

CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE

Osservatorio Legislativo Interregionale

Roma, 21 - 22 settembre 2006

Rassegna sulla giurisprudenza costituzionale delle regioni a  
statuto ordinario

Anno 2005

Direzione processo legislativo - Adriana Garabello  
Settore Studi e documentazione legislativi - Valter Bossi  
Redazione a cura di:  
Agricola Gelsomina  
Boffano Antonella  
Casagrande Chiara  
Moi Federica  
Parola Claudia

## Premessa

La giurisprudenza della Corte costituzionale, negli ultimi anni, sta assumendo un ruolo decisivo nella definizione dei confini dei poteri centrali e di quelli delle autonomie regionali e locali, tanto da far parlare di 'federalismo giurisdizionale'.

Per questa ragione la presente pubblicazione si pone l'obiettivo di esaminare le sentenze della Corte Costituzionale, di interesse regionale, emesse nel corso del 2005.

In primis sono state approfondite alcune problematiche specifiche affrontate dalla Corte costituzionale: ad esempio il controllo degli statuti ordinari, i limiti dell'esercizio del potere sostitutivo da parte delle Regioni nonché le sentenze inerenti l'applicabilità del principio del concorso pubblico in relazione all'organizzazione della p.a..

Il volume prosegue con l'analisi delle pronunce, raggruppate per argomento e, in particolare, per tipo di competenza legislativa presa in esame: paragrafi e sottoparagrafi sono dedicati alle materie rientranti nella competenza residuale regionale, nella competenza concorrente e in quella esclusiva statale.

Alcuni paragrafi riguardano poi le difficoltà di individuare in modo preciso le materie di cui all'articolo 117 della Costituzione e l'impossibilità, in taluni casi, di ascrivere ad un solo tipo di competenza legislativa un'intera legge regionale.

La Corte costituzionale, tentando di risolvere tali dubbi interpretativi, ha elaborato concetti quali la "concorrenza di competenze" qualora in una medesima legge regionale coesistano più competenze legislative.

In questi casi, l'unica soluzione possibile pare essere quella di coordinare le funzioni statali con quelle regionali attraverso il principio di "leale collaborazione" e, dunque, attraverso la stipula di intese fra gli enti territoriali coinvolti.

Inoltre, nella pubblicazione si è dato risalto ad un gruppo di sentenze di rilevante interesse in quanto trattano materie che, pur non rientrando, ai sensi delle disposizioni costituzionali, fra quelle di competenza esclusiva statale, necessitano comunque di un esercizio unitario. Pertanto, per tali materie risulta legittimo l'intervento statale volto a uniformare la loro disciplina sul territorio nazionale.

## Indice

1.	Il controllo degli statuti ordinari ex art. 123 Costituzione	5
2.	L'esercizio del potere sostitutivo da parte delle Regioni	8
3.	L'organizzazione della pubblica amministrazione	9
4.	La "concorrenza di competenze"	14
5.	Le materie che necessitano di un esercizio unitario pur non rientrando nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato	18
6.	Competenza residuale delle regioni	25
6.1	Formazione professionale	25
6.2	Artigianato	26
6.3	Trasporto pubblico locale	27
6.4	Comunità montane	28
6.5	L'autonomia finanziaria	30
6.6	La disciplina dei tributi	34
6.7	Gli interventi finanziari diretti dello Stato	35
7.	Competenza concorrente	37
7.1	Tutela e sicurezza del lavoro	37
7.2	Istruzione	40
7.3	Professioni	45
7.4	Tutela della salute	50
7.5	Governo del territorio	55
7.6	Valorizzazione beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali	59
8.	L'operare congiunto delle competenze	61
8.1	L'operare congiunto delle competenze in materia di «tutela della salute» e di «governo del territorio»	61
8.2	L'operare congiunto delle competenze in materia di «governo del territorio» e di «ordinamento della comunicazione»	65
9.	Le materie di competenza esclusiva dello stato	66
9.1	Politica estera	66
9.2	Immigrazione	67
9.3	Difesa	69
9.4	Tutela della concorrenza	71

9.5	Sistema tributario e contabile dello Stato	74
9.6	Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali	76
9.7	Ordine pubblico e sicurezza	80
9.8	Giurisdizione e norme processuali	81
9.9	Ordinamento penale	83
9.10	Ordinamento civile	84
10.	Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale	90
11.	Norme generali sull'istruzione	92
12.	Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale	96
13.	L'operare congiunto delle competenze	100
13.1	L'operare congiunto delle competenze in materia di «ordinamento civile» e di «previdenza sociale	100
13.2	L'operare congiunto delle competenze in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» e di «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale»	100
14.	Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema	103
14.1	Tutela [...] dei beni culturali	113

## 1. Il controllo degli statuti ordinari ex art. 123 Costituzione

Nel corso del 2005 la Corte Costituzionale ha emesso due sentenze di particolare rilievo per comprendere le peculiarità di approvazione degli statuti regionali, entrambe rese a proposito di ricorsi promossi ex articolo 127 della Costituzione.

In particolare, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 445, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Liguria 24 dicembre 2004, n. 31 (Norme procedurali per lo svolgimento del referendum previsto dall'art. 123, comma 3, della Costituzione) il quale prevede che le operazioni referendarie di cui all'art. 123, terzo comma, Cost., iniziate prima del giudizio della Corte costituzionale sulla deliberazione statutaria impugnata dal Governo, perdano efficacia «qualora venga pronunciata l'illegittimità totale della deliberazione statutaria ovvero venga pronunciata l'illegittimità parziale della medesima e le parti dichiarate incostituzionali coincidano con l'oggetto della richiesta referendaria».

Il giudice delle leggi ha limitato la dichiarazione di illegittimità alle parole "e le parti dichiarate incostituzionali coincidano con l'oggetto della richiesta referendaria", che danno erroneamente per ammissibile l'ipotesi di una richiesta referendaria limitata ad alcune delle disposizioni contenute nella deliberazione statutaria.

La sentenza dichiara che il referendum previsto dall'art. 123, 3° comma, Cost. si riferisce alla complessiva deliberazione statutaria e non a singole sue parti. Ne consegue che gli effetti che possono essere prodotti sul procedimento di richiesta di questo tipo di referendum da una eventuale sentenza della Corte costituzionale di accoglimento dei rilievi di costituzionalità sollevati dal Governo con il ricorso ex art. 123, comma 2 della Cost. non possono subire alcuna differenziazione a seconda dell'ampiezza della dichiarazione di illegittimità costituzionale.

La norma impugnata, quindi, contrasta con l'art. 123, terzo comma, Cost., il quale dispone che il referendum ivi previsto abbia ad oggetto soltanto l'intera delibera statutaria e non singole norme o parti di essa.

La Corte ha invece ritenuto esente da profili di illegittimità il riferimento - contenuto nello stesso comma 3 dell'art. 3 della legge regionale in questione - alla dichiarazione di illegittimità costituzionale solo di parte della deliberazione statutaria, dal momento che anch'essa determina la necessità che venga considerato inefficace il precedente procedimento di richiesta referendaria, in quanto concernente un testo statutario diverso da quello risultante dalla pronuncia di accoglimento della Corte.

La seconda sentenza di interesse è la sentenza n. 469: con tale pronuncia la Corte Costituzionale dopo aver riunito i giudizi, ha dichiarato inammissibili i ricorsi promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri per violazione degli articoli 123, 117, primo comma, 127, 134, 136, 1, 3 e 48 della Costituzione avverso la legge della Regione Umbria 16 aprile 2005, n. 21 (Nuovo Statuto della Regione Umbria), e la legge della Regione Emilia-Romagna 31 marzo 2005, n. 13 (Statuto della Regione Emilia-Romagna).

Con il medesimo pronunciamento la Corte Costituzionale ha emesso anche un'ordinanza, con cui ha dichiarato inammissibile l'intervento spiegato nel giudizio da tre soggetti, in proprio ed in qualità di promotori del referendum sullo Statuto della Regione Umbria, nonché di rappresentanti dell'apposito "Comitato per il referendum sullo Statuto regionale dell'Umbria".

Per comprendere meglio il contenuto della sentenza pare opportuno premettere che entrambi i testi statutari sono stati oggetto di precedenti impugnative del Governo, ai sensi dell'art. 123, secondo comma, Cost., e le conseguenti sentenze della Corte costituzionale n. 378 e n. 379 del 2004, hanno dichiarato la illegittimità costituzionale rispettivamente dell'art. 66, commi 1, 2 e 3, della delibera statutaria della Regione Umbria, e dell'art. 45, comma 2, terzo periodo, della delibera statutaria della Regione Emilia-Romagna, in quanto disciplinanti una materia che «sfugge alle determinazioni lasciate all'autonomia statutaria».

Inoltre - ed è questo l'oggetto del giudizio su cui si è pronunciata la Corte costituzionale con sentenza 469/2005 - entrambi i testi statutari non sono stati oggetto di riesame da parte dei rispettivi Consigli regionali tramite la procedura di cui all'art. 123, secondo comma, Cost., (c.d. "doppia lettura") ma, dopo una fase di pubblicazione notiziale degli esiti del giudizio di costituzionalità e la riapertura dei termini per l'eventuale richiesta di referendum ai sensi dell'art. 123, terzo comma, Cost., sono stati promulgati dai Presidenti delle rispettive Regioni.

Il Governo asserisce l'illegittimità proprio della procedura di promulgazione affermando che, nel caso di specie, sarebbe stata comunque necessaria una nuova valutazione complessiva del testo statutario con una conseguente nuova approvazione secondo l'iter stabilito dall'articolo 123, comma 2, Costituzione. L'asserita illegittimità della procedura di promulgazione seguita dalle Regioni, secondo il ricorso governativo, avrebbe inoltre leso il diritto degli elettori regionali ad esercitare il potere di richiedere referendum popolare sul testo della deliberazione statutaria, secondo quanto previsto dall'art. 123, terzo comma, Cost.

La Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibili entrambi i ricorsi sostenendo che, anche nel caso di specie, il dies a quo è costituito dalla data di necessaria pubblicazione notiziale, ad opera della Regione, dell'atto da cui risulti il testo statutario che la Regione intenda deliberato come definitivo (1). In particolare la Corte ha motivato l'inammissibilità affermando che i ricorsi sono stati proposti «non già nell'ambito del procedimento di controllo preventivo di cui all'art. 123, secondo comma, Cost., ma nell'esercizio del potere che l'art. 127, primo comma, Cost. riconosce al Governo di impugnare a posteriori le leggi regionali, quindi assumendo come termine iniziale di riferimento per l'esercizio dell'azione la data della pubblicazione della legge regionale nel Bollettino Ufficiale della Regione interessata».

Inoltre, come già ricordato, ha dichiarato inammissibile l'intervento dei rappresentanti del c.d. "Comitato per il referendum sullo statuto regionale dell'Umbria".

---

(1) In particolare nel Bollettino Ufficiale della Regione Umbria del 15 dicembre 2004, n. 54, è stata pubblicata la sentenza n. 378/2005 della Corte Costituzionale oltre ad un avviso nel quale si comunicava l'avvenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 66 della delibera statutaria, con la esplicita precisazione che «il presente avviso costituisce pubblicità notizia ai fini degli adempimenti previsti dall'art. 123, comma terzo, della Costituzione e della legge regionale 28 luglio 2004, n. 16». In ogni caso, nel Bollettino Ufficiale della Regione Umbria del 29 dicembre 2004, n. 56, è stata anche pubblicata la deliberazione del Consiglio regionale 10 dicembre 2004, n. 430, con la quale - esplicitata la constatazione che lo statuto, «nel testo privato dalle disposizioni di cui all'art. 66 dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale», era da ritenersi "completo" e non avrebbe potuto «prevedere sul punto niente di diverso», si invitava «la Presidente della Giunta regionale a promulgare lo statuto nei tempi più rapidi possibili, una volta esaurita la fase della richiesta di referendum, ed ovviamente dopo lo svolgimento dello stesso, ove richiesto». Nel Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna del 15 febbraio 2005, n. 24, è stata pubblicata la deliberazione del Consiglio regionale 18 gennaio 2005, n. 638, contenente la "presa d'atto" della sentenza di questa Corte n. 379 del 2004, con allegato il testo della delibera statutaria privato della disposizione di cui all'art. 45, comma 2, terzo periodo, dichiarata costituzionalmente illegittima.

## 2. L'esercizio del potere sostitutivo da parte delle Regioni

L'esercizio di poteri sostitutivi nei confronti degli enti territoriali minori da parte della Regione è stato oggetto di un'importante sentenza della Corte costituzionale, nella quale si sono specificati alcuni limiti all'esercizio di tale potere. In primis alla Regione compete il potere sostitutivo soltanto nell'ambito delle proprie competenze e comunque la procedura sostitutiva deve rispettare alcuni principi connessi all'esigenza di salvaguardare il valore costituzionale dell'autonomia degli enti locali. Tra i suddetti principi emerge quello per cui in ogni caso l'esercizio del potere sostitutivo deve essere attribuito ad un organo di governo.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 167 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2004, n. 4 (Controllo sostitutivo sugli atti degli enti locali e degli enti dipendenti dalla Regione) nella parte in cui, nel disciplinare il controllo sostitutivo sugli atti degli enti locali, attribuisce al difensore civico regionale la potestà di controllo sostitutivo su tutti gli atti degli enti locali obbligatori per legge, senza eccezione alcuna e con richiamo all'art. 136, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), individuando gli atti obbligatori per legge in quelli che l'ente è tenuto ad adottare entro termini perentori, stabiliti da leggi statali o regionali.

La Corte è stata investita della questione a seguito del ricorso con cui il Governo solleva questione di legittimità costituzionale in ordine all'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2004, n. 4 (Controllo sostitutivo sugli atti degli

enti locali e degli enti dipendenti dalla Regione) in riferimento agli artt. 114, 117, secondo comma, lettera p), e 120 della Costituzione. Secondo il ricorrente la norma censurata, nel disciplinare il controllo sostitutivo della Regione sugli atti degli enti locali, violerebbe l'art. 114 della Costituzione per la lesione del principio di equiordinazione tra Stato, Regioni ed enti locali, nonché l'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione in quanto spetta esclusivamente allo Stato e non alle Regioni la legislazione in materia di <<organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane>>.

Risulterebbe inoltre vulnerato, sempre secondo il ricorrente, il principio di leale collaborazione previsto dall'art. 120 della Costituzione e per di più la disposizione censurata, che attribuisce al difensore civico regionale, ai sensi dell'art. 136 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, il controllo sostitutivo su tutti gli atti obbligatori della Regione, contrasterebbe, sotto diversi profili, con i principi individuati dalla costante giurisprudenza costituzionale in materia.

La Consulta nel dichiarare la questione fondata, evidenzia che l'art. 120, secondo comma, della Costituzione non preclude, in linea di principio, la possibilità che la legge regionale, nel disciplinare materie di propria competenza, disponga l'esercizio di poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, in caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente locale ordinariamente competente; tuttavia, nel prevedere ipotesi di interventi sostitutivi, che si debbono comunque configurare come eccezionali rispetto al normale esercizio delle funzioni amministrative, la legge regionale è tenuta al rispetto di alcuni principi connessi essenzialmente all'esigenza di salvaguardare, pur nello svolgimento di procedure di sostituzione, il valore costituzionale dell'autonomia degli enti locali. Tra di essi rileva, in particolare, quello secondo cui l'esercizio del potere sostitutivo deve essere affidato in ogni caso ad un organo di governo della Regione o almeno deve essere attuato sulla base di una decisione di questi, in considerazione dell'incidenza dell'intervento sull'ordine delle competenze e sull'autonomia costituzionale dell'ente sostituito.

Il difensore civico regionale è un soggetto essenzialmente preposto alla vigilanza sull'operato dell'amministrazione regionale, con limitati compiti di intervento sulle disfunzioni amministrative, al quale non può pertanto essere riconosciuta la qualificazione di organo di governo regionale; qualificazione necessaria per consentire, a date condizioni, il legittimo esercizio, nei confronti degli enti locali inadempienti, di poteri sostitutivi. Tali poteri, infatti, determinando spostamenti, anche se in via eccezionale, nell'ordine delle competenze ed incidendo direttamente sull'autonomia costituzionale di enti politicamente rappresentativi, postulano che alla loro adozione siano legittimati i soli organi di vertice regionali cui istituzionalmente competono le determinazioni di politica generale e delle quali essi assumono la responsabilità.

### 3. L'organizzazione della pubblica amministrazione

La Corte costituzionale con le sentenze nn. 190, 465, 159 ha riaffermato che il concorso pubblico rappresenta, per il pubblico impiego, la regola generale per l'accesso alla funzione pubblica atta a garantire l'efficienza della p.a. e può essere derogata soltanto in presenza di particolari situazioni giustificatrici,

eccezionali e specifiche. Di conseguenza tale principio generale è violato sia nel caso in cui la pubblica amministrazione indica un concorso riservandone integralmente la partecipazione al personale interno sia nel caso di assunzioni di personale in esubero o progressioni di livello realizzate ope legis.

Con riferimento al principio di buon andamento della pubblica amministrazione la Corte, nel corso del 2005, in un solo caso (con la sentenza n. 277) ha dichiarato l'incostituzionalità di una disposizione per contrasto con l'art. 97, primo comma, della Costituzione. In particolare la Corte ha ritenuto che l'affidamento, da parte dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale con apposita convenzione, ad una società per azioni, dei servizi di supporto alle proprie strutture di diretta collaborazione del Consiglio violasse il principio di buon andamento della pubblica amministrazione. Ciò in quanto il personale risultava legato da un rapporto fiduciario con gli organi di direzione politica, di conseguenza alla fine della legislatura avrebbe dovuto essere licenziato e non, come invece prevedeva la norma dichiarata incostituzionale, assunto a tempo indeterminato.

La Corte Costituzionale con sentenza n. 190 ha accolto il ricorso del Governo e ha dichiarato costituzionalmente illegittimi i primi tre articoli della legge regionale delle Marche n. 4/2004 "(Disposizioni eccezionali e straordinarie in attuazione del piano sanitario regionale 2003/2006 relative al personale delle strutture sanitarie private titolari di accordi contrattuali con il servizio sanitario regionale), che prevede l'assorbimento del personale di unità operative o strutture sanitarie private convenzionate nei ruoli del servizio sanitario nazionale, in caso di esuberanti derivanti dall'attuazione del piano sanitario regionale. La legge regionale impugnata interessa dipendenti assunti a tempo indeterminato che si vedrebbero privati dell'impiego a seguito di processi di riconversione, disattivazione o soppressione delle strutture private e che avrebbero potuto entrare nei ruoli regionali dopo avere superato una selezione. La pronuncia ha accolto le argomentazioni del ricorrente che aveva ravvisato violazioni degli art. n 3, 51 e 97 della Costituzione, sostenendo che la legge impugnata prevede assunzioni in pubblico impiego, fatte con procedura riservata (e quindi non con concorso pubblico), violando il principio di uguaglianza nell'accesso al pubblico impiego.

Ad avviso della Regione Marche, invece, la materia dello stato giuridico ed economico del personale regionale e degli enti regionali apparterrebbe alla potestà residuale delle Regioni stesse, titolari inoltre di competenza concorrente in materia di diritto alla salute in considerazione del fatto che l'adeguamento dell'organico è legato alla necessità di mantenere determinati standard dei servizi sanitari.

Le norme, infine, avrebbero carattere eccezionale e straordinario, senza per altro prevedere un inserimento automatico del personale - paragonato ai lavoratori socialmente utili - dal privato convenzionato al pubblico e legato, invece, al conseguimento di una specifica idoneità derivante da selezioni per titoli di servizio professionali e culturali e un esame orale, svolte dalle aziende sanitarie.

Secondo quanto sostenuto dallo Stato, invece, il provvedimento non ha per oggetto lo stato giuridico ed economico del personale regionale, ma riguarda "il

modo di accedere al rapporto". Le disposizioni censurate, inoltre, non possono essere ricondotte alla tutela della salute, "che si realizza attraverso la determinazione di standard di previsione e terapia, la diffusione di adeguate informazioni sanitarie, la realizzazione di strutture sanitarie, ma certo non attraverso la collocazione di personale già dipendente da strutture sanitarie provate in ruoli regionali". Pertanto la procedura di selezione non risponde al modello di concorso pubblico, perchè riservata ad una categoria di soggetti e non strutturata sul confronto competitivo.

La Corte non ha ravvisato, inoltre, l'esistenza di ragioni eccezionali per l'adozione del provvedimento e il paragone con gli Lsu, precari "già da tempo alle dipendenze della Regione". Secondo il giudice delle leggi non si tratta di personale di provenienza privata "il cui inserimento nei ruoli regionali non rappresenta un naturale sbocco delle attività svolte, ma un radicale mutamento del tipo di rapporto (dal privato al pubblico) e una definitiva occupazione" senza concorso pubblico.

Va infine precisato che la giurisprudenza della Corte è costante nell'affermare che il concorso rappresenta la forma generale ed ordinaria di reclutamento di personale nel pubblico impiego, in quanto meccanismo idoneo a garantire il canone dell'efficienza dell'azione amministrativa (cfr. sentenze n. 205 e n. 34 del 2004; n. 1 del 1999). Una deroga a citato principio - ad avviso della Corte - "è possibile soltanto in presenza di peculiari situazioni giustificatrici individuate dal legislatore nell'esercizio di una discrezionalità non irragionevole, che trovi il proprio limite specifico nella necessità di meglio garantire il buon andamento della pubblica amministrazione" (cfr. sentenza n. 194 del 2002).

La sentenza n. 465 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 2 e 3, della legge della Regione Marche 13 maggio 2004, n. 10 "Modifica alla legge regionale 15 ottobre 2001, n. 20 sull'organizzazione e sul personale della Regione e alla legge regionale 30 giugno 2003, n. 14 sulla riorganizzazione della struttura amministrativa del Consiglio regionale", il quale prevede che il personale dipendente dalla Regione, inquadrato ai sensi dell'articolo 20, undicesimo comma, della legge della Regione Marche 24 novembre 1979, n. 41, può avvalersi, a domanda - anche se in quiescenza - purché avente determinati requisiti, dei benefici dell'art. 86 della legge della Regione Marche 1° giugno 1980, n. 47 (norma, peraltro, abrogata dall'art. 42, comma 1, lettera l) della legge della Regione Marche 15 ottobre 2001, n. 2) con l'effetto di essere inquadrato automaticamente "nel livello superiore a quello assegnato in sede di primo inquadramento".

Il giudice delle leggi ha dichiarato che tale disciplina, determinando un automatico e generalizzato scivolamento di soggetti precisamente individuati verso la qualifica superiore contrasta con il principio costituzionale del pubblico concorso (art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione) e con la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale in materia (cfr. da ultimo, la sentenza 21 aprile 2005 n. 159)

Ad avviso della Corte costituzionale non sussistono quelle peculiari situazioni che giustificano la deroga al principio stesso, considerato che le norme censurate non possano giustificarsi in base a "esigenze specifiche ed eccezionali, legate alla riorganizzazione delle strutture amministrative regionali".

Secondo la Consulta "a parte il fatto che le norme impugnate si rinvergono in un intervento legislativo che non ha ad oggetto una riorganizzazione del servizio (la quale potrebbe giustificare l'utilizzazione di pregresse esperienze professionali)" è sufficiente rilevare che esse si riferiscono anche a personale in quiescenza, in relazione al quale non è, quindi, invocabile alcuna eccezionale esigenza di riorganizzazione, ovvero a personale già in servizio e, come tale, legato da stabile rapporto di dipendenza con l'Amministrazione regionale.

L'originaria selezione concorsuale, inoltre, non può valere di per sé a legittimare una progressione ope legis di ristrette ed individuate categorie di dipendenti.

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 159 ha dichiarato l'illegittimità della legge della Regione Calabria 5 dicembre 2003, n. 28 (Inquadramento degli ispettori fitosanitari), la quale prevede che il personale dipendente dall'assessorato all'agricoltura della Regione Calabria che alla data di entrata in vigore della legge svolga le mansioni di ispettore fitosanitario o ne abbia acquisito la qualifica con la partecipazione a corsi di formazione professionale espletati dalla stessa Regione e svolga talune attività tecnico-ispettive specificamente elencate ovvero sia componente "essenziale ed indispensabile" di talune commissioni regionali, "può accedere, previo superamento di un concorso per esami e titoli, alla qualifica di funzionario - Categoria D3" (art. 1, comma 1) e che "gli idonei al concorso, per titoli ed esami, presteranno servizio presso il Dipartimento Agricoltura, Caccia e Pesca" (art. 1, comma 2).

In particolare, la Corte costituzionale ha giudicato irragionevole la riserva concorsuale integrale a favore del personale interno, contenuta nella legge impugnata e, di conseguenza, ha valutato la scelta legislativa regionale complessivamente lesiva del parametro di cui all'art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione.

Infatti, argomenta la sentenza, la forma del concorso pubblico costituisce la regola per il reclutamento dei pubblici dipendenti e può essere derogata soltanto "in presenza di peculiari situazioni giustificatrici". Pertanto, la discrezionalità di cui dispone la pubblica amministrazione trova il suo limite nella necessità di garantire il buon andamento dell'attività amministrativa (art. 97, primo comma, della Costituzione).

Nella motivazione della sentenza si specifica anche che la regola del concorso pubblico può dirsi pienamente rispettata soltanto nel caso in cui le selezioni non siano soggette a forme di restrizione tali da escludere o rendere irragionevolmente difficoltoso l'accesso dei candidati alle medesime.

La sentenza n. 277, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 31 della legge della Regione Lazio 27 febbraio 2004, n. 2 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2004), impugnata con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri depositato il 17 maggio 2004, per violazione dell'art. 97, primo comma, della Costituzione (principio di buon andamento della P.A.). Ha invece riservato a separata pronuncia la decisione sull'ulteriore questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Lazio n. 2/2004, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri con il medesimo ricorso. La norma stabilisce l'affidamento, da parte dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale con apposita convenzione, alla società Lazio Service s.p.a., dei servizi di supporto alle proprie strutture di diretta collaborazione del Consiglio, previste

dal titolo II del Regolamento di organizzazione del consiglio stesso. In sede di prima applicazione della norma, la società assume il personale appena indicato con contratto a tempo indeterminato, con priorità per i lavoratori occupati con contratto a tempo determinato alla data del 31 dicembre 2003 presso le strutture in esame. Inoltre agli oneri connessi alle attività oggetto della convenzione si provvede con gli stanziamenti del capitolo di bilancio del Consiglio regionale concernente le spese del personale e questo, osserva la Corte, non arreca alla Regione, sul piano economico, alcun particolare vantaggio. Sul merito della questione, la Corte evidenzia come l'art. 31 della legge della Regione Lazio n. 2/2004, introduca una modalità di organizzazione degli uffici di vertice del Consiglio regionale che ne pregiudica il buon andamento, in violazione appunto del precetto di cui all'art. 97, primo comma, della Costituzione.

La Corte osserva infatti che i soggetti esterni alla pubblica amministrazione destinati ai servizi di supporto alle strutture in esame, di cui la norma impugnata prevede l'"esternalizzazione", sono per definizione legati con rapporto fiduciario particolarmente intenso agli organi di indirizzo politico della Regione, come comprovato dall' art. 11 del Regolamento di organizzazione del Consiglio, in base al quale tali collaboratori esterni sono assunti per una durata massima di 5 anni, che non può mai oltrepassare la scadenza della legislatura.

La norma impugnata comporta che dal 1° gennaio 2004 la fine della legislatura non determina più, come per il passato, la cessazione del rapporto di lavoro di diritto privato dei soggetti esterni addetti alle strutture di diretta collaborazione del Consiglio regionale, ormai divenuti dipendenti a tempo indeterminato della società Lazio Service s.p.a.

Diretta conseguenza si verifica la preclusione per gli organi di vertice dei Consigli regionali nelle legislature successive di potersi valere, per la durata del mandato, di collaboratori di loro fiducia, diversi dai dipendenti della società, se non accettando che il nuovo personale così assunto si aggiunga ad essi, con inevitabile aggravio del bilancio regionale, che già sostiene gli oneri connessi alle attività oggetto della convenzione e in evidente violazione del principio di buon andamento della P.A.

#### 4. La "concorrenza di competenze"

Come si ricava dalle decisioni qui di seguito illustrate in alcuni casi la stessa Corte costituzionale afferma l'impossibilità di ascrivere la legge impugnata ad un solo tipo di competenza (concorrente, esclusiva statale o residuale). In tali casi si crea una concorrenza fra competenze di natura diversa che la Costituzione non ha previsto; di conseguenza la Corte Costituzionale detta i criteri per la composizione delle interferenze causate da detta concorrenza.

Ad esempio nella sentenza n. 219, la Corte dopo aver verificato la contemporanea sussistenza di tutte e tre le competenze legislative ha affermato che si rende necessaria l'applicazione del principio di "leale collaborazione" che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti per il coinvolgimento delle regioni.

In particolare la sentenza n. 219 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei commi 76 e 82 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004), recanti norme in tema di convenzioni stipulate dal Ministro del lavoro direttamente con i Comuni per lo svolgimento di attività socialmente utili e per l'attuazione di misure volte all'impiego e alla stabilizzazione occupazionale dei soggetti utilizzati in tali attività, nella parte in cui non prevedono alcuno strumento idoneo a garantire una leale collaborazione fra Stato e Regioni.

In tale sentenza la Corte costituzionale ha specificato che la disciplina dei lavori socialmente utili - concernendo la tutela del lavoro e le politiche sociali, nel contesto di particolari rapporti intersoggettivi di prestazione di attività - si colloca all'intreccio di varie competenze legislative.

In primis tale disciplina in quanto finalizzata ad agevolare l'accesso all'occupazione, attiene in senso lato al collocamento, e quindi si iscrive nella tutela del lavoro attribuita dal terzo comma dell'art. 117 della Costituzione alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni;

Tuttavia è attribuibile anche alla competenza residuale regionale sotto l'ulteriore profilo della "formazione professionale" dei soggetti assegnati a lavori socialmente utili, nella misura in cui siffatta assegnazione persegua anche finalità formative.

La Corte, in proposito, come già ricordato, ha affermato il principio per cui nel caso di concorrenza di competenze è applicabile il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni. Nel caso di specie ha affermato la violazione di detto principio osservando come nel periodo antecedente alla revisione costituzionale del 2001 la legislazione in materia di lavori socialmente utili prevedeva convenzioni tra Stato e Regione interessata; al contrario, dopo la riforma, e quindi in un contesto di accresciute competenze legislative regionali, le disposizioni in esame (in particolare i commi 76 e 82 dell'art. 3 della legge finanziaria 2004) ammettono solo convenzioni stipulate dallo Stato direttamente con i Comuni ed escludono del tutto le Regioni.

Ha aggiunto la Corte che l'individuazione della tipologia più congrua per garantire la leale collaborazione fra Stato e Regioni compete alla discrezionalità del legislatore, il quale peraltro - nelle varie fasi dell'evoluzione normativa - ha già fatto ricorso sia alla previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni, sia alla convenzione fra Stato e Regione interessata.

Nella sentenza n. 231 la Corte Costituzionale, nel confermare che esistono materie "complesse" nelle quali le potestà legislative sono "intrecciate", dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 113 e 114 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004) che, nell'istituire un fondo speciale per l'incentivazione della partecipazione dei lavoratori nelle imprese, la cui gestione è affidata ad un Comitato composto da esperti nominati in parte dal Ministero e in parte dalle associazioni sindacali, non prevede alcuno strumento volto a garantire la leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Il giudice delle leggi stabilisce che la legittimità delle norme statali istitutive di nuovi fondi di finanziamento è condizionata di norma, per quanto riguarda la competenza ad emanarle, all'inerenza della destinazione dei finanziamenti a

opere e servizi rientranti in materie di competenza statale. La finalizzazione dei finanziamenti a scopi rientranti in materie di competenza residuale delle Regioni o anche di competenza concorrente, senza il coinvolgimento delle Regioni stesse, comporta la illegittimità costituzionale delle norme statali.

La Corte precisa che "la complessità della realtà sociale da regolare comporta 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 (materie di competenza esclusiva statale e materie di competenza residuale regionale, materie di competenza esclusiva statale e materie di competenza concorrente)". In tali casi di concorso di competenze va fatta applicazione, secondo le peculiarità dell'intreccio di discipline, del criterio della prevalenza di una materia sull'altra e del principio di leale cooperazione, come già specificato nella su estesa sentenza n. 219, e, precedentemente dalle sentenze n. 370 del 2003 e n. 50 del 2005.

Nella fattispecie la Corte ha ritenuto che i finanziamenti predisposti sul fondo istituito - in quanto finalizzati a progetti inerenti alla costituzione di organi o alla regolamentazione di procedure di informazione o di mera consultazione dei lavoratori sulla vita delle aziende e sulle scelte di massima da compiere - attengono "alla tutela del lavoro, esaurendosi essi nell'ambito di un rafforzato svolgimento delle relazioni industriali, senza modificare gestioni o assetti imprenditoriali e senza direttamente incidere sul rapporto di lavoro".

Tuttavia le norme impugnate ed i progetti da esse previsti, però, si ricollegano anche ad atti comunitari che concernono lo statuto della società europea, con la previsione di organi decisionali e non solo destinatari di informazione o autori di atti consultivi (cfr. in particolare il regolamento CE del 8 ottobre 2001 n. 2157/2001, relativo allo statuto della società europea, nonché la direttiva in pari data concernente il completamento dello statuto per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori). Sotto tale profilo - prosegue la Corte - i progetti concernenti il coinvolgimento dei lavoratori nella gestione delle aziende finiscono per riguardare sia le strategie ed alcuni profili strutturali delle imprese che, con l'attribuzione ai lavoratori componenti di determinati organi di garanzie assimilabili a quelle riconosciute ai rappresentanti sindacali, la stessa disciplina del rapporto di lavoro.

Per queste ragioni la corte Costituzionale ha sostenuto che le disposizioni censurate non esauriscono la loro efficacia nella materia della tutela del lavoro ma attengono anche - e in misura non secondaria - all'ordinamento civile. Pertanto il complesso normativo oggetto della impugnazione viene a collocarsi all'incrocio di materie rispetto alle quali la competenza legislativa è diversamente attribuita dalla Costituzione: esclusiva dello Stato in tema di ordinamento civile, concorrente in materia di tutela del lavoro. Se la prima giustifica la legittimazione dello Stato a dettare norme primarie e quindi l'emanazione del decreto attuativo e di quelli successivi (comma 114) sotto il profilo dell'esigenza di un progetto unitario di disciplina della società europea, l'esistenza della seconda rende illegittima, anche ai sensi dell'art. 119 Cost., l'esclusione delle Regioni da ogni coinvolgimento, in violazione del principio di leale collaborazione.

Nella sentenza n. 384 la Corte sanziona il mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, e pertanto dichiara costituzionalmente illegittimo l'art. 8, comma 3, del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124. Tale articolo che - al fine di promuovere l'osservanza delle norme in materia di lavoro e di previdenza, e in relazione agli stessi complessi normativi - prevede attività di aggiornamento e informazione da svolgere a cura e spese di enti, datori di lavoro e associazioni mediante la stipula di apposita convenzione, pur rientrando in materie di competenza statale, per i mezzi di cui stabilisce l'utilizzazione, riguarda anche la formazione, e viene quindi a trovarsi all'incrocio di un concorso di competenze, che rende necessario anche il coinvolgimento delle regioni.

Di contro, si esclude la concorrenza di competenze in ordine alle attività formative e di aggiornamento predisposte dal datore di lavoro per il personale dipendente, poiché esse non rientrano (anche) nell'ambito della formazione professionale, materia di competenza residuale delle regioni. Sulla base di questo assunto si dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 del medesimo decreto legislativo, che delinea i contenuti dei processi di formazione permanente destinati al personale ispettivo, lasciando alla direzione generale il compito di definire programmi di formazione e di aggiornamento.

5. Le materie che necessitano di un esercizio unitario pur non rientrando nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato

Nel corso del 2005 si sono verificati casi di cd. «chiamata in sussidiarietà» relativi a discipline che, non rientranti in ambiti di competenza esclusiva dello Stato, necessitano, comunque, di un esercizio unitario. In particolare, siffatte attrazioni hanno riguardato la disciplina di fondi previdenziali, la previsione di contributi per l'acquisto di tecnologie, il potenziamento del capitale di imprese medio-grandi, la normativa in materia di Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), il sostegno alle attività cinematografiche, i porti e l'energia elettrica.

Infatti con la sentenza n. 151 che riguarda i contributi per l'acquisto di tecnologie, la Corte Costituzionale ha riconosciuto che le norme impugnate coinvolgono molteplici materie (tutela della concorrenza, sviluppo tecnologico, tutela del pluralismo dell'informazione), non riconducibili in maniera prevalente ad una sola materia in grado di assorbire in sé tutte le altre interessate. Ne deriva, pertanto, l'impossibilità di stabilire l'esclusività o meno della competenza statale in tale ambito. In particolare per la Corte la diffusione della tecnica del digitale terrestre dà attuazione al principio del pluralismo informativo, uno dei cardini della giurisprudenza costituzionale in tema di emittenza televisiva.

Infatti l'assunzione diretta di una funzione amministrativa da parte dello Stato (l'erogazione di un contributo a favore degli utenti, previa adozione di un regolamento per la definizione delle modalità e dei criteri), al fine di garantirne l'uniformità applicativa sull'intero territorio nazionale è giustificata dall'eccezionalità della politica volta ad incentivare il passaggio alla tecnologia

del digitale terrestre. Indipendentemente dalla relativa modestia del finanziamento, esso non costituisce, uno strumento irragionevole né sproporzionato in relazione allo scopo di promuovere la diffusione di detta innovazione tecnologica.

Sulla base di tali argomentazioni la Corte costituzionale<sup>1</sup> ha respinto l'impugnativa proposta dalla Regione Emilia-Romagna avverso l'art. 4, commi 1-4, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, che prevede un contributo statale in favore di ciascun utente del servizio di radiodiffusione, per l'acquisto o il noleggio di un apparecchio idoneo a consentire la ricezione in chiaro dei segnali televisivi in tecnica digitale terrestre.

La Corte Costituzionale, con sentenza n. 242, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'articolo 4 comma 110 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), nella parte in cui non prevede un coinvolgimento delle regioni nell'iter di approvazione da parte del CIPE delle condizioni e delle modalità di attuazione degli interventi di potenziamento del capitale di imprese medio - grandi di cui ai commi da 106 a 109 del summenzionato articolo 4.

In particolare, sancisce la Corte, l'approvazione da parte del CIPE delle condizioni e delle modalità di attuazione degli interventi deve essere preceduta dall'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

La sentenza trae origine dal ricorso con cui la Regione Emilia - Romagna impugnava l'art. 4, commi da 106 a 111, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), per violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

Tali disposizioni sono volte alla istituzione e alla disciplina di un Fondo rotativo nazionale «per effettuare interventi temporanei di potenziamento del capitale di imprese medio - grandi che presentino nuovi programmi di sviluppo, anche attraverso la sottoscrizione di quote di minoranza di fondi immobiliari chiusi che investono in esse».

---

<sup>1</sup> In particolare la Corte ha dichiarato in parte inammissibile e in parte infondato il ricorso promosso dalla regione Emilia Romagna nei confronti dell'art. 4, commi da 1 a 6, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004).

La Corte ha affermato l'inammissibilità della questione di legittimità con riguardo ai commi 2, 3, 5 e 6 dell'art. 4, nonché al comma 4 nella parte in cui richiama il contributo previsto dal comma 2, per difetto dei requisiti minimi necessari per l'instaurazione del giudizio.

Con riferimento alla presunta violazione ad opera dell'art. 4, commi 1 e 4 (quest'ultimo nella parte in cui si riferisce al contributo previsto dal comma 1) dell'art. 117, commi 3 e 6, della Costituzione, il Collegio si è pronunciato dichiarando infondate le questioni sollevate dall'Emilia Romagna in merito all'erogazione del finanziamento per l'acquisto o il noleggio di un apparecchio adatto a ricevere in chiaro i segnali televisivi con la tecnica del digitale terrestre.

La Corte non ha infatti condiviso l'assunto della ricorrente, per la quale le disposizioni censurate si riferiscono a materie quali l'innovazione tecnologica e l'ordinamento della comunicazione, nelle quali allo Stato spetta esclusivamente la legislazione di principio con conseguente illegittimità degli interventi amministrativi adottati dal Governo.

La ricorrente sosteneva l'incostituzionalità della normativa su citata ritenendo inapplicabile al caso di specie la giurisprudenza della medesima Corte Costituzionale che giustificava questo genere di interventi statali facendoli rientrare negli strumenti di tutela della concorrenza di cui all'articolo 117, c. 2 lett. e), stante l'esiguità delle risorse stanziare, insufficienti a finanziare un progetto di sviluppo per l'intero paese.

Inoltre la ricorrente contestava l'attribuzione al CIPE della competenza a deliberare i criteri di valutazione e la durata dei progetti senza coinvolgere, in tali decisioni, le regioni.

La regione sosteneva anche il contrasto della normativa con il principio di sussidiarietà e con il complessivo riparto di competenze nella parte in cui concentrava la gestione degli interventi nelle mani della società "Sviluppo Italia s.p.a."

In primis, la Corte costituzionale ha ritenuto irrilevante il fatto che lo strumento di politica economica previsto dalla normativa impugnata venisse posto in essere attraverso l'intervento di un soggetto privato, tra l'altro istituito dal decreto legislativo 1/1999, come società interamente partecipata dallo stato.

Al contrario, la Corte ha ritenuto rilevanti le questioni relative alla violazione del riparto di competenze sulla base dell'articolo 117 costituzione e le ha affrontate partendo proprio dalla disamina della precedente giurisprudenza costituzionale che ammette gli interventi statali anche nelle materie di competenza residuale regionale o di competenza concorrente sulla base dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione al fine di porre in essere interventi di politica economica volti a sviluppare il tessuto produttivo dell'intero paese.

La competenza statale, così ricostruita, può espandersi anche al di là delle misure finalizzate alla tutela della concorrenza, sempre che osservi i limiti di proporzionalità e ragionevolezza della legge.

Nel caso di specie, da un lato è lecito affermare che l'intervento è giustificato dal fatto che il sostegno è previsto per imprese medio- grandi e quindi trascende gli interessi meramente regionali; dall'altro la disciplina che attribuisce al CIPE il potere di decidere le modalità e le condizioni degli interventi risulta incostituzionale in quanto viola il principio di leale collaborazione fra stato e regioni.

In altri termini l'attrazione di una materia nella sfera di competenza statale delle funzioni legislative e amministrative regionali è ammessa soltanto in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assuma particolare rilevanza il coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese con le Regioni, che devono essere condotte proprio sulla base del principio di lealtà.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 270 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 1 comma 2; 3, commi 2 e 3; 4 comma 3; 13 comma 1; 16 commi 1 e 2 del Dlgs 288/03 e, inoltre, dell'articolo 42, comma 1 lettere b) e p) della legge 3/2003. In questa pronuncia afferma che la competenza dello

Stato a legiferare nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali», contemplata nella lettera g) del secondo comma dell'art. 117 Cost., non può assumere le caratteristiche di un titolo «trasversale» in grado di legittimare qualsivoglia intervento legislativo indipendentemente dalle specifiche funzioni che ad un determinato ente pubblico vengano in concreto attribuite e dalle materie di competenza legislativa cui tali funzioni afferiscano.

In altre parole, il legislatore statale può istituire enti pubblici - e conseguentemente utilizzare la lettera g) del secondo comma dell'art. 117 Cost. per dettarne la relativa disciplina ordinamentale e organizzativa - solo allorché affidi a tali enti funzioni afferenti a materie di propria legislazione esclusiva, oppure nei casi in cui, al fine di garantire l'esercizio unitario di determinate funzioni che pur sarebbero di normale competenza delle Regioni o degli enti locali (avendole valutate come non utilmente gestibili a livello regionale o locale), intervenga in sussidiarietà proprio mediante la previsione e la disciplina di uno o più appositi enti pubblici nazionali. Peraltro, un intervento come quello appena accennato, al fine di evitare un improprio svuotamento delle nuove prescrizioni costituzionali, esige non solo l'attenta valutazione dell'effettiva sussistenza delle condizioni legittimanti (necessarietà dell'attrazione al livello statale della funzione e della relativa disciplina regolativa, nonché idoneità, pertinenza logica e proporzionalità di tale disciplina rispetto alle esigenze di regolazione della suddetta funzione), ma anche la previsione di adeguate forme di coinvolgimento delle Regioni interessate, secondo i moduli di leale collaborazione più volte indicati come ineliminabili da questa Corte (cfr., fra le altre, le sentenze. n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003).

Il numero degli istituti pubblici di ricovero e cura a carattere scientifico attualmente esistenti, i loro risalenti rapporti con il sistema delle autonomie territoriali dovuti alla localizzazione sul territorio, nonché la relativa eterogeneità delle attività in concreto svolte, mettono in evidenza che in questo settore ben difficilmente potrebbe essere superato lo stretto controllo di ragionevolezza sulla effettiva esistenza di una situazione tale da giustificare la attrazione a livello statale delle funzioni e della relativa disciplina.).

Passando al caso di specie è utile ricordare che le regioni ricorrenti (Sicilia, Veneto, Emilia - Romagna e Marche) hanno sostenuto che alcune norme contenute nel dlgs n. 288/03 e nella legge n. 3/03 sono ingiustificatamente dettagliate e invadono sia l'autonomia statutaria delle Fondazioni scientifiche che la potestà legislativa delle Regioni.

Numerosi e frammentati sono i rilievi di costituzionalità sollevati nei loro ricorsi, ma in particolare, tutte le regioni ritengono che, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, il quale ha attribuito alla loro potestà legislativa concorrente sia la "tutela della salute", sia la "ricerca scientifica", l'assetto degli IRCCS (Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico) dovrebbe considerarsi interamente assorbito nell'ambito della competenza regionale, nel rispetto dei soli principi fondamentali posti dalla legge statale.

La Consulta, nel dichiarare in parte fondate le questioni in riferimento al Dlgs. 288/03 (articoli 1 comma 2; 3, commi 2 e 3; 4 comma 3; 13 comma 1; 16 commi 1 e 2) ha accolto le argomentazioni regionali nelle parti in cui vengono

censurate le norme relative alla composizione e alla designazione dei consigli di amministrazione, dei presidenti e dei collegi sindacali delle Fondazioni in quanto risultano troppo dettagliate. La Corte afferma che dette disposizioni sono incostituzionali anche nella parte in cui - come verrà rilevato anche per la legge n. 3/2003 - pretendono di riservare, mediante obblighi legislativi, alcune designazioni ministeriali in ordinari organi di gestione o di controllo di enti pubblici che non appartengono più all'area degli enti statali.

Nel nuovo quadro costituzionale, caratterizzato dall'inserimento nell'ambito della legislazione concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Costituzione sia della materia "tutela della salute" sia della materia "ricerca scientifica", non può dubitarsi che di norma tutti gli enti pubblici operanti in queste materie di competenza delle regioni siano oggetto della corrispondente potestà legislativa regionale (la quale ovviamente deve svolgersi nell'ambito dei principi fondamentali determinati dal legislatore statale). Resta quindi escluso che la suddetta normativa possa essere ricondotta al titolo di legittimazione della potestà legislativa statale costituito dall'art. 117, secondo comma, lettera g) Costituzione. Tale tesi, avvalorata dall'Avvocatura generale dello Stato, ad avviso della Corte, non appare sorretta da argomentazioni condivisibili e non sembra neppure essere stata assunta come criterio di riferimento né negli articoli 42 e 43 della legge n. 3 del 2003, né nel decreto legislativo n. 288 del 2003.

Inoltre, risultano fondate le censure concernenti l'articolo 42, comma 1, lettere b) e p) della legge 3/2003 nella parte in cui contengono vincoli relativi alla composizione del consiglio di amministrazione delle Fondazioni.

Anche in questo caso, l'intervenuta modificazione del Titolo V della Costituzione non legittima ulteriormente una presenza obbligatoria per legge di rappresentanti ministeriali in ordinari organi di gestione o di controllo di enti pubblici che non appartengono più all'area degli enti statali, né consente di giustificare che il legislatore statale determini quali siano le istituzioni pubbliche che possono designare la maggioranza del consiglio di amministrazione delle fondazioni.

La Corte Costituzionale con sentenza n. 378 si è pronunciata su una serie di ricorsi che, sia pure in riferimento a diversi testi legislativi, investono le questioni della spettanza e delle modalità di esercizio del potere di nomina del Presidente dell'Autorità portuale.

In primis è intervenuto il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri lamentando la violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost. da parte dell'art. 9, commi 2 e 3, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 24 maggio 2004, n. 17 (Riordino normativo dell'anno 2004 per il settore degli affari istituzionali). Tale articolo, nel caso di mancata designazione nei termini, attribuisce al presidente della Regione il potere di nomina dei presidenti delle Autorità portuali (previa intesa col Ministro delle infrastrutture).

Secondo i giudici costituzionali la citata disposizione è difforme rispetto a quanto stabilito dall'art. 8 della legge 28 gennaio 1994 n. 84 - che costituisce la legge-quadro in materia di porti - il quale prevede che la nomina in questione sia di competenza del predetto Ministro, d'intesa con la Regione interessata

Ad avviso della Corte la norma suddetta - richiedendo l'intesa con la Regione interessata sia nell'ipotesi di nomina effettuata a seguito della formulazione della terna sia nell'ipotesi di mancata designazione - esige che la nomina del Presidente sia frutto in ogni caso di una codeterminazione del Ministro e della Regione. Il presidente, infatti, è posto al vertice di una complessa organizzazione che vede coinvolti, e soggetti al suo coordinamento, anche organi schiettamente statali. Infine, svolge un ruolo fondamentale, anche di carattere propulsivo, perché il porto assolva alla sua funzione nell'interesse dell'economia nazionale

La sentenza precisa che tale inequivoca volontà originaria della legge deve essere rispettata - qualificando come "debole" l'intesa in questione - dopo che la riforma del Titolo V della Costituzione ha inserito la materia dei "porti e aeroporti civili" tra quelle di "legislazione concorrente" previste dall'art. 117, terzo comma, Cost.

Come già evidenziato con sentenza n. 6/2004, la Consulta ribadisce che la norma statale de qua, in quanto attribuita al Ministro di funzioni amministrative in materia contemplata dall'art. 117, terzo comma, Cost., è costituzionalmente legittima proprio perché prevede una procedura che, attraverso strumenti di leale collaborazione, assicura adeguatamente la partecipazione della Regione all'esercizio in concreto della funzione amministrativa da essa allocata a livello centrale.

Ne discende che ab origine l'art. 8 della legge n. 84 del 1994 esigeva, ed a fortiori esige oggi - alla luce della sopravvenuta legge costituzionale n. 3 del 2001 - "una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto" di nomina, quale "forma di attuazione del principio di leale cooperazione tra lo Stato e la Regione", ed esclude ogni "possibilità di declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante" con la conseguenza che il mancato raggiungimento dell'intesa, quale prevista dalla norma, costituiva e costituisce «ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento» (cfr. sentenze n. 6 /2004).

La Corte ha inoltre dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge 27 luglio 2004, n. 186 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, recante disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione. Disposizioni per la rideterminazione delle deleghe legislative ed altre disposizioni connesse) e dell'art. 6 del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136. Quest'ultima norma, in particolare nell'aggiungere all'art. 8, 1° comma, della L. 28 gennaio 1994 n. 84, un comma 1 bis, ha previsto - svilendo in tal modo il potere di codeterminazione riconosciuto alla Regione e degradandolo al rango di parere non vincolante - che, dopo trenta giorni di inerzia nella nomina dei presidenti delle Autorità portuali, il Ministro può chiedere che la nomina dei presidenti sia effettuata dal Consiglio di ministri, il quale provvede con deliberazione motivata.

## 6. La competenza residuale delle Regioni

Diverse pronunce della Corte trattano le materie che il quarto comma dell'art. 117 della Costituzione attribuisce alla competenza residuale delle Regioni. In

particolare, è stata affermata tale qualifica in relazione alla formazione professionale, all'artigianato, al trasporto pubblico locale ed alla disciplina delle comunità montane.

## 6.1 Formazione professionale

Nella sentenza n. 50, la Corte Costituzionale interviene su sollecitazione di alcune Regioni (Marche, Toscana, Emilia Romagna e Basilicata) e della provincia Autonoma di Trento che, con separati ricorsi, avevano sollevato questione di legittimità costituzionale in ordine a numerose disposizioni della legge delega n. 30 del 14 febbraio 2003 (legge Biagi) e del successivo d. lgs. n. 276 del 10 settembre 2003 in relazione principalmente agli artt. 76, 117 e 118 Cost.

La Corte chiarisce che «la competenza esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale riguarda l'istruzione e la formazione professionale pubbliche che possono essere impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni possano approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi», mentre non è compresa nell'ambito della suindicata competenza né in altre competenze regionali la formazione aziendale che rientra nell'ambito della disciplina dei rapporti di lavoro e quindi nelle competenze dello Stato in materia di ordinamento civile.

Rientra invece tra le materie di legislazione concorrente la disciplina dei servizi per l'impiego e del collocamento, in quanto attinente alla "tutela e sicurezza del lavoro".

Attiene sempre alla competenza esclusiva delle Regioni in materia di formazione professionale la disciplina dei tirocini estivi di orientamento, dettata senza alcun collegamento con rapporti di lavoro, e non preordinata in via immediata ad eventuali assunzioni. Su questa base, la Consulta, accogliendo il ricorso delle Regioni Emilia Romagna, Toscana e Marche, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 60 del d.lgs. n. 276 del 2003, in quanto tale disciplina non pone in essere un rapporto di lavoro e neppure è preordinata in via immediata ad eventuali assunzioni.

La materia «formazione professionale» viene in considerazione anche con la sentenza n. 51, dove la Regione Emilia-Romagna ha impugnato gli artt. 47 e 48 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), disciplinanti rispettivamente il "Finanziamento di interventi per la formazione professionale" ed i "Fondi interprofessionali per la formazione continua", per violazione dell'art. 117 Cost. e, in particolare, della competenza regionale residuale in materia di formazione professionale.

La Corte osserva che l'art. 47, comma 1 della legge n. 289/2002, il quale stanziava nuovi contributi per le spese generali di amministrazione relative al coordinamento operativo a livello nazionale a favore degli enti privati che tuttora svolgono attività di formazione professionale, viola la competenza legislativa residuale regionale, e la relativa potestà amministrativa e finanziaria, in materia di formazione professionale. Inoltre, in linea subordinata, viola il principio di leale collaborazione tra Stato e Regione.

La Corte sottolinea che, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, non è più ammissibile lo stanziamento di fondi vincolati, anche se destinati a soggetti privati ed indipendentemente dalle finalità che con i medesimi si intende perseguire, inerenti ad una materia di competenza regionale residuale o concorrente.

In relazione all'art. 47, comma 2, che stanziava nuovi finanziamenti per le attività di formazione nell'esercizio dell'apprendistato, la Corte ribadisce che la disciplina dell'apprendistato si colloca all'incrocio di una pluralità di competenze esclusive dello Stato (ordinamento civile), residuali delle Regioni (formazione professionale), concorrenti (tutela del lavoro, istruzione).

In relazione all'art. 48 sui fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua, la Corte osserva che la disciplina dell'istituzione dei fondi, in relazione alla loro natura ed alle relative forme di costituzione, coinvolge la materia dell'"ordinamento civile", spettante alla competenza esclusiva dello Stato. Le modalità di contribuzione ai suddetti fondi vengono, invece, ad incidere anche sulla materia della "previdenza sociale", devoluta anch'essa alla medesima competenza esclusiva.

## 6.2 Artigianato

La Corte, nella sentenza n. 162, riguardante la materia dell'artigianato, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 83, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004), nella parte in cui affida al Ministro delle Attività produttive il potere di definire, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, modalità, condizioni e forme tecniche delle attività ammesse al sostegno finanziario nel settore dell'artigianato, senza prevedere in alcun modo che il decreto sia emanato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

La Corte dichiara, inoltre, non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 82 e 83, della legge citata, che dispone un incremento del fondo per agevolare i processi di internazionalizzazione ed i programmi di penetrazione commerciale promossi dalle imprese artigiane. L'ambito materiale nel quale interviene la disposizione denunciata è l'artigianato. L'art. 117 della Costituzione, non annoverando l'artigianato tra le materie tassativamente riservate alla legislazione statale o a quella concorrente, implicitamente demanda questa materia alla potestà legislativa residuale delle Regioni, nella quale rientra l'adozione delle misure di sviluppo e sostegno del settore, e, in questo ambito, la disciplina dell'erogazione di agevolazioni, contributi e sovvenzioni di ogni genere.

La Corte ha invece accolto le censure relative al comma 83 del citato art. 4, nella parte in cui viene lamentata la mancanza di forme di raccordo e di leale collaborazione con le Regioni, ritenendo che il principio di continuità giustifica l'attribuzione al Ministro delle attività produttive della potestà di definire, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, modalità, condizioni e forme tecniche delle attività ammesse al sostegno finanziario. La norma censurata, invece, non prende in considerazione le Regioni per ciò che attiene all'emanazione del decreto ministeriale di attuazione ed è, quindi, illegittima

nella parte in cui, in contrasto con il principio di leale collaborazione, non prevede che il decreto del Ministro delle attività produttive sia emanato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

### 6.3 Trasporto pubblico locale

Con la sentenza n. 222, in materia di trasporto pubblico locale, la Corte costituzionale si è pronunciata sul ricorso promosso dalla Regione Emilia-Romagna sull'articolo 4, comma 157, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004). Tale disposizione prevede, tra l'altro, che "per il conseguimento dei risultati di maggiore efficienza e produttività dei servizi di trasporto pubblico locale, è istituito un apposito fondo presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti". Inoltre viene disposto che "con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono stabilite le modalità di riparto delle risorse di cui al presente comma". La materia del trasporto pubblico locale rientra nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., come reso evidente anche dal fatto che, ancor prima della riforma del Titolo V della Costituzione, il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 aveva ridisciplinato l'intero settore, conferendo alle Regioni ed agli enti locali funzioni e compiti relativi a tutti i "servizi pubblici di trasporto di interesse regionale ed escludendo solo i trasporti pubblici di interesse nazionale". Ne consegue che va dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 157 della legge finanziaria 2004, nella parte in cui non prevede che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri cui fa riferimento la disposizione in questione sia adottato sulla base di un'a vera e propria intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997. Ad avviso della Corte lo strumento dell'intesa è costituzionalmente necessario, al fine di assicurare in modo adeguato la leale collaborazione fra le istituzioni statali e regionali e non è sufficiente il meccanismo previsto dalla disposizione de quo, che si limita a richiedere che sia "sentita" la Conferenza unificata Stato-Regioni, riducendo in tal modo gli spazi di autonomia riconosciuti alle Regioni nel complessivo sistema di finanziamento del trasporto pubblico locale.

### 6.4 Comunità montane

La Corte, nella sentenza n. 244, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Regione Molise 8 luglio 2002, n. 12 (Riordino e ridefinizione delle comunità montane) sollevata, in relazione agli articoli 3, 5, 97, 114, 117, secondo comma, lettera p), e 123 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Molise in via incidentale, nella parte in cui attribuisce «ai poteri del Presidente della Giunta regionale lo scioglimento, la sospensione e il commissariamento del consiglio della Comunità montana».

La Corte costituzionale ha verificato la natura giuridica attribuita dalla legislazione alla Comunità montana: l'art. 4 della legge 3 dicembre 1971, n.

1102, recante "Nuove norme per lo sviluppo della montagna"; e soprattutto l'art. 28 della legge 8 giugno 1990, n. 142, recante "Ordinamento delle autonomie locali", nel testo originario, riconoscono alla Comunità montana la natura di ente autonomo, quale proiezione dei comuni che ad essa fanno capo. La più recente normativa li qualifica quali «unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani» (art. 27, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000).

La predetta qualificazione giuridica mette in evidenza come la comunità montana si ponga in una posizione di autonomia sia rispetto alle regioni sia rispetto ai comuni, come dimostra, tra l'altro, l'espressa attribuzione agli stessi della potestà statutaria e regolamentare. A seguito di tale premessa la Corte ha respinto la questione sollevata in quanto non sussiste la violazione degli articoli 114 e 117 Costituzione. In particolare, per quanto riguarda quest'ultimo la riserva statale è riferita soltanto ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane, espressamente richiamate dall'articolo. L'indicazione deve ritenersi tassativa, quindi la disciplina delle Comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali, contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione.

Per quanto riguarda la violazione dell'articolo 97 della Costituzione la Corte ha ritenuto la censura non rilevante stante l'impossibilità di trovare un legame di implicazione necessaria fra l'assenza di previsioni procedurali del potere sostitutivo e il rispetto delle regole di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione. Parimenti infondate sono le censure relative alla violazione dei principi di ragionevolezza e autonomia degli enti locali cagionate dalla previsione di un organo monocratico come strumento di controllo su organi collegiali di un ente territoriale di diritto pubblico. Sotto altro aspetto, rientra nella discrezionalità del legislatore regionale l'affidamento di tale funzione ad un organo monocratico anziché collegiale, essendo rilevante soltanto la circostanza che debba trattarsi di un organo politico della Regione.

La sentenza n. 456 torna sulla materia de qua. La Corte esamina i ricorsi proposti dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso la legge della Regione Puglia 4 novembre 2004, n. 20, e la legge della Regione Toscana 29 novembre 2004, n. 68, che recano entrambe nuove norme in materia di riordino delle Comunità montane, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 1, secondo periodo, della legge della Regione Puglia 4 novembre 2004 n. 20 (Nuove norme in materia di riordino delle Comunità montane), nella parte in cui prevede che «la carica di presidente dell'organo esecutivo è incompatibile con quella di parlamentare». Dichiara invece non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 4 della legge della Regione Toscana 29 novembre 2004 n. 68 recante "Modifiche alla legge regionale 28 dicembre 2000, n. 82 (Norme in materia di Comunità montane)".

Per la Corte si tratta di decidere se ed in quali ambiti spetti allo Stato (alla luce delle disposizioni contenute nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione) la potestà legislativa esclusiva in ordine alla struttura ed alle funzioni delle Comunità montane. Come già ribadito in altra pronuncia (sent. n. 244 del 2005) le Comunità montane si collocano nell'ambito dell'attuale sistema delle autonomie, hanno la natura di ente locale autonomo, in quanto proiezione dei comuni che ad esse fanno capo. Da qui la conseguenza che la disciplina delle

Comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, rientra ora nella competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione. Fondata è, invece, la censura con la quale l'Avvocatura dello Stato, nel ricorso introduttivo, ha dedotto che il legislatore regionale non ha «alcuna competenza» ad intervenire nella materia relativa alle «incompatibilità con la carica di parlamentare». La Corte afferma che l'art. 65 della Costituzione - stabilendo che «la legge determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore» - pone una precisa riserva di legge statale e che, quindi, è precluso al legislatore regionale, anche se fornito, come nel caso di specie, di potestà legislativa residuale in materia di ordinamento delle Comunità montane, di determinare le cause di incompatibilità (oltre che di ineleggibilità) con l'ufficio di deputato o di senatore.

## 6.5 L'autonomia finanziaria

La Corte è intervenuta più volte, nel corso del 2005, sulla tematica dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali. In alcune delle pronunce, ai profili dell'autonomia finanziaria si associavano problemi connessi al riparto di competenze normative. Di seguito si riportano le decisioni che hanno avuto precipuo riguardo all'applicazione dell'art. 119 della Costituzione.

La potestà normativa in tema di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»

In varie occasioni, la Corte ha avuto modo di fornire indicazioni relative alla ripartizione di competenze normative in materia di «finanza pubblica» (articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione).

La Suprema Corte, nella sentenza n. 64, dichiara infondate le questioni prospettate dalla ricorrente Regione Veneto, ritenendo legittimi, anche a seguito dell'abrogazione degli artt. 125 e 130 Cost. (che prevedevano controlli di legittimità sugli atti amministrativi degli enti locali), sia il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali e obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio (pur se questi si traducono in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti), sia l'attività di controllo esercitata da un organo terzo quale la Corte dei Conti.

La Consulta rileva infine l'infondatezza di una violazione dell'art. 97 Cost. in quanto la norma impugnata, «assoggettando una tipologia di provvedimento indice di possibili patologie nell'ordinaria attività di gestione ad un controllo rispettoso dell'autonomia locale e venendo altresì incontro alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno, è conforme al principio di buon andamento delle pubbliche amministrazioni».

Alla luce di tali considerazioni, viene stabilito che l'art. 23, comma 5, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (secondo cui i provvedimenti di riconoscimento di debito posti in essere dalle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 sono trasmessi agli organi di controllo ed alla competente procura della Corte dei conti), è espressione di un

principio fondamentale in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica», tendente a soddisfare esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno.

La Corte ha riconosciuto - con la sentenza n. 417 - la natura di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alle disposizioni dettate, per il contenimento della spesa pubblica, dall'art. 1, comma 4, del decreto legge 12 luglio 2004, n. 168, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2004, n. 191, che attribuiscono alle amministrazioni pubbliche la facoltà di scegliere tra il ricorso alle convenzioni stipulate dal Ministero del tesoro, cosiddette convenzioni CONSIP e, in alternativa, l'utilizzazione dei parametri di prezzo-qualità, come limiti massimi, per l'acquisto di beni e servizi comparabili e che fissano l'obbligo di trasmissione alle strutture e agli uffici interni preposti al controllo di gestione dei provvedimenti con cui le amministrazioni pubbliche deliberano di procedere in modo autonomo a singoli acquisti di beni e servizi.

Nella sentenza in oggetto la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per violazione degli articoli 117, terzo comma, e 119 Cost. - dell'art. 1, commi 9, 10, 11, del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168 (Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2004, n. 191, nella parte in cui tali norme si riferiscono alle Regioni e agli enti locali. Il c.d. decreto taglia - spese poneva dei vincoli di spesa molto specifici a regioni, province e comuni con popolazione superiore a cinque mila abitanti imponendo loro di ridurre le spese per studi, consulenze, missioni all'estero, rappresentanza, relazioni pubbliche e acquisto di beni e servizi.

La sentenza, che accoglie il ricorso delle regioni Campania, Toscana, Marche e Val d'Aosta, specifica che le leggi statali non possono indicare a Regioni ed enti locali quali spese del loro bilancio devono essere ridotte ma possono soltanto dettare discipline di principio. In particolare sono legittime quelle norme che fissano limiti generali al disavanzo o alle spese correnti e solamente in via transitoria in vista di specifici obiettivi di riequilibrio della spesa pubblica statale. Infatti i limiti che riguardano singole voci di spesa non costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica di conseguenza comportano un'inammissibile ingerenza nell'autonomia riconosciuta costituzionalmente agli enti locali. In altre parole possono essere fissati dal legislatore statale soltanto limiti generali che lasciano la più ampia discrezionalità agli enti locali sull'allocazione delle loro risorse.

Sulla base di principi giurisprudenziali ormai consolidati, la Corte dichiara, con la sentenza n. 449, la incostituzionalità dell'art. 3, comma 75, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, nella parte in cui stabilisce che al «personale delle amministrazioni che si reca all'estero per ragioni di servizio nell'ambito dell'Unione europea spetta il pagamento delle sole spese di viaggio aereo nella classe economica». La Corte ribadisce che la previsione, da parte della legge statale, di limiti all'entità di una singola voce di spesa della Regione non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve perciò in una indebita invasione dell'area riservata dall'art. 119 della Costituzione alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica), ma non

imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi. Pertanto, il vincolo puntuale di spesa deve essere dichiarato illegittimo, nella parte in cui si applica al personale delle Regioni. Il ricorso era stato promosso dalla Regione Emilia-Romagna, che, nell'impugnare numerose disposizioni della legge finanziaria 2004 ha sollevato altresì questione di legittimità costituzionale dei commi 43 e 75 dell'art. 3 della suddetta legge. Con riferimento al censurato comma 75 la Corte ne dichiara l'illegittimità.

La distinzione tra «principi fondamentali» e «norme di dettaglio», che disegna il riparto di competenze nelle materie di legislazione concorrente, peraltro, non sempre è agevolmente percepibile. In tal senso, giova dar conto dell'iter argomentativo seguito dalla Corte nella sentenza n. 30, là dove sono state rintracciate entrambe le due categorie di norme.

La Corte ha dichiarato la parziale incostituzionalità dell'art. 25 della legge n. 289/02 (Finanziaria 2003) che disciplina il pagamento e la riscossione delle somme di modesto ammontare, ritenendo che tale disciplina rientri nella materia "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica", che è di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma Cost.

Nei ricorsi presentati dalle Regioni Emilia-Romagna e Veneto si denuncia infatti che, con la norma menzionata, lo Stato ha formulato disciplina di dettaglio in materia di potestà concorrente in cui può dettare solo principi fondamentali e le censure non sono limitate alla sola modalità mediata di disciplina, attraverso i regolamenti, ma anche alla disciplina positiva direttamente dettata.

La legge impugnata infatti rinvia alla normazione secondaria (regolamenti di delegificazione) la "disciplina del pagamento e della riscossione di crediti di modesto ammontare e di qualsiasi natura, anche tributaria", indicando anche il contenuto imprescindibile di tali regolamenti. Con riguardo a questo profilo la Corte afferma che "qualora alla legge statale, in materia di competenza concorrente, è consentita l'organizzazione e la disciplina delle funzioni amministrative, la legge stessa non può spogliarsi della funzione regolativa affidandola a fonti subordinate, neppure predeterminandone i principi che orientino l'esercizio della potestà regolamentare per circoscriverne la discrezionalità, con la conseguente illegittimità costituzionale della norma che prevede l'applicabilità degli emanandi regolamenti anche alle Regioni".

Sotto il profilo inerente la disciplina positiva direttamente dettata, la Consulta precisa che essa deve essere intesa non soltanto come complesso di direttive per la redazione della normativa secondaria, che riguarderà la sola organizzazione statale, ma anche come nucleo di principi fondamentali cui deve ispirarsi l'esercizio della legislazione concorrente delle Regioni, non ravvisando pertanto profili di incostituzionalità in merito.

Nella sentenza n. 35 viene in rilievo il collegamento con la competenza relativa al coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale (art. 117, comma 2, lett. r).

La Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge 27 novembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria

2003), promossa con ricorsi della Regione Valle d'Aosta ed Emilia-Romagna, chiarendo che si versa in un ambito riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato sotto il profilo del coordinamento statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale (art. 117, primo comma, lettera r, Cost.). Ciò in quanto la disciplina impugnata ha ad oggetto la predisposizione di modalità uniformi di rappresentazione (comma 5) e di trasmissione (comma 6) di dati contabili (incassi e pagamenti), che vengono resi omogenei al fine di aggregarli per poter così predisporre la base informativa necessaria al controllo delle dinamiche reali della finanza pubblica.

Precisa la Corte che la previsione, nel comma 5, di un parere (e non di una intesa) della Conferenza unificata, appare del tutto idonea ad assicurare il necessario coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali, tanto più in considerazione della natura eminentemente tecnica della disciplina di coordinamento statale.

L'autonomia finanziaria degli enti infrastatali conosce limitazioni in relazione agli interessi che sono in gioco in determinate discipline. Ciò è particolarmente evidente nella sentenza n. 36, concernente alcune disposizioni in materia di sanità pubblica.

La Corte ha dichiarato non fondate alcune questioni di legittimità costituzionale sollevate con due ricorsi dalla regione Emilia-Romagna in relazione alla legge 289/2002 (legge finanziaria 2003) e alla legge 350/2003 (legge finanziaria 2004), in quanto si tratta della prefissione di un principio in termini di risultato, che lascia alla discrezionalità delle regioni la scelta delle misure organizzative più appropriate. Certamente l'individuazione delle prestazioni essenziali alle quali tutti gli assistiti hanno diritto è compito del legislatore statale anche per rendere confrontabili, nell'ambito dell'unitarietà del servizio sanitario, le prestazioni rese.

La Corte, dopo avere osservato che la misura della decadenza dei direttori generali delle aziende sanitarie è piuttosto risalente nella legislazione statale e che ha già superato, nella sua essenzialità, il vaglio di costituzionalità, rileva come tale norma "non può essere considerata, per il suo tenore letterale, come impositiva di un obbligo cogente, che elimini in materia ogni spazio di autonomia legislativa ed organizzativa regionale".

Al legislatore regionale compete comunque la determinazione dei presupposti essenziali e delle forme procedimentali per infliggere tale sanzione ai direttori generali.

## 6.6 La disciplina dei tributi

In ordine alla disciplina dei tributi, si segnala la sentenza n. 455, la Corte dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1, e dell'art. 11 della legge della Regione Liguria 4 febbraio 2005, n. 3, dove si prevedono casi di esenzione dalla tassa automobilistica, non contemplati dalla norma statale, per i veicoli di particolare interesse storico o collezionistico, e si dispone che per i veicoli adibiti al trasporto merci con massa complessiva sino a 6 tonnellate non è

dovuta la maggiorazione della tassa automobilistica in relazione alla massa rimorchiabile.

Al riguardo, la Corte ricorda che, in tema di tassa automobilistica regionale, il legislatore statale, pur attribuendo alle Regioni ad autonomia ordinaria il gettito della tassa ed un limitato potere di variazione dell'importo originariamente stabilito, oltre che l'attività amministrativa concernente la riscossione, i rimborsi, il recupero della tassa stessa e l'applicazione delle sanzioni, non ha tuttavia fino ad ora sostanzialmente mutato gli altri elementi costitutivi del tributo.

Quindi, la tassa automobilistica non può oggi definirsi come un «tributo proprio della Regione» ai sensi dell'art. 119, secondo comma, della Costituzione, dal momento che la tassa stessa è stata «attribuita» alle Regioni, ma non rientra nella asserita competenza legislativa residuale delle stesse ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

Si deve quindi confermare il principio per cui «allo stato della vigente legislazione, la disciplina delle tasse automobilistiche rientra nella competenza esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali», ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

Sulla base di tale principio, conclude la Corte, la norme regionali impugnate sono illegittime, perché intervengono su aspetti della disciplina sostanziale del tributo riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

## 6.7 Gli interventi finanziari diretti dello Stato

Uno dei temi sui quali la Corte costituzionale è stata più frequentemente chiamata ad intervenire è quello relativo ai finanziamenti diretti da parte dello Stato a favore di enti infrastatali o di privati. Le relative decisioni sono già state esaminate in relazione alla ripartizione delle competenze normative, che è sulla base del titolo competenziale adducibile che tali finanziamenti possono dirsi legittimi o meno.

Nella sentenza n. 107, si dichiara l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dell'art. 4, commi 215, 216 e 217, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, a seguito di ricorso sollevato dalla Regione Emilia-Romagna, in quanto non è dato rinvenire un titolo di attribuzione della materia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

La disposizione prevedeva l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, di un apposito fondo al fine di sostenere le attività dei distretti industriali della nautica da diporto stabilendo altresì che il fondo è «destinato all'assegnazione di contributi, per l'abbattimento degli oneri concessori, a favore delle imprese o dei consorzi di imprese operanti nei distretti industriali dedicati alla nautica da diporto, che insistono in aree del demanio fluviale e che ospitano in approdo almeno cinquecento posti barca».

La Corte costituzionale, con la sentenza in oggetto, ha accolto il ricorso affermando che l'esiguità dei fondi stanziati e le caratteristiche del finanziamento escludono la possibilità di qualificare le norme impugnate come

finalizzate a favorire la concorrenza. Inoltre per gli stessi motivi non è possibile ricondurre il finanziamento alla facoltà dello stato, riconosciuta dall'art. 119 Costituzione, di promuovere lo sviluppo economico del Paese.

Infine, non è possibile sostenere che il finanziamento di «imprese operanti nei distretti industriali dedicati alla nautica da diporto, che insistono in aree del demanio fluviale e che ospitano in approdo almeno cinquecento posti barca» rientri in taluna delle materie di cui all'art. 117, comma secondo, della Costituzione.

## 7. Competenza concorrente

### 7.1 Tutela e sicurezza del lavoro

La materia "tutela e sicurezza del lavoro", la cui estensione risulta "limitata dal concorrere di altri titoli competenziali" previsti al secondo comma dell'art. 117, è stata oggetto di intervento della Corte, che ne ha definito l'ambito di operatività, attraverso le sentenze numeri 50 e 384.

In particolare, con la sentenza n. 50 del 28 gennaio 2005 la Corte Costituzionale ha precisato che rientra nella suddetta materia la disciplina dei servizi per l'impiego e in special modo quella del collocamento. Tuttavia, ad avviso della Corte, poiché i servizi per l'impiego appaiono rivolti alla soddisfazione del diritto sociale al lavoro, è ammissibile l'esercizio della potestà statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., come pure che la disciplina dei soggetti comunque abilitati a svolgere opera di intermediazione può esigere interventi normativi rientranti nei poteri dello Stato per la tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.).

Con riferimento alle singole censure prospettate, la Corte ha innanzitutto dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, c. 1, lett. d) della legge n. 30 del 2003, in quanto, pur contenendo prescrizioni concernenti strumenti e modalità d'inserimento di soggetti svantaggiati nel mondo del lavoro attinenti alla tutela del lavoro, la disposizione censurata non esorbita dalla enunciazione di principi generali. Neppure le norme in materia di contratti di lavoro con contenuto formativo (inserimento e apprendistato), art. 2, c. 1, lett. e) f) e g), ledono le competenze regionali. Se è vero che le Regioni hanno competenza esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale, è altrettanto vero che la formazione in azienda rientra invece nel sinallagma contrattuale e quindi nelle competenze dello Stato in materia di ordinamento civile.

Significativa appare l'affermazione della Corte sulle dimensioni necessariamente nazionali del mercato del lavoro. Dichiarando non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 2, lett. l), della legge n. 30 del 2003, nella parte in cui dispone l'identificazione di un unico regime autorizzatorio o di accreditamento per gli intermediari pubblici, con particolare riferimento agli enti locali e privati, la Corte ha sottolineato l'esigenza che il mercato del lavoro abbia dimensioni almeno nazionali per chiunque voglia svolgere attività in senso generico di intermediazione, anche al fine di garantire altri interessi

costituzionalmente protetti, quali quelli inerenti alle prestazioni essenziali per la realizzazione del diritto al lavoro, da un lato, ed allo svolgimento di attività che possono avere natura economica in regime di concorrenza, dall'altro. Ne consegue, pertanto, che la previsione di ambiti regionali del mercato del lavoro si pone come ausiliaria e complementare rispetto al mercato nazionale.

Stante tale presupposto, sfuggono alle numerose censure di incostituzionalità anche le disposizioni in materia di autorizzazione e accreditamento delle agenzie per il lavoro, risultando legittima l'istituzione di un apposito albo delle agenzie per il lavoro ai fini dello svolgimento delle attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale e disciplina le modalità di rilascio delle autorizzazioni, dei criteri di verifica dell'attività e di revoca di dette attività. Infatti, poiché le agenzie iscritte nell'albo possono svolgere la loro attività sull'intero territorio nazionale e l'autorizzazione definitiva viene rilasciata solo dopo la verifica del corretto andamento dell'attività svolta (art. 4, c. 2, d.lgs. n. 276 del 2003), la disciplina delle modalità di rilascio delle autorizzazioni, dei criteri di verifica dell'attività, di revoca dell'autorizzazione e «di ogni altro profilo relativo alla organizzazione e alle modalità di funzionamento dell'albo delle agenzie per il lavoro», ancorché in parte si tratti anche di disciplina di attività amministrative, è coesistente ai principi fondamentali in materia di unicità di regime autorizzatorio o di accreditamento.

È stato, inoltre, giudicato infondato il sospetto di incostituzionalità avanzato in ordine alle norme sul lavoro a tempo parziale, basato sulla tesi secondo cui esse potessero rientrare nella materia "tutela e sicurezza del lavoro".

Per analoghe considerazioni è stata ritenuta infondata la questione di costituzionalità delle norme sulla certificazione, che mirano ad attribuire un particolare valore probatorio al contratto certificato e quindi attengono alle materie dell'"ordinamento civile" e della "giurisdizione e norme processuali" riservate alla legislazione statale.

Anche il mantenimento in capo allo Stato delle competenze in materia di conciliazione delle controversie di lavoro è stato ritenuto costituzionalmente legittimo in quanto rientrante nelle materie dell'"ordinamento civile" e della "giurisdizione".

Sono invece state dichiarate incostituzionali il sesto comma dell'art. 22 del d.lgs. 276 del 2003 in materia di somministrazione di lavoro e l'art. 60 del medesimo decreto che disciplina i tirocini estivi di orientamento.

La prima norma dispone che in caso di somministrazione non si applicano né le disposizioni in materia di assunzioni obbligatorie né quella secondo la quale le Regioni possono prevedere che una quota delle assunzioni effettuate dai datori di lavoro privati e dagli enti pubblici economici sia riservata a particolari categorie a rischio di esclusione sociale, quali ad esempio disabili, disoccupati di lunga durata, giovani in cerca di occupazione e donne che intendono rientrare nel mercato del lavoro. La Corte, nel dichiarare tale disposizione incostituzionale, rileva che essa comporta una deroga alle competenze regionali non prevista dalla legge delega e pertanto viola l'art. 76 Cost.

La seconda norma dichiarata incostituzionale prevede la possibilità di tirocini nelle aziende per studenti durante le vacanze estive, con fini orientativi e di addestramento pratico, della durata massima di tre mesi, con possibilità di erogare al tirocinante borse lavoro dell'importo massimo di 600 euro. La Consulta, accogliendo sul punto il ricorso delle Regioni Emilia Romagna, Toscana e Marche, ha ritenuto che tale disciplina, proprio in quanto non pone in essere un rapporto di lavoro e neppure è preordinata in via immediata ad eventuali assunzioni, attiene a pieno titolo alla formazione professionale, materia riservata alla competenza esclusiva delle Regioni.

Nella sentenza n. 384, la Corte ha evidenziato il principio secondo cui la vigilanza (sul lavoro) non rientra nella competenza concorrente in esame, ma deve essere connotata di volta in volta, in relazione al suo oggetto specifico.

Sulla base di tale presupposto, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, c. 1, della legge 14 febbraio 2003, n. 30, il quale delega, tra l'altro, il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per il riassetto della disciplina vigente sulle ispezioni in materia di previdenza sociale e di lavoro.

Le disposizioni della legge n. 30 del 2003 sono state censurate dalle Regioni Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Basilicata nonché dalla Provincia autonoma di Trento con riferimento agli artt. 76, 117, 118 Cost., in quanto si assume che esse contengano norme che, nella materia in esame, di competenza legislativa ripartita, non costituiscono principi fondamentali, i quali, in ogni caso, non possono essere definiti mediante lo strumento della delega.

Il decreto legislativo n. 124 del 2004 è stato invece impugnato soltanto dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 Cost. Le ricorrenti hanno affermato che le funzioni ispettive di cui all'art. 8 rientrano nella materia della "tutela e sicurezza del lavoro", in ragione del loro carattere strumentale.

In particolare, per quanto riguarda le disposizioni della legge n. 30 del 2003, a giudizio della Corte, le censure non sono fondate in quanto l'allocazione delle funzioni amministrative in materie di competenza concorrente non spetta allo Stato. Tuttavia, la Corte ha ribadito (sentenze n. 13 del 2004 e n. 50 del 2005), che vi sono funzioni e servizi pubblici che non possono essere interrotti se non a costo di incidere su posizioni soggettive ed interessi rilevanti. Ne consegue che le funzioni dello Stato continueranno a svolgersi secondo le disposizioni vigenti fin quando le Regioni non le avranno sostituite con una propria disciplina.

Per quanto riguarda il Dlgs. n. 124/2004 le censure sono infondate in quanto la vigilanza regolata dalla normativa impugnata attiene innanzitutto alle materie dell'ordinamento civile e della previdenza sociale, posto che le attività concernenti l'emersione del lavoro sommerso e il contrasto al lavoro irregolare rientrano in larga prevalenza in via diretta nell'ordinamento civile e si riflettono in via mediata negli ordinamenti tributario e previdenziale, tutti di competenza esclusiva dello Stato.

Rientra quindi nel sistema di cui all'art. 117 Cost. che la vigilanza sull'osservanza dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di assistenza sia attribuita allo Stato.

La Corte ha invece dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 10, c. 1, ultimo periodo, del d. lgs. n. 124 del 2004, nella parte in cui non prevede l'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ai fini dell'adozione del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali concernente le modalità di attuazione e funzionamento della banca dati telematica che raccoglie le informazioni concernenti i datori di lavoro ispezionati, nonché informazioni e approfondimenti sulle dinamiche del mercato del lavoro e su tutte le materie oggetto di aggiornamento e di formazione permanente del personale ispettivo.

Le «informazioni e approfondimenti sulle dinamiche del mercato del lavoro» costituiscono, infatti, materia che rientra nella «tutela e sicurezza del lavoro».

## 7.2 Istruzione

Con sentenza n. 279 del 15 luglio 2005, la Corte ha affrontato la questione della individuazione delle norme generali e della loro distinzione sia dalle altre norme di competenza regionale sia dai principi fondamentali di cui all'art. 117, comma terzo, Cost..

La Consulta ha identificato il criterio di soluzione nella ratio della previsione costituzionale che ha attribuito le norme generali alla competenza esclusiva dello Stato.

Ciò premesso, e con riferimento alla materia dell'istruzione, le norme generali in tale ambito sono, ad avviso dei giudici costituzionali, quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là della dimensione propriamente regionale.

Nell'ambito della stessa materia, le norme generali si differenziano dai principi fondamentali per il fatto che questi ultimi, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose.

Nel caso di specie, la Corte ha esaminato l'impugnativa, proposta dalle Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, di numerose disposizioni del decreto legislativo 19 febbraio 2004, n. 59 (1) (Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53).

In considerazione della distinzione operata, la Corte non ha ritenuto fondata la questione riferita all'art. 1, c. 3, del citato decreto legislativo n. 59 del 2004, impugnato per violazione degli artt. 117, comma terzo, e 118 Cost.. Tale articolo attribuisce competenze amministrative, sia pure di carattere collaborativo, ad uffici statali periferici, gli uffici scolastici regionali, in una materia, quella dell'istruzione, che, secondo la posizione delle ricorrenti, rientrando nella competenza legislativa concorrente, non consentirebbe la riserva di funzioni amministrative in favore dello Stato.

La Corte costituzionale ha dichiarato l'infondatezza della censura sollevata poiché ha ritenuto errata l'interpretazione fornita dalla ricorrente. In particolare ha affermato che la norma impugnata non attribuisce allo Stato una

funzione amministrativa in senso proprio, ma si limita a riconoscergli la legittimazione a stipulare accordi (con i competenti uffici delle regioni e degli enti locali) funzionali alla realizzazione di quella continuità educativa con il complesso dei servizi all'infanzia e con la scuola primaria, che costituisce - ai sensi del comma 1 del medesimo art. 1 - una delle finalità proprie della scuola dell'infanzia. Considerato che l'indicazione delle finalità di ciascuna è espressione della competenza esclusiva statale in materia di norme generali sull'istruzione, va conseguentemente escluso che l'attività di carattere collaborativo svolta dagli uffici scolastici regionali in materia di esclusiva competenza statale possa ledere le competenze costituzionali delle regioni.

Immuni da censure risultano anche l'art. 7, c. 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo, e l'art. 10, c. 1, 2, primo periodo, e 4, primo periodo, impugnati per violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost., del d.lgs n. 59 del 2004, che stabiliscono - rispettivamente per la scuola primaria e la scuola secondaria - l'orario annuale delle lezioni, l'orario annuale delle ulteriori attività educative e didattiche rimesse all'organizzazione delle istituzioni scolastiche e l'orario relativo alla mensa ed al dopo-mensa.

Non si tratta, infatti, per la Corte di indebite norme di dettaglio, tese ad escludere qualsiasi intervento regionale, attraverso la fissazione, in senso limitativo, dell'offerta formativa; al contrario, tali disposizioni vanno intese come espressive di livelli minimi di monte-ore di insegnamento validi per l'intero territorio nazionale, incrementabili a discrezione delle regioni (e delle singole istituzioni scolastiche), senza oneri aggiuntivi per lo Stato.

Inoltre, la Corte Costituzionale ha dichiarato non lesive dell'autonomia regionale e di quella delle istituzioni scolastiche le disposizioni, impuginate con riferimento all'art. 117, comma terzo, Cost. e al principio di leale collaborazione (articoli 7, c. 4, secondo periodo, e 10, c. 4, secondo periodo, del d.lgs. n. 59 del 2004), che attribuiscono alle istituzioni scolastiche il potere di stipulare contratti di prestazione d'opera con esperti in possesso di titoli definiti con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica per lo svolgimento delle attività e gli insegnamenti opzionali che richiedano una specifica professionalità non riconducibile al profilo professionale dei docenti della scuola primaria o secondaria. Tali norme, secondo quanto stabilito nella sentenza qui in esame, sono norme generali sull'istruzione pertanto rientrano nella competenza esclusiva statale.

Al riguardo, la Corte ha osservato che la scelta della tipologia contrattuale da utilizzare per gli incarichi di insegnamento facoltativo da affidare agli esperti e l'individuazione dei titoli sono funzioni sorrette da evidenti esigenze di unitarietà di disciplina sull'intero territorio nazionale, cosicché le disposizioni impuginate vanno qualificate come norme generali sull'istruzione, di competenza esclusiva dello Stato.

Invero anche le norme transitorie, valide fino all'emanazione del regolamento governativo previsto dall'articolo 7, comma 1, della legge di delega (legge n. 53 del 2003), sono conformi al dettato costituzionale in quanto tali regolamenti riguardano la determinazione di livelli essenziali della prestazione statale in materia di assetto pedagogico, didattico e organizzativo e sono perciò

riconducibili alla competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, comma secondo, lettera m), della Costituzione.

Non fondate sono anche le questioni riferite all'art. 2, che fissa i limiti minimi di età per l'iscrizione alla scuola dell'infanzia, stabilendo che possano esservi iscritti i bambini che compiono i tre anni entro il 30 aprile, ed all'art. 12, che regola l'accesso alla medesima scuola nella fase transitoria di sperimentazione, prevista dalla legge delega, avente inizio con l'anno scolastico 2003-2004 e destinata a proseguire fino all'anno 2006, prevedendo la possibilità di una graduale anticipazione dell'età minima per l'iscrizione. A tal proposito, la Corte oltre a ribadire che le regioni non sono legittimate a denunciare il vizio di eccesso di delega se non quando da tale vizio discenda una diretta lesione dell'autonomia regionale, ha altresì osservato che la fissazione del limite di età per l'iscrizione alla scuola dell'infanzia è una funzione sorretta da evidenti esigenze unitarie (rappresentando l'omogeneità anagrafica condizione minima di uniformità in materia scolastica), che comporta l'assegnazione allo Stato della relativa competenza legislativa.

La Corte ha, invece, accolto le doglianze avverso gli articoli 12, c. 1, ultimo periodo e 13, c. 1, secondo periodo, relativi alle modalità con cui gestire le iscrizioni anticipate alla scuola dell'infanzia e alla scuola primaria, in quanto non prevedono alcuna forma di partecipazione delle regioni nella fase decisionale.

Le ricorrenti assumevano che se si conviene che la sperimentazione non è una funzione da svolgere necessariamente in forma centralizzata ed anzi deve tenere conto, secondo lo stesso legislatore statale, delle peculiari situazioni locali - come testimonierebbe il previsto coinvolgimento dell'ANCI - dovrebbe allora concludersi che la relativa disciplina rientra nell'ambito della competenza regionale, in coerenza con la natura di materia concorrente propria dell'istruzione.

La Corte ha infatti ritenuto che, sebbene la materia sia riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato, è necessario, in attuazione del principio di leale collaborazione, il coinvolgimento delle regioni nella fase di graduale anticipazione dell'età di accesso alla scuola, almeno per quanto riguarda la scuola dell'infanzia

Pertanto, poiché il naturale interlocutore dello Stato in materia di istruzione è la regione, in quanto nessun altro ente locale dispone di competenza legislativa, la norma, ad avviso della Corte va dunque ricondotta a legittimità costituzionale sostituendo alla prevista partecipazione consultiva dell'ANCI quella della Conferenza unificata Stato-Regioni.

La Corte ha, infine, dichiarato incostituzionale, sempre per violazione del principio di leale collaborazione, l'art. 15, c. 1 secondo periodo, che, al fine di realizzare le attività educative di cui agli artt. 7, commi 1, 2 e 3, e 10, commi 1, 2 e 3, del medesimo decreto legislativo, afferenti le attività e gli insegnamenti opzionali, affida la possibilità di attivare incrementi di posti per le attività di tempo pieno e di tempo prolungato nell'ambito dell'organico del personale docente, al decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di cui all'art. 22,

comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002).

In particolare, la Corte ha affermato che l'incremento del personale docente è motivato dall'attivazione delle attività educative di cui agli artt. 7 e 10, che riguardano le competenze regionali: il principio di leale collaborazione impone, in tali casi, che nelle relative scelte vengano coinvolte le regioni nella forma della consultazione dei competenti organi statali con la Conferenza unificata Stato- regioni.

Nella sentenza n. 231 del 16 giugno 2005 la Corte Costituzionale, nel confermare che esistono materie "complesse" nelle quali le potestà legislative sono "intrecciate", ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, c. 92, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, che autorizza, per l'attuazione del piano programmatico di cui all'art. 1, comma 3, della legge 28 marzo 2003, n. 53, la spesa di 90 milioni di euro per interventi finalizzati allo sviluppo delle tecnologie multimediali; all'orientamento contro la dispersione scolastica e per assicurare il diritto-dovere di istruzione e formazione; allo sviluppo dell'istruzione e formazione tecnica superiore e all'educazione degli adulti; all'istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema di istruzione.

In merito ai finanziamenti delle prime tre tipologie di intervento, le eccezioni regionali si sono incentrate soprattutto sulla circostanza che la spesa sia stata autorizzata in assenza del piano programmatico, la cui approvazione, secondo quanto stabilito dalla legge n. 53 del 2003 (che già prevedeva i finanziamenti in questione), comporterebbe l'intesa con la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo n. 281 del 1997: in sostanza, l'asserito vizio di costituzionalità si sarebbe concretizzato nella lesione del principio di leale collaborazione.

Di diverso avviso la Corte, la quale ha sottolineato che «la norma può e deve essere letta in armonia con i principi costituzionali». In tal senso, il richiamo esplicito del piano programmatico di cui all'art. 1, c. 3, della legge n. 53 del 2003, e quindi anche le modalità della sua approvazione, non può non comportare che «l'autorizzazione alla spesa, oggetto della censura, è pur sempre subordinata, per quanto concerne la sua concreta attuazione, all'approvazione del piano, a sua volta condizionata all'intesa con la Conferenza».

Con precipuo riguardo al finanziamento riguardo l'ultima tipologia di interventi, la Corte ha rilevato che l'istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione è stata disposta, insieme con il riordino dell'Istituto nazionale di valutazione del sistema dell'istruzione, con il decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 286, il cui art. 15 ne prevede il finanziamento mediante l'utilizzazione di «quota parte dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 3, comma 92, della legge 24 dicembre 2003, n. 350». Da ciò si deduce che il finanziamento di cui alla lettera d) ha la sua autonoma fonte normativa nel citato art. 15, non impugnato dalla Regione, donde l'infondatezza della questione sotto tale profilo, in quanto l'eventuale violazione della competenza regionale non deriva dalla disposizione censurata.

Anche la sentenza n. 37 del 27 gennaio 2005 affronta la materia dell'istruzione. Con essa, la Corte ha rigettato una censura regionale relativa ad una asserita

compressione delle attribuzioni legislative regionali e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. Oggetto del giudizio è l'art. 35, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, il quale disciplina le modalità di riconduzione dell'orario di insegnamento a quello obbligatorio di servizio dei docenti. Per la Corte, la norma denunciata non spiega alcun effetto sulla determinazione del livello del servizio scolastico, limitandosi a ricondurre l'orario di insegnamento a quello obbligatorio di servizio dei docenti per tutte le scuole del territorio nazionale, enunciando così un principio al quale devono attenersi le istituzioni scolastiche, ancorché dotate di autonomia. L'autonomia delle istituzioni scolastiche non può, infatti, risolversi nella incondizionata libertà di autodeterminazione, ma comporta soltanto che a tali istituzioni siano lasciati adeguati spazi che le leggi statali e quelle regionali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, non possono pregiudicare.

---

(1) artt. 1, comma 3; 2, comma 1; 7, commi 1, ultimo periodo, 2, 4, 5 e 6; 10, commi 1, 2, 4 e 5; 12, commi 1 e 2; 13, commi 1 e 3; 14, commi da 2 a 5; 15, comma 1, secondo periodo, del d.lgs. n. 59/2004

### 7.3 Professioni

In materia di "professioni" si segnalano le sentenze nn. 319, 355, 405, 424, 459.

In esse, la Corte ha asserito che le Regioni possono intervenire in tale materia nei limiti dei principi fondamentali e della competenza statale all'individuazione delle professioni, sia di quelle per il cui esercizio è prevista l'iscrizione ad un Ordine o Collegio, sia di quelle per le quali detta iscrizione non è richiesta.

Ne consegue che le Regioni non possono procedere all'istituzione di nuovi albi per l'esercizio di una attività professionale: essi, infatti, svolgono una funzione individuatrice delle professioni, del tutto negata alla competenza regionale.

Inoltre, alle Regioni non è neppure consentito determinare durata, programmi di studio, modalità di valutazione finale e requisiti di accesso alle professioni, che rappresentano elementi costitutivi degli ordinamenti didattici, oggetto di definizione mediante atto statale.

Pertanto, il principio in base al quale l'individuazione delle figure professionali, dei relativi profili e degli ordinamenti didattici, nonché l'istituzione di nuovi albi è riservata allo Stato, si configura quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale.

Va, tuttavia, osservato che la Corte, nella sentenza n. 459/2005, ha ritenuto che la figura professionale di guida ambientale turistica per la conduzione di persone in visita ad ambienti montani, istituita dalla Regione Emilia-Romagna, non abbia inciso illegittimamente sui principi statali stabiliti dalla legge statale in materia.

Esaminando nel dettaglio le pronunce sopra richiamate, si segnala che con sentenza n. 319 del 26 luglio 2005, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2004, n. 2 avente ad oggetto l'"Istituzione di corsi di formazione professionale per

l'esercizio dell'arte ausiliaria della professione sanitaria di massaggiatore-capo bagnino degli stabilimenti idroterapici".

Per la Corte - che ha accolto le argomentazioni del governo escludendo che la normativa in questione sia riconducibile alla materia della "formazione professionale" (come definita dalla sentenza n. 50/2005), di esclusiva competenza regionale -, la legge censurata viola il riparto di competenze stabilito dal novellato Titolo V della Carta costituzionale, in quanto la Regione Abruzzo ha disciplinato in via esclusiva una materia non rientrante fra quelle residuali.

Infatti, indipendentemente dalla denominazione attribuita ai corsi istituiti, diversa e ulteriore è la finalità perseguita dal provvedimento impugnato rispetto a quella formativa: impianto generale, contenuto e scopo della legge regionale sono, al contrario, riconducibili alla materia delle "professioni" (incluse quelle sanitarie), che l'art. 117, c. 3, Cost., affida alla potestà legislativa concorrente.

Nell'ambito di tale potestà, ha rammentato la Consulta, la legislazione regionale è tenuta al rispetto dei principi fondamentali determinati dalla legge dello Stato ovvero desumibili dalla normativa statale previgente, qualora non ne siano stati formulati di specifici.

A tale proposito, la Corte ha osservato come dal vigente quadro normativo statale in materia di professioni sanitarie sia possibile dedurre il principio fondamentale in base al quale spetta alla legislazione statale l'individuazione delle figure professionali e dei relativi profili e ordinamenti didattici.

Nel caso di specie, dunque, malgrado l'assenza di una precipua disciplina nazionale della figura professionale di massaggiatore-capo bagnino degli stabilimenti idroterapici, appare compromessa la riserva allo Stato, posta dal d.lgs. n. 502/1992, che attribuisce a quest'ultima la facoltà di individuare le figure professionali degli operatori sociosanitari ad elevata integrazione sanitaria e di determinarne gli ordinamenti didattici.

La normativa impugnata, regolamentando una precisa figura professionale sociosanitaria, ha di fatto determinato durata, programmi di studio, modalità di valutazione finale e requisiti di accesso, che rappresentano elementi costitutivi degli ordinamenti didattici, oggetto di definizione mediante atto statale.

Ciò significa in concreto, come osservato dai giudici delle leggi, che non spetta alle Regioni disciplinare i relativi corsi, essendo loro consentito solo di renderli operativi.

Con sentenza n. 355 del 30 settembre 2005, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della legge della Regione Abruzzo 19 novembre 2003 n. 17 che istituisce il registro regionale degli amministratori di condominio (art. 1). In particolare, la Corte, accogliendo il ricorso presentato dal presidente del Consiglio dei ministri, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 2, commi 2 e 3, e 3 della legge regionale citata nonché l'illegittimità in via consequenziale delle restanti disposizioni normative.

La legge impugnata fissa i requisiti per l'iscrizione nel suddetto registro regionale e preclude l'esercizio dell'attività di amministratore a chi non vi risulti iscritto.

La Corte ha osservato in via preliminare che la legge censurata va senza dubbio ricondotta alla materia delle professioni e, dunque, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., alla potestà legislativa concorrente delle regioni.

Poiché, al momento, manca nella legislazione statale una disciplina generale delle professioni, è necessario ricavare i principi fondamentali dalla normativa vigente e, in particolare, dall'art. 2229, primo comma, del codice civile, oltre che dalle norme sulle singole professioni. Tra questi, spicca il principio in base al quale l'individuazione delle professioni, per il suo carattere necessariamente unitario, è riservata allo Stato, mentre rientrano nella competenza delle regioni quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale.

Esula, pertanto, dai limiti della competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di professioni l'istituzione di nuovi e diversi albi, rispetto a quelli istituiti dalle leggi statali, per l'esercizio di attività professionale, avendo tali albi una funzione individuatrice delle professioni, preclusa in quanto tale alla competenza regionale.

Con sentenza n. 405 del 3 novembre 2005, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Toscana 28 settembre 2004, n. 50 (Disposizioni regionali in materia di libere professioni intellettuali), che definisce le modalità di raccordo tra la Regione e le professioni intellettuali regolamentate con la costituzione di Ordini o Collegi ed istituisce la Commissione regionale delle professioni e delle associazioni professionali.

La normativa regionale censurata prevede la costituzione obbligatoria da parte degli Ordini e dei Collegi professionali di propri «coordinamenti regionali», ossia di «strutture operative dotate d'autonomia organizzativa e finanziaria», finanziate con il contributo degli iscritti agli Ordini o Collegi (art. 2), dotate di funzioni prima svolte da questi ultimi (art. 3), e con un ruolo in seno alla Commissione per le professioni, organo consultivo della Regione di nuova istituzione (art. 4).

Per la Corte, la vigente disciplina sugli Ordini e i Collegi "risponde all'esigenza di tutelare un rilevante interesse pubblico la cui unitaria salvaguardia richiede che sia lo Stato a prevedere specifici requisiti di accesso e ad istituire appositi enti pubblici ad appartenenza necessaria, cui affidare il compito di curare la tenuta degli albi nonché di controllare il possesso e la permanenza dei requisiti in capo a coloro che sono già iscritti o che aspirino ad iscriversi. Ciò è, infatti, finalizzato a garantire il corretto esercizio della professione a tutela dell'affidamento della collettività".

Stante la dimensione nazionale, e non locale, dell'interesse sotteso, la Consulta ha ritenuto che la materia alla quale occorre riferirsi è quella dell'"ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali", che l'art. 117, secondo comma, lett. g), Cost. riserva alla competenza esclusiva dello Stato, e non alla materia "professioni" di cui al terzo comma del medesimo art. 117 Cost..

Secondo la Corte, infine, il disposto appena richiamato attribuisce alla competenza concorrente delle Regioni la potestà di disciplinare, nei limiti dei principi fondamentali in materia nonché della competenza statale

all'individuazione delle professioni, tanto le professioni per il cui esercizio non è prevista l'iscrizione ad un Ordine o Collegio, quanto le altre, per le quali detta iscrizione è prevista, peraltro limitatamente ai profili non attinenti alla loro organizzazione.

Con sentenza n. 424 del 25 novembre 2005 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di diverse norme della legge della regione Piemonte 31 maggio 2004, n. 13 riguardante la regolamentazione delle discipline bio-naturali.

Come già affermato in precedenti sentenze, la Consulta ha ribadito che la potestà legislativa delle regioni in materia di professioni deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, dei relativi profili e ordinamenti didattici, nonché l'istituzione di nuovi albi è riservata allo Stato. Tale principio si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale.

La Consulta nel dichiarare illegittimi gli artt. 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7, nonché, in via consequenziale gli artt. 8 e 9, ha sottolineato che è evidente che l'impianto generale, lo scopo e il contenuto della legge regionale n. 13/2004 sono riconducibili alla materia delle professioni. Tali norme si pongono, però, in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché realizzano un intervento normativo regionale in materia di professioni sanitarie non convenzionali, la cui individuazione e regolamentazione, con i relativi profili e ordinamenti didattici, spetta invece allo Stato, secondo il principio fondamentale stabilito dall'art. 6, c. 3, del d.lgs 30 dicembre 1992, n. 502 (successivamente confermato dall'art. 124, c. 1, lett. b), del d.lgs 31 marzo 1998, n. 112, e dall'art. 1, c. 2, della l. 26 febbraio 1999, n. 42).

La Corte costituzionale, con sentenza n. 459 del 14 dicembre 2005, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, c. 3, della legge della Regione Emilia-Romagna 1° febbraio 2000, n. 4 (Norme per la disciplina delle attività turistiche di accompagnamento), sollevata dal Tar dell'Emilia-Romagna, limitatamente all'inciso "ambienti montani", per violazione dell'art. 117 Cost., nel testo vigente anteriormente alla riforma operata con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

In particolare, per il Tar dell'Emilia-Romagna l'illegittimità deriverebbe dalla previsione secondo la quale la "guida ambientale escursionistica", così come definita dalla disposizione oggetto di censura, può esercitare la propria attività professionale anche in "ambienti montani", mentre la legge 3 gennaio 1989, n. 6 (Ordinamento della professione di guida alpina), riserverebbe l'attività professionale di accompagnamento in montagna esclusivamente alle guide alpine (nei due gradi di "aspirante guida" e di "guida alpina-maestro di alpinismo") e agli "accompagnatori di media montagna".

In via preliminare, la Corte Costituzionale ha affrontato la questione premettendo che non può essere messa in discussione la competenza regionale concorrente in materia di definizione e disciplina delle attività professionali in ambito turistico, stante l'emanazione da parte dello Stato di numerose disposizioni di cornice.

Secondariamente, la legge n. 6/1989 e la legge 8 marzo 1991, n. 81 (Legge quadro per la professione di maestro di sci e ulteriori disposizioni in materia di ordinamento della professione di guida alpina), hanno esplicitamente stabilito analitici principi fondamentali per la legislazione regionale in riferimento solo a due delle figure professionali già previste nell'art. 11 della legge 17 maggio 1983, n. 217 (Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica), che affidava alle Regioni la funzione di accertare i requisiti per l'esercizio di tutta una serie di specifiche attività professionali nell'ambito turistico, individuate dalla stessa disposizione di legge, nonché per "ogni altra professione attinente al turismo".

Infine anche il d.lgs. 112/1998 ha sostanzialmente riconfermato i poteri regionali in questa materia.

Di conseguenza, il problema si restringe alla determinazione dell'ampiezza delle attività professionali che la specifica normativa di cornice contenuta nella legge n. 6/1989 e riferita alle guide alpine riserva a tale figura; attività che, a motivo di tale riserva, non possono essere attribuite ad altre figure professionali operanti nell'ambito turistico.

La disposizione oggetto di censura, ha individuato, fra le diverse "professioni turistiche di accompagnamento", anche la "guida-ambientale escursionistica", figura comunque avente un profilo professionale alquanto differenziato dall'"accompagnatore di media montagna", in quanto essenzialmente finalizzata ad illustrare "gli aspetti ambientali e naturalistici" dei diversi territori (montani, collinari, di pianura ed acquatici) e con esplicita esclusione "di percorsi di particolare difficoltà, posti su terreni innevati e rocciosi di elevata acclività, ed in ogni caso di quelli che richiedono l'uso di attrezzature e tecniche alpinistiche. Per la Corte costituzionale, dunque, la legge regionale impugnata non comprime l'area della figura professionale della guida alpina, limitandosi a disciplinare una figura professionale nell'area lasciata alla discrezionalità del legislatore regionale dalla vigente legislazione di cornice in materia turistica.

#### 7.4 Tutela della salute

La Corte si è occupata della materia della "tutela della salute" nelle sentenze nn. 95, 147, 200 e 467.

Nella prima delle pronunce indicate (la sentenza n. 95 del 10 marzo 2005), il giudice delle leggi ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei riguardi dell'art. 1 della legge della Regione Veneto 19 dicembre 2003, n. 41 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2003 in materia di prevenzione, sanità, servizi sociali e sicurezza pubblica) nonché dell'art. 37 della legge della Regione Basilicata 2 febbraio 2004, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2004).

La Corte, ha, infatti, escluso che la soppressione dell'obbligo sancito dall'art. 14 della legge 30 aprile 1962, n. 283 di rilascio del libretto di idoneità sanitaria rispettivamente per il personale addetto alla produzione e vendita di alimenti

nella Regione Veneto e per il personale delle farmacie nella Regione Basilicata operata dalle disposizioni sopra richiamate violi un principio fondamentale stabilito dallo Stato per la salute pubblica, contrastando quindi con l'art. 117, terzo comma, Cost..

La Corte ha evidenziato come alcune direttive europee, recepite dal legislatore, abbiano trasformato la normativa in materia di tutela della disciplina igienica degli alimenti, affiancando al preesistente sistema delineato dal citato art. 14 un ulteriore sistema, basato soprattutto su vasti poteri di controllo e di ispezione, che si riferiscono pure al comportamento del personale che entra in contatto con le diverse sostanze alimentari.

Ne consegue, dunque, che la legislazione regionale può garantire l'igiene degli operatori del settore mediante l'adozione di una delle diverse possibili specifiche modalità esistenti.

Ciò che resta invece vincolante è «l'autentico principio ispiratore della disciplina in esame, ossia il precetto secondo il quale la tutela igienica degli alimenti deve essere assicurata anche tramite la garanzia di alcuni necessari requisiti igienico-sanitari delle persone che operano nel settore, controllabili dagli imprenditori e dai pubblici poteri» (sentenza n. 162 del 2004).

Per questi motivi, la scelta delle Regioni Veneto e Basilicata di eliminare l'obbligo del libretto di idoneità sanitaria è da ritenersi costituzionalmente legittima, in quanto non lesiva del principio sopra citato.

Con sentenza n. 200 del 26 maggio 2005 la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, c. 3, della legge della Regione Marche 17 luglio 1996 n. 26 (Riordino del servizio sanitario regionale).

La disposizione impugnata dispone che, fino alla definizione degli accordi di cui all'art. 5, c. 4, della citata legge restano valide le modalità di accesso alle prestazioni così come disciplinate dall'art. 19 della legge 11 marzo 1988, n. 67, e cioè che, in via provvisoria, resta fermo l'obbligo della preventiva autorizzazione per l'accesso alle strutture sanitarie non pubbliche.

Per il Tar Marche la norma impugnata risulta posta in violazione dell'art. 117 Cost., in quanto la disposizione regionale non avrebbe attribuito all'assistito, in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale, la facoltà di libera scelta della struttura sanitaria alla quale richiedere l'erogazione delle prestazioni, subordinandola, invece, nell'attesa di appositi accordi, al rilascio di un'autorizzazione per l'accesso alle strutture private accreditate, che abbiano accettato il budget imposto dalla Usl territorialmente competente.

Ad avviso del giudice delle leggi nel sistema sanitario nazionale il principio di libera scelta non appare affatto assoluto, dovendo invece essere temperato con altri interessi, costituzionalmente tutelati e puntualmente indicati da norme di principio della legislazione statale.

A tal proposito, la Corte ha evidenziato come nel tempo il principio della parificazione e concorrenzialità tra strutture pubbliche e strutture private, con la conseguente facoltà di libera scelta da parte dell'assistito, sia stato progressivamente soppiantato nella legislazione sanitaria dal principio della

programmazione, volto al contenimento della spesa pubblica e alla razionalizzazione del sistema sanitario. In questo modo, si è temperato il predetto regime concorrenziale attraverso i poteri di programmazione propri delle Regioni e la stipula di appositi «accordi contrattuali» tra le Usl competenti e le strutture interessate per la definizione di obiettivi, volume massimo e corrispettivo delle prestazioni erogabili (d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229).

Del resto, «la libertà di scegliere, da parte dell'assistito, chi chiamare a fornire le prestazioni sanitarie non comporta affatto una libertà sull'an e sull'esigenza delle prestazioni», in quanto resta confermato il principio fondamentale che l'erogazione delle prestazioni soggette a scelte dell'assistito è subordinata a formale prescrizione a cura del servizio sanitario nazionale (sentenza n. 416 del 1995).

Ne consegue che non sussiste, ad avviso del giudice delle leggi, alcuna violazione del suddetto parametro costituzionale, essendo la norma censurata conforme ai principi sopra illustrati. Oltretutto, la disposizione in esame ha carattere transitorio, e proprio nella stessa legge regionale impugnata si prevedono forme di contrattazione tra Giunta regionale e Usl, da un lato, e i vari soggetti accreditati, pubblici e privati, erogatori delle prestazioni, dall'altro.

La Corte costituzionale, con sentenza n. 467 del 28 dicembre 2005, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 4 della legge della Regione Campania 11 febbraio 2003, n. 2 (Intolleranze alimentari - Ristorazione differenziata nella Pubblica Amministrazione - Istituzione osservatorio regionale) e dell'art. 4 della medesima legge, promossa in riferimento al principio di leale collaborazione, previsto dall'art. 120, secondo comma, Cost..

In particolare, la prima delle due disposizioni censurate violerebbe, secondo il ricorrente, l'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.: riconoscendo l'assistenza sanitaria per stati morbosi mediante l'erogazione di prodotti dietetici in casi tassativamente determinati ed escludendo i sostituti del latte materno per i nati da madri sieropositive per HIV, il legislatore regionale avrebbe disciplinato in senso riduttivo, rispetto alla normativa statale, un livello essenziale di assistenza sanitaria.

Proprio dall'esame della normativa statale in materia di prodotti alimentari destinati ad una alimentazione particolare, emerge con chiarezza, per la Corte, la distinzione tra una finalità di assistenza sanitaria curativa e una finalità di prevenzione, concernente soggetti sani (i lattanti figli di madri sieropositive per HIV), che occorre preservare dal pericolo di contagio veicolato dal latte materno, per cui la diversità di fini di tutela e di soggetti beneficiari si riflette inevitabilmente sulle modalità di erogazione e sui contesti istituzionali e organizzativi nei quali questa viene effettuata.

Pertanto, l'introduzione in questo contesto normativo di prodotti alimentari destinati ai lattanti si sarebbe collocata fuori dal dichiarato ambito operativo della legge regionale, limitato alla tutela dei soggetti portatori delle patologie già individuate dalla normativa statale, richiamati integralmente al solo scopo di individuare i fruitori della ristorazione differenziata.

Oltretutto, l'assistenza ai nati da madri sieropositive rimane garantita dalla normativa statale, in cui è stabilito pure che l'esistenza del presupposto della prestazione venga accertata e certificata da uno specialista del Servizio sanitario nazionale, spettando poi alla Regione l'adozione di una normativa di carattere organizzativo.

La Corte ha anche respinto, come già accennato, la censura riferita all'art. 4, il quale, disponendo l'obbligo di fornire pasti differenziati ai soggetti aventi problemi connessi all'alimentazione a carico di tutte le amministrazioni pubbliche e non soltanto di quelle regionali, avrebbe travalicato, ad avviso del ricorrente, l'ambito di competenza riservato all'ente territoriale.

Al riguardo, la Corte rileva che, posta la competenza legislativa in una determinata materia, la Regione disciplina la stessa con norme cogenti per tutti i soggetti, pubblici e privati, che operano sul territorio regionale. Poiché le Regioni hanno competenza legislativa concorrente sia in materia di tutela della salute che di alimentazione, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., le leggi dalle stesse validamente emanate, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale, devono avere effetto nei confronti di tutti i soggetti istituzionali che esercitano potestà amministrative ad esse riconducibili.

Nel caso di specie, la Regione disciplina un servizio pubblico mirante a soddisfare un diritto dei cittadini sancito, nei suoi livelli essenziali, dalla stessa legislazione statale. Sarebbe paradossale che la somministrazione di pasti differenziati ai soggetti portatori di patologie riconosciute dalla legge come presupposti per il godimento del diritto avvenisse soltanto nelle strutture dipendenti dalla Regione, con un immotivato e irragionevole sacrificio del diritto alla salute di chi dovesse servirsi di mense statali.

Nella sentenza n. 147 del 12 aprile 2005 La Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità sollevate dal governo in riferimento alla legge della Regione Piemonte 3 gennaio 1997, n. 4, che disciplina l'attività libero-professionale dei medici veterinari dipendenti dal Servizio sanitario nazionale.

La legge, impugnata in via incidentale, rientra nella materia della "tutela della salute" e quindi nella competenza legislativa concorrente. I principi fondamentali della materia sono stati dettati dal legislatore statale con il Dpr n. 761/1979, e più precisamente con l'art. 36, in base al quale il personale veterinario può esercitare l'attività libero-professionale al di fuori dell'unità sanitaria locale (...) secondo le modalità e i limiti stabiliti dalla legge regionale.

Ad avviso della Corte, le limitazioni all'attività libero-professionale disposte dalla legge regionale non costituiscono un'illegittima preclusione dell'attività lavorativa e non violano quindi gli artt. 4 e 35 Cost., risultando al contrario conformi a quanto stabilito dalla legge statale e miranti a contemperare l'interesse al lavoro con altri valori costituzionalmente rilevanti come il controllo zoiatrico sul territorio e in generale la tutela della salute

In particolare, la disposizione di cui all'art. 1, c. 1, della legge censurata che limita lo svolgimento dell'attività libero-professionale dei medici veterinari al di fuori delle strutture pubbliche e oltre l'orario di lavoro (ordinario e straordinario) non risulta né assoluta, in quanto le limitazioni operano solo nel

territorio della USL presso la quale il veterinario svolge il proprio servizio come pubblico dipendente e risultano riferite alle sole strutture ambulatoriali private per la cura degli animali d'affezione, né contraddittoria, in quanto tutela l'attività e le finalità istituzionali delle strutture pubbliche senza svuotare del tutto il diritto del medico veterinario ad esercitare detta attività.

Anche la censura mossa in relazione all'art. 120 Cost. è, per i giudici, infondata, in quanto il limite territoriale posto dall'art. 2 della legge piemontese con riguardo all'attività sugli animali d'affezione si riferisce unicamente al «territorio di competenza della A.S.R. presso la quale il medico veterinario svolge il proprio servizio di pubblico dipendente».

## 7.5 Governo del territorio

Con riguardo alla materia «governo del territorio», la Corte è intervenuta, sulla disciplina del condono edilizio straordinario - già oggetto della sentenza n. 196 del 2004 - in due occasioni.

Con sentenza n. 70 dell'11 febbraio 2005 la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, c. 125, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 recante Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004", sollevata dalla Regione Marche, in relazione all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost..

Secondo la regione ricorrente la norma impugnata nel prevedere l'esclusione dalla sanatoria edilizia non solo delle opere realizzate nei porti e nelle aree appartenenti al demanio marittimo, ma anche di quelle realizzate sul demanio lacuale e fluviale, nonché sui terreni gravati da diritti di uso civico, avrebbe introdotto una disciplina di dettaglio per individuare le zone escluse dalla sanatoria. In tal modo avrebbe determinato una lesione della sfera di competenza legislativa regionale in materia edilizia (art. 117, quarto comma, Cost.) o, in subordine, di quella concorrente in materia di governo del territorio (art. 117, terzo comma, Cost.).

Secondo il Governo, invece, il demanio idrico apparterrebbe tuttora allo Stato e gli usi civici avrebbero "valenza prevalentemente ambientalista": la disposizione impugnata, pertanto, atterrebbe a materie riconducibili alla potestà legislativa esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, Cost., lett. g) "organizzazione amministrativa" e lett. s) "tutela dell'ambiente". Il giudice delle leggi, nel dichiarare la questione non fondata, ha precisato che, nelle more del giudizio, la Corte era già intervenuta in merito con la sentenza n. 196/2004, la quale, pronunciandosi su talune disposizioni contenute nell'art. 32 del decreto-legge n. 269/2003, ha chiarito quanto segue:

- Ø la disciplina del condono edilizio deve ritenersi riconducibile alla materia "governo del territorio" di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.;
- Ø dal momento che solo al legislatore statale spetta il potere di incidere sulla sanzionabilità penale, a quest'ultimo va riconosciuta la discrezionalità in materia di estinzione del reato o della pena, o di non procedibilità. Pertanto, solo alla legge statale spetta l'individuazione della portata massima del

condono edilizio straordinario di cui all'art. 32 del decreto-legge n. 269/2003, attraverso la definizione sia delle opere abusive non suscettibili di sanatoria, sia del limite temporale di realizzazione delle opere condonabili, sia delle volumetrie massime sanabili.

La Corte ha osservato come le declaratorie di incostituzionalità contenute in quella decisione non abbiano toccato la previsione delle tipologie di opere insuscettibili di sanatoria, e ciò coerentemente con l'assunto secondo il quale alle Regioni non può essere riconosciuto alcun potere di rimuovere i limiti massimi di ampiezza del condono individuati dal legislatore statale. La disposizione censurata, in quanto conforme alla ratio e alla funzione di una disposizione già scrutinata dalla Corte, non consente, quindi, di ravvisare alcuna ragione che possa indurre ad un mutamento di quanto già affermato nella sentenza n. 196 del 2004.

La Consulta, con sentenza n. 71 dell'11 febbraio 2005, si è pronunciata sul ricorso promosso dalla Regione Emilia-Romagna nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, c. 70, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), in relazione agli articoli 3, 117 e 119 Cost..

L'articolo suddetto ha abrogato i commi 6, 9, 11 e 24 dell'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), che prevedevano il reperimento e la destinazione vincolata di risorse per effettuare interventi di riqualificazione dei nuclei urbani caratterizzati da abusivismo edilizio.

Secondo la ricorrente la disposizione impugnata avrebbe eliminato le risorse finanziarie, cancellando qualsiasi possibilità di attuazione degli interventi di riqualificazione resi necessari dal condono edilizio, determinato una lesione delle attribuzioni regionali e l'autonomia finanziaria delle Regioni stesse.

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni per sopravvenuta carenza di interesse a seguito dell'intervenuta sentenza n. 196/2004, in virtù della quale la disciplina contenuta nell'art. 32 del decreto-legge n. 269/2003 ha subito una radicale modificazione, soprattutto attraverso il riconoscimento alle Regioni del potere di modulare l'ampiezza del condono edilizio in relazione alla quantità e alla tipologia degli abusi sanabili, ferma restando la spettanza al legislatore statale della potestà di individuare la portata massima del condono edilizio straordinario, attraverso la definizione sia delle opere abusive non suscettibili di sanatoria, sia del limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, sia delle volumetrie massime sanabili.

Come ha osservato la Corte, a causa dell'intervenuto quadro normativo la ricorrente non potrebbe più lamentare la mancata assegnazione, da parte dello Stato, delle risorse necessarie alla riqualificazione urbanistica, dal momento che rientra espressamente nel potere delle Regioni determinare - entro limiti fissati dalla legge statale - tipologie ed entità degli abusi condonabili.

Tale potere, congiuntamente alla possibilità, prevista dall'art. 32 del decreto legge n. 269 del 2003, per la legge regionale di incrementare sia la misura dell'oblazione, fino al 10% (art. 32, comma 33), sia la misura degli oneri di concessione, fino al 100% (art. 32, comma 34), al fine di fronteggiare i maggiori

costi che le amministrazioni comunali devono affrontare per la realizzazione delle opere di urbanizzazione, e, in generale, per gli interventi di riqualificazione delle aree interessate dagli abusi edilizi, consente alla Regione di valutare le conseguenze del condono sulle finanze regionali e locali e determinare, anche in ragione delle risorse necessarie agli eventuali interventi di riqualificazione, l'ampiezza della sanatoria.

Tale potere è già stato, oltretutto, esercitato dalla Regione Emilia-Romagna con la legge regionale 21 ottobre 2004, n. 23, (Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'art. 32 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n. 326) la quale ha individuato gli interventi edilizi suscettibili di sanatoria ed ha incrementato nella misura massima consentita sia l'entità dell'oblazione da corrispondere per la definizione degli illeciti edilizi, sia l'ammontare del contributo di concessione.

Con sentenza n. 343 del 29 luglio 2005 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità degli articoli 4 e 30 della legge della Regione Marche 5 agosto 1992, n. 34 (Norme in materia urbanistica, paesaggistica e di assetto del territorio), nella parte in cui - in violazione di un principio fondamentale contenuto nell'art. 24 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 - non prevedono che copia dei piani attuativi, per i quali non è prevista l'approvazione regionale, sia trasmessa dai Comuni alla Regione (o alla Provincia delegata)

La previsione statale dispone che, in sede di piano territoriale di coordinamento, l'attuazione di strumenti urbanistici regionali non è soggetta ad approvazione regionale, fermo restando che i comuni sono comunque tenuti a trasmettere alla regione, entro sessanta giorni, copia degli strumenti attuativi, e che sulle eventuali osservazioni della regione i comuni devono esprimersi con motivazioni puntuali.

Il giudice delle leggi ha affermato che la citata disposizione non è derogabile dalle leggi regionali, in quanto se da una parte si istituzionalizza il disegno di semplificazione delle procedure in materia urbanistica - eliminando l'approvazione degli strumenti attuativi -, dall'altra, si accentuano le forme di pubblicità e di partecipazione dei soggetti pubblici e privati. Ne consegue che all'abolizione dell'approvazione regionale è seguito l'obbligo imposto al Comune di inviare alla Regione il piano attuativo per sollecitarne osservazioni riguardo alle quali il Comune stesso è tenuto ad esprimersi.

Il meccanismo istituito dall'art. 24 della legge n. 47 del 1985, dunque, in relazione allo scopo perseguito, assume, secondo la Corte, il carattere di principio fondamentale e la mancata previsione dell'obbligo di trasmissione determina l'incostituzionalità degli articoli 4 e 30 della legge della Regione Marche in esame per contrasto con un principio fondamentale della legge statale.

Al riguardo, la Corte ha concluso che la materia edilizia rientra nella più ampia materia del governo del territorio (mentre prima rientrava nell'urbanistica) risultando, pertanto, ascrivibile alla potestà legislativa concorrente, con il conseguente obbligo per le Regioni di osservare i principi fondamentali contenuti nella legislazione statale.

Con sentenza n. 383 del 14 ottobre 2005, la Corte Costituzionale ha affrontato, seppur in via incidentale, la materia «governo del territorio», ritenendo priva di fondamento la pretesa delle ricorrenti di utilizzare come autonomo parametro del giudizio sulla legislazione di riordino del sistema energetico la competenza regionale in tema di governo del territorio. Infatti, la giurisprudenza intercorsa fino ad ora ha costantemente affermato che la disciplina del governo del territorio deve essere considerata ben più ampia dei profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia, in quanto "comprensiva, in linea di principio, di tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività» e riconducibile, in definitiva, all'«insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio" (cfr. sentenze n. 196/2004, n. 362, n. 331, n. 307 e n. 303 del 2003). La competenza legislativa regionale in materia di "governo del territorio" ha, dunque, un ambito oggettivo assai esteso, ma non può arrivare a comprendere tutta la disciplina concernente la programmazione, la progettazione e la realizzazione delle opere o l'esercizio delle attività che, per loro natura, producono un inevitabile impatto sul territorio.

Ha specificato, infatti, la Corte che l'ambito materiale cui ricondurre le competenze relative ad attività che presentano una diretta od indiretta rilevanza in termini di impatto territoriale, non va ricercato secondo il criterio dell'elemento materiale consistente nell'incidenza delle attività in questione sul territorio, ma attraverso la valutazione dell'elemento funzionale, nel senso della individuazione degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento di quelle attività, rispetto ai quali l'interesse riferibile al governo del territorio e le connesse competenze non possono assumere carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di tali interessi differenziati.

## 7.6 Valorizzazione beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali

Due sono le sentenze emesse dalla Corte Costituzionale in materia di valorizzazione beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

Con espresso riguardo alla promozione della cultura, la Corte Costituzionale ha dichiarato con sentenza n. 160 del 21 aprile 2005, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, c. 38, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004).

La norma impugnata dalla Regione Emilia-Romagna autorizza, allo scopo di promuovere la diffusione della cultura italiana e al fine di sostenere lo sviluppo delle attività di ricerca e studio, una spesa per l'anno 2004 da destinare prioritariamente all'erogazione di contributi, anche in forma di crediti d'imposta, a favore degli istituti di cultura individuati dalla legge n. 534/1996, per la costruzione della loro sede principale. La norma prevede, inoltre, l'adozione delle disposizioni attuative mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere delle competenti commissioni parlamentari.

Per la ricorrente l'intervento statale, stante il nuovo quadro di ripartizione costituzionale delle potestà legislative, è riconducibile alle materie della "valorizzazione dei beni culturali" e della "ricerca scientifica", entrambe di competenza concorrente.

In tali ambiti allo Stato è demandata unicamente l'individuazione dei principi fondamentali, tra i quali non è rinvenibile la previsione di un finanziamento quale quello concepito dalla norma censurata. Non sussistono infatti, nel caso di specie, esigenze di gestione diretta dei contributi stanziati, in quanto lo Stato non è chiamato a svolgere funzioni di tutela della concorrenza, rientrando nella sua esclusiva sfera di operatività.

L'indicazione di un provvedimento di natura sostanzialmente regolamentare (il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) per la disciplina dei contenuti attuativi di una legislazione di tipo concorrente ha inoltre indotto la ricorrente a ritenere la disposizione di cui sopra lesiva non solo del terzo comma ma anche del sesto comma dell'art. 117 Cost..

La Corte ha condiviso le argomentazioni della Regione Emilia-Romagna, asserendo che la legge statale non può effettuare finanziamenti a destinazione vincolata in materie la cui regolazione sia affidata alle Regioni, posto che rientra tra le loro attribuzioni la facoltà di assegnare sovvenzioni economiche a categorie di soggetti pubblici o privati, determinando anche le relative modalità di corresponsione.

Per il giudice delle leggi, l'illegittimità costituzionale della norma contestata discende da una duplice constatazione, attinente, la prima, alla competenza e, la seconda, allo strumento attuativo prescelto.

Con riguardo al primo aspetto, la Corte ha osservato come la costruzione della sede principale di un istituto di cultura, scopo perseguito dal finanziamento oggetto della norma censurata, risulti strumentale alla "organizzazione di attività culturali", materia inclusa tra quelle che la Costituzione affida alla competenza legislativa concorrente.

Con riferimento al secondo, la Consulta ha concluso che la scelta del legislatore di attribuire funzioni amministrative ad un organo statale, in assenza di reali necessità di gestione unitaria (come ulteriormente testimoniato dalla modestia delle risorse da erogare), costituisce violazione dell'art. 117 Cost..

Con sentenza n. 205 del 26 maggio 2005, la Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibili e non fondate alcune questioni di legittimità costituzionale proposte con ricorso dalla Regione Toscana in relazione alla legge n. 137/2002 (Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici), per violazione degli artt. 76 e 117 Cost.. Ha inoltre dichiarato la cessazione della materia del contendere in ordine alla q.l.c. proposta relativamente all'art. 10, c. 2, lett. d), della legge citata.

La Corte, richiamando un precedente orientamento in tema di utilizzo della legge delega (sentenza n. 50/2005), ha dunque ribadito la legittimità dell'art. 10, commi 1 e 2, della citata legge n. 137/2002, che autorizza il legislatore statale a ricorrere a tale strumento anche con riguardo agli ambiti in cui la potestà legislativa è ripartita fra Stato e Regioni.

Pertanto, affermando che lo Stato può, con legge delega, dettare norme di principio nelle materie di competenza concorrente, la Corte ha dichiarato infondate le censure sollevate dalla ricorrente, laddove negava la possibilità per lo Stato di dettare la disciplina di principio nella materia concorrente della valorizzazione dei beni culturali ed ambientali utilizzando lo strumento in parola.

La Corte Costituzionale ha statuito che non è la fonte in sé a determinare la lesione delle competenze, che può scaturire sia dalla formulazione di principi e criteri direttivi che in realtà costituiscono norme di dettaglio vere e proprie, sia dal mancato rispetto da parte del legislatore delegato dei confini insiti nella delega, non limitandosi alla mera determinazione dei principi fondamentali. Ne consegue che una legge delega può essere impugnata soltanto sulla base delle specifiche disposizioni in essa contenute, qualora i principi e i criteri direttivi ivi fissati invadano la sfera delle competenze regionali.

## 8. L'operare congiunto delle competenze

### 8.1 L'operare congiunto delle competenze in materia di «tutela della salute» e di «governo del territorio»

Con sentenza n. 336 del 14 luglio 2005, la Corte Costituzionale ha dichiarato in parte non fondate e in parte inammissibili, alcune questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle regioni Toscana e Marche, relativamente al decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), con il quale l'Italia ha recepito le direttive quadro del Parlamento europeo e del Consiglio sulle comunicazioni elettroniche del 7 marzo 2002, tese al superamento delle situazioni di monopolio del settore, mediante la progressiva diminuzione dell'intervento gestorio delle autorità pubbliche e la incentivazione di un vasto processo di liberalizzazione delle reti e dei servizi nei settori convergenti delle telecomunicazioni, dei media e delle tecnologie dell'informazione, secondo le linee di un ampio disegno europeo tendente ad investire l'intera area dei servizi pubblici.

Le censure formulate dalle ricorrenti coinvolgono l'intera disciplina contenuta nel Capo V del Titolo II del Codice, relativo alla rete delle infrastrutture di comunicazione elettronica.

In via preliminare, la Corte ha proceduto all'individuazione degli ambiti cui afferiscono le norme impuginate, evidenziando come esse investano una pluralità di materie, alcune delle quali collegate a titoli di competenza esclusiva statale, altre riconducibili, invece, a materie di competenza ripartita.

Le competenze più frequentemente evocate, nel loro operare congiunto, sono peraltro costituite dalla «tutela della salute» e dal «governo del territorio».

Con riguardo alla denunciata illegittimità costituzionale delle disposizioni impuginate a causa del carattere dettagliato, autoapplicativo e non cedevole della disciplina, la Corte ha dichiarato non fondata la questione, osservando che l'ampiezza e l'operatività dei principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato non possono essere individuate in modo aprioristico e valido per ogni

possibile tipologia di disciplina normativa ma devono calate nelle specifiche realtà normative cui afferiscono ed essere valutate alla luce delle esigenze e delle finalità perseguite.

A tal proposito, il giudice delle leggi ha giudicato imprescindibile, ai fini dell'individuazione dei principi fondamentali relativi al settore delle infrastrutture di comunicazione elettronica, la considerazione che ciascun impianto di telecomunicazione costituisce parte integrante di una complessa e unitaria rete nazionale, rendendo necessaria una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale in ordine ai procedimenti autorizzatori.

Con riferimento all'ulteriore, infondata, censura di ordine generale prospettata dalle ricorrenti, che negano la legittimità delle norme impugnate in quanto attuative di direttive comunitarie, la Corte ha sostenuto che gli obiettivi da esse posti, pur non incidendo sulle modalità di ripartizione delle competenze, possono richiedere una "peculiare articolazione del rapporto norme di principio - norme di dettaglio". Nel caso in esame, la concreta attuazione delle prescrizioni comunitarie presuppone un intervento del legislatore statale che garantisca procedure uniformi di rilascio del titolo abilitativo sull'intero territorio nazionale, improntate al rispetto dei canoni di tempestività e non discriminazione.

Rispetto alla doglianza lamentata dalle ricorrenti sempre in via generale, relativa al contrasto della disciplina statale con l'art. 118 Cost., la Corte ha definito erroneo il presupposto interpretativo di partenza delle due Regioni, in quanto il richiamo agli enti locali non implica una allocazione diretta di funzioni amministrative ad un determinato livello di governo. Le norme censurate si limitano, per la Corte, a formulare un principio fondamentale di disciplina in virtù del quale tutti i procedimenti relativi alla installazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica devono essere "gestiti" dai predetti enti. Rimane ferma, pertanto, la facoltà delle Regioni di allocare le funzioni in esame ad un determinato livello territoriale subregionale, nel rispetto degli artt. 117, c. 2, lett. p), e 118 Cost.. Anzi, nell'ambito e nel rispetto dei principi fondamentali fissati dalla legge statale, le Regioni possono, eventualmente, prevedere ulteriori modalità procedurali rispetto a quelle stabilite dallo Stato, al fine di una maggiore celerità e semplificazione.

La Corte ha poi esaminato le censure proposte nei confronti di singoli articoli.

L'art. 86, comma 3, del Codice prevede che le infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione siano assimilate ad ogni effetto alle opere di urbanizzazione primaria (art. 16, comma 7, del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), pur restando di proprietà dei rispettivi operatori, e che ad esse si applichi la normativa vigente in materia. Secondo le ricorrenti, la suddetta disposizione lederebbe la competenza regionale relativa al governo del territorio, in quanto, assimilando le infrastrutture di rete alle opere di urbanizzazione primaria, porrebbe norme di dettaglio senza lasciare alcuno spazio alla competenza concorrente regionale. Per la Corte, invece, la scelta di inserire le infrastrutture di reti di comunicazione tra le opere di urbanizzazione primaria esprime un principio fondamentale della legislazione urbanistica, come tale di competenza dello Stato.

Neppure l'art. 86, comma 7, che impone alle Regioni di uniformarsi ai limiti di esposizione, ai valori di attenzione ed agli obiettivi di qualità stabiliti dall'art. 4, c. 2, lett. a), della legge 22 febbraio 2001, n. 36 (Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), viola le attribuzioni spettanti alle Regioni, e ciò sia per quanto concerne la materia del «governo del territorio», sia per quanto attiene a quella della «tutela della salute».

La Corte ha, infatti, negato che il Codice, vincolando le Regioni anche al rispetto degli obiettivi di qualità, impedirebbe alle stesse di esercitare una competenza già riconosciuta loro dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 307 e 324 del 2003), relativa alla disciplina dell'uso del territorio in funzione della localizzazione degli impianti.

La Corte, ripercorrendo il ragionamento effettuato nella citata sentenza n. 307, ha evidenziato come la disposizione impugnata rispetti di fatto il riparto di competenze ivi indicato (allo Stato la fissazione delle soglie di esposizione e alle Regioni la disciplina dell'uso del territorio in funzione della localizzazione degli impianti) e ha pertanto dichiarata non fondata la questione, dovendosi ritenere ferma la competenza delle Regioni nella determinazione dei diversi «obiettivi di qualità», consistenti, appunto, negli indicati criteri localizzativi, standards urbanistici, prescrizioni ed incentivazioni per l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili.

La Corte ha giudicato non fondata per ragioni analoghe a quelle sopra espresse anche la censura mossa nei confronti dell'art. 87, comma 1, il quale disciplina il procedimento autorizzatorio per l'installazione e la modifica delle infrastrutture, assegnando tale competenza agli enti locali.

Molteplici sono i profili di incostituzionalità ravvisati dalle ricorrenti: una disciplina dettagliata in una materia che rientrerebbe nella competenza regionale concorrente e l'obbligo di conformarsi agli obiettivi di qualità stabiliti uniformemente a livello nazionale, facendo così venire meno la competenza regionale in ordine alla localizzazione dei siti. Per la Corte, invece, il vincolo al rispetto degli obiettivi di qualità stabiliti uniformemente a livello nazionale opera in misura limitata, in quanto la norma impugnata fa salvi, attribuendoli alla Regione, «i criteri localizzativi, gli standard urbanistici, le prescrizioni e le incentivazioni per l'utilizzo delle migliori tecnologie disponibili».

La Corte ha ritenuto altresì infondate le questioni sollevate nei confronti dell'art. 87, commi 6, 7 e 8: le ricorrenti lamentano l'illegittima disciplina dell'istituto della conferenza dei servizi, nella parte in cui estende la regola della maggioranza all'adozione dell'atto finale, prevedendo una sola ipotesi di dissenso qualificato e affidando al Consiglio dei ministri la relativa decisione.

Ad avviso del giudice delle leggi, alla luce della funzione svolta dall'istituto in questione, è possibile ritenere che tale previsione sia espressione di un principio fondamentale della legislazione. Inoltre, il meccanismo di operatività della conferenza previsto dal c. 8 assicura di fatto un adeguato coinvolgimento delle Regioni, limitandolo solo nel caso in cui il dissenso sia espresso da un'amministrazione preposta alla tutela ambientale, alla tutela della salute o alla tutela del patrimonio storico-artistico. In tutti gli altri casi trovano

applicazione, in quanto compatibili con il Codice, le disposizioni in materia contemplate dalla l. n. 241 del 1990.

Anche nel caso dell'art. 87, comma 9, che contiene la previsione del silenzio-assenso per la localizzazione degli impianti con l'indicazione del termine nel quale esso si forma, la Corte ha ritenuto infondata la relativa questione di legittimità, in quanto la norma in esame costituisce manifestazione di principi fondamentali di diretta derivazione comunitaria.

La Corte ha, inoltre, respinto le due censure rivolte all'art. 93, il quale, dopo aver previsto che le pubbliche amministrazioni non possono imporre, per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, oneri o canoni che non siano fissati per legge, stabilisce che gli operatori che forniscono reti di comunicazione elettronica hanno l'obbligo di tenere indenne l'ente locale, ovvero l'ente proprietario, dalle spese necessarie per le opere di sistemazione delle aree pubbliche coinvolte dagli interventi di installazione e manutenzione, nonché l'obbligo di ripristinare a regola d'arte le aree medesime nei tempi stabiliti dall'ente locale.

Riguardo al primo profilo, concernente la presunta violazione dell'art. 117 Cost., il giudice delle leggi ha ritenuto la disposizione in questione espressione di un principio fondamentale, volto a garantire un trattamento uniforme e non discriminatorio di tutti gli operatori sul territorio nazionale, attraverso la previsione del divieto di porre a carico degli operatori oneri o canoni. Analogo è il criterio che informa il secondo comma, sancendo, in capo agli operatori, l'obbligo di non gravare gli enti locali o gli enti proprietari delle spese necessarie per le opere di sistemazione delle aree pubbliche.

Riguardo al secondo profilo, relativo al presunto contrasto con l'art. 119 Cost., la Corte ha precisato che la norma statale non implica, come sostengono le ricorrenti, che tutte le funzioni amministrative spettanti alle Regioni, diverse da quelle "ordinarie", siano finanziate attraverso l'attribuzione diretta ai loro bilanci di risorse adeguate, senza vincoli sulle modalità di spesa.

Il legislatore statale si è, infatti, limitato a porre a carico degli operatori di settore oneri che non incidono sui bilanci regionali, in quanto riconducibili all'operato di soggetti privati che svolgono attività di impresa, ancorché connessa all'erogazione del "servizio pubblico" di comunicazione elettronica.

## 8.2 L'operare congiunto delle competenze in materia di «governo del territorio» e di «ordinamento della comunicazione»

Una delle censure su cui la Corte si è pronunciata con la sentenza n. 336, in tema di comunicazioni elettroniche, è quella relativa all'art. 95, che, nel disciplinare gli impianti e le condutture di energia elettrica o tubazioni, prescrive che nessuna condotta di energia elettrica, anche se subacquea, a qualunque uso destinata, può essere costruita, modificata o spostata senza che sul relativo progetto sia stato preventivamente ottenuto il nulla osta del Ministero delle comunicazioni. Lo stesso articolo, inoltre, subordina al preventivo consenso del Ministero l'esecuzione di qualsiasi lavoro sulle condutture subacquee di energia elettrica, e sui relativi atterraggi, e riconosce

al Ministero il potere di esercitare la vigilanza e il controllo sulla esecuzione dei lavori.

La Corte non ha condiviso la doglianza secondo la quale detta norma conterrebbe una indebita disciplina di dettaglio nelle materie, di competenza concorrente, dell'ordinamento della comunicazione e del governo del territorio: il nulla osta ministeriale è, ad avviso del giudice delle leggi, volto a garantire il rispetto di quelle regole tecniche senza le quali l'esercizio della potestà legislativa regionale potrebbe produrre una elevata diversificazione della rete di distribuzione della energia elettrica, con notevoli inconvenienti sul piano tecnico ed economico.

La norma impugnata costituisce, pertanto, una esplicitazione a livello tecnico dell'esigenza di assicurare uniformità e continuità alla rete delle infrastrutture di comunicazione elettronica.

## 9. Le materie di competenza esclusiva dello Stato

Attraverso le proprie pronunce, la Corte esamina quasi tutte le materie elencate all'art. 117, secondo comma, della Costituzione, per le quali è prevista la potestà esclusiva dello Stato, che vengono di seguito affrontate secondo l'ordine nell'elenco della citata disposizione costituzionale.

### 9.1 Politica estera

L'art. 117, secondo comma, lett. a) Cost. prevede la potestà esclusiva statale in materia di "politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea".

La sentenza n. 449 riguarda, tra le altre, una questione concernente la portata dell'art. 117, secondo comma, lettera a), relativamente alla materia «politica estera».

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 449 dichiara infondata la questione relativa al comma 43 dell'art. 3 della legge n. 350/2003 (legge finanziaria 2004), con la quale la regione ricorrente (Emilia Romagna) lamenta la violazione dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione e la lesione dell'autonomia amministrativa e finanziaria attribuitale dagli articoli 118 e 119 Cost.

La norma impugnata, che stabilisce che il Ministro degli affari esteri, con decreto da adottare entro novanta giorni, «sentite le competenti Commissioni parlamentari, emana disposizioni per razionalizzare i flussi di erogazione finanziaria e per semplificare le procedure relative alla gestione delle attività di cooperazione internazionale, con particolare riferimento alle procedure amministrative relative alle organizzazioni non governative» - sarebbe formulata, a giudizio della ricorrente, in modo tale da comprendere, potenzialmente, anche le attività svolte dalle Regioni.

Se interpretata in tal senso, la norma dovrebbe essere considerata costituzionalmente illegittima, in quanto interverrebbe nella materia, di

competenza legislativa concorrente, dei «rapporti internazionali delle Regioni», attribuendo al Ministro degli affari esteri, in violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., il potere di emettere un atto ministeriale sostanzialmente regolamentare.

Ha peraltro precisato la ricorrente che, qualora la norma impugnata dovesse intendersi riferita alle sole attività di cooperazione internazionale svolte dallo Stato e alle relative procedure finanziarie e amministrative, le ragioni di doglianza verrebbero meno.

I dubbi di costituzionalità sollevati dalla ricorrente riguardano quindi l'ipotesi per cui la disposizione censurata si riferirebbe non soltanto alla cooperazione internazionale dello Stato, ma anche a quella delle Regioni.

La Corte ha però ritenuto, dando un'interpretazione conforme alla Costituzione, che tale disposizione, non contenendo alcun riferimento testuale alle Regioni quali soggetti attivi della cooperazione internazionale, ben può essere intesa nel senso che il potere del Ministro degli affari esteri di emanare un regolamento per razionalizzare i flussi finanziari e per semplificare le procedure di gestione riguarda soltanto l'attività di cooperazione internazionale dello Stato, e non anche quella delle Regioni.

Così interpretata, la disposizione impugnata va ricondotta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., con conseguente infondatezza delle censure relative alla lesione dell'autonomia regolamentare, amministrativa e finanziaria delle Regioni (articoli 117, sesto comma, 118 e 119 Cost.).

## 9.2 Immigrazione

L'art. 117, secondo comma, lett. b) Cost. prevede la potestà esclusiva statale in materia di "immigrazione".

La sentenza n. 50 ascrive a tale materia, in cui allo Stato è riconosciuta competenza esclusiva, le funzioni amministrative relative alla gestione dei flussi di entrata dei lavoratori non appartenenti all'Unione europea e all'autorizzazione per attività lavorative all'estero

Le regioni ricorrenti hanno impugnato una pluralità di disposizioni della legge, n. 30/2003 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro) e del decreto legislativo n. 276/2003 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30)

Per la parte che qui interessa si è evidenziato dalle ricorrenti che la disposizione censurata (la quale prevede il mantenimento da parte dello Stato delle funzioni amministrative relative "alla gestione dei flussi di entrata dei lavoratori non appartenenti all'Unione europea e all'autorizzazione per attività lavorative all'estero") è in contrasto con gli artt. 117 e 118 Cost.

Da tutte le ricorrenti la norma è impugnata sostanzialmente perché, attenendo i suindicati flussi di entrata dei lavoratori extracomunitari alla domanda di lavoro sul territorio regionale, la competenza non può spettare esclusivamente allo Stato.

Ora, a prescindere dal rilievo che la disposizione non attribuisce allo Stato alcuna nuova competenza, la materia "immigrazione" appartiene alla potestà esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera b, Cost.). La censura è per tale parte infondata, mentre generica è la denuncia di contrasto con l'art. 118 Cost., sicché la censura è sotto questo profilo inammissibile.

Con la pronuncia n. 300, la Consulta ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità sollevata dal Governo sulla legge della Regione Emilia-Romagna, n. 5/2004 (Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14, e 12 marzo 2003, n. 2), confermando quindi le disposizioni regionali che riguardano aspetti tra i più diversi, dal diritto all'alloggio pubblico fino alle attività di monitoraggio dei Centri di permanenza temporanea o al diritto di voto per la scelta dei rappresentanti stranieri nella Consulta regionale per l'immigrazione.

Il Governo aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'intero testo della legge regionale, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettere a) e b), della Costituzione in quanto la legge contiene disposizioni concernenti l'immigrazione, il diritto di asilo e la condizione giuridica di cittadini di stati non appartenenti all'Unione europea, materie che l'art. 117 della Costituzione riserva alla legislazione esclusiva statale, e tale straripamento della potestà legislativa regionale (secondo il ricorso governativo) avrebbe viziato l'intera legge.

Le censure del Governo riguardavano anche alcune singole disposizioni della legge impugnata che prevedono l'osservazione e il monitoraggio dei centri di permanenza temporanea in raccordo con le Prefetture, che riconoscono nuove forme di partecipazione dei cittadini stranieri all'attività politico-amministrativa della Regione e che consentono ai cittadini immigrati di accedere all'edilizia residenziale pubblica e ai benefici della prima casa.

La Corte costituzionale, inquadrando le questioni sollevate dal Governo nell'ambito della legge statale in materia, rappresentata dal Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione (Dlgs n. 286/1998) ha affermato che le questioni di legittimità costituzionale che si riferiscono ad un intero testo di legge, quando non siano supportate da specifiche ragioni e non siano specificamente indicate nella deliberazione del Consiglio dei ministri, sono inammissibili. Quindi infondate risultano le censure del Governo che ipotizzano la violazione, da parte della legge della Regione Emilia-Romagna, delle competenze esclusive statali in tema di diritto di asilo, di condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e di "immigrazione di cui all'art. 117".

Ritiene inoltre la Corte che non sono "indebite intrusioni" le attività di osservazione e monitoraggio dei centri di permanenza temporanea, che svolge la Regione, per quanto di competenza ed in raccordo con le prefetture, anche perché la legge regionale non contiene alcuna disciplina di detti centri che si ponga in contrasto con quella statale che li ha istituiti.

Infondate sono anche le censure relative alle forme partecipative degli stranieri nella Consulta regionale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati, che costituiscono anzi la attuazione, da parte della Regione Emilia-Romagna, delle disposizioni statali che prevedono forme di partecipazione dei

cittadini stranieri soggiornanti regolarmente nel Paese alla vita pubblica locale. In tal senso la Corte, con la sentenza n. 379 del 2004, aveva affermato la legittimità della norma statutaria dell'Emilia-Romagna che prevede il diritto di voto di tutti i residenti nei referendum regionali.

Ad avviso della Corte, anche l'art. 10 della legge regionale, che attribuisce ai cittadini stranieri immigrati la possibilità di accedere ai benefici previsti dalla normativa in tema di edilizia residenziale pubblica, si limita a disciplinare, nel territorio dell'Emilia-Romagna, un diritto già riconosciuto in via di principio dal testo unico del 1998.

### 9.3 Difesa

L'art. 117, secondo comma, lett. d) Cost. prevede la potestà esclusiva statale in materia di "difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi".

Con la sentenza n. 431 la Corte si è pronunciata sui ricorsi con i quali il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 7/2004 (Disposizioni per la valorizzazione del servizio civile volontario in Provincia autonoma di Bolzano) e la legge della Regione Marche n. 15/2005 (Istituzione del sistema regionale del servizio civile), lamentando che alcune delle disposizioni recate da tali leggi, là dove incidono su aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile nazionale, senza limitarsi alla disciplina delle concrete attività in cui questo si sostanzia, esorbiterebbero dall'ambito delle competenze tanto della Provincia autonoma quanto della Regione e si rivelerebbero, pertanto, invasive della sfera di competenza statale.

La Corte Costituzionale ha chiarito che ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera d), della Costituzione, sono da ritenere riservate alla legislazione esclusiva dello Stato le materie: "Forze armate" e "difesa", per così dire, "civile", che si traduce nella prestazione di comportamenti di impegno sociale non armato.

La spettanza allo Stato della competenza a disciplinare il servizio civile nazionale non comporta che tutti gli aspetti dell'attività svolta dai giovani in servizio civile ricadano nell'area della potestà legislativa statale.

Secondo la Corte, rientra in tale competenza la disciplina dei profili organizzativi e procedurali del servizio. Questo, in concreto, comporta lo svolgimento di attività che toccano i più diversi ambiti materiali, come l'assistenza sociale, la tutela dell'ambiente, la protezione civile: «attività che, per gli aspetti di rilevanza pubblicistica, restano soggette alla disciplina dettata dall'ente rispettivamente competente, e dunque, se del caso, alla legislazione regionale o alla normativa degli enti locali, fatte salve le sole specificità direttamente connesse alla struttura organizzativa del servizio e alle regole previste per l'accesso ad esso».

Inoltre, nell'esercizio delle funzioni amministrative spettanti agli organi centrali deve essere garantita la partecipazione degli altri livelli di governo coinvolti, attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, attraverso adeguati meccanismi di cooperazione. A questo, del resto, provvede lo stesso decreto

legislativo n. 77/2002, che attribuisce alla cura delle Regioni e delle Province autonome, secondo le rispettive competenze, l'attuazione degli interventi di servizio civile.

Infine, la riconduzione degli aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile nazionale alla competenza legislativa statale non preclude alle Regioni e alle Province autonome «la possibilità di istituire e disciplinare, nell'autonomo esercizio delle proprie competenze legislative, un proprio servizio civile regionale o provinciale, distinto da quello nazionale», nell'ottica del perseguimento dell'ampia finalità di realizzazione del principio di solidarietà espresso dall'art. 2 della Costituzione.

Ne deriva la delineazione di un sistema nel quale allo Stato è riservata la programmazione e l'attuazione dei progetti a rilevanza nazionale ed alle Regioni e alle Province autonome è demandato il compito di occuparsi, nell'ambito delle rispettive competenze, della realizzazione dei progetti di servizio civile nazionale di rilevanza regionale o provinciale, nel rispetto delle linee di programmazione, indirizzo e coordinamento tracciate a livello centrale e delle norme di produzione statale individuanti caratteristiche uniformi per tutti i progetti di servizio civile nazionale.

#### 9.4 Tutela della concorrenza

L'art. 117, secondo comma, lett. e) Cost. prevede la potestà esclusiva statale in materia di "...tutela della concorrenza...".

Con sentenza n. 134 la Corte Costituzionale ha respinto un ricorso della Regione Emilia-Romagna avente ad oggetto la legittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge n. 350/2003 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), per la parte che ha formato oggetto del giudizio, cioè l'art. 4, commi 18 e 19 di tale legge.

La ricorrente sostiene che i commi 18 e 19 dell'art. 4 della l. n. 350/2003, "nel prevedere una gestione centrale di risorse destinate al finanziamento di iniziative nelle materie dell'agricoltura e della pesca, violerebbero gli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, in quanto interverrebbero nelle materie di competenza regionale dell'agricoltura e della pesca e non realizzerebbero il finanziamento integrale delle funzioni ordinarie delle Regioni".

La ricorrente sostiene, inoltre, che le norme impugnate violerebbero i parametri indicati, anche laddove fosse ravvisabile l'esercizio di una competenza sussidiaria da parte dello Stato, dato che non viene prevista la necessaria intesa delle Regioni interessate ai fini dell'approvazione dei contratti di programma (previsti dall'art. 4, comma 19, della l. 350/2003).

Nel respingere la questione di legittimità proposta, i giudici richiamano, nella motivazione, la sentenza n. 14/2004, con la quale la Corte ha ritenuto legittimo l'intervento finanziario dello Stato, "atteso che lo stesso, per la sua dimensione nazionale e per la sua funzione di stimolo del mercato, e' ascrivibile alla materia della tutela della concorrenza (articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione)".

Ma, osserva la Corte, l'elemento più significativo è dato dal fatto che la dimensione macroeconomica dell'intervento previsto dalla nuova disciplina è assicurata dallo strumento usato (sentenza n. 272 del 2004) e cioè dal ricorso ai contratti di programma, i quali, come è noto, hanno la funzione, insieme ad altri strumenti che rientrano nella più lata nozione di programmazione negoziata, di stimolare la crescita economica e rafforzare la concorrenza sul piano nazionale. E non è senza significato che la programmazione negoziata rientri tra gli strumenti di politica economica previsti dal documento di programmazione economica e finanziaria per il periodo 2004-2007.

Si tratta, dunque, di interventi finanziari che rientrano nella materia della tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione e sono di pertinenza esclusiva dello Stato. Una volta acclarata la competenza statale in materia, risulta evidente che non lede la Regione ricorrente né l'attribuzione delle funzioni statali all'uno piuttosto che ad altro ministero, né il trasferimento delle competenze finanziarie da uno ad altro stato di previsione del bilancio dello Stato.

Nella sentenza n. 175, la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 61 e 63, della legge finanziaria 2004, sollevata dalla Regione Emilia-Romagna in riferimento all'art. 117, c. 3 e 6, Cost..

In particolare, le disposizioni censurate istituiscono presso il Ministero delle attività produttive un apposito fondo volto a sostenere una campagna promozionale straordinaria a favore del "made in Italy", prevedendo che le modalità di regolamentazione delle indicazioni di origine e di istituzione ed uso del marchio a tutela delle merci integralmente prodotte sul territorio italiano o ad esse assimilate siano disciplinate da un regolamento governativo.

La violazione lamentata si fonda sull'assunto che gli interventi oggetto di sovvenzione rientrerebbero, stante le dimensioni finanziarie degli stessi, non nell'ambito della materia della "tutela della concorrenza", di esclusiva competenza statale, bensì in quella concorrente del "commercio con l'estero", con conseguente violazione dell'art. 117, c. 3, Cost.. Inoltre, ad avviso della ricorrente, il mancato coinvolgimento delle Regioni in sede di predisposizione del testo regolamentare -pur condividendo l'opportunità di una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale-, violerebbe il principio costituzionale di leale collaborazione, che impone la partecipazione delle Regioni nei processi normativi inerenti le materie in cui l'interconnessione degli interessi è "particolarmente stretto".

In primo luogo, la Corte ha ritenuto non decisivo ai fini della individuazione della materia di riferimento il carattere -presunto- modesto dal punto di vista finanziario dell'intervento statale, dal momento che la tutela della concorrenza rappresenta solo una parte della politica economica nazionale e "pertanto non può essere intesa soltanto in senso statico ... ma anche in quell'accezione dinamica ... che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali".

Né, ad avviso della Corte, le misure adottate a livello governativo possono essere ricondotte alla materia della tutela della concorrenza solo qualora sia

possibile valutare gli effetti economici da essi derivanti come trascendenti il mero ambito regionale.

Ne discende che non è la dimensione dell'intervento statale, e dunque le conseguenti ripercussioni economiche sul piano nazionale, a determinare l'estraneità o meno dello stesso alla materia della concorrenza. Ciò che invece rileva ai fini della definizione dell'ambito di operatività della competenza statale relativa alla tutela della concorrenza, e della legittimità del suo esercizio, è l'eventuale irrazionalità o sproporzione degli strumenti statali rispetto all'obiettivo perseguito, nella fattispecie in esame lo sviluppo economico del paese.

Per la Corte l'intervento statale censurato non appare privo dei suddetti requisiti di ragionevolezza e proporzione, proprio perché solo lo Stato è in grado di predisporre misure di politica economica tese a realizzare sull'intero mercato nazionale un'efficace azione di promozione e sviluppo.

Inoltre, precisa la Corte, non deve confondere l'intento, anch'esso perseguito dalla norma impugnata (art. 4, c. 61), della diffusione all'estero del "made in Italy". Tale previsione, infatti, esprime soltanto la speranza di una favorevole ricaduta dell'intervento statale in questione sul commercio con l'estero, senza determinarne la riconducibilità o la commistione con la materia di riferimento. Le possibili conseguenze di un intervento di competenza statale in un settore rientrante nella potestà legislativa concorrente non comporta interferenze tra materie tali da imporre la partecipazione delle Regioni nei relativi processi normativi, causando la violazione del precetto di cui all'art. 117, c. 6, Cost. in assenza di tale coinvolgimento.

A queste due sentenze possono aggiungersi, come evidenziato nella relazione annuale della Corte Costituzionale per l'anno 2005, i riferimenti contenuti nelle sentenze numeri 50 e 285: "nella prima si chiarisce che l'attività di intermediazione, nella sua più ampia accezione, può costituire oggetto di normale attività imprenditoriale ed è quindi soggetta anche alle norme che tutelano la concorrenza; nella seconda si afferma che è improprio, invece, il riferimento alla tutela della concorrenza con riguardo al sostegno alle attività cinematografiche, dal momento che esso non appare essenzialmente finalizzato a garantire la concorrenza fra i diversi soggetti interessati, quanto invece a sostenere selettivamente «i film che presentano qualità culturali o artistiche o spettacolari» (ragionando diversamente, si arriverebbe alla inaccettabile conclusione secondo la quale la competenza statale in tema di tutela della concorrenza si sovrapporrebbe ad ogni tipo e forma di finanziamento delle attività riconducibili alle materie di competenza legislativa delle Regioni, sia di tipo concorrente che residuale".

#### 9.5 Sistema tributario e contabile dello Stato.

L'art. 117, secondo comma, lett. e) Cost. prevede la potestà esclusiva statale in materia di "...sistema tributario e contabile dello Stato...".

Con la sentenza n. 335, la Corte ha accolto parzialmente il ricorso proposto dal Governo avverso gli artt. 44, c. 3, e 47 della legge della Regione Emilia-Romagna

n. 7/2004 (Disposizioni in materia ambientale. Modifiche ed integrazioni a leggi regionali"), dichiarando illegittimo l'art. 44, c. 3, per violazione dell'art. 117, c. 2, lett. e), Cost., in relazione all'art. 3, c. 29, della legge n. 549/1995 (Misure in tema di razionalizzazione della finanza pubblica).

In particolare, norma denunciata disciplina il tributo per il deposito in discarica dei rifiuti, mentre la seconda regola la tariffa concernente il servizio idrico integrato e la gestione dei rifiuti.

Con riguardo al menzionato art. 44, stante l'istituzione del tributo in questione mediante legge statale, lo Stato ricorrente ha giudicato l'intervento della Regione Emilia-Romagna indebitamente invasivo della propria sfera di competenza legislativa esclusiva in materia tributaria, per aver rimesso a deliberazione della Giunta, anziché alla legge regionale, come previsto dalla legislazione nazionale in materia, il metodo di fissazione del tributo per il deposito in discarica dei rifiuti.

In contrasto con le prescrizioni statali, che prevedono la devoluzione del tributo speciale alle Regioni e la determinazione dell'ammontare dell'imposta, entro determinati limiti, mediante legge regionale entro il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo, la normativa della Regione Emilia-Romagna delega, invece, la definizione dell'entità del tributo all'organo di governo regionale.

La resistente, in sede di difesa, ha giustificato tale scelta sia con la natura provvedimentale dell'intervento sia con la frequenza annuale con cui si deve operare sia adducendo ragioni di semplificazione ed economicità dell'azione amministrativa, sostenendo, altresì, che lo Stato non può indicare alla Regione gli atti con i quali essa debba svolgere una funzione conferitale dallo Stato stesso.

Il presupposto da cui muove la Corte per dirimere la questione, anche in considerazione della costante giurisprudenza della Corte stessa, è che quella di cui si verte è la materia dei tributi erariali attribuiti alla Regione e non già di tributi propri di quest'ultima. Nella fattispecie, il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi è da ritenersi statale e non proprio della Regione, in quanto istituito con legge statale. A nulla rileva la circostanza della devoluzione del relativo gettito alle Regioni, con la conseguenza che, ad eccezione dei casi contemplati dalla legge nazionale, è da ritenersi esclusa, ad avviso della Corte, la potestà degli enti regionali di legiferare nell'ambito dei tributi previsti e regolati da leggi statali.

Proprio per questi motivi la Corte Costituzionale ha statuito l'incostituzionalità dell'art. 44, c. 3, della legge regionale n. 7/2004, per invasione della sfera di competenza legislativa statale esclusiva in materia tributaria, trattandosi di tributo istituito con legge statale.

Con la sentenza n. 397, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 6, c. 2, della legge della Regione Molise n. 1/2003 (Disposizioni per l'applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, di cui all'art. 3 della legge 28 dicembre 1995, n. 549), come sostituito dall'art. 1 della l.r. del Molise n. 18/2004, nella parte in cui prevede un aumento del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi con decorrenza dal 1° gennaio 2005.

Per il governo, la disposizione censurata violerebbe il disposto dell'art. 3, c. 29, della l. n. 549/1995 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) a causa del mancato rispetto sia dei termini temporali stabiliti dalla disciplina nazionale ai fini della determinazione da parte della legislazione regionale della misura dell'imposta (il 31 luglio di ogni anno per l'anno successivo, salvo proroga della misura vigente) sia dei valori massimi per l'individuazione degli incrementi dell'importo del tributo speciale con riguardo ai rifiuti elencati in apposito decreto ministeriale e rientranti nelle categorie di rifiuti dei settori minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico (€ 0,0103 fissato dal governo contro € 0,0106 stabilito dalla norma regionale).

Condividendo l'assunto del ricorrente, ad avviso del quale il tributo di cui trattasi, in quanto istituito da una legge statale, non costituisce un "tributo proprio" della Regione, nel senso di cui al vigente art. 119 Cost., la Corte ha giudicato fondata la prima questione, concernente il superamento del limite temporale fissato dalla citata legge statale.

Richiamata la consolidata giurisprudenza costituzionale, la Corte ha infatti precisato che la devoluzione del gettito alle regioni ed alle province (art. 3, c. 27) e le determinazioni espressamente attribuite alla legge regionale dalla normativa nazionale in tema di fissazione, entro determinati limiti, dell'ammontare dell'imposta e delle relative modalità di adozione (art. 3, c. 29) non modificano la natura statale del tributo, con la conseguenza che la disciplina sostanziale dell'imposta rientra nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. e), Cost., e che è preclusa, se non nei limiti riconosciuti dalla legge statale, la potestà delle regioni di legiferare in materia.

La norma censurata (l'art. 1 della l.r. 18/2004, promulgata il 31 agosto 2004), stabilisce, nella nuova formulazione, che il nuovo ammontare del tributo speciale decorre dal 1° gennaio 2005, in evidente contrasto con il già evocato c. 29 dell'art. 3 della l. n. 549/1995, per il quale il superamento del limite temporale del 31 luglio nella promulgazione della legge regionale comporta, invece, la proroga per tutto l'anno solare successivo del «vigente» importo dell'imposta.

Ne discende, per i giudici costituzionali, l'illegittimo esercizio da parte della Regione Molise della propria potestà legislativa in una materia in cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva, dovendosi pertanto dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma contestata, nella parte in cui prevede l'aumento del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi a far data dal 1° gennaio 2005, anziché dal 1° gennaio 2006.

## 9.6 Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali

L'art. 117, secondo comma, lett. g) Cost. prevede la potestà esclusiva statale in materia di "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali".

La materia concernente l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali è venuta in considerazione sotto diversi profili, in particolare quello del reclutamento del personale (sentenza n. 26), quello del contenimento della spesa pubblica (sentenza n. 37), quello collegato alla disciplina degli Ordini e Collegi professionali (sentenza n. 405) e quello del personale scolastico (sentenza n. 279).

Con la sentenza n. 26 la Corte ha accolto la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Governo, in relazione agli artt. 1 e 2 della legge della Regione Toscana n. 42/2003 (Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 - Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), che aggiungono, rispettivamente, gli artt. 22-bis e 22-ter, commi 1, 2 e 3, nella legge regionale n. 32 del 2002.

Secondo il ricorrente il citato art. 22-ter nel disciplinare, rinviando anche ad un regolamento previsto dall'art. 22 -bis, il reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni per le qualifiche ed i profili per i quali sia richiesta la sola scuola dell'obbligo, indica tra i destinatari anche «le sedi centrali e gli uffici periferici di amministrazione ed enti pubblici a carattere nazionale o pluriregionale presenti nel territorio regionale». Poiché l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali è materia assegnata alla legislazione esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera g, Cost.), la norma sarebbe palesemente illegittima.

Si precisa inoltre nel ricorso che, quand'anche si vertesse in tema di potestà concorrente, la norma risulterebbe parimenti illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla previsione di cui all'art. 2, comma 1, lettera i), del decreto legislativo n. 469/1997, che, nel conferire alle Regioni le funzioni in materia di mercato del lavoro, ha escluso espressamente avviamento e selezione riguardanti le amministrazioni centrali dello Stato e gli uffici centrali degli enti pubblici, così esprimendo un principio fondamentale.

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 26/2005, dichiara costituzionalmente illegittimo l'art. 2 della legge della Regione Toscana in quanto l'art. 22-ter, (introdotto dall'impugnato art. 2) incide direttamente sui modi del reclutamento e, mediante il regolamento, sui contenuti e sugli effetti di tale reclutamento in relazione al personale delle pubbliche amministrazioni, ivi comprese le sedi centrali e gli uffici periferici di amministrazioni ed enti pubblici a carattere nazionale, violando l'art. 117 2° comma lettera g) Cost.

Con sentenza n. 37, la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate con ricorso dalla Regione Emilia-Romagna in relazione ai commi 1 e 2 della legge n. 289/2002 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato- legge finanziaria 2003).

Il comma 2 dell'art. 35 della l. 289/2002, il quale prevede che un decreto ministeriale fissi i criteri e i parametri per la definizione della dotazioni organiche dei collaboratori scolastici, in modo da conseguire nel triennio 2003-2005 una riduzione complessiva del 6 per cento della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2002-2003, violerebbe l'art. 117, comma terzo, della Costituzione (che assegna la materia "istruzione" alla

potestà concorrente) in quanto comporterebbe una riduzione dell'organico a prescindere da qualunque criterio di correlazione con la necessità della formazione scolastica, in relazione al numero degli studenti.

Si tratterebbe di una scelta assunta dallo Stato "in astratto", quale pura misura di risparmio.

La Corte osserva che i collaboratori scolastici costituiscono personale alle dipendenze dello Stato e che "la disposizione censurata detta una norma di contenimento della spesa pubblica attraverso la contrazione graduale degli organici di personale che è alle dipendenze dello Stato, sicché un tale intervento deve essere ascritto alla materia dell'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. È infondata, pertanto, la censura che evoca il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost".

Con sentenza n. 405, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Toscana n. 50/2004 (Disposizioni regionali in materia di libere professioni intellettuali), che definisce le modalità di raccordo tra la Regione e le professioni intellettuali regolamentate con la costituzione di Ordini o Collegi ed istituisce la Commissione regionale delle professioni e delle associazioni professionali.

La questione di legittimità costituzionale è stata sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri relativamente agli articoli 2, 3 e 4 della legge citata in riferimento agli articoli 33 e 117, secondo comma, lettere g) e l ), della Costituzione.

La Corte, nell'accogliere il ricorso, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, non solo degli articoli impugnati, ma anche, in via consequenziale, dell'intera legge.

Secondo i giudici costituzionali la normativa regionale censurata, prevedendo la costituzione obbligatoria dei coordinamenti (art. 2), disponendo che tali coordinamenti debbano essere finanziati con il contributo degli iscritti agli Ordini o Collegi (art. 2), attribuendo ad essi funzioni finora svolte dagli Ordini o dai Collegi (art. 3), e, infine, prevedendo che tali coordinamenti abbiano un ruolo nella neo istituita Commissione per le professioni, organo consultivo della Regione (art. 4), ha inciso sull'ordinamento e sull'organizzazione degli Ordini e dei Collegi.

Osserva la Corte come "la vigente normazione riguardante gli Ordini e i Collegi risponde all'esigenza di tutelare un rilevante interesse pubblico la cui unitaria salvaguardia richiede che sia lo Stato a prevedere specifici requisiti di accesso e ad istituire appositi enti pubblici ad appartenenza necessaria, cui affidare il compito di curare la tenuta degli albi nonché di controllare il possesso e la permanenza dei requisiti in capo a coloro che sono già iscritti o che aspirino ad iscriversi. Ciò è, infatti, finalizzato a garantire il corretto esercizio della professione a tutela dell'affidamento della collettività".

Ne consegue che "dalla dimensione nazionale - e non locale - dell'interesse sotteso e dalla sua infrazionabilità" deriva che la materia alla quale occorre riferirsi è quella dell' "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali", che l'art. 117, secondo comma, lettera g), della

Costituzione riserva alla competenza esclusiva dello Stato, e non la materia "professioni" di cui al terzo comma del medesimo articolo 117 della Costituzione, alla quale fa riferimento la Regione Toscana nelle proprie memorie.

Secondo la Corte, infine, l'art. 117, terzo comma, della Costituzione attribuisce alla competenza concorrente delle Regioni la potestà di disciplinare, nei limiti dei principi fondamentali in materia e della competenza statale all'individuazione delle professioni (sentenze n. 355 del 2005, n. 319 del 2005 e n. 353 del 2003), tanto le professioni per il cui esercizio non è prevista l'iscrizione ad un Ordine o Collegio, quanto le altre, per le quali detta iscrizione è prevista, peraltro limitatamente ai profili non attinenti all'organizzazione degli Ordini e Collegi.

Nell'esaminare l'impugnativa, proposta dalle Regioni Emilia-Romagna e Friuli - Venezia Giulia, di numerose disposizioni del decreto legislativo n. 59/2004, che detta le norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, la Corte, con la sentenza n. 279, dichiara non fondata la questione (sollevata solamente dalla Regione Emilia-Romagna) riferita al comma 5 dell'art. 14 che prevede che "ai fini dell'espletamento dell'orario di servizio obbligatorio, il personale docente interessato ad una diminuzione del suo attuale orario di cattedra viene utilizzato per le finalità e per le attività educative e didattiche individuate, rispettivamente, dall'articolo 9 e dall'articolo 10".

Si tratterebbe, secondo la ricorrente, di una norma di dettaglio in materia di organizzazione delle attività educative nella scuola secondaria di primo grado, lesiva tanto delle competenze regionali in materia di istruzione quanto dell'autonomia scolastica.

Nel ritenere la questione non è fondata, la Corte osserva che è decisivo il rilievo che la norma concerne in via diretta l'utilizzazione di personale docente statale, la cui disciplina rientra senza alcun dubbio nella competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, comma secondo, lettera g), della Costituzione (organizzazione amministrativa dello Stato).

Entrambe le ricorrenti censurano anche l'art. 7, commi 5, secondo periodo, e 6, e l'art. 10, comma 5, secondo periodo, che prevedono - rispettivamente per la scuola primaria e secondaria, indicandone anche, quanto alla scuola primaria, l'impegno orario minimo - la figura del cosiddetto tutor, definito dalle norme impugnate come il docente in possesso di specifica formazione che, in costante rapporto con le famiglie e con il territorio, svolge funzioni di orientamento nella scelta delle attività facoltative, di "tutorato" degli allievi, di coordinamento delle attività educative e didattiche, di cura delle relazioni con le famiglie e di cura della documentazione del percorso formativo compiuto dall'allievo, con l'apporto degli altri docenti.

Si tratterebbe anche in questo caso, secondo le ricorrenti, di norme di dettaglio, dovendosi escludere che l'istituzione di una simile figura di docente costituisca un principio fondamentale in materia di istruzione.

La Corte, nel ritenere anche tale questione è infondata. Osserva che la definizione dei compiti e dell'impegno orario del personale docente, dipendente dallo Stato, rientra infatti sicuramente nella competenza statale esclusiva di cui

all'art. 117, comma secondo, lettera g), della Costituzione, trattandosi di materia attinente al rapporto di lavoro del personale statale, non sussiste, pertanto, alcuna violazione della competenza regionale in materia di istruzione.

## 9.7 Ordine pubblico e sicurezza

L'art. 117, secondo comma, lett. h) Cost. prevede la potestà esclusiva statale in materia di "ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale".

Con sentenza n. 95, la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri in relazione:

- Ø all'articolo 1 della legge della Regione Veneto n. 41/2003 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2003 in materia di prevenzione, sanità, servizi sociali e sicurezza pubblica);
- Ø all'articolo 37 della legge della Regione Basilicata n. 1/2004 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2004).

La Presidenza del Consiglio sostiene che le disposizioni impugnate, eliminando l'obbligo del libretto di idoneità sanitaria previsto dall'art. 14 della legge n. 283/1962 per il personale addetto alla produzione e vendita di alimenti e per il personale delle farmacie violano un principio fondamentale stabilito dallo Stato per la salute pubblica, contrastando quindi con l'art. 117, 3 comma, Cost.

Le predette disposizioni violerebbero altresì l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. (che attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordine pubblico e sicurezza), dal momento che l'obbligo posto dall'art. 14 della legge n. 283/1962 sarebbe qualificabile come vincolo di ordine pubblico, anche sulla base di alcune sentenze della Corte di Cassazione.

Per quanto concerne la censura riferita alla competenza esclusiva del legislatore statale in materia di "ordine pubblico e sicurezza", la Corte la ritiene infondata evidenziando come la Corte stessa abbia sempre ribadito che tale materia si riferisce all'adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico.

Osserva ancora la Corte che "il termine "ordine pubblico" utilizzato dalla Corte di cassazione in alcune pronunce concernenti l'obbligo di dotarsi del libretto sanitario sulla base della legislazione statale, ha il significato proprio della disciplina codicistica, sostanzialmente diverso da quello utilizzato dal secondo comma dell'art. 117 della Costituzione".

In conclusione, la scelta delle Regioni Veneto e Basilicata di eliminare l'obbligo del libretto di idoneità sanitaria, non violando il principio sopra citato, è da ritenersi costituzionalmente legittima.

Con la sentenza n. 383, la Corte non ha inoltre condiviso la tesi dell'Avvocatura generale dello Stato, volta a rivendicare in materia di sicurezza tecnica o di sicurezza dell'approvvigionamento dell'energia elettrica una esclusiva

competenza legislativa dello Stato sulla base dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., in quanto l'efficienza del sistema elettrico nazionale atterrebbe alla "sicurezza ed all'ordine pubblico", nonché sulla base dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto la continuità dell'erogazione di energia garantirebbe i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

La Corte richiama, a tal proposito, la già citata sentenza n. 6/2004, che ha statuito che la materia "ordine pubblico e sicurezza" di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost. riguarda, per ormai costante giurisprudenza della stessa Corte costituzionale, solo gli interventi finalizzati alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico (e non la sicurezza tecnica o la sicurezza dell'approvvigionamento dell'energia elettrica, mentre eventuali turbative dell'ordine pubblico in conseguenza di gravi disfunzioni del settore energetico potrebbero caso mai legittimare l'esercizio da parte del Governo dei poteri di cui all'art. 120, secondo comma, Cost).

## 9.8 Giurisdizione e norme processuali

L'art. 117, secondo comma, lett. l) Cost. prevede la potestà esclusiva statale in materia di "giurisdizione e norme processuali...".

Tra le molte questioni che sono state decise nelle sentenze numeri 50 e 384 alcune hanno riguardato i confini della materia «giurisdizione e norme processuali».

Con la sentenza n. 50, la Corte ha giudicato infondato il sospetto di incostituzionalità avanzato in ordine alle norme sul lavoro a tempo parziale, basato sulla tesi secondo cui esse potessero rientrare nella materia "tutela e sicurezza del lavoro".

Ad avviso della Corte, devono essere ricondotte alla materia «giurisdizione e norme processuali» quelle disposizioni della c.d. legge Biagi (legge n. 30/2003) volte a condizionare l'esercizio in giudizio di diritti nascenti dal contratto di lavoro e la stessa attività dei giudici. La Corte ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 1, lettere e) ed f) della legge n. 30/ 2003 che prevede principi e criteri direttivi per l'adozione di decreti legislativi in materia di certificazione dei rapporti di lavoro, e segnatamente la lettera e) che contiene l'attribuzione di piena forza legale al contratto certificato, nonché la restrizione a specifiche ipotesi della possibilità ad agire in giudizio e la lettera f) che contiene la previsione di espletare il tentativo obbligatorio di conciliazione nonché il mantenimento degli effetti degli accertamenti dell'organo certificatore finché non sia provata l'erronea qualificazione del programma negoziale o la difformità nella sua attuazione.

Della medesima legge è stata altresì impugnata la disposizione dell'art. 1, comma 2, lettera c), la quale stabilisce il «mantenimento da parte dello Stato delle funzioni amministrative relative alla conciliazione delle controversie di lavoro individuali e plurime, nonché alla risoluzione delle controversie collettive di rilevanza pluriregionale».

Secondo le ricorrenti, la norma comporta l'attribuzione allo Stato della competenza per l'intera disciplina laddove, concernendo essa una materia di competenza concorrente, allo Stato dovrebbe spettare solo la determinazione dei principi fondamentali, con esclusione delle funzioni amministrative; sarebbe inoltre violato il principio di sussidiarietà.

La Corte, nel ritenere non fondata la questione, osserva che la conciliazione delle controversie di lavoro, rispetto alla quale le funzioni amministrative sono strettamente strumentali, non rientra nella materia della tutela e sicurezza del lavoro, bensì in quella dell'ordinamento civile, in quanto concernente la definizione transattiva delle controversie stesse, ed in quella della giurisdizione e norme processuali per l'incidenza che la previsione e la regolamentazione del tentativo di componimento bonario delle liti possono avere sullo svolgimento del processo.

La sentenza n. 384, dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, del decreto legislativo n. 124/2004, il quale concerne direttive del Ministro del lavoro volte ad uniformare l'azione dei vari soggetti abilitati alla certificazione dei rapporti di lavoro. Come già è stato ritenuto con la sentenza n. 50/2005, la certificazione dei rapporti di lavoro rientra nelle materie dell'ordinamento civile, della giurisdizione e delle norme processuali, riguardo alle quali sussistono ragioni di uniformità tali da giustificare la regolamentazione da parte dello Stato anche di funzioni amministrative.

Il medesimo ragionamento vale per il comma 1, l'ultima parte del comma 4, ed i commi 5 e 6 dell'art. 11 del decreto n. 124 del 2004, recante la rubrica Conciliazione monocratica.

Si tratta di disposizioni che attengono ad un istituto, quale la conciliazione, che rientra nell'ordinamento civile ma attiene anche alla giurisdizione ed all'applicazione di norme processuali, tutte di esclusiva competenza statale e tali da comportare la disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale. Ciò è reso palese anche dal comma 3, non impugnato, il quale stabilisce che «in caso di accordo, al verbale sottoscritto dalle parti non trovano applicazione le disposizioni di cui all'art. 2113 cod. civ.».

## 9.9 Ordinamento penale

L'art. 117, secondo comma, lett. l) Cost. prevede la potestà esclusiva statale in materia di "...ordinamento penale...".

Con la sentenza n. 172, la Corte Costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità sollevata in via principale dal governo per violazione dell'art. 117, c. 2, lett. l), Cost. ad opera dell'art. 3 della L.R. n. 4/2004 recante "Norme per la trasparenza dell'attività amministrativa regionale".

La disposizione censurata prevede che, fatto salvo quanto già previsto dalla vigente disciplina statale, il dipendente regionale condannato con sentenza di primo grado per reati contro la pubblica amministrazione sia immediatamente trasferito ad altra sede o assegnato ad altro incarico.

La Corte non ha condiviso l'assunto del governo in base al quale la norma regionale invaderebbe la competenza esclusiva in materia di ordinamento penale riconosciuta allo Stato dalla Carta costituzionale, sovrapponendosi alla legge statale n. 97/2001, avente ad oggetto "Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche".

In particolare, gli articoli 3 e 4 della citata legge statale autorizzano l'amministrazione di appartenenza, in presenza di motivi di opportunità e nelle ipotesi di taluni reati (peculato, corruzione e concussione), a procedere, a seguito di rinvio a giudizio, al trasferimento di sede del dipendente o all'attribuzione di altro incarico, ovvero, a seguito di condanna anche non definitiva, alla sospensione dal servizio.

Per quanto attiene alla censura mossa dal Governo relativa alla pretesa invasione della competenza statale in materia di ordinamento penale, la Corte costituzionale ha ribadito che la materia penale deve essere "intesa come l'insieme dei beni e valori ai quali viene accordata la tutela più intensa" e che essa "nasce nel momento in cui il legislatore nazionale pone norme incriminatrici", mediante la configurazione delle fattispecie, l'individuazione dell'apparato sanzionatorio e la determinazione delle specifiche sanzioni.

Inoltre, già in tema di sospensione cautelare obbligatoria dal servizio prevista dall'art. 15 della legge n. 55/1990 nei confronti di pubblici dipendenti condannati, anche con sentenza non definitiva, per delitti di criminalità organizzata o per determinati delitti contro la pubblica amministrazione, la Corte aveva riconosciuto la natura non sanzionatoria, bensì meramente cautelare, del provvedimento, in quanto "collegata alla pendenza di un'accusa penale nei confronti di un funzionario pubblico". Ne consegue che la misura del provvisorio trasferimento di sede o dell'assegnazione ad altro incarico prevista dalla disposizione censurata, sicuramente meno incisiva di quella sopra descritta, non costituisce "effetto penale della sentenza di condanna" per determinati fatti reato, e non è ascrivibile alla materia dell'ordinamento penale.

Oltretutto, conclude la Corte, la norma impugnata persegue precise finalità di tutela dell'immagine, della credibilità e della trasparenza dell'amministrazione regionale e va pertanto interpretata come uno strumento di cui l'ente si avvale per poter realizzare l'interesse pubblico volto a garantire l'esistenza di un reale rapporto fiduciario con i cittadini.

Tale interesse appare sicuramente leso dal discredito che la condanna, anche solo di primo grado, può arrecare all'immagine del corretto funzionamento dei pubblici uffici e deve considerarsi prevalente su quello individuale del dipendente alla permanenza nella medesima sede o nel medesimo ufficio.

## 9.10 Ordinamento civile

La Corte è intervenuta nella materia ordinamento civile in relazione a diversi ambiti normativi:

- la disciplina del mercato del lavoro (sentenza n. 50);

- la legalizzazione del lavoro irregolare (sentenze numeri 201 e 234);
- la tutela dei minori (sentenza n. 106);
- la protezione dei dati personali (sentenza n. 271).

Nella sentenza n. 50 la Corte interviene su sollecitazione di alcune Regioni (Marche, Toscana, Emilia Romagna e Basilicata) e della provincia Autonoma di Trento che, con separati ricorsi, avevano sollevato questione di legittimità costituzionale in ordine a numerose disposizioni della legge delega n. 30 del 14 febbraio 2003 e del successivo d. lgs. n. 276 del 10 settembre 2003 in relazione principalmente agli artt. 76, 117 e 118 Cost. La maggior parte delle censure è stata respinta sulla base del rilievo che la disciplina intersoggettiva di qualsiasi rapporto di lavoro è di competenza esclusiva statale, in quanto rientra nella materia "ordinamento civile".

Richiamando la sentenza n. 359/ 2003 la Corte ha chiarito che:

- Ø i contratti a contenuto formativo, tradizionalmente definiti a causa mista, rientrano nell'ampia categoria dei contratti di lavoro, la cui disciplina fa parte dell'ordinamento civile;
- Ø la disciplina del contratto a tempo parziale come la disciplina intersoggettiva di qualsiasi rapporto di lavoro va ricondotta alla materia ordinamento civile.

La Corte costituzionale ha quindi ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata sull'articolo 3, comma 1, lettere a), b) e c) della legge n. 30/2003 di cui veniva ravvisata l'illegittimità nella parte in cui prevedono, quali principi e criteri direttivi della delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro:

- Ø l'agevolazione del ricorso a prestazioni di lavoro supplementare nelle ipotesi di lavoro a tempo parziale cosiddetto orizzontale (lettera a);
- Ø l'agevolazione di forme flessibili ed elastiche di lavoro a tempo parziale cosiddetto verticale e misto (lettera b);
- Ø l'estensione delle forme flessibili ed elastiche anche ai contratti a tempo parziale a tempo determinato (lettera c).

La pronuncia ha inoltre chiarito che rientrano nella materia "ordinamento civile":

- 1) la disciplina che, al fine di ridurre il contenzioso in materia di rapporti di lavoro, attribuisce un particolare valore probatorio al contratto certificato;
- 2) le funzioni amministrative relative alla conciliazione delle controversie di lavoro individuali e plurime, nonché alla risoluzione delle controversie collettive di rilevanza pluriregionale. Infatti, "la conciliazione delle controversie di lavoro, rispetto alla quale le funzioni amministrative sono strettamente strumentali, non rientra nella materia della tutela e sicurezza del lavoro, bensì in quella dell'ordinamento civile, in quanto concernente la definizione transattiva delle controversie stesse";
- 3) le norme sulla somministrazione di manodopera o di lavoro altrui e sui rapporti che da essa nascono tra fornitore ed utilizzatore e sui diritti dei lavoratori;

- 4) le disposizioni che riguardano la distinzione tra appalto lecito e interposizione vietata;
- 5) la disposizione contenuta nel numero 6 la quale ha come oggetto i principi concernenti l'apparato sanzionatorio civilistico e penalistico.

Il giudice delle leggi ha inoltre giudicato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1 e 6, del d.lgs. n. 276/2003 che prevede deroghe al regime generale del contratto di inserimento qualora i soggetti da inserire siano lavoratori svantaggiati, sulla base della considerazione che, essendo la finalità quella di favorire l'inserimento nel mondo del lavoro di tali soggetti, gli strumenti usati attengono anche al regime retributivo e quindi all'ordinamento civile, oppure a diritti previdenziali e dunque a materie di competenza esclusiva statale.

La Corte ha poi chiarito che rientra nella materia ordinamento civile la disciplina delle tipologie di lavoro cui si applica il contratto di apprendistato ed ha quindi dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 47 del d.lgs. n. 276/2003, in quanto la disposizione censurata conterrebbe una disciplina esaustiva "delle tipologie di lavoro cui si applica il contratto di apprendistato".

Inoltre ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dei seguenti articoli del d.lgs. n. 276/2003:

- Ø art. 51 (concernente i crediti formativi che si acquisiscono attraverso il contratto di apprendistato ed il loro riconoscimento): la disciplina dei rapporti intersoggettivi tra datore e lavoratore, compresa la formazione all'interno dell'azienda, appartiene alla competenza dello Stato e giustifica così la disciplina statale del riconoscimento dei crediti stessi, mentre il coinvolgimento delle Regioni è assicurato mediante lo strumento più pregnante di attuazione del principio di leale collaborazione e cioè attraverso l'intesa;
- Ø art. 52 (concernente le qualifiche professionali): le qualifiche professionali, la cui armonizzazione la norma disciplina, sono strettamente collegate ai crediti formativi ed il coinvolgimento regionale è assicurato dalla partecipazione dei rappresentanti della Conferenza Stato-Regioni all'organismo all'uopo istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- Ø art. 53 concernente "incentivi economici e normativi e disposizioni previdenziali", parzialmente modificato dal decreto correttivo n. 251/2004, si rileva che esso contiene norme rientranti nell'ordinamento civile (categorie d'inquadramento degli apprendisti); nel comma 2 contiene norme concernenti l'ordinamento civile e principi fondamentali in tema di tutela e sicurezza del lavoro, a seconda degli istituti rispetto ai quali operano i limiti numerici nel cui computo non rientrano gli apprendisti; nel comma 3 contempla, in primo luogo, il mantenimento in via provvisoria della disciplina degli incentivi ed inoltre "il principio che questi sono condizionati alla verifica della formazione svolta secondo modalità definite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, verifica che, concernendo sia la formazione svolta in azienda, sia

quella extra-aziendale, non è illegittimo sia regolata dal Ministro una volta garantito il pieno coinvolgimento delle Regioni mediante la suindicata intesa”.

Secondo la Corte rientra altresì nell’ambito dell’ordinamento civile la disciplina del contratto di inserimento e quella dei tirocini estivi di orientamento; sulla base di questa ratio la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 54, 55, 56, 57, 58 e 59 del d.lgs. n. 276/2003, che contengono la disciplina del contratto d’inserimento.

Nella sentenza n. 271, la Corte Costituzionale ha accolto parzialmente il ricorso di legittimità costituzionale presentato dal Governo nei confronti degli artt. 12, 13 e 14 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 11/2004 in materia di “Sviluppo regionale della società dell’informazione” per violazione dell’art. 117, c. 2, lettere l), m) e r), e c. 6 Cost. nonché dei principi della legislazione statale in materia di protezione dei dati personali.

La Corte ha infatti dichiarato l’illegittimità costituzionale degli artt. 12 e 13, c. 1, della legge citata giudicando, invece, non fondate le questioni di legittimità degli artt. 13, commi 2 e 3, e 14 della medesima.

La sentenza affronta, in via preliminare, il problema della collocazione, rispetto al riparto di competenze fra Stato e Regioni di cui al Titolo V della Costituzione, della normativa regionale impugnata, incidente sulla tutela dei dati personali ed, al riguardo, ricorda che il d.lgs. n. 196/2003 attualmente vigente coordina in un testo unico la normativa originata dal recepimento di numerose direttive comunitarie adottate in materia per tutelare in modo organico il trattamento dei dati personali (esplicitamente definiti come “qualunque informazione relativa a persona fisica, persona giuridica, ente od associazione, identificati o identificabili, anche indirettamente, mediante riferimento a qualsiasi altra informazione”), riferendosi all’intera serie dei fenomeni sociali nei quali questi possono venire in rilievo. Pertanto, una disciplina che, pur riconoscendo tutele differenziate in relazione ai diversi tipi di dati personali ed alla grande diversità delle situazioni e dei contesti normativi nei quali tali dati vengono utilizzati, si caratterizza essenzialmente per il riconoscimento di una serie di diritti alle persone fisiche e giuridiche relativamente ai propri dati, diritti di cui sono regolate analiticamente caratteristiche, limiti, modalità di esercizio, garanzie, forme di tutela in sede amministrativa e giurisdizionale.

Il giudice delle leggi evidenzia che ci si trova dinanzi ad un corpo normativo essenzialmente riferibile alla categoria dell’ “ordinamento civile”.

Pur nell’ambito di questa esclusiva competenza statale la legislazione vigente prevede anche un ruolo normativo, per quanto di tipo meramente integrativo, per i soggetti pubblici chiamati a trattare i dati personali, per la necessità che i principi posti dalla legge a tutela dei dati personali siano garantiti nei diversi contesti legislativi ed istituzionali. In tali ambiti possono quindi essere adottati anche leggi o regolamenti regionali, ma solo in quanto e nella misura in cui ciò sia appunto previsto dalla legislazione statale.

Il legislatore regionale può, quindi, disciplinare procedure o strutture organizzative che prevedono il trattamento di dati personali, pur ovviamente nell’integrale rispetto della legislazione statale sulla loro protezione. Le Regioni,

infatti, nelle materie di propria competenza legislativa, non solo devono necessariamente prevedere l'utilizzazione di molteplici categorie di dati personali da parte di soggetti pubblici e privati, ma possono anche organizzare e disciplinare a livello regionale una rete informativa sulle realtà regionali, entro cui far confluire i diversi dati conoscitivi (personali e non personali) che sono nella disponibilità delle istituzioni regionali e locali o di altri soggetti interessati. Tuttavia ciò deve avvenire nel rispetto degli eventuali livelli di riservatezza o di segreto, assoluti o relativi, che siano prescritti dalla legge statale in relazione ad alcune delle informazioni, nonché con i consensi necessari da parte delle diverse realtà istituzionali o sociali coinvolte.

La prima delle disposizioni censurate (art. 12) dispone che, nel rispetto delle norme sulla privacy, "l'insieme delle informazioni acquisite o prodotte nell'esercizio di pubbliche funzioni" costituisce patrimonio comune per le attività istituzionali delle pubbliche amministrazioni, degli enti, associazioni o soggetti privati che operano in ambito regionale per finalità di interesse pubblico, stabilendo altresì che tale patrimonio sia cedibile a soggetti terzi, nelle forme e con le modalità fissate con regolamento regionale in applicazione dei limiti previsti dal già richiamato d.lgs. n. 196/2003.

Per la Consulta, è dal contrasto dei disposti contenuti nei primi due commi dell'art. 12 con la disciplina dettata dal d.lgs. n. 196/2003 che discende l'illegittimità costituzionale dell'intera disposizione della legge regionale in esame. Malgrado la prescrizione di rispettare "le norme a tutela della privacy e delle forme di segreto", la norma citata viola, ad avviso dei giudici, sotto molteplici profili la legislazione statale vigente in materia di protezione dei dati personali.

In primo luogo, il provvedimento utilizza una definizione, quella di patrimonio informativo, eccessivamente generica, riferibile, senza distinzione alcuna, a qualunque tipo di dato personale. Inoltre, l'istituto della "cessione" dei dati personali non è contemplato dalla legislazione statale in materia e la stessa "comunicazione" dei dati personali disciplinata dalla normativa nazionale prevede una regolamentazione differente e più restrittiva per il trattamento dei dati sensibili e di quelli giudiziari.

In secondo luogo, non vengono realmente rispettati tutti i limiti imposti dal d.lgs. n. 196/2003: pur ribadendo l'intenzione di osservare la legislazione di cui trattasi, il c. 2 dell'art. 12 prevede che la Regione e gli enti regionali, nel rendere disponibili i dati contenuti nei propri sistemi informativi incontrino il solo limite dell'art. 18 del Codice sulla tutela dei dati personali.

Sull'art. 13 la Corte si è pronunciata per l'incostituzionalità del solo primo comma, motivandola con l'assenza di un esplicito riferimento al pieno rispetto della normativa statale a tutela dei dati personali. La disposizione appena richiamata istituisce un sistema informativo regionale, che raccoglie svariati dati di natura anche personale, sia ordinari che sensibili, confluenti da diverse pubbliche amministrazioni. Dette informazioni possono essere trattate, secondo la normativa statale, solo in osservanza dei limiti e con tutte le garanzie da essa stabiliti ai fini della protezione dei dati personali. Limiti e garanzie non richiamati dalla disposizione censurata.

Dalla dichiarazione d'incostituzionalità del primo comma dell'art. 13 deriva la considerazione dell'infondatezza delle censure rivolte all'art. 14 della legge regionale in esame, stante il suo carattere meramente attuativo dell'art. 13 (l'art. 14 si limita, infatti, a definire talune modalità di funzionamento del sistema informativo regionale).

Ai fini della propria decisione, la Corte ha ritenuto necessario individuare, in via preliminare, l'esatta collocazione della disciplina sulla tutela dei dati personali, di derivazione comunitaria, nell'ambito del riparto di competenze fra Stato e Regioni delineato dal Titolo V della Costituzione.

La legislazione statale in tema di tutela dei dati personali rientra, per la Corte, nel novero delle materie legislative di cui all'art. 117, c. 2, Cost., nella categoria dell'"ordinamento civile" [lett. l)]. La Corte precisa poi che alla medesima disposizione ci si deve riferire per quanto attiene alle tutele giurisdizionali delle situazioni soggettive del settore, mentre le norme riguardanti il "garante per la protezione dei dati personali" e i suoi poteri sono riconducibili alla lett. g) concernente l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.

Tuttavia, la Corte ha evidenziato che il riconoscimento della competenza esclusiva statale in tale ambito non è preclusiva: non viene infatti negato un ruolo normativo, di natura comunque esclusivamente integrativa, ai soggetti pubblici titolari del trattamento di dati personali.

Le stesse Regioni, in conformità a quanto prescritto dalla legislazione statale anche riguardo alle misure minime di sicurezza o al rispetto di eventuali livelli di riservatezza previsti in relazione a talune informazioni, possono adottare, nelle materie di propria competenza legislativa, leggi e regolamenti che disciplinino procedure o strutture organizzative per il trattamento di dati personali ovvero reti informative sulle realtà regionali in cui confluiscono dati conoscitivi (personali e non personali) in possesso delle istituzioni regionali e locali o di altri soggetti interessati.

La Corte ha invece escluso, definendolo "improprio, il richiamo compiuto dal governo alla competenza esclusiva dello Stato in tema di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" [art. 117, c. 2, lett. m)], posto che "la legislazione sui dati personali non concerne prestazioni, bensì la stessa disciplina di una serie di diritti personali attribuiti ad ogni singolo interessato, consistenti nel potere di controllare le informazioni che lo riguardano e le modalità con cui viene effettuato il loro trattamento".

Infine, con riferimento alla potestà esclusiva del legislatore statale in tema di "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale", di cui all'art. 117, c. 2, lett. r), Cost., ulteriormente evocato dal governo, la Corte ne ha rimarcato il carattere non assoluto, in quanto, trattandosi di un potere legislativo di coordinamento, il suo mancato esercizio a livello statale, non impedisce interventi diretti delle Regioni allo scopo di organizzare le banche dati in loro possesso e il loro eventuale coordinamento con analoghe strutture di altri enti pubblici o privati presenti sul territorio. Inoltre, il coordinamento in questione è

di tipo tecnico e il relativo esercizio non assorbe la competenza regionale nella disciplina e nella gestione di una autonoma rete informativa.

#### 10. Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale

La competenza in materia di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" è stata oggetto di molteplici richiami pur senza essere oggetto di disamine analitiche. Di seguito se ne riportano alcuni dei più significativi, rinviando, per gli altri, alle affermazioni contenute in decisioni che hanno principalmente riguardo ad altri ambiti materiali.

Secondo quanto sostenuto nella sentenza n. 271, appare improprio il riferimento alla competenza in tema di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" in relazione alla legislazione sui dati personali, dal momento che essa non concerne prestazioni, ma la stessa disciplina di una serie di diritti personali attribuiti ad ogni singolo interessato, consistenti nel potere di controllare le informazioni che lo riguardano e le modalità con cui viene effettuato il loro trattamento.

La Corte nella sentenza n. 383 ha sottolineato come il potere di predeterminare eventualmente - sulla base di apposite disposizioni di legge - i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", anche nelle materie che la Costituzione affida alla competenza legislativa delle Regioni, non può trasformarsi nella pretesa dello Stato di disciplinare e gestire direttamente la disciplina concernente la continuità dell'erogazione di energia elettrica, escludendo o riducendo radicalmente il ruolo delle Regioni. Comunque tale titolo di legittimazione legislativa non può essere invocato se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione, risultando viceversa del tutto improprio il riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., onde individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali. Tale principio viene già enunciato nella sentenza n. 285.

Nella sentenza n. 467 la Corte ritiene che la determinazione dei livelli essenziali dell'assistenza integrativa relativa ai prodotti destinati ad un'alimentazione differenziata rientra senza dubbio nella previsione relativa a prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute da garantirsi in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. Di conseguenza, l'esame di costituzionalità operato con riguardo a tale parametro rende inutile l'esame della questione sotto il profilo della presunta violazione dei principi generali in materia di assistenza sanitaria, i quali non vengono in rilievo per la presenza di una riserva statale di legislazione in materia di determinazione dei livelli essenziali, assorbente, nella specie, di ogni altra relativa questione.

#### 11. Norme generali sull'istruzione

Le due decisioni di seguito riportate sono quelle che, nel corso del 2005, hanno avuto prevalentemente riguardo alle "norme generali sull'istruzione".

Nella sentenza n. 34 la Corte dichiara immune da censure la legge della Regione Emilia-Romagna 30 giugno 2003, n. 12 recante "Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro".

Le disposizioni di cui veniva supposta l'incostituzionalità e delle quali, invece, risulta non fondata la questione di legittimità costituzionale sono le seguenti:

- Ø l'art. 7, comma 5 nella parte in cui prevede in favore del personale scolastico, che si avvalga del periodo di aspettativa di cui all'art. 26, comma 14, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, la possibilità di usufruire di assegni di studio alle condizioni e secondo le modalità definite con atto della Giunta regionale, nell'ambito degli indirizzi approvati dal Consiglio regionale. Il beneficio, che vale solo nei casi in cui il periodo di aspettativa non sia coperto da altri assegni, è legittimo in quanto ha la funzione di consentire la fruizione del diritto allo studio anche a coloro che non sarebbero in grado di mantenersi con proprie risorse, durante la fruizione dell'aspettativa. La Corte ritiene insussistenti la asserita violazione di un principio fondamentale della legislazione statale in materia di istruzione nonché la discriminazione fra situazioni identiche dei dipendenti scolastici ed il dedotto contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione. Sul punto, motiva la Corte, il principio fondamentale desumibile dalla citata disposizione di legge statale è quello della facoltà, concessa al personale scolastico ogni dieci anni di servizio, di fruire di un periodo annuale di aspettativa non retribuita, senza dover allegare alcun particolare motivo. Diversamente, l'art. 7, comma 5, al fine di sostenere le "attività di qualificazione", nel rispetto delle competenze generali dello Stato in materia di formazione iniziale dei docenti del sistema nazionale di istruzione e dei relativi titoli abilitanti, nonché delle materie riservate alla contrattazione, non introduce una ulteriore fattispecie di aspettativa, perseguendo in tal modo la finalità di elevazione professionale del personale scolastico, docente e dirigente senza scalfire il principio fondamentale invocato dallo Stato, e stabilendo che gli assegni non costituiscono in ogni caso retribuzione e che il periodo di aspettativa non può essere computato nel servizio di istituto.
- Ø l'art. 9, comma 3 il quale disciplina l'istituto dell'«alternanza scuola-lavoro», definendolo come «modalità didattica, non costituente rapporto di lavoro, realizzata nell'ambito dei percorsi di istruzione o di formazione professionale, anche integrati, quale efficace strumento di orientamento, preparazione professionale e inserimento nel mondo del lavoro». La disposizione censurata, infatti, non contrasta con quanto stabilito dall'art. 4 della legge n. 53 del 2003, si limita a ripeterne sinteticamente il contenuto definitorio, senza porre principi o regole ulteriori e senza mettere in discussione la competenza statale nel definire gli istituti generali e fondamentali dell'istruzione, i quali vengono soltanto assunti a base della legislazione regionale.
- Ø l'art. 17 che definisce le finalità della scuola dell'infanzia. La disposizione, infatti, si propone non già di fornire la definizione del percorso della scuola dell'infanzia, bensì di predisporre, nell'ambito di quanto stabilito dalla legge statale (art. 2, comma 1, lettera e, della legge 28 marzo 2003, n. 53) e in

forza delle competenze regionali in materia di istruzione, interventi a supporto di un'offerta formativa in un settore, quale è quello dell'istruzione per l'infanzia, nel quale sono direttamente coinvolti i principi costituzionali che riguardano l'educazione e la formazione del minore.

- Ø l'art. 41 il quale fornisce la definizione «dell'educazione degli adulti» e delle relative attività. Tale disposizione, nel solco di quanto già genericamente previsto dalla disciplina statale (legge 28 marzo 2003, n. 53, art. 2, comma 1, lettera a), specifica i contenuti dell'«educazione degli adulti», che ricomprende le “opportunità formative, formali e non formali, rivolte alle persone, aventi per obiettivo l'acquisizione di competenze personali di base in diversi ambiti, di norma certificabili, e l'arricchimento del patrimonio culturale”, al fine di favorire il rientro nel sistema formale dell'istruzione e della formazione professionale, la diffusione e l'estensione delle conoscenze, l'acquisizione di specifiche competenze connesse al lavoro o alla vita sociale e il pieno sviluppo della personalità dei cittadini, ponendosi così in linea con le finalità individuate dalla legge delega del 2003 ed altresì con quelle prefigurate in ambito comunitario, operando sul versante del sostegno all'acquisizione o al recupero di conoscenze necessarie o utili per il reinserimento sociale e lavorativo e, dunque, in un ambito riconducibile a quello affidato alla competenza regionale in materia di istruzione e formazione professionale.
- Ø l'art. 26, comma 2 il quale stabilisce che, nel quadro del sistema formativo, al fine di realizzare un positivo intreccio tra apprendimento teorico e applicazione concreta, tra sapere, saper fare, saper essere e sapersi relazionare, di sostenere lo sviluppo della cultura tecnica, scientifica e professionale, nonché di consentire l'assolvimento dell'obbligo formativo di cui all'art. 68 della legge 17 maggio 1999, n. 144, la Regione e gli enti locali promuovono l'integrazione tra l'istruzione e la formazione professionale attraverso interventi che ne valorizzano gli specifici apporti, precisando che detta integrazione rappresenta la base per il reciproco riconoscimento dei crediti e per reali possibilità di passaggio da un sistema all'altro al fine di favorire il completamento e l'arricchimento dei percorsi formativi per tutti. La Corte, infatti, esclude che il significato della disposizione regionale denunciata sia quello di inibire o rendere più difficile il passaggio tra i sistemi di istruzione e formazione professionale agli studenti che provengono da percorsi non integrati, in quanto il senso da ascrivere alla norma è soltanto quello di individuare, come base preferibile per il riconoscimento e per reali (e non solo teoriche) possibilità di passaggio, proprio l'istituto dell'integrazione dei sistemi, senza perciò eliminare altre forme legali di riconoscimento e, specialmente, di crediti.
- Ø l'art. 44, comma 1 il quale stabilisce che il Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, approva, tra l'altro, i “criteri per la definizione dell'organizzazione della rete scolastica, ivi compresi i parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche. La Corte non condivide la denunciata incidenza sui livelli unitari di fruizione del diritto allo studio e l'asserita invasione della competenza statale esclusiva a dettare norme generali sull'istruzione da parte 1”. La Corte, dopo aver premesso che già la normativa antecedente alla riforma del Titolo V della parte seconda della

Costituzione prevedeva la competenza regionale in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, e in particolare, ai sensi dell'art. 138 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, quella relativa alla programmazione scolastica, esclude che il legislatore costituzionale del 2001 abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita, di talché la disposizione censurata deve ritenersi riconducibile all'esercizio della competenza legislativa concorrente della Regione in materia di istruzione, riguardando in particolare il settore della programmazione scolastica.

La Corte Costituzionale nella sentenza n. 120 ha dichiarato infondato il ricorso governativo con cui veniva impugnato il testo unico della regione Toscana in materia di educazione, istruzione, formazione e orientamento affermando che le regioni sono libere di fissare gli standard qualitativi e strutturali per i servizi educativi della prima infanzia. Vengono infatti respinte le censure avanzate nei confronti degli articoli 4, comma 2, e 28, comma 2, della legge regionale 26 luglio 2002, n. 32, che rispettivamente, demandano ad un regolamento la fissazione degli standards ai quali si dovranno attenere i servizi educativi per la prima infanzia e disciplinano la funzione di impulso e di regolazione del sistema allargato dell'offerta integrata fra istruzione, educazione e formazione, attribuendo alla Regione la definizione degli standards qualitativi, delle linee guida di valutazione e di certificazione degli esiti e dei risultati della funzione.

Nella sentenza si afferma che i requisiti organizzativi e strutturali degli asili nido non si identificano con i livelli essenziali delle prestazioni rientranti nella competenza trasversale ed esclusiva dello Stato. Di conseguenza il testo unico oggetto del ricorso, che rinvia ad un regolamento la determinazione degli standards suddetti, non viola il riparto di competenze stabilito dall' articolo 117 della Costituzione.

La Corte, infatti, non ritiene che le citate disposizioni siano invasive della competenza esclusiva dello Stato riguardante sia la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali sia le norme generali sull'istruzione. Al contrario, sostiene la sentenza, la disciplina degli asili nido ricade "nell'ambito della materia dell'istruzione, nonché nella materia della tutela del lavoro" e, quindi, in materie comunque attribuite alla potestà legislativa concorrente delle Regioni ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione e, pertanto, risulta impossibile "negare la competenza legislativa delle singole Regioni. Ne consegue che per la individuazione di criteri per la gestione e l'organizzazione degli asili, seppure nel rispetto dei principi fondamentali La Corte risolve negli stessi termini la questione riferita all'art. 28 per la natura essenzialmente organizzativa della disciplina, resa palese, ad esempio, dal riferimento agli «ambiti territoriali», ai «requisiti di accesso» (limitati al piano organizzativo) e al calendario scolastico.

La tesi che gli standards strutturali e qualitativi di cui alla norma impugnata si identificherebbero con i livelli essenziali delle prestazioni e, quindi, rientrerebbero nella competenza trasversale ed esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, non può essere condivisa, in quanto la norma censurata non determina alcun livello di prestazione, limitandosi ad incidere sull'assetto organizzativo e di gestione degli asili nido, che risulta demandato alla potestà legislativa delle Regioni.

Sotto un diverso profilo, la individuazione degli standards strutturali e qualitativi non può neppure, evidentemente, ricomprendersi nelle norme generali sull'istruzione e cioè in quella disciplina caratterizzante l'ordinamento dell'istruzione e che, dunque, presenta un contenuto essenzialmente diverso da quello lato sensu organizzativo nel quale si svolge la potestà legislativa regionale.

## 12. Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale

Nella sentenza n. 50, la Corte chiarisce che la disciplina in materia di conduzione coordinata ed integrata del sistema informativo lavoro rientra nella materia di competenza esclusiva dello Stato «coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» e sottolinea che «la conduzione diretta del sistema informativo statistico e informatico - dato che questo non può non riguardare l'intero territorio nazionale - costituisce un mezzo idoneo a che il sistema stesso risulti complessivamente coordinato».

La Corte chiarisce che la disposizione della legge n. 30/2003, volta a mantenere in capo allo Stato le competenze in materia, non esclude la facoltà delle Regioni di disciplinare la predisposizione in sede regionale di sistemi di raccolta dati e deve essere valutata insieme con quelle del decreto delegato concernenti il sistema suindicato che prevedono strumenti volti a garantire il coinvolgimento delle Regioni nella gestione del sistema informatico.

La materia del coordinamento informativo è stata presa in esame anche nell'ambito della sentenza n. 336, avente ad oggetto il decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche) che ha dichiarato in parte non fondate e in parte inammissibili, alcune questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle regioni Toscana e Marche.

Con due distinti ricorsi, riuniti per la sostanziale identità della materia trattata, le due regioni hanno impugnato gli artt. 86, 87, 88, 89, 93 e 95, nonché l'allegato n. 13, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione e soltanto la Regione Marche anche gli artt. 90, 91, 92 e 94, nonché gli artt. 86, comma 8, 87, comma 3, 88, comma 1, 89, comma 5, 92, 93, 94 e 95 in connessione con l'allegato n. 13, per contrasto con gli artt. 117 e 118 della Costituzione. Sono tutte disposizioni del capo V del titolo II del Codice, relativo alla rete delle infrastrutture di comunicazione elettronica.

La materia disciplinata dal Codice, secondo le ricorrenti, non è riconducibile ai titoli di legislazione esclusiva statale, ma ricade in ambiti di competenza legislativa concorrente quali l'ordinamento della comunicazione, il governo del territorio, la tutela della salute, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia, e, per alcuni profili, tocca materie di competenza residuale quali l'industria e il commercio, l'urbanistica e l'edilizia, i lavori pubblici. Allo Stato dovrebbe quindi essere, tutt'al più, riservata la predisposizione dei principi fondamentali, restando al legislatore regionale la disciplina sostanziale e procedimentale.

Secondo i ricorsi regionali con tutte le disposizioni impugnate il legislatore statale definirebbe al contrario una regolamentazione minuziosa, dettagliata, autoapplicativa, direttamente operante nei confronti dei privati interessati, comprimendo così la sfera costituzionale di autonomia legislativa delle Regioni e violando le regole di riparto di cui all'art. 117 Cost.

Le ricorrenti denunciano il contrasto della disciplina statale con l'art. 118 Cost., giacché le norme impugnate attribuirebbero direttamente l'esercizio di funzioni amministrative agli enti locali, disciplinando il relativo procedimento, laddove tali funzioni dovrebbero essere conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze. Né ricorrerebbero, nel caso di specie, le condizioni che legittimano l'attrazione in via sussidiaria delle funzioni amministrative da parte dello Stato.

In particolare, le ricorrenti ritengono che la disciplina di un procedimento unitario e dettagliato per l'autorizzazione all'installazione degli impianti, predeterminando anche i tempi di formazione degli atti e della volontà delle amministrazioni locali coinvolte, lederebbe la competenza legislativa delle Regioni.

La questione non è fondata. La Corte osserva che è evidente che, nell'individuare i principi fondamentali relativi al settore delle infrastrutture di comunicazione elettronica, non si può prescindere dalla considerazione che ciascun impianto di telecomunicazione costituisce parte integrante di una complessa ed unitaria rete nazionale, sicché non è neanche immaginabile una parcellizzazione di interventi nella fase di realizzazione di una tale rete (sentenza n. 307 del 2003).

Infondata è altresì la censura con la quale le ricorrenti lamentano che le disposizioni impugnate sarebbero costituzionalmente illegittime in quanto attribuirebbero direttamente l'esercizio di funzioni amministrative agli enti locali, disciplinando il relativo procedimento, laddove tali funzioni dovrebbero essere conferite con legge statale o regionale, sulla base delle rispettive competenze, secondo quanto prescritto dall'art. 118 della Costituzione. In particolare, si assume che in materia di competenza concorrente o residuale delle Regioni la disciplina legislativa delle funzioni amministrative dovrebbe spettare alle Regioni stesse.

Vi sono poi le censure ai singoli articoli. Si analizzano di seguito due delle più importanti. Per le altre si cita solamente la disposizione impugnata, ricordando che sono state tutte dichiarate infondate o inammissibili.

- 1) Le ricorrenti lamentano che l'art. 86, comma 3, del Codice illegittimamente prevede che le infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione, di cui agli artt. 87 e 88, siano assimilate ad ogni effetto alle opere di urbanizzazione primaria di cui all'art. 16, comma 7, del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), pur restando di proprietà dei rispettivi operatori, e che ad esse si applichi la normativa vigente in materia.

Secondo le ricorrenti, la suddetta disposizione lederebbe la competenza regionale relativa al governo del territorio, in quanto, assimilando le infrastrutture di rete alle opere di urbanizzazione primaria, porrebbe norme

di dettaglio senza lasciare alcuno spazio alla competenza concorrente regionale.

La scelta di inserire le infrastrutture di reti di comunicazione tra le opere di urbanizzazione primaria esprime un principio fondamentale della legislazione urbanistica, come tale di competenza dello Stato.

- 2) La Regione Marche formula specifiche censure anche nei confronti dell'art. 86, comma 7, dello stesso Codice, il quale impone alle Regioni di uniformarsi ai limiti di esposizione, ai valori di attenzione ed agli obiettivi di qualità stabiliti dall'art. 4, comma 2, lettera a), della legge 22 febbraio 2001, n. 36 (Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici).

Si lamenta, in particolare, che il Codice, vincolandole anche al rispetto degli obiettivi di qualità, impedirebbe alle Regioni di esercitare una competenza che è stata riconosciuta loro dalla giurisprudenza costituzionale con la sentenza n. 307 del 2003, e successivamente con la sentenza n. 324 del 2003 e cioè la competenza relativa alla indicazione degli obiettivi di qualità.

La Corte, ripercorrendo il ragionamento effettuato nella citata sentenza n. 307, evidenzia come la disposizione impugnata rispetti il riparto di competenze indicato dalla sentenza n. 307 (allo stato la fissazione delle soglie di esposizione, alle regioni la disciplina dell'uso del territorio in funzione della localizzazione degli impianti).

Come già evidenziato, tra le varie questioni sollevate, le Regioni ricorrenti censuravano l'allegato n. 13 al decreto legislativo impugnato, il quale, determinando il contenuto dei modelli da usare nella presentazione dell'istanza di autorizzazione e della denuncia di inizio attività, avrebbe integrato l'esercizio di una potestà regolamentare, che lo Stato non può legittimamente esercitare in materie diverse da quelle riservate alla sua competenza esclusiva.

Onde dichiarare non fondata la questione, la Corte sottolinea che l'allegato n. 13, malgrado il fatto che il Codice ne preveda la modificabilità con atti regolamentari e amministrativi, deve considerarsi pur sempre atto di natura legislativa, sicché esso conserva il regime giuridico della fonte in cui è inserito. Sul merito della questione, la Corte osserva che la disciplina impugnata è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in tema di «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale».

L'art. 87, comma 3, del Codice, infatti, riguardo al modello A dell'allegato n. 13, dispone che esso sia «realizzato al fine della sua acquisizione su supporti informatici e destinato alla formazione del catasto nazionale delle sorgenti elettromagnetiche di origine industriale». Gli elementi, puntualmente indicati dalla norma in esame, hanno, infatti, natura prevalentemente tecnica e sono destinati a confluire in una banca dati centralizzata per la costituzione di un catasto nazionale di raccolta dei dati stessi. Quanto invece ai modelli B e C dell'allegato n. 13 - concernenti, rispettivamente, la denuncia di inizio attività e l'istanza di autorizzazione per opere civili, scavi e occupazione di suolo pubblico in aree urbane - l'art. 87, comma 3, e l'art. 88, comma 1 - con norma espressione del principio fondamentale volto a garantire la celere conclusione

dei procedimenti - ne prevedono espressamente l'applicabilità in via suppletiva, solo nel caso in cui gli enti locali non abbiano predisposto i modelli equivalenti.

Anche la sentenza n. 271 nell'esaminare le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 12, 13 e 14 della legge della Regione Emilia-Romagna 24 maggio 2004, n. 11 (Sviluppo regionale della società dell'informazione), sollevate per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere l), m) e r), e sesto comma, della Costituzione, nonché dei principi della legislazione statale in materia di protezione dei dati personali, afferma, tra l'altro, che il «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale» si risolve in un potere legislativo di coordinamento, il cui mancato esercizio non preclude autonome iniziative delle Regioni aventi ad oggetto la razionale ed efficace organizzazione delle basi di dati che sono nella loro disponibilità ed anche il loro coordinamento paritario con le analoghe strutture degli altri enti pubblici o privati operanti sul territorio. Il problema sorgerebbe solo nel momento in cui il legislatore statale dettasse normative nei medesimi ambiti a fine di coordinamento.

D'altra parte questo esclusivo potere legislativo statale concerne solo un coordinamento di tipo tecnico che venga ritenuto opportuno dal legislatore statale e il cui esercizio, comunque, non può escludere una competenza regionale nella disciplina e gestione di una propria rete informativa.

### 13. L'operare congiunto delle competenze

#### 13.1 L'operare congiunto delle competenze in materia di «ordinamento civile» e di «previdenza sociale»

L'operare congiunto dei due titoli competenziali dell'«ordinamento civile» e della «previdenza sociale» è stato riscontrato, in primis, nella sentenza n. 50, dove la Corte dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 70, 72, 73 e 74 del d.lgs. n. 276/2003.

La Corte, infatti, ha ritenuto che sia gli articoli da 70 a 73 che l'art. 74 rientrano in materie di competenza esclusiva dello Stato piuttosto che in quella della tutela e sicurezza del lavoro, riguardando in modo prevalente - se non esclusivo - aspetti privatistici e previdenziali relativi alle prestazioni di lavoro accessorio.

I primi (articoli da 70 a 73) disciplinano quelle prestazioni di natura meramente occasionale nell'ambito dei piccoli lavori domestici, di giardinaggio, d'insegnamento supplementare, di collaborazione con enti o associazioni per lo svolgimento di lavori di emergenza, prestazioni tutte accomunate dalla caratteristica di dar luogo in un anno solare a compensi che non superino un determinato tetto e la circostanza che detta disciplina riguardi soggetti ai margini del mercato del lavoro attiene alle motivazioni di politica legislativa e non agli strumenti di cui il legislatore si è avvalso.

Il secondo (art. 74) prevede, escludendo ogni rilievo lavoristico, le prestazioni occasionali riguardanti attività agricole, eseguite a favore di parenti o affini sino al terzo grado.

13.2 L'operare congiunto delle competenze in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» e di «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale»

Nella sentenza n. 31 la Corte Costituzionale si è pronunciata su alcuni ricorsi della Regione Emilia Romagna aventi ad oggetto numerose disposizioni della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003) e della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione), in relazioni alle quali la regione ricorrente ha dedotto la violazione degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione nonché del principio di leale collaborazione.

Sono state dichiarate non fondate le questioni relative alle seguenti disposizioni:

- Ø art. 26, comma 1, secondo periodo, della l. 289/2002. Tale articolo prevede l'istituzione di un «Fondo per il finanziamento di progetti di innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni e nel Paese», stabilendo che con decreti ministeriali «di natura non regolamentare» siano definite le modalità di funzionamento del Fondo stesso ed individuati «i progetti da finanziare e, ove necessario, la relativa ripartizione tra le amministrazioni interessate »;
- Ø art. 26, comma 2 della l. 289/2002, che attribuisce allo stesso Ministro per l'innovazione e le tecnologie - al fine di razionalizzare la spesa informatica, nonché di indirizzare gli investimenti nelle tecnologie informatiche - vari poteri di direttiva, controllo, coordinamento, valutazione, approvazione di piani e progetti. A giudizio della Corte, le funzioni connesse ai processi di informatizzazione della P.A. non sono da ricondursi alla competenza residuale esclusiva regionale in materia di organizzazione amministrativa regionale e degli enti locali, bensì al "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" ..

Secondo la Corte le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 26 si riferiscono, innanzitutto, all'amministrazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali: per questa parte, pertanto, esse rinvergono la propria legittimazione nell'art. 117, secondo comma, lettere g) e r), della Costituzione. Le norme in questione sono suscettibili, però, di trovare applicazione anche nei confronti delle Regioni e degli enti locali, come risulta dal terzo comma dello stesso art. 26, il quale prevede che i progetti - «di cui ai commi 1 e 2» - possono riguardare «l'organizzazione e la dotazione tecnologica delle Regioni e degli enti territoriali», e dispone che, in tal caso, è necessario sentire la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Le suddette norme, sotto tale aspetto, pur potendo avere una diretta incidenza sulla «organizzazione amministrativa regionale e degli enti locali», non determinano alcuna violazione - nei limiti in cui siano garantite adeguate procedure collaborative - delle competenze della ricorrente. Le disposizioni in esame, infatti, devono essere interpretate, conformemente a Costituzione, nel senso che le stesse - nella parte in cui riguardano Regioni ed enti territoriali - costituiscono espressione della potestà legislativa esclusiva statale nella materia del «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati

dell'amministrazione statale, regionale e locale», ex art. 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione.

La Corte ha, in proposito, già avuto modo di sottolineare che l'attribuzione a livello centrale della suddetta materia si giustifica alla luce della necessità di «assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione» (sentenza n. 17/ 2004).

Ne consegue, pertanto, che «i progetti da finanziare» cui fa riferimento il primo comma dell'art. 26 della legge n. 289 del 2002 - nella misura in cui «riguardino l'organizzazione e la dotazione tecnologica delle Regioni e degli enti territoriali» (comma 3) - possono essere esclusivamente quelli aventi una connotazione riconducibile a siffatta finalità di coordinamento tecnico. Del resto, lo stesso decreto ministeriale 14 ottobre 2003 di attuazione della disposizione in esame ha indicato, tra i «progetti finanziabili», anche quelli idonei a promuovere «l'interoperabilità e la cooperazione applicativa tra pubbliche amministrazioni» (art. 2, comma 1).

Allo stesso modo, la norma contenuta nell'art. 26, comma 2, deve essere intesa - nella parte in cui riguarda Regioni ed enti locali - come attribuita al Ministro della innovazione e delle tecnologie di un potere limitato ad un coordinamento meramente tecnico. Questa interpretazione è suffragata dalle medesime finalità indicate nella disposizione in esame: «assicurare una migliore efficacia della spesa informatica e telematica»; «generare significativi risparmi eliminando duplicazioni e inefficienze, promuovendo le migliori pratiche e favorendo il riuso»; «indirizzare gli investimenti nelle tecnologie informatiche e telematiche, secondo una coordinata e integrata strategia». Sul punto, la Corte, nella sentenza n. 17 del 2004, ha, infatti, precisato che «attengono al predetto coordinamento anche i profili della qualità dei servizi e della razionalizzazione della spesa in materia informatica», ove ritenuti necessari al fine di garantire la omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati.

La Corte ha invece ritenuto fondata l'ulteriore questione sollevata, relativa al comma 3 dell'art. 26, nella parte in cui dispone che deve essere sentita la Conferenza unificata nei casi in cui i progetti di cui ai commi 1 e 2 «riguardino l'organizzazione e la dotazione tecnologica delle Regioni e degli enti territoriali» poiché la previsione del mero parere non costituisce una misura adeguata a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione. Per quanto la disposizione in esame sia riconducibile alla materia del «coordinamento informativo statistico e informatico» di spettanza esclusiva del legislatore statale, lo stesso presenta un contenuto precettivo idoneo a determinare una forte incidenza sull'esercizio concreto delle funzioni nella materia dell'«organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali». Pertanto non è sufficiente, a giudizio della Corte, un semplice parere della Conferenza unificata poiché solo lo strumento dell'intesa garantisce un più incisivo coinvolgimento delle regioni e degli enti locali.

#### 14. Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

La Corte conferma il principio, ormai consolidato, secondo cui l'inserimento della materia «tutela dell'ambiente» nel novero di quelle di competenza

esclusiva dello Stato non è sostanzialmente inteso ad eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato.

Sono intervenute, nel corso del 2005, alcune sentenze che, pur mantenendosi nel solco tracciato dalle precedenti, hanno apportato ulteriori specificazioni.

Le citate definizioni della materia «ambiente» sono state applicate in varie decisioni che possono distinguersi in quattro ambiti fondamentali, concernenti:

- (a) i parchi e le aree protette
- (b) la prevenzione di incidenti rilevanti
- (c) la gestione di rifiuti
- (d) la protezione della fauna.

a) Nella sentenza n. 108 la Corte sottolinea che la tutela dell'ambiente si configura come una competenza statale non rigorosamente circoscritta e delimitata, ma connessa e intrecciata con altri interessi e competenze regionali concorrenti, e che, nell'ambito di dette competenze concorrenti, risulta legittima l'adozione di una disciplina regionale maggiormente rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale: la competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze.

Nella sentenza 108 la Corte esamina la legge della Regione Umbria 29 dicembre 2003, n. 23, impugnata per asserita violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in quanto l'art. 5, commi 2, 3 e 5 individua nella Regione il soggetto competente a disciplinare le cave quando le stesse siano all'interno di un parco nazionale o regionale. Più precisamente l'articolo suddetto:

- vieta l'apertura di nuove cave e la riattivazione di cave dismesse all'interno di parchi nazionali e regionali, comprese le aree contigue
- consente, all'interno delle predette aree, interventi di ampliamento o completamento delle cave in esercizio e di reinserimento o recupero ambientale di cave dismesse, fermo restando che non sono consentiti interventi di ampliamento ad eccezione di quelli destinati alla estrazione di pietre ornamentali in corso di attività alla data di entrata in vigore della legge.

La Corte ritiene fondata la questione ed osserva che la legge quadro statale sulle aree protette (legge 6 dicembre 1991, n. 394), nel fissare gli standards di tutela uniformi, con l'art. 11, comma 1, prevede che l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco nazionale è disciplinato con regolamento e, con il successivo comma 3, lettera b), stabilisce che nei parchi nazionali sono vietati l'apertura e l'esercizio di cave, di miniere e di discariche, nonché l'asportazione di minerali.

Dal confronto tra la norma statale interposta in materia di parchi nazionali e la norma regionale impugnata, emerge che le modifiche introdotte, lungi dal disporre una disciplina più rigorosa rispetto ai limiti fissati dal

legislatore statale, derogano in peius agli standards di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale. Né vale addurre una competenza esclusiva regionale in materia di cave a seguito della modifica del titolo V della Costituzione, poiché, nel caso di specie, si è disciplinata la materia delle cave quando le stesse insistano in un parco, e pertanto la materia «cave» va ad intrecciarsi con il valore ambiente. Quando viene toccato tale ultimo valore, la Regione può legiferare solo per fissare limiti più rigorosi di tutela, senza dunque alcuna possibilità di introdurre deroghe al divieto di svolgere nei parchi attività di cava.

D'altro canto, non può sostenersi che non esisterebbe un divieto assoluto di svolgere attività di cava nelle aree protette, tanto che la stessa legge n. 394 del 1991 prevede che tale divieto sia derogabile con il semplice regolamento del Parco, con la conseguenza che se la deroga può essere effettuata da un regolamento, a maggior ragione si potranno effettuare deroghe tramite legge. La tesi è infondata in quanto qui non viene in rilievo il rapporto di gerarchia legge-regolamento, bensì il fatto che la competenza a disciplinare la materia delle deroghe al divieto di cave nel parco è attribuita in via esclusiva, da una legge statale, al regolamento del Parco.

L'illegittimità costituzionale della norma dunque deve individuarsi non già in una presunta inammissibilità di deroghe al divieto di cave nel parco, ma nel fatto che tali deroghe possono essere eventualmente adottate tramite regolamento del Parco. Né si può convenire con la interpretazione secondo la quale il divieto di svolgere attività di cava nelle aree protette si riferisce all'apertura di nuove cave, non anche a quelle in esercizio in base a regolare concessione o dismesse senza che sia stata attuata la riambientazione del relativo sito. Parimenti infondata la tesi regionale per la quale gli interventi di ampliamento sarebbero limitati a quelli destinati alla estrazione di pietre ornamentali, poiché non sono ammissibili deroghe in peggio alla protezione dell'ambiente, senza che si possa distinguere tra «piccole deroghe» (tollerate) e «grandi deroghe» (non tollerate).

La Corte chiarisce che la questione non è, invece, fondata per quanto riguarda i parchi regionali.

Con riferimento alle aree naturali protette regionali, l'art. 22 della legge n. 394 del 1991 dispone che l'adozione di regolamenti delle aree protette, secondo i criteri stabiliti con legge regionale, rientra fra i principi fondamentali per la disciplina di tali aree. La legge regionale impugnata stabilisce in linea di principio il divieto di condurre cave nei parchi regionali, in conformità all'art. 11 della legge n. 394 del 1991, e prevede, in alcune ipotesi ben circoscritte, la possibilità di deroghe a tale divieto.

Il parco regionale, sottolinea la Corte, è tipica espressione dell'autonomia regionale e, a questo proposito, l'art. 23 della legge n. 394 del 1991 stabilisce che il Parco regionale è istituito con legge regionale e determina i principi del regolamento. Il regolamento può anche non essere adottato (art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991), di talché, in sua mancanza, la disciplina delle attività di cava non può che essere quella regionale, poiché altrimenti il Parco regionale non potrebbe usufruire di deroghe al divieto di istituire cave nei parchi (dovendosi fare applicazione

dell'art. 11 della legge n. 394 del 1991, che vieta le cave nel Parco salvo diversa previsione regolamentare).

- b) La sentenza n. 214, nel ribadire che la tutela dell'ambiente, di cui alla lettera s) dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, si configura come una competenza statale sovente connessa ed intrecciata con altri interessi e competenze regionali concorrenti, ha avuto modo di precisare che, nell'ambito di dette competenze concorrenti, risultano legittimi gli interventi posti in essere dalla Regione stessa, nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale in materia ed altresì l'adozione di una disciplina maggiormente rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale.

Con la sentenza n. 214 la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge della Regione Emilia-Romagna 17 dicembre 2003, n. 26 (Disposizioni in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose), nella parte in cui, disciplinando la predisposizione di "piani di emergenza esterni", relativamente agli stabilimenti in cui si impiegano sostanze pericolose, al fine di limitare gli effetti dannosi derivanti da incidenti rilevanti, ne attribuisce la competenza alle Province. In particolare, il remittente sosteneva che la Regione, nell'ambito di una legge organica per la prevenzione degli incidenti rilevanti, non avrebbe tenuto conto dei limiti che incontra la sua potestà legislativa, sconfinando in una materia, quella ambientale, che è di legislazione esclusiva dello Stato.

A giudizio della Corte l'attribuzione alla Provincia, da parte della Regione, con la legge regionale n. 26/2003, di una competenza amministrativa ad essa conferita dall'art. 72 d.lgs. 112/1998, non solo non viola la potestà legislativa dello Stato ma costituisce applicazione di quanto alla Regione consente la stessa legge statale, sia pure in attesa dell'accordo di programma previsto dalla norma statale.

La Corte dopo aver precisato la nozione e la valenza costituzionale della «tutela dell'ambiente», ritiene che la disciplina dei piani di emergenza esterni, che riserva allo Stato il compito di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale (art. 20 del d.lgs. n. 334 del 1999), non esclude la compatibilità con interventi specifici del legislatore regionale.

Per quanto concerne il tema dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, la Corte rileva che l'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 334 del 1999 prevede la predisposizione di piani di emergenza esterni agli stabilimenti a cura del prefetto, d'intesa con le Regioni e gli enti locali interessati, previa consultazione della popolazione, con lo scopo di controllare e circoscrivere gli incidenti già avvenuti, limitare i danni, informare la popolazione, risanare l'ambiente.

L'oggetto del contendere attiene a competenze amministrative, che la legge regionale impugnata ha assegnato alla Provincia, mentre la legge statale le attribuisce al prefetto. A tal fine, la Corte sottolinea che il d.lgs.

n. 334 del 1999 dispone (all'art. 18) che la Regione disciplina, ai sensi dell'art. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998, l'esercizio delle competenze amministrative in materia di incidenti rilevanti, individuando, fra l'altro, le autorità titolari delle funzioni amministrative e dei provvedimenti discendenti dall'istruttoria tecnica e stabilisce le modalità per l'adozione degli stessi. È evidente, allora, che sia la stessa normativa statale a consentire interventi sulle competenze amministrative da parte della legge regionale, e che, pertanto, la norma impugnata non interferisca illegittimamente con la potestà legislativa statale là dove questa prevede la competenza del prefetto (art. 20 del d.lgs. n. 334 del 1999).

In effetti, è lo stesso art. 20, ultimo comma, del d.lgs. n. 334 del 1999 a porre come limite della sua vigenza l'attuazione dell'art. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998, il quale conferisce alla Regione le competenze amministrative in materia - tra l'altro - di adozione di provvedimenti in tema di controllo dei pericoli da incidenti rilevanti, discendenti dall'istruttoria tecnica.

La normativa impugnata non è peraltro operante, come espressamente riconosce la legge regionale n. 26 del 2003 (art. 3, comma 3), dal momento che le funzioni Provinciali relative alla valutazione del rapporto di sicurezza saranno esercitate solo ed a seguito del perfezionamento della procedura di cui all'art. 72, comma 3, del d.lgs. n. 112 del 1998, cioè dopo che sarà perfezionato l'accordo di programma tra Stato e Regione in ordine alla verifica dei presupposti per lo svolgimento delle funzioni, nonché per le procedure di dichiarazione.

- c) Con riferimento alla gestione dei rifiuti, sono stati oggetto di statuizione da parte della Corte la circolazione extra-regionale dei rifiuti (sentenza n. 161) e la gestione dei rifiuti radioattivi (sentenza n. 62).

Nella sentenza n. 161 la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 31 agosto 1995, n. 59, nella parte in cui fa divieto a chiunque conduca nel territorio della Regione Basilicata impianti di smaltimento e/o stoccaggio di rifiuti, anche in via provvisoria, di accogliere negli impianti medesimi rifiuti, diversi da quelli urbani non pericolosi, provenienti da altre regioni o nazioni.

La Corte precisa che il principio dell'autosufficienza locale nello smaltimento dei rifiuti in ambiti territoriali ottimali vale, ai sensi dell'art. 5, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, solo per i rifiuti urbani non pericolosi e non anche per altri tipi di rifiuti, per i quali vige invece il diverso criterio della vicinanza di impianti di smaltimento appropriati, per ridurre il movimento dei rifiuti stessi, correlato a quello della necessità di impianti specializzati per il loro smaltimento. Ed a tale criterio sono stati ritenuti soggetti i rifiuti speciali, definiti (sentenza n. 505 del 2002), sia pericolosi (sentenza n. 281 del 2000) che non pericolosi (sentenza n. 335 del 2001).

La citata legge regionale pone un generale divieto per chiunque conduca nel territorio della Regione Basilicata impianti di smaltimento e/o

stoccaggio di rifiuti, anche in via provvisoria, di accogliere negli impianti medesimi rifiuti provenienti da altre regioni o nazioni.

Tale divieto, se è legittimo con riferimento ai rifiuti urbani non pericolosi, si pone, invece, in contrasto con la Costituzione, nella parte in cui si applica a tutti gli altri tipi di rifiuti di provenienza extraregionale, in quanto invade la competenza esclusiva attribuita allo Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema dall'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, e viola i principi fondamentali della legislazione statale contenuti nel decreto legislativo n. 22 del 1997.

Il divieto, inoltre, impone un vincolo alle Regioni non consentito dall'art. 120, primo comma, della Costituzione, che vieta ogni misura atta ad ostacolare la libera circolazione delle cose e delle persone tra le Regioni (sentenza n. 505 del 2002).

La sentenza n. 62 si pronuncia in materia di scorie nucleari, fornendo importanti precisazioni.

La sentenza accoglie l'impugnativa del Governo avverso tre leggi regionali, rispettivamente delle Regioni Sardegna (legge regionale 3 luglio 2003, n. 8), Basilicata (legge regionale 21 novembre 2003, n. 31) e Calabria (legge regionale 5 dicembre 2003, n. 26), che dichiarano il territorio regionale come territorio «denuclearizzato», precluso al transito ed alla presenza di materiali nucleari provenienti da altri territori.

In primis dichiara l'illegittimità costituzionale delle leggi regionali con le quali Sardegna, Calabria e Basilicata avevano dichiarato come "denuclearizzato" il proprio territorio. Poiché le leggi menzionate tendono a disciplinare in modo preclusivo di ogni altro intervento la presenza e lo stesso transito, nel territorio regionale, di sostanze radioattive, per la Corte è palese l'invasione della competenza esclusiva attribuita allo Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché la violazione del vincolo generale imposto alle Regioni dall'art. 120, primo comma, Cost., che vieta ogni misura atta a ostacolare la libera circolazione delle cose e delle persone fra le Regioni.

La Corte dichiara l'incostituzionalità della legge regionale della Basilicata, in ordine alla quale la Corte sottolinea che non può essere invocato, a difesa della legge, un potere di intervenire a difesa della salute con misure più rigorose di quelle fissate dallo Stato, poiché la Regione non può in ogni caso adottare misure che pregiudichino, insieme con altri interessi di rilievo nazionale, lo stesso interesse alla salute in un ambito più vasto, come accadrebbe se si ostacolasse la possibilità di smaltire correttamente i rifiuti radioattivi.

Per le stesse ragioni viene dichiarata la incostituzionalità della legge regionale della Calabria impugnata.

In secondo luogo la Corte esamina l'impugnativa della Regione Basilicata avverso il decreto legge 14 novembre 2003, n. 314, nel testo risultante dalla legge di conversione 24 dicembre 2003, n. 368, dove si prevede che:

- la sistemazione in sicurezza dei rifiuti radioattivi, degli elementi di combustibile irraggiati e dei materiali nucleari, ivi inclusi quelli rivenienti dalla disattivazione delle centrali elettronucleari e degli impianti di ricerca e di fabbricazione del combustibile, sia effettuata presso il Deposito nazionale, riservato ai soli rifiuti di III categoria, che costituisce «opera di difesa militare di proprietà dello Stato»;
- il sito sia individuato entro un anno dal Commissario straordinario nominato ai sensi dell'art. 2, sentita l'apposita Commissione tecnico-scientifica, e previa intesa in sede di conferenza unificata Stato-Regioni-autonomie locali, ovvero, in mancanza del raggiungimento dell'intesa entro il termine stabilito, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previa deliberazione del Consiglio dei ministri (art. 1, comma 1).

La ricorrente lamenta la violazione delle competenze legislative della Regione in materia di tutela della salute, protezione civile e governo del territorio, nonché dei principi costituzionali di sussidiarietà e leale collaborazione tra Stato e Regioni.

La Corte dichiara la questione parzialmente fondata.

La competenza statale in tema di tutela dell'ambiente è tale da offrire - secondo la Corte - piena legittimazione ad un intervento legislativo volto a realizzare un impianto necessario per lo smaltimento dei rifiuti radioattivi, oggi conservati in via provvisoria in diversi siti, ma destinati a trovare una loro collocazione definitiva che offra tutte le garanzie necessarie sul piano della protezione dell'ambiente e della salute.

La concomitante possibilità per le Regioni di intervenire, anche perseguendo finalità di tutela ambientale, non comporta che lo Stato debba necessariamente limitarsi, allorché individui l'esigenza di interventi di questa natura, a stabilire solo norme di principio, lasciando sempre spazio ad una ulteriore normativa regionale.

Ad avviso della Corte la localizzazione e la realizzazione di un unico impianto destinato a consentire lo smaltimento dei rifiuti radioattivi potenzialmente più pericolosi, esistenti o prodotti sul territorio nazionale, costituiscono compiti il cui esercizio unitario può richiedere l'attribuzione della competenza ad organi statali.

Tuttavia - come già evidenziato nella sentenza n. 303 del 2003 - quando gli interventi dello Stato, in vista di interessi unitari di tutela ambientale, concernono l'uso del territorio, ed in particolare la realizzazione di opere e di insediamenti atti a condizionare in modo rilevante lo stato e lo sviluppo di singole aree, "l'intreccio, da un lato, con la competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio, oltre che con altre competenze regionali, dall'altro lato con gli interessi delle popolazioni insediate nei rispettivi territori, impone che siano adottate modalità di attuazione degli interventi medesimi che coinvolgano le Regioni sul cui territorio gli interventi sono destinati a realizzarsi."

I procedimenti configurati dal decreto legge impugnato concernono:

- 1) l'individuazione del sito in cui collocare il Deposito (e dunque la scelta dell'area più idonea sotto il profilo tecnico ed in relazione ad ogni altra circostanza rilevante);
- 2) la localizzazione e la realizzazione dell'impianto.

Sotto il primo profilo la Corte ravvisa la correttezza del coinvolgimento, che il decreto legge attua, delle Regioni e delle autonomie locali nel loro insieme, attraverso la Conferenza unificata Stato-Regioni-autonomie locali, chiamata a cercare l'intesa sulla individuazione del sito. Naturalmente, ove l'intesa non venga raggiunta, lo Stato deve essere posto in condizioni di assicurare egualmente la soddisfazione dell'interesse unitario coinvolto, di livello ultraregionale. Pertanto, in caso di mancata intesa, la individuazione del sito è rimessa ad un provvedimento adottato dal Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri, e dunque col coinvolgimento del massimo organo politico-amministrativo, che assicura il livello adeguato di relazione tra organi centrali e autonomie regionali costituzionalmente garantite.

Sotto il secondo profilo la Corte evidenzia che "l'interesse territoriale da prendere in considerazione ed a cui deve essere offerta, sul piano costituzionale, adeguata tutela, è quello della Regione nel cui territorio l'opera è destinata ad essere ubicata. A questo livello, il semplice coinvolgimento della Conferenza unificata, il cui intervento non può sostituire quello, costituzionalmente necessario, della singola Regione interessata (cfr. sentenze n. 338 del 1994, n. 242 del 1997, n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004).

Da questo punto di vista, la disciplina recata dal decreto legge impugnato è carente, poiché prevede che alla «validazione» del sito provveda il Consiglio dei ministri, sulla base degli studi della Commissione tecnico-scientifica, e sentiti i soli pareri di enti nazionali.

È dunque necessario, al fine di ricondurre tali previsioni a conformità alla Costituzione, che siano previste forme di partecipazione al procedimento della Regione interessata, fermo restando che, per il caso di dissenso irrimediabile, possono essere previsti meccanismi di deliberazione definitiva da parte di organi statali, con adeguate garanzie procedurali.

Nel comma 2, primo periodo, dell'art. 2, è invece presente una garanzia, pur minima, della Regione nel prevedere che il Commissario straordinario è autorizzato ad adottare, anche in sostituzione dei soggetti competenti, tutti i provvedimenti e gli atti di qualsiasi natura necessari alla progettazione, all'istruttoria, all'affidamento e alla realizzazione del Deposito nazionale, con le modalità di cui all'articolo 13 del decreto legge 25 marzo 1997, n. 67

In effetti, il comma 4, secondo periodo, di detto art. 13 prevede che, ove il Commissario, decorso un termine per l'adozione degli atti necessari da parte delle amministrazioni competenti, provveda in sostituzione, in caso di competenza regionale, i provvedimenti siano comunicati al Presidente della Regione, il quale, entro quindici giorni, può disporre la sospensione, anche provvedendo diversamente.

Per quanto attiene alle procedure per la messa in sicurezza e lo stoccaggio dei rifiuti radioattivi di I e II categoria, cui provvede, ai sensi dell'art. 3, comma 1-bis, il Presidente del Consiglio con proprio decreto, vale osservare che per tale messa in sicurezza «si applicano le procedure tecniche e amministrative di cui agli articoli 1 e 2» del decreto (fatta eccezione per quelle speciali previste dalla legge n. 443 del 2001 e dal d.lgs. n. 190 del 2002).

Pertanto, anche a seguito della dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 2, a tali procedure vengono ad essere estese le garanzie previste per quelle relative al Deposito nazionale.

- d) La Corte costituzionale ha reso, nel 2005, due decisioni che hanno ad oggetto la disciplina dell'attività venatoria.

Con la sentenza n. 391 la Corte si pronuncia nuovamente su una legge regionale che dilata i limiti temporali del prelievo venatorio, dichiarando l'illegittimità dell'articolo unico della legge della Regione Puglia 25 agosto 2003, n. 15 (Modifica della legge regionale 13 agosto 1998, n. 27 - Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per la regolamentazione dell'attività venatoria).

Il Governo ha contestato l'estensione della fascia oraria di esercizio dell'attività venatoria nel territorio regionale avente ad oggetto la selvaggina d'acqua fino ad un'ora dopo il tramonto del sole, per il contrasto di tale disposizione con l'art. 18, c. 7, della l. n. 157/1992, che delimita temporalmente il periodo in cui è autorizzata la caccia: da un'ora prima del sorgere del sole fino al tramonto, con la sola eccezione dell'abbattimento selettivo degli ungulati per massimo un'ora dopo il tramonto. Ad avviso del ricorrente, procrastinando oltre il termine ultimo previsto dalla legge statale la chiusura del periodo venatorio giornaliero relativo ai volatili che dipendono ecologicamente dalle zone umide, la legge regionale avrebbe inciso sul nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica. Per la difesa erariale, inoltre, il mancato rispetto degli standards di tutela uniforme dettati dalla citata disciplina nazionale si pone in contrasto con l'art. 117, c. 2, lett. s), Cost. che, per la fissazione di tali livelli di tutela, ritiene necessario l'intervento in via esclusiva della potestà legislativa statale. Ribadendo un orientamento già espresso in passato, la Corte ha giudicato la delimitazione temporale del prelievo venatorio nonché la previsione del termine giornaliero disposte dal menzionato art. 18 della legge n. 157/1992 volte "ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, corrispondendo quindi, sotto questo aspetto, all'esigenza di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema il cui soddisfacimento l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato, in particolare mediante la predisposizione di standard minimi di tutela della fauna" (sentenza n. 311 del 2003). Per tali ragioni, poiché il prolungamento fino ad un'ora dopo il tramonto del termine di chiusura del periodo venatorio giornaliero relativo agli acquatici da appostamento in prossimità di masse d'acqua stagnanti o corrente,

compromette il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, la norma contenuta nell'impugnata legge regionale è ritenuta costituzionalmente illegittima.

Con la sentenza n. 393 la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità dell'art. 3 della legge della Regione Umbria 29 luglio 2003, n. 17 (Ulteriore modificazione della legge regionale 17 maggio 1994, n. 14 - Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio). Detta disposizione, anticipa, per alcune specie, i termini per il prelievo faunistico venatorio al primo settembre di ciascun anno, derogando il disposto della legge statale n. 157/1992 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che prevede all'art. 18 specifici archi temporali per la cacciabilità delle diverse specie).

La disposizione impugnata prevede che «la Giunta regionale, sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica e previo parere della competente commissione consiliare permanente, approva il calendario venatorio, recante disposizioni relative ai tempi, ai luoghi e ai modi della caccia, disponendone la pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione entro il 15 giugno di ogni anno. Il calendario venatorio, ove ricorrano le condizioni di cui all'articolo 18, comma 2 della legge 11 febbraio 1992, n. 157, può consentire il prelievo venatorio di determinate specie dal primo giorno utile di settembre, stabilendone le modalità».

Ad avviso del ricorrente, la novella abroga implicitamente il riferimento a tali archi temporali contenuto nella menzionata legge regionale n. 14/1994, senza rispettare le condizioni previste dall'art. 18, c. 2, il quale autorizza le Regioni ad apportare specifiche modifiche ai termini iniziale e finale, esclusivamente nell'osservanza di taluni limiti: a) presenza di una motivazione in relazione a specifiche situazioni e necessità locali; b) redazione di un piano faunistico adeguato, che deve accompagnare le eventuali deroghe conferendovi carattere di razionalità e pianificazione; c) rispetto in ogni caso degli archi temporali massimi, previsti dal c. 1 dell'art. 18 della legge nazionale.

Secondo la Corte, diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente, tale formulazione non esclude, in realtà, il rinvio alle procedure, alle condizioni ed ai limiti previsti dall'art. 18, comma 2, della legge n. 157/1992. Pertanto, la norma regionale non si discosta da quanto previsto dalla norma statale, la quale fissa uno standard minimo di tutela della fauna, giacché l'autorizzazione all'esercizio dell'attività venatoria in periodi diversi da quelli previsti dall'art. 18, comma 1, della legge n. 157 del 1992 deve comunque ritenersi subordinata, anche nella Regione Umbria, alla integrale applicazione della disciplina dettata dal secondo comma del medesimo articolo.

Per il ricorrente la normativa impugnata avrebbe violato anche l'art. 117, c. 1, Cost., che impone alle leggi sia statali sia regionali l'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario: più precisamente, la garanzia di uno standard minimo di tutela ai fini della sopravvivenza e della riproduzione delle specie, stante l'impossibilità di fissare date precise per i

calendari venatori a causa delle differenze geografiche e naturalistiche degli stati membri.

Per il giudice delle leggi, invece, la disposizione regionale contestata non risulta inottemperante rispetto agli obblighi comunitari in materia, poiché essa, mediante il richiamo espresso all'art. 18, c. 2, della l. n. 157/1992, si pone in conformità con la disciplina statale che della direttiva citata costituisce attuazione

#### 14.1 Tutela [...] dei beni culturali

La disciplina della «cultura» - come è il caso per altri settori dell'ordinamento - viene ripartita sotto diversi titoli competenziali: di seguito è presa in rassegna la sentenza n. 232, anche per le distinzioni dei concetti di «tutela» e di «valorizzazione» dei beni culturali che sono in essa analizzati.

Con tale pronuncia la Corte si è pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale degli artt. 40 e 50, comma 8, lettera c) della legge della Regione Veneto 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio).

In primis viene dichiarata infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40 il quale attribuisce al piano di assetto territoriale (PAT), con riguardo ai centri storici, la determinazione sia delle categorie in cui devono essere raggruppati i manufatti e gli spazi liberi esistenti, sia dei valori di tutela in funzione degli specifici contesti da salvaguardare nonché, per ogni categoria, l'individuazione degli interventi, delle destinazioni d'uso ammissibili e dei margini di flessibilità consentiti dal piano degli interventi (PI).

Per lo Stato ricorrente siffatte disposizioni sono lesive delle attribuzioni statali in materia di tutela dei beni culturali, le quali, essendo esclusive, comprendono anche la potestà regolamentare, rilevandosi altresì che nella tutela dei beni culturali rientra anzitutto il potere di riconoscere i beni culturali come tali.

Secondo il giudice delle leggi, invece, stabilire che - previa analisi dei manufatti e degli spazi liberi ed individuazione delle loro pertinenze - sia il PAT a determinare i livelli di tutela e le modalità di utilizzazione dei beni culturali esistenti nei centri storici, non ravvisa una violazione della normativa statale in tema di tutela dei beni culturali. Infatti - precisa la Corte - la tutela dei beni culturali, inclusa nel secondo comma dell'art. 117 Cost. sotto la lettera s) tra quelle di competenze legislative esclusiva dello Stato, "è una materia che condivide con altre alcune peculiarità. Essa ha un proprio ambito materiale, ma nel contempo contiene l'indicazione di una finalità da perseguire in ogni campo in cui possano venire in rilievo beni culturali. Essa costituisce anche una materia-attività, come la Corte l'ha già definita (cfr. sentenza n. 26 del 2004), condividendo alcune caratteristiche con la tutela dell'ambiente, non a caso ricompresa sotto la stessa lettera s) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione. In entrambe assume rilievo il profilo teleologico della disciplina".

La Corte sottolinea che, mentre non è discutibile che i beni immobili di valore culturale caratterizzano e qualificano l'ambiente (specie dei centri storici, cui la norma impugnata si riferisce), ha rilievo anche l'attribuzione della valorizzazione dei beni culturali alla competenza concorrente di Stato e Regioni.

Ai fini del discrimine delle competenze, ma anche del loro intreccio nella disciplina dei beni culturali, elementi di valutazione si traggono dalle norme del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e paesaggistici), dove si ribadisce l'esigenza dell'esercizio unitario delle funzioni di tutela dei beni culturali e, nel contempo, si stabilisce che siano non soltanto lo Stato, ma anche le Regioni, le città metropolitane, le province ed i comuni ad assicurare e sostenere la conservazione del patrimonio culturale ed a favorirne la pubblica fruizione e la valorizzazione.

A rendere evidente la connessione della tutela e valorizzazione dei beni culturali con la tutela dell'ambiente sono anche le lettere f) e g) del comma 4 dell'art. 10 del suindicato codice, le quali elencano, tra i beni culturali, le ville, i parchi, i giardini, le vie, le piazze, ed in genere gli spazi aperti urbani di interesse artistico o storico.

Con riguardo a tale ultimo rilievo è anche sotto altro, più specifico, aspetto che viene in evidenza la competenza regionale. La materia del governo del territorio, comprensiva dell'urbanistica e dell'edilizia (v. sentenze n. 362 del 2003 e n. 196 del 2004), rientra tra quelle di competenza legislativa concorrente. Spetta perciò alle Regioni, nell'ambito dei principi fondamentali determinati dallo Stato, stabilire la disciplina degli strumenti urbanistici.

Ora, non v'è dubbio che tra i valori che gli strumenti urbanistici devono tutelare abbiano rilevanza non secondaria quelli artistici, storici, documentari e comunque attinenti alla cultura nella polivalenza di sensi del termine. Non si può dubitare, ad esempio, che disposizioni le quali, a qualsiasi livello, limitino l'inquinamento atmosferico o riducano, disciplinando la circolazione stradale, le vibrazioni, tutelino l'ambiente ed insieme, se esistenti, gli immobili o i complessi immobiliari di valore culturale.

Nelle materie in cui ha primario rilievo il profilo finalistico della disciplina, la coesistenza di competenze normative rappresenta la generalità dei casi. Ed è significativo che la Costituzione abbia stabilito che nella materia dei beni culturali la legge statale preveda forme di intesa e coordinamento tra Stato e Regioni (art. 118, terzo comma).

Concludendo, la Corte rileva che la norma regionale impugnata non è invasiva della sfera di competenza statale, in quanto la disciplina regionale è in funzione di una tutela non sostitutiva di quella statale, bensì diversa ed aggiuntiva, da assicurare nella predisposizione della normativa di governo del territorio.

La legge regionale non stabilisce nuovi criteri di identificazione dei beni culturali ai fini del regime proprio di questi nell'ambito dell'ordinamento statale, bensì prevede che nella disciplina del governo del territorio - e quindi per quanto concerne le peculiarità di questa - si tenga conto non soltanto dei beni culturali identificati secondo la normativa statale, ma eventualmente anche di altri, purché però essi si trovino a far parte di un territorio avente una propria conformazione e una propria storia (v. sentenza n. 94 del 2003).

Riguardo alla supposta violazione dell'art. 50 comma 8, lettera c), della legge citata, la Corte, nella pronuncia in rassegna, dichiara l'illegittimità costituzionale dello stesso. La disposizione prevede la possibilità che i Piani regolatori generali definiscano distanze minori di quelle stabilite nell'art. 9 del

d.m. n. 1444 del 1968, "nelle zone territoriali omogenee B e C1, qualora, fermo restando per le nuove costruzioni il rispetto delle distanze dal confine previste dal piano regolatore generale che comunque non possono essere inferiori a cinque metri, gli edifici esistenti antistanti a quelli da costruire siano stati realizzati legittimamente ad una distanza dal confine inferiore".

La Corte specifica che le Regioni devono esercitare le loro funzioni nel rispetto dei principi della legislazione statale, "in quanto titolari di competenza concorrente e non residuale riguardo ad una materia che, relativamente alla disciplina delle distanze, interferisce con altra di spettanza esclusiva dello Stato".

In materia di distanze tra fabbricati costituisce principio fondamentale, fissato in epoca risalente ma ancora di recente ribadito, quello secondo cui che la distanza minima sia determinata con legge statale, mentre in sede locale, nei limiti della ragionevolezza, possono essere fissati limiti maggiori.

Inoltre l'ordinamento statale consente deroghe alle distanze minime con normative locali, purché però tali deroghe siano previste in strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio. Tali principi si ricavano dall'art. 873 cod. civ. e dall'ultimo comma dell'art. 9 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444, emesso ai sensi dell'art. 41-quinquies della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (introdotto dall'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), avente efficacia precettiva e inderogabile, secondo un principio giurisprudenziale consolidato.

I suddetti limiti alla possibilità di fissare distanze inferiori a quelle previste dalla normativa statale trovano la loro ragione nel rilievo che "le deroghe, per essere legittime, devono attenere agli assetti urbanistici e quindi al governo del territorio e non ai rapporti tra vicini isolatamente considerati in funzione degli interessi privati dei proprietari dei fondi finitimi".

La norma regionale censurata, invece, non risponde ai menzionati requisiti di legittimità.