

Sentenza n. 320 del 2004 (Asili nido)

Il giudizio deciso con la sentenza in esame ha origine da tre ricorsi presentati dalle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Veneto che, nell'impugnare numerose disposizioni della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2003*), hanno censurato, tra l'altro, i commi 1, 2, 5 e 15 dell'articolo 30 (*Disposizioni varie per le Regioni*) e l'articolo 91 (*Asili nido nei luoghi di lavoro*).

In particolare, l'articolo 30, comma 1, della legge finanziaria per il 2003, prevede che “al fine di avviare l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e in attesa di definire le modalità per il passaggio al sistema di finanziamento attraverso la fiscalità, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e con il Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione e con le amministrazioni statali interessate e d'intesa con la Conferenza unificata (...), procede alla ricognizione di tutti i trasferimenti erariali di parte corrente, non localizzati, attualmente attribuiti alle regioni per farli confluire in un fondo unico da istituire presso il Ministero dell'economia e delle finanze. I criteri di ripartizione del fondo sono stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e con il Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione d'intesa con la Conferenza unificata (...)”. Per le Regioni Toscana ed Emilia-Romagna la disposizione *de qua* violerebbe, in primo luogo, l'articolo 119 della Costituzione. Infatti, la previsione di un procedimento di ricognizione dei trasferimenti erariali di parte corrente, di una loro successiva confluenza in un fondo unico, nonché della determinazione di criteri di riparto ad opera di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, configurerebbe un sistema di finanziamento regionale in contrasto con i principi di cui all'articolo 119 Cost., in quanto quest'ultimo riconoscerebbe alle Regioni autonomia finanziaria e di spesa non più dipendente e limitata dalla legislazione statale in materia di finanza pubblica, ma direttamente discendente dalle disposizioni costituzionali. La norma censurata violerebbe, altresì, il terzo comma dell'articolo 117 Cost., poiché eccederebbe i poteri legislativi statali in ordine alla determinazione dei principi fondamentali nella materia di legislazione concorrente denominata “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”.

L'articolo 30, comma 2, della legge n. 289 del 2002 regola il “fondo di offerta turistica” disciplinandone i criteri di riparto ad opera di organi statali. Per la Regione Emilia-Romagna tale la norma violerebbe, oltre che l'articolo 119 Cost., anche il quarto comma dell'articolo 117 Cost. poiché interviene nella materia “turismo” che, in quanto innominata, è

ascrivibile nell'elenco aperto delle materie attribuite alla competenza regionale di tipo residuale generale.

Sempre la Regione Emilia-Romagna ha impugnato il comma 5 dell'articolo 30, che disciplina la ripartizione fra le Regioni dell'importo con cui far fronte alla perdita di gettito derivante dalla riduzione dell'accisa sulla benzina non compensata dal maggior gettito delle tasse automobilistiche, ritenendolo illegittimo poiché in relazione agli atti governativi di riparto prevede un coinvolgimento soltanto a livello consultivo della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni, nonché il comma 15 del medesimo articolo la cui disciplina, prevedendo la nullità degli atti e dei contratti in violazione del divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, nonché l'eventuale irrogazione di sanzioni pecuniarie a carico degli amministratori che abbiano assunto le relative delibere, lederebbe la potestà legislativa regionale di tipo residuale generale in tema di ordinamento del proprio personale.

Tutte e tre le Regioni hanno impugnato, infine, l'articolo 91 della legge n. 289 del 2002, che prevede e disciplina, come fondo ministeriale, un fondo di rotazione per il finanziamento dei datori di lavoro che realizzano servizi di asilo nido o micro-nidi. Per le ricorrenti, la materia degli asili nido sarebbe estranea a quelle di competenza esclusiva o concorrente dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo e terzo comma Cost., perché, in quanto riconducibile alla materia dei servizi sociali, appartarrebbe alla potestà residuale generale delle Regioni ai sensi del quarto comma dell'articolo 117 Cost. Lo Stato, pertanto, non può disciplinare l'erogazione di finanziamenti trattandosi di materia non rientrante nella sua potestà. L'istituzione del fondo contrasterebbe, inoltre, anche con l'articolo 119 Cost. il quale non ammette l'istituzione di fondi a destinazione vincolata potendo lo Stato solo trasferire le risorse finanziarie alle Regioni che provvederanno a disciplinare anche la procedure di erogazione delle stesse.

Il giudice delle leggi accoglie solo in parte i rilievi sollevati dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'articolo 91 nella parte in cui prevede l'istituzione di un fondo per il finanziamento dei datori di lavoro che realizzano servizi di asilo nido nei luoghi di lavoro (commi 1, 2, 3, 4 e 5) ed infondate le altre questioni sollevate.

Con riferimento, in particolare, alle censure mosse avverso il comma 1 dell'articolo 30, la Corte ricorda, ancora una volta, che la mancata attuazione dell'articolo 119 Cost., consente l'adozione da parte dello Stato di discipline parzialmente modificative, purché non peggiorative, della situazione preesistente, né contrastanti con i principi dell'autonomia finanziaria regionale quale configurata nel nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione. *Da questo punto di vista la disposizione oggetto del presente giudizio appare finalizzata ad introdurre in via transitoria una parziale razionalizzazione di alcuni tipi di trasferimenti erariali alle Regioni, inoltre con la*

previsione di un necessario consenso della Conferenza unificata sulle eventuali determinazioni governative (Considerato in diritto n. 2). Per la Consulta, dunque, non è configurabile, nel caso di specie, alcun esercizio improprio della potestà legislativa statale perché si tratta di una disciplina transitoria in attesa dell'attuazione dell'articolo 119 Cost.

Analoghe considerazioni valgono a respingere le censure sollevate nei confronti del comma 2 dell'articolo 30. Anche per questa norma, infatti, è escluso il contrasto con l'art. 119 Cost., dal momento che si limita a modificare – in termini non peggiorativi per l'autonomia finanziaria regionale, quale disciplinata in attesa dell'attuazione dell'art. 119 Cost. – le modalità di riparto del 30 per cento del fondo già disciplinato dall'art. 6 della legge n. 135 del 2001, senza prevedere nuove finalità per il fondo medesimo.

In relazione alla questione di costituzionalità del comma 5 dell'art. 30, la Corte dichiara cessata la materia del contendere, stante l'avvenuta attuazione della disposizione denunciata mediante due decreti ministeriali adottati con il parere unanime favorevole dei rappresentanti delle Regioni.

Infondata è invece la questione sollevata con riferimento al comma 15 dell'art. 30: per la Corte, infatti, tale disposizione trova il suo fondamento nella potestà legislativa dello Stato di dare attuazione al sesto comma dell'art. 119 Cost. che vieta agli enti locali di ricorrere all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento. La norma impugnata, pertanto, è legittima perché prevede esclusivamente le sanzioni per il caso di violazione del divieto stabilito dall' art. 119, sesto comma, Cost.

In relazione alla questione di costituzionalità dell'art. 91 della legge n. 289 del 2002, la Corte richiama la precedente sentenza n. 370 del 2003 con la quale è stata dichiarata l'illegittimità dell'art. 70, commi 1, 3 e 8 della legge 28 dicembre 2001, n.448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002), relativi all'istituzione, nell'ambito dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e alla conseguente gestione da parte dello stesso ministero di un fondo per gli asili nido.

Si ritiene utile ricordarne le argomentazioni seguite in quella sede dalla Consulta per la quale, alla luce dell'evoluzione legislativa registrata in tema di asili nido, al servizio in esame deve essere riconosciuta una funzione educativa e formativa, oltre che una funzione di tutela del lavoro, in quanto servizio svolto ad agevolare i genitori lavoratori. Con la conseguenza che la disciplina degli asili nido non rientra tra le materie di esclusiva competenza legislativa dello Stato (*ex art. 117, secondo comma, Cost.*), né sarebbe, però, riconducibile alle materie che il quarto comma dell'art. 117, Cost. attribuisce alla competenza legislativa residuale generale delle regioni, ed in particolare alle materie dell'assistenza e dei servizi sociali. La Corte, affermata in via generale

“l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione” (punto 4 del Considerato in diritto della sentenza n. 370 del 2003), utilizza un criterio di prevalenza per ricondurre la disciplina degli asili nido nell'ambito della materia dell'istruzione, sia pure nella fase pre-scolare del bambino, facendone rientrare comunque alcuni profili nella materia del lavoro. Entrambe le materie sono assegnate alla potestà legislativa concorrente, nell'ambito della quale spetta alle Regioni la potestà legislativa e la legge statale è abilitata solo alla determinazione dei relativi principi generali.

Richiamata la precedente giurisprudenza, il giudice delle leggi accoglie le censure e dichiara l' illegittimità dei primi cinque commi dell'art. 91 ribadendo che il legislatore statale può determinare, in materia di asili nido, solo i principi fondamentali ma non prevedere una disciplina dettagliata ed esaustiva, come, invece, si rinviene nella norma denunciata. *D'altra parte – conclude la Corte- il tipo di ripartizione delle materie fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 Cost., vieta comunque che in una materia di competenza legislativa regionale, in linea generale, si prevedano interventi finanziari statali seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze* (Considerato in diritto n. 7).

La dichiarazione di incostituzionalità non colpisce il comma 6 dell'art. 91 che, in quanto mera norma di interpretazione autentica, non è lesiva della potestà legislativa delle Regioni.

Dott. ssa Paola Garro