

Sentenza della Corte costituzionale n. 87/2018.

Materia: diritto allo studio.

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Regione Veneto.

Oggetto: articolo 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).

Esito: illegittimità costituzionale.

La Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale relativamente a diverse disposizioni 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).

Un primo gruppo di questioni concerne l'articolo 1, commi 269, 270 e 272, della l. 232/2016, in riferimento alla previsione secondo cui le Regioni devono creare, entro sei mesi dall'entrata in vigore della stessa legge, un unico ente adibito all'erogazione dei servizi per il diritto allo studio, al bilancio del quale vengano direttamente attribuite le risorse del fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio di cui all'articolo 18 del decreto legislativo 29 marzo 2012, n. 68, recante *“Revisione della normativa di principio in materia di diritto allo studio e valorizzazione dei collegi universitari legalmente riconosciuti, in attuazione della delega prevista dall'articolo 5, comma 1, lettere a), secondo periodo, e d), della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti al comma 3, lettera f), e al comma 6”*. Le predette questioni di legittimità costituzionale sono, a parere della Corte, fondate. Infatti, le norme impugnate, ponendo un obbligo assai puntuale in capo alle Regioni incide su ambiti in cui può esercitarsi la competenza legislativa regionale, quali l'organizzazione amministrativa della Regione (sentenze n. 293 del 2012, n. 95 del 2008 e n. 387 del 2007) e il diritto allo studio (sentenze n. 2 del 2013, n. 61 del 2011, n. 299 e n. 134 del 2010, n. 50 del 2008, n. 300 e n. 33 del 2005). Sebbene il comma 270 definisca il vincolo posto dal legislatore statale quale principio di coordinamento della finanza pubblica, idoneo a giustificare la compressione dell'autonomia regionale, l'autoqualificazione legislativa non è, a parere della Corte, vincolante e, per individuare l'ambito di competenza su cui incidono le disposizioni *“occorre fare riferimento all'oggetto e alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro ratio”* (sentenza n. 203 del 2012; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 125 del 2017, n. 188 e n. 39 del 2014, n. 182 del 2011, n. 207 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 169 del 2007). Inoltre, secondo tale giurisprudenza, lo Stato può imporre limitazioni all'autonomia di spesa degli enti, purché preveda solo un limite complessivo alla spesa corrente, lasciando alle Regioni libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa, e le suddette limitazioni abbiano carattere di transitorietà (*ex plurimis*, sentenze n. 43 del 2016, n. 156 del 2015, n. 23 del 2014, n. 236 del 2013, n. 139 del 2012, n. 159 del 2008, n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004). La Corte conferma, altresì, che le misure recanti vincoli specifici per il contenimento della spesa delle Regioni e degli enti locali devono limitarsi a fissare soglie e obiettivi di riduzione di costi, nonché a prevedere indicatori in base a cui adottare interventi di riordino. Inoltre, anche quando le competenze statali prevedevano interventi tesi alla razionalizzazione mediante soppressione di enti, come nel caso delle

camere di commercio, l'intreccio con le competenze regionali comportava che tali interventi fossero realizzati mediante procedure concertate con le Regioni (sentenza n. 261 del 2017). Nel caso di specie, invece, lo Stato ha previsto puntualmente, senza lasciare alcun margine attuativo alle Regioni, il modello organizzativo e gestorio, ossia l'erogazione dei servizi di diritto allo studio attraverso un unico ente, cui le Regioni sono tenute ad adeguarsi. Inoltre, la Corte esclude che le disposizioni impugnate siano ascrivibili alla potestà di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), sebbene riferibili al "*diritto sociale*" costituito dal diritto allo studio, in quanto le disposizioni impugnate non determinano alcun livello essenziale di erogazione delle prestazioni (*ex plurimis*, sentenze n. 10 del 2010, n. 328 del 2006, n. 285 e n. 120 del 2005 e n. 423 del 2004), incidendo, invece, direttamente sull'assetto organizzativo e gestorio demandato alla potestà legislativa delle Regioni, alle quali compete l'individuazione degli standard organizzativi e qualitativi degli enti operanti nel campo dei servizi educativi e di istruzione (sentenze n. 284 del 2016 e n. 120 del 2005). La seconda questione sollevata riguarda, fondatamente, a parere della Corte, l'articolo 1, comma 271, della l. 232/2016, che, ai fini del riparto delle risorse del fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio, prevede che i fabbisogni finanziari regionali siano determinati con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo mero parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (Conferenza Stato-Regioni), anziché previa intesa con detta Conferenza. La Corte precisa preliminarmente che il decreto interministeriale di cui al comma 271 è stato adottato in data 11 ottobre 2017, previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, sebbene la disposizione di legge impugnata preveda il mero parere, ma che tale scelta procedurale non determina il venir meno dell'interesse a ricorrere della Regione Veneto, poiché la disposizione impugnata, sebbene di natura transitoria, può trovare applicazione sino all'adozione del decreto di cui all'articolo 7, comma 7, del d.lgs. 68/2012. La disciplina in esame individua le modalità per la determinazione dei fabbisogni regionali ai fini del riparto delle risorse del fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio, ovvero di un fondo in materia di competenza regionale volto a garantire l'effettività del diritto allo studio, la cui disciplina può intervenire anche in materie di competenza delle Regioni (sentenze n. 273 del 2013 e n. 232 del 2011), ma sempre con il pieno coinvolgimento delle stesse nelle relative modalità di gestione (tra le tante, sentenze n. 211 e n. 147 del 2016, n. 168 e n. 94 del 2008 e n. 222 del 2005). L'articolo 7, comma 7, del d.lgs. 68/2012 prevede che il riparto di tale fondo è effettuato, in misura proporzionale al fabbisogno finanziario delle Regioni, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, sentito il Consiglio nazionale degli studenti universitari. La norma impugnata, prevedendo il mero parere della Conferenza Stato-Regioni, si discosta da quanto previsto per la determinazione dei fabbisogni regionali, in via strettamente collegata e prodromica rispetto al riparto delle risorse del fondo statale. Come già sottolineato dalla Corte in precedenti sentenze riguardanti i livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA), se la determinazione degli stessi è un obbligo del legislatore statale, la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni. La dialettica tra Stato e Regioni, dunque, "*dovrebbe consistere in un leale confronto sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente necessaria, tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale nonché dell'intreccio di competenze statali e regionali in questo delicato ambito materiale*" (sentenza n. 169 del 2017), non potendo tale intreccio di competenze non risolversi, nel rispetto dei canoni della leale collaborazione (tra le tante, sentenze n. 192 del 2017, n. 251, n. 63, n. 21 e n. 1 del 2016, n. 273 del 2013, n. 27 del 2010, n. 168, n. 94 e n. 50 del 2008, n. 222 del 2005 e n. 423 del 2004), in un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni (*ex multis*, sentenze n. 169 del 2017, n. 297 del 2012 e n. 134 del 2006). L'ultima questione è promossa in relazione all'articolo 1, comma 275, della l. 232/2016, che affida l'erogazione di borse di studio nazionali alla "Fondazione Articolo 34", prevista al precedente comma 273, già "Fondazione per il merito", di cui

all'articolo 9, comma 3, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 12 luglio 2011, n. 106. La disposizione censurata lederebbe gli articoli 117, quarto comma, e 119 Cost., nonché il principio di leale collaborazione, in quanto la disciplina delle modalità di erogazione dovrebbe necessariamente prevedere un adeguato coinvolgimento delle Regioni, segnatamente nella forma dell'intesa. Sebbene la disposizione impugnata sia stata sinora disapplicata, oltre che sostanzialmente svuotata da successivi interventi del legislatore statale, permane l'interesse a ricorrere della Regione Veneto, potendo trovare il comma 275 applicazione, anche parziale, qualora il legislatore statale dovesse provvedere a darvi attuazione. La dichiarazione di illegittimità costituzionale si fonda sul fatto che non ricorrono, nel caso di specie, circostanze eccezionali tali da giustificare l'erogazione di provvidenze a favore di cittadini che versino "*in condizioni di estremo bisogno*" (sentenza n. 10 del 2010). ovvero la gestione di sovvenzioni direttamente da parte dello Stato in materie di competenza regionale (sentenze n. 192 del 2017, n. 273 e n. 62 del 2013, n. 203 del 2012, n. 121 e n. 10 del 2010), così come invece previsto dalla disposizione impugnata, che stabilisce, previa acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni, l'erogazione diretta di una determinata prestazione, inerente il diritto allo studio, a singoli soggetti.

La disposizione impugnata incide direttamente su competenze regionali e configura una "*chiamata in sussidiarietà*", giustificata dall'esigenza di rafforzare, in modo uniforme sul territorio nazionale, l'effettività del diritto allo studio. Tuttavia, la fase amministrativa che, sulla base dei criteri individuati dalla legge, si conclude con l'erogazione delle borse di studio, limita il coinvolgimento delle Regioni alla mera audizione della Conferenza Stato-Regioni. Non sono correttamente rispettati, quindi, i canoni di leale collaborazione richiesti per la "*chiamata in sussidiarietà*", individuati da costante giurisprudenza di questa Corte nello strumento dell'intesa (*ex multis*, sentenze n. 105 del 2017, n. 7 del 2016, n. 33 del 2011, n. 278 del 2010, n. 383 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003).