce della Corte costituzionale sul punto, cfr. A. RUGGERI, C. SALAZAR, «*Ombre e nebbia*» *nel riparto di competenze tra Stato e Regioni cit.*, 324, per i quali la condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione Europea, che è in generale materia affidata alla competenza esclusiva statale, dovrebbe essere considerata congiuntamente al diritto di asilo e farebbe, anzi, con quest'ultimo parte integrante di un'unica materia. Sul punto cfr. anche C. CORSI, *Immigrazione e ruolo degli enti territoriali*, in *Dir. Imm. e Citt.*, 2005, 40, per la quale le potestà legislative regionali in tema di salute, lavoro, assistenza sociale non possono vedersi sottratto tutto il settore relativo agli immigrati in forza delle competenze statali previste dalle lett. a) e b) dell'art. 117, comma 2, Cost., essendo invece logico che il livello istituzionale chiamato a disciplinare, in via generale, queste materie, le delinei anche nei confronti degli immigrati.

[50] In senso contrario cfr. P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in questa *Rivista*, 2002, 522, per il quale la disciplina del trattamento e dei diritti civili e sociali degli stranieri extracomunitari deve essere regolata in modo completo dal legislatore statale e non può limitarsi né alla determinazione di principi fondamentali, né alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere assicurate su tutto il territorio nazionale.

[51] Un esempio è dato dall'accesso all'edilizia residenziale pubblica in riferimento alla quale l'art. 40, comma 6, del d.lgs. 286/1998 richiede la carta di soggiorno o un permesso almeno biennale; diversamente l'art. 10 della l.r. Emilia-Romagna n. 5 del 2005 stabilisce che vi possano accedere anche gli stranieri titolari del permesso annuale. L'articolo è stato scrutinato dalla Corte nella citata sent. 300/2005 senza tuttavia affrontare questo specifico profilo. Sul punto D. STRAZZARI, *op. cit.*, 1042 ss., che sottolinea l'incertezza degli effetti delle future discipline regionali sul T.U. sull'immigrazione: se cioè debbano considerarsi cedevoli o espressione della competenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), dovendo essere garantite la fissazione di un minimo di tutela dei diritti degli stranieri non derogabile *in peius* dalle Regioni.

[52] Ad esempio in riferimento a stranieri non regolarmente presenti sul territorio. Sul punto cfr. sent. 353/1997, nella quale la Corte costituzionale precisò che «le ragioni della solidarietà umana non possono essere affermate al di fuori di un corretto bilanciamento di valori in gioco, di cui si è fatto carico il legislatore».

[53] In riferimento alla possibilità che la legislazione regionale preveda una disciplina più favorevole con riferimento all'art. 40, comma 1bis, del d.lgs. 286/1998, cfr. A. RUGGERI, C. SALAZAR, «*Ombre e nebbia*» *nel riparto di competenze tra Stato e Regioni cit.*, 356.

[54] A parte l'acceso dibattito sull'eventuale introduzione del reato di immigrazione clandestina, già da ora l'art. 1, comma 1, lett. f), del d.l. 92/2003 ha inserito tra le

aggravanti dell'art. 61 c.p. la circostanza che il fatto sia stato commesso da un soggetto che si trovi illegalmente sul territorio nazionale.

[55] M. GORLANI, *Accesso al welfare state e libertà di circolazione: quanto «pesa» la residenza regionale?*, in questa *Rivista*, 2006, 345 e ss. e.

[56] R. TOSI, *Cittadini, Stato e Regioni di fronte ai “livelli essenziali delle prestazioni...”*, in *Quad. Cost.*, 2003, 629 ss., e A. M. ZILIANI, *Welfare locale: verso un piano integrato di salute*, *Studi Zancan* 2/2004, 22.

[57] Cfr. E. A. FERIOLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia e eguaglianza*, in questa *Rivista*, 2006, 571.

[58] Tra le tante, cfr. le sentt. 387/2007, 248/2006, 423/2004, punto 7.3.1. *Cons. dir.* Sul punto Cfr. BELLETTI, *I “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali...” alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile...*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 3-4/2003, 616.

[59] Sul punto cfr. G. BERTI, G. C. DE MARTIN (a cura di), *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, Milano, Giuffrè, 2003, e S. GAMBINO, *Stato, diritti e devolution: verso un nuovo modello di welfare*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.