

## **Sentenza 20 marzo 2018 n. 87**

**Materia:** diritto allo studio; coordinamento della finanza pubblica

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Parametri invocati:** artt. 3, 5, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119, 120 della Costituzione

**Ricorrente:** Regione Veneto

**Oggetto:** art. 1, commi 269, 270, 271, 272, 275 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019)

**Esito:** 1) illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 269, 270, 272, della legge 11 dicembre 2016, n. 232;

2) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 271, della l. 232/2016, nella parte in cui prevede che il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca che determina i fabbisogni finanziari regionali è adottato "previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, che si esprime entro sessanta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale il decreto può essere comunque adottato", anziché "previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano";

3) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 275, della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui prevede che la "Fondazione Articolo 34", entro il 30 aprile di ogni anno, bandisce almeno 400 borse di studio nazionali "sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano", anziché "d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano".

**Estensore nota:** Eleonora Bardazzi

### **Sintesi:**

La Regione Veneto propone questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 1, commi 269, 270, 271, 272 e 275 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), denunciando il mancato rispetto degli artt. 3, 5, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione.

La ricorrente propone tre ordini di censure.

La prima attiene all'incerta legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 269, 270 e 272, che dispone, allo scopo di coordinare la finanza pubblica ed entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge in questione, la creazione di un unico ente per l'erogazione dei servizi per il diritto allo studio, con attribuzione diretta al bilancio di tale ente delle risorse del fondo integrativo statale per la concessione delle borse di studio previste dal d.lgs. n.68/2012. La Regione Veneto lamenta la violazione, da parte di tali disposizioni, degli artt. 117, terzo comma e 119 della Costituzione, ritenendo che le stesse introdurrebbero una precisa norma di dettaglio, senza limitarsi alla determinazione di un limite di spesa o di obiettivi generali di risparmio. Esse contrasterebbero altresì con i principi di ragionevolezza e buon andamento dell'azione amministrativa ex artt. 3 e 97 della Costituzione, non essendo in alcun modo previsto il coinvolgimento delle Regioni ed incidendo tuttavia direttamente sulle competenze residuali regionali nelle materie di organizzazione amministrativa regionale e diritto allo studio. Violerebbero quindi gli artt. 117, quarto comma, e 118 della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione ex artt. 5 e 120 della Costituzione.

In secondo luogo, la ricorrente contesta la legittimità dell'art. 1, comma 271, della l. 232/2016; esso prevede, ai fini della ripartizione delle risorse del fondo integrativo statale per la concessione

delle borse di studio, che i fabbisogni finanziari regionali vengano stabiliti con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'Università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere della Conferenza Stato-Regioni, in seguito adottato in data 11 ottobre 2017. Secondo la Regione Veneto la disposizione in questione non sarebbe rispettosa dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione e del principio di leale collaborazione: essa si limita infatti a prevedere un semplice parere, invece di un'apposita intesa, sul decreto interministeriale che stabilisce i fabbisogni finanziari regionali, nonostante esso intervenga in una materia di competenza regionale.

Infine la Regione Veneto sostiene la violazione degli artt. 117, quarto comma, e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, in relazione all'art. 1, comma 275, della l. 232/2016, ai sensi del quale l'erogazione di borse di studio nazionali è affidata alla "Fondazione Art. 34", asserendo che la disciplina della modalità di erogazione dovrebbe prevedere l'intesa con le Regioni.

La Corte giudica fondate le questioni di legittimità proposte con riferimento all'art. 1, commi 269, 270 e 272 della legge n. 232/2016. Chiarisce innanzitutto che le norme impugnate incidono in modo significativo sulle Regioni ed in particolare in ambiti di competenza legislativa regionale, quali l'organizzazione amministrativa delle Regioni, le quali sono obbligate ad organizzare il sistema di erogazione dei servizi di diritto allo studio tramite un unico ente.

Ricorda poi che, come già chiarito da una precedente giurisprudenza (sentenze nn. 203/202, 125 e 188/2017), l'autoqualificazione operata dal legislatore, il quale al comma 270 definisce il vincolo posto come un principio di coordinamento della finanza pubblica, non è vincolante e che pertanto, per individuare l'ambito di competenza, è necessario considerare l'oggetto e la disciplina delle disposizioni stesse, tenendo presente la loro ratio e tralasciando eventuali effetti marginali e riflessi, così da individuare correttamente l'interesse tutelato. Secondo il medesimo orientamento, inoltre, lo Stato può limitare, esclusivamente in via transitoria, l'autonomia di spesa degli enti, prevedendo solo un limite complessivo, anche se non generale, della spesa corrente, lasciando libere le Regioni di allocare le risorse nei diversi ambiti e obiettivi di spesa.

La Corte ricorda di avere in passato interpretato estensivamente i principi in materia di coordinamento finanziario, riconducendo a tali principi anche misure recanti vincoli specifici per il contenimento della spesa di Regioni ed Enti locali (sentt. 237/2009 e 236/2013), a fronte di misure che non stabilivano il mezzo tramite il quale conseguire il risultato, fissando esclusivamente soglie ed obiettivi di riduzioni di costi o indicatori in base ai quali adottare interventi di riordino. Inoltre, anche quando le competenze statali prevedevano interventi tesi alla razionalizzazione tramite la soppressione di enti, l'intreccio con le competenze regionali comportava la realizzazione di tali interventi a seguito di procedure concertate con le Regioni (sent. 261/2017).

Al contrario, nel caso di specie il legislatore ha introdotto una previsione puntuale e specifica, che non lascia margini di attuazione alle Regioni, senza essere tuttavia coesistente all'esigenza di razionalizzare l'erogazione dei servizi per il diritto allo studio ed esulando così dalla competenza statale relativa alla fissazione dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Secondo la Corte le disposizioni impugnate non sarebbero ascrivibili alla competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, parametro invocabile solo con riferimento a prestazioni specifiche, delle quali le norme statali definiscono il livello essenziale di erogazione (sent. 10/2010). Non sono riconducibili pertanto alla legittimazione statale le disposizioni che non determinano alcun livello di prestazione ma incidono in modo diretto sull'assetto organizzativo o gestorio spettante alle Regioni e rientrante nella competenza legislativa regionale, le quali devono individuare standard organizzativi e qualitativi degli enti operanti nei servizi educativi e di istruzione (sent. 284/2016). L'imposizione di una determinata forma organizzativa per l'erogazione di un diritto sociale esula dalla potestà esclusiva statale e pertanto i commi 269, 270 e 272 dell'art.1 della l. 232/2016 devono reputarsi costituzionalmente illegittimi.

La Consulta ritiene fondata anche la seconda questione, proposta in relazione all'art. 1, comma

271 della legge sopra citata. Esso disciplina un fondo destinato a garantire l'effettività del diritto allo studio; si è provveduto al riparto di tale fondo, che doveva essere effettuato in modo proporzionale ai bisogni finanziari delle Regioni, in base ai criteri stabiliti prima dall'art. 16 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 9 aprile 2001 e poi dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 7 agosto del 2017, adottato previa intesa con le Regioni. Diversamente da quanto previsto per il riparto del fondo, la determinazione dei fabbisogni regionali, prodromica rispetto al riparto delle risorse del fondo statale, ai sensi dell'art. 1, comma 271, deve essere effettuata con il mero parere della Conferenza Stato-Regioni.

A questo proposito, la Corte afferma che spetta allo Stato evitare difformità a livello nazionale, sotto il profilo qualitativo e quantitativo, nei regimi di assistenza agli utenti (sent. 192/2017). Tuttavia, se la determinazione dei livelli essenziali di assistenza costituisce un obbligo del legislatore statale, la sua determinazione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni: è pertanto necessario un leale confronto tra Stato e Regioni su fabbisogni e costi che influenzano la spesa costituzionalmente necessaria, tenendo in considerazione fiscalità territoriale e intreccio di competenze statali e regionali (sent. 169/2017), confronto che può essere assicurato solo tramite un'intesa in sede di Conferenza Stato Regioni.

Risulta pertanto illegittimo l'art. 1, comma 271, della l. n. 232/2016 nella parte in cui prevede che il decreto interministeriale che determina i fabbisogni finanziari regionali sia adottato previo parere della Conferenza Stato-Regioni, anziché previa intesa con la Conferenza medesima.

Infine, la Corte ritiene fondata anche l'ultima questione proposta e dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 275, della l. n. 232/2016, nella parte in cui prevede che la Fondazione Articolo 34 bandisca 400 borse di studio sentita la Conferenza Stato-Regioni, anziché d'intesa con la stessa.

Il giudice costituzionale rileva infatti la sostanziale disapplicazione della norma impugnata, in quanto la Fondazione non risulta ancora costituita e il decreto che avrebbe dovuto istituire la cabina di regia incaricata di attivare le procedure relative all'emanazione del bando non è stato ancora adottato. Inoltre, la legge di bilancio del 2018 ha previsto un incremento di 20 milioni di euro a favore del fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio a partire dal 2018, utilizzando anche parte delle risorse stanziare per attuare la disposizione impugnata e che verranno del tutto cancellate a decorrere dal 2020.

Anche in questo caso l'intervento legislativo non può ritenersi espressione del titolo di legittimazione di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. La potestà statale può permettere l'erogazione di provvidenze ai cittadini o la gestione di sovvenzioni direttamente da parte dello Stato in materia di competenza regionale quando ciò sia necessario per assicurare la tutela di soggetti che vantino un diritto inerente al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana, che deve essere garantito uniformemente a livello nazionale (sentenza n. 10/2010). Tali circostanze non risultano tuttavia presenti nel caso di specie, come dimostrato dall'evidente svuotamento dell'intervento legislativo in materia.

Anche in questo caso la fase amministrativa, che si conclude con l'erogazione delle borse di studio, vede la partecipazione delle Regioni limitata alla mera audizione in Conferenza Stato-Regioni; non sono pertanto rispettati i canoni di leale collaborazione richiesti ai fini della chiamata in sussidiarietà e individuati dalla giurisprudenza costante della Corte nello strumento dell'intesa (sent. 105/2017).