

# LUCIA DE BERNARDIN

## RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SULLE MATERIE DEL NUOVO ART.117 DELLA COSTITUZIONE (NOVEMBRE 2001-OTTOBRE 2004)

### 1) INTRODUZIONE

La presente rassegna si prefigge lo scopo scrutinare la giurisprudenza costituzionale avente ad oggetto le “materie” del nuovo art.117 Cost. A tal scopo sono state selezionate le pronunce della Corte costituzionale in cui si è tentato di definire il contenuto degli elenchi di cui al secondo e terzo comma dell’art.117 Cost., nonché di capire quali siano le materie oggetto di legislazione esclusiva/residuale delle Regioni ai sensi del quarto comma dell’articolo stesso.

A tal fine sono state selezionate e prese in considerazione tre tipologie di pronunce. In primo luogo, quelle in cui la Corte ha fornito una vera e propria definizione della materia, suscettibile di applicazione generalizzata. In questi casi la giurisprudenza costituzionale fornisce una volta per tutte criteri per orientare l’interprete nell’individuazione della reale estensione delle diverse materie dell’art.117 Cost.

In secondo luogo, sono state selezionate la pronunce in cui la Corte ha stabilito sotto quale voce dovesse essere inserito un determinato oggetto materiale portato alla sua attenzione. Tali pronunce, seppur meno significative delle prime in quanto a riferimenti per fornire all’interprete un parametro certo al quale attenersi, sono comunque interessanti per rendersi conto della casistica del contenzioso fra Stato e Regioni che si è scatenato dopo la riforma del Titolo V.

Infine, sono state prese in considerazione – e rubricate sotto le rispettive voci – anche le pronunce con cui la Corte ha rigettato questioni di costituzionalità affermando che l’oggetto portato alla sua attenzione non faceva parte di una determinata materie. Anche queste decisioni, seppur *a contrario*, possono essere utili per capire quale sia il reale ambito di estensione delle materie novellate.

Si è tentato per quanto possibile di riprodurre i passaggi salienti della pronunce costituzionali in modo da corrompere il meno possibile l’intendimento della Corte, anche se inevitabilmente l’aver estrapolato dal contesto alcuni passaggi rischia di averne alterato alcune sfumature. Si invita pertanto il lettore a consultare le pronunce che risultassero interessanti per verificare di persona le parole dei giudici costituzionali.

Sono state prese in considerazione tutte le pronunce della Corte occorse nei primi tre anni della riforma (da novembre 2001 fino agli ultimi depositi di ottobre 2004). Sono pertanto riportati tanto i conflitti di attribuzione quanto le questioni dei legittimità, senza distinzione in quanto intento dello scrutinio è stato quello di individuare elementi utili per dare un contenuto alle diverse competenze legislative di cui sono titolari Stato e Regioni.

Non sono state considerate le pronunce in cui il giudice delle leggi ha utilizzato come parametro il vecchio testo dell’art.117 Cost., in quanto le indicazioni ivi contenute non sono pertinenti allo scopo di capire quale sia il contenuto materie nel nuovo testo costituzionale.

Altresì non sono state prese in considerazione le pronunce aventi ad oggetto Statuti di Regioni ad autonomia differenziata. Questo perché tendenzialmente le peculiarità degli Statuti speciali non consentono di trarre conclusioni di carattere generale suscettibili di fornire materiale di riflessione più ampia rispetto al singolo caso concreto. Pertanto, sono stati riportati soltanto alcuni sporadici casi in cui le riflessioni della Corte su uno Statuto speciale sono astrattamente riferibili a tutte le Regioni italiane.

Lo spoglio è stato operato manualmente, tramite la lettura sistematica della Gazzetta Ufficiale, 1<sup>a</sup> serie speciale e avrebbe la pretesa di fornire un panorama completo ed esaustivo della giurisprudenza costituzionale sulle nuove materie del Titolo V. Tuttavia, l’Autore è consapevole dei

marginari di errore si rischia di incorre in qualsiasi lavoro scientifico e si scusa fin d'ora per eventuali dimenticanze o imprecisioni.

## 2) MATERIE DI COMPETENZA ESCLUSIVA STATALE

### **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 (lettera a) )**

In tema di competenza statale sulla politica estera, va ricordata una pronuncia con cui la Corte ha respinto un ricorso regionale che lamentava la circostanza che nella disciplina statale di attuazione della riforma (c.d. Legge La Loggia<sup>1</sup>) non prevedeva adeguati meccanismi partecipativi per i rappresentanti regionali alla fase ascendente comunitaria. Secondo le Regioni ricorrenti pretendevano che quando l'oggetto della disciplina comunitaria riguarda materie di competenza esclusiva/residuale statale la delegazione italiana dovrebbe essere composta esclusivamente da delegati regionali. La Corte ha invece ritenuto che tale rivendicazione «contrasta con la perdurante competenza statale in tema di relazioni internazionali e con l'Unione europea (di cui all'art. 117, comma secondo, lettera a, comma terzo e comma quinto), a prescindere dai settori materiali coinvolti»<sup>2</sup>.

Per converso, la Corte ha rigettato un ricorso statale avente ad oggetto un accordo fra una Regione italiana e una austriaca che avrebbe violato la competenza statale in materia di politica estera e rapporti internazionali in quanto «dallo stesso atto introduttivo del presente giudizio risulta infatti chiaramente che l'accordo di cui si chiede l'annullamento non travalica i limiti imposti dalla Costituzione in materia di politica estera riservata allo Stato, trattandosi di un atto chiaramente e strettamente finalizzato a dare attuazione ad un programma comunitario di cooperazione transfrontaliera»<sup>3</sup>. La mera attuazione di programmi comunitari da parte delle Regioni non violerebbe, dunque, la competenza statale in analisi.

### **DIFESA E FORZE ARMATE (lettera d) )**

Secondo la Corte La competenza statale in materia di “difesa e forze armate” comprende anche la disciplina del servizio civile. La legittimazione statale a legiferare in materia di servizio civile farebbe parte del dovere del cittadino di difesa della patria che avrebbe «una estensione più ampia dell'obbligo di prestare servizio militare. Come già affermato da questa Corte, infatti, il servizio militare ha una sua autonomia concettuale e istituzionale rispetto al dovere *ex art. 52*, primo comma, della Costituzione, che può essere adempiuto anche attraverso adeguate attività di impegno sociale non armato (...). È proprio nel dovere di difesa della Patria, di cui il servizio militare e il servizio civile costituiscono forme di adempimento volontario, che i due servizi trovano la loro matrice unitaria, come dimostrano anche le numerose analogie con la posizione dei militari in ferma volontaria»<sup>4</sup>. Questa ricostruzione della natura del servizio civile «si riflette sulla individuazione del titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento statale che, con specifico riferimento al d.lgs. n. 77 del 2002, può essere rinvenuto nell'art. 117, secondo comma, lettera d), della Costituzione, che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato non solo la materia “forze armate” ma anche la “difesa”. Quest'ultima previsione deve essere letta alla luce delle evoluzioni normative e giurisprudenziali che già avevano consentito di ritenere che la “difesa della Patria” non si risolvesse soltanto in attività finalizzate a contrastare o prevenire una aggressione esterna, potendo comprendere anche attività di impegno sociale non armato (...). Accanto alla difesa “militare”, che

<sup>1</sup> Legge 5 giugno 2003, n.131, art.5, co.1°.

<sup>2</sup> Sentenza 19 luglio 2004, n.239, *Cons. dir.*5.

<sup>3</sup> Sentenza 22 luglio 2004, n.258, *Cons. dir.*6.

<sup>4</sup> Sentenza 16 luglio 2004, n.228, *Cons. dir.*3.

è solo una forma di difesa della Patria, può ben dunque collocarsi un'altra forma di difesa, per così dire, "civile", che si traduce nella prestazione dei già evocati comportamenti di impegno sociale non armato»<sup>5</sup>.

Questa riserva statale «a disciplinare il servizio civile nazionale, forma di adempimento del dovere di difesa della Patria, non comporta però che ogni aspetto dell'attività dei cittadini che svolgono detto servizio ricada nella competenza statale. Vi rientrano certamente gli aspetti organizzativi e procedurali del servizio. Questo, in concreto, comporta lo svolgimento di attività che investono 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»<sup>6</sup>. Nell'ambito del servizio civile nazionale, le Regioni sono comunque titolari di funzioni di carattere organizzativo<sup>7</sup>.

## **MONETA, TUTELA DEL RISPARMIO E MERCATI FINANZIARI; TUTELA DELLA CONCORRENZA; SISTEMA VALUTARIO; SISTEMA TRIBUTARIO E CONTABILE DELLO STATO; PEREQUAZIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE (lettera e) )**

### **A) TRIBUTI REGIONALI**

In parecchie occasioni la Corte ha avuto modo di pronunciarsi sui "tributi regionali" precisando un concetto importante: quello secondo cui i tributi istituiti con legge statale non possono essere considerati regionali nonostante le Regioni ne curino la riscossione e la gestione.

A tale proposito rilevano una serie di pronunce in materia di IRAP in cui la Corte ha osservato come «la circostanza che l'imposta sia stata istituita con legge statale e che alle regioni a statuto ordinario, destinatarie del tributo, siano espressamente attribuite competenze di carattere solo attuativo, rende palese che l'imposta stessa – nonostante la sua denominazione – non può considerarsi "tributo proprio della regione", nel senso in cui oggi tale espressione è adoperata dall'art. 119, secondo comma, della Costituzione, essendo indubbio il riferimento della norma costituzionale ai soli tributi istituiti dalle regioni con propria legge, nel rispetto dei principi del coordinamento con il sistema tributario statale»<sup>8</sup>. In sostanza secondo la Corte sono tributi regionali solo quelli istituiti con legge regionale e «ne discende che, allo stato, la disciplina sostanziale dell'imposta non è divenuta (...) oggetto di legislazione concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ma rientra tuttora nella esclusiva competenza dello Stato in materia di tributi erariali, secondo quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera e)»<sup>9</sup>.

Un secondo gruppo di pronunce in cui la Corte affronta il tema dei tributi regionali e ribadisce che sono tali solo quelle istituiti con legge regionale riguarda le tasse automobilistiche, per le quali «alle regioni a statuto ordinario è stato attribuito dal legislatore statale il gettito della tassa, unitamente all'attività amministrativa connessa alla sua riscossione, nonché un limitato potere di variazione dell'importo originariamente stabilito con decreto ministeriale, restando invece ferma la competenza esclusiva dello Stato per ogni altro aspetto della disciplina sostanziale della tassa stessa»<sup>10</sup>. E pertanto «nemmeno la tassa automobilistica può, dunque, allo stato, qualificarsi "tributo proprio della regione", nel senso oggi fatto proprio dall'art. 119, secondo comma, Cost., e conseguentemente va escluso che la Regione Piemonte abbia il potere di disporre esenzioni dalla tassa ovvero di modificare i termini di prescrizione del relativo accertamento, rientrando la relativa

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> La Corte ha altresì accennato alla possibilità che le Regioni istituiscano un proprio servizio civile, per il quale si rinvia alla trattazione delle materie di competenza residuale/esclusiva delle Regioni.

<sup>8</sup> Sentenza 26 settembre 2003, n.296, *Cons. dir.2.*

<sup>9</sup> *Ibid.* La Corte si è espressa sostanzialmente negli stessi termini nella: Sentenza 19 luglio 2004, n.241, *Cons. dir.2.*

<sup>10</sup> Sentenza 26 settembre 2003, n.296, *Cons. dir.2.1.*

materia nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi del citato art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione»<sup>11</sup>. È dunque incostituzionale una disposizione di legge regionale che «modificando la disciplina dei termini per l'accertamento del tributo, in senso oltretutto lesivo del legittimo affidamento dei cittadini nel rapporto con l'amministrazione finanziaria, viola tale esclusiva competenza statale»<sup>12</sup>. In sintesi, la tassa automobilistica «non può oggi definirsi come “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 “istituita” dalle regioni.»<sup>13</sup> Sul tema dei tributi regionali e dell'autonomia finanziaria regionale la Corte ha esortato lo Stato ad intervenire per definire il quadro entro il quale si dovranno muovere le legislazioni regionali ai sensi dell'art.119 Cost. in quanto «l'attuazione di tale norma costituzionale richiede il preventivo intervento del legislatore statale, che detti principi e regole di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»<sup>14</sup>. La circostanza che lo Stato non sia ancora intervenuto con una propria legislazione e che le Regioni non abbiano ancora istituito veri e propri tributi regionali non esclude che «lo Stato può e deve agire in conformità al nuovo riparto di competenze e alle nuove regole, disponendo i trasferimenti senza vincoli di destinazione specifica, o, se del caso, passando attraverso il filtro dei programmi regionali, coinvolgendo dunque le Regioni interessate nei processi decisionali concernenti il riparto e la destinazione dei fondi, e rispettando altresì l'autonomia di spesa degli enti locali»<sup>15</sup>. In sostanza, anche se il meccanismo di autofinanziamento delle Regioni non funziona ancora, lo Stato nell'esercizio del suo compito di coordinamento della finanza deve comunque attenersi ai nuovi principi costituzionali e si deve astenere dal porre vincoli di destinazione alle risorse finanziarie trasferite alle Regioni.

## B) TUTELA DELLA CONCORRENZA

Nell'ambito del rapporto fra lo Stato e il mercato, la Corte è stata adita per chiarire se lo Stato abbia ancora a sua disposizione strumenti per intervenire direttamente sul mercato o se, al contrario, le sue funzioni si esauriscano, ormai, nel promuovere e assecondare l'attività delle autonomie.

A tal fine, la Corte a tal fine ha operato una ricostruzione organica della nozione di “concorrenza” la quale «dal punto di vista del diritto interno, (...) non può non riflettere quella operante in ambito comunitario, che comprende interventi regolativi, la disciplina antitrust e misure destinate a promuovere un mercato aperto e in libera concorrenza. Quando l'art. 117, secondo comma, lettera e), affida alla potestà legislativa esclusiva statale la tutela della concorrenza, non intende certo limitarne la portata ad una sola delle sue declinazioni di significato. Al contrario, proprio l'aver accorpato, nel medesimo titolo di competenza, la moneta, la tutela del risparmio e dei mercati finanziari, il sistema valutario, i sistemi tributario e contabile dello Stato, la perequazione delle risorse finanziarie e, appunto, la tutela della concorrenza, rende palese che quest'ultima costituisce una delle leve della politica economica statale e pertanto non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali»<sup>16</sup>. Non è stata accolta la «distinzione di competenze legislative tra Stato e Regioni in ordine rispettivamente a misure di “tutela” o a misure di “promozione della concorrenza”, dal momento che la indicata configurazione della concorrenza ha una portata così ampia da legittimare interventi dello Stato volti sia a promuovere, sia a proteggere l'assetto concorrenziale del mercato»<sup>17</sup>.

---

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Sentenza 15 ottobre 2003, n.311, *Cons. dir.*3.1.

<sup>14</sup> Sentenza 16 gennaio 2004, n.16, *Cons. dir.*6.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Sentenza 13 gennaio 2004, n.14, *Cons. dir.*4.

<sup>17</sup> Sentenza 27 luglio 2004, n.272, *Cons. dir.*3.

L'importanza di queste affermazioni risiede nella nozione "dinamica" di tutela della concorrenza propugnata dalla Corte che consente allo Stato di agire anche attivamente in maniera trasversale in vari settori dell'ordinamento. D'altro canto, il giudice delle leggi è consapevole del fatto che una simile nozione «non presenta i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti, [che] rischierebbe di vanificare lo schema di riparto dell'art. 117 Cost., che vede attribuite alla potestà legislativa residuale e concorrente delle Regioni materie la cui disciplina incide innegabilmente sullo sviluppo economico»<sup>18</sup>. È perciò necessario individuare meccanismi per mantenere gli interventi statali nei limiti dello spirito della Costituzione, dato che «l'inclusione di questa competenza statale nella lettera e) dell'art. 117, secondo comma, Cost., evidenzia l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese; strumenti che, in definitiva, esprimono un carattere unitario e, interpretati gli uni per mezzo degli altri, risultano tutti finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico. L'intervento statale si giustifica, dunque, per la sua rilevanza macroeconomica: solo in tale quadro è mantenuta allo Stato la facoltà di adottare sia specifiche misure di rilevante entità, sia regimi di aiuto ammessi dall'ordinamento comunitario (fra i quali gli aiuti *de minimis*), purché siano in ogni caso idonei, quanto ad accessibilità a tutti gli operatori ed impatto complessivo, ad incidere sull'equilibrio economico generale»<sup>19</sup>.

Discende dalla suddetta ricostruzione che la misura dell'intervento statale legittimo assume connotati elastici e fluidi, circostanza che si riverbera sul tipo di controllo eseguito dalla Corte. Quest'ultima non può valutare «in concreto la rilevanza degli effetti economici derivanti dalle singole previsioni di interventi statali in materia: stabilire cioè se una determinata regolazione abbia effetti così importanti sull'economia di mercato, da postulare misure di tutela della concorrenza, tali da trascendere l'ambito regionale; quello che invece non può sottrarsi al sindacato di costituzionalità è il fatto che i vari "strumenti di intervento siano disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi" (sentenza n. 14 del 2004). Il criterio della proporzionalità e dell'adeguatezza appare quindi essenziale per definire l'ambito di operatività della competenza legislativa statale attinente alla "tutela della concorrenza" e conseguentemente la legittimità dei relativi interventi statali. Trattandosi infatti di una cosiddetta materia-funzione, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, la quale non ha un'estensione rigorosamente circoscritta e determinata, ma, per così dire, "trasversale" (cfr. sentenza n. 407 del 2002), poiché si intreccia inestricabilmente con una pluralità di altri interessi – alcuni dei quali rientranti nella sfera di competenza concorrente o residuale delle Regioni – connessi allo sviluppo economico-produttivo del Paese, è evidente la necessità di basarsi sul criterio di proporzionalità-adequazione al fine di valutare, nelle diverse ipotesi, se la tutela della concorrenza legittimi o meno determinati interventi legislativi dello Stato»<sup>20</sup>. La Corte non vuole entrare nel merito delle scelte politiche del legislatore statale e si limita a svolgere una valutazione sull'adeguatezza e la proporzionalità del mezzo utilizzato rispetto al fine perseguito. Pertanto «non appaiono censurabili tutte quelle norme impugnate che garantiscono, in forme adeguate e proporzionate, la più ampia libertà di concorrenza nell'ambito di rapporti – come quelli relativi al regime delle gare o delle modalità di gestione e conferimento dei servizi – i quali per la loro diretta incidenza sul mercato appaiono più meritevoli di essere preservati da pratiche anticoncorrenziali»<sup>21</sup>.

Proprio perché le ingerenze statali su aspetti dell'economia regionale sono consentite dal fine di tutelare la concorrenza, la Corte ha precisato che gli interventi statali in materia di servizi pubblici locali sono legittimi fintanto che riguardano servizi con rilevanza economica, mentre «l'intervento (...) sulla disciplina della gestione dei servizi pubblici locali "privi di rilevanza economica" (...)

---

<sup>18</sup> Sentenza 13 gennaio 2004, n.14, *Cons. dir.*4.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Sentenza 27 luglio 2004, n.272, *Cons. dir.*3.

<sup>21</sup> *Idib.*

non può essere certo riferito ad esigenze di tutela della libertà di concorrenza e quindi, sotto questo profilo, si configura come illegittima compressione dell'autonomia regionale e locale»<sup>22</sup>.

### C) ALTRO

Da ultimo si segnala una pronuncia con cui la Corte si è espressa sulla competenza per il finanziamento dello studio che, almeno sotto il profilo dello stanziamento dei fondi, fa parte della competenza statale esclusiva di cui alla lettera *e*) del comma 2°, art.117 Cost. L'istituto del prestito fiduciario per il finanziamento degli studi si sostanzierebbe «quanto al suo profilo finanziario – in una (nuova) ipotesi di mutuo agevolato, caratterizzato dalla particolare finalità perseguita (il finanziamento degli studi), erogato dalle banche o dagli altri intermediari finanziari in favore di soggetti individuati in via generale dalla legge esclusivamente in funzione delle loro particolari attitudini personali (gli studenti capaci e meritevoli). Sotto tale profilo, la regolamentazione dell'istituto spetta perciò allo Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, per quanto concerne la istituzione del fondo finalizzato alla costituzione di garanzie sul rimborso dei prestiti fiduciari, trattandosi di materia esclusivamente attinente alla disciplina dei mercati finanziari e alla tutela del risparmio gestito dalle banche e dagli altri intermediari finanziari ed impiegato nelle suddette operazioni di mutuo; mentre, d'altro canto, deve qualificarsi mera disposizione di principio quella attinente al profilo dell'istruzione (e cioè la previsione di concessione dei prestiti in favore degli studenti capaci e meritevoli)»<sup>23</sup>.

### **ORDINAMENTO E ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA DELLO STATO E DEGLI ENTI PUBBLICI NAZIONALI (lettera g) )**

Fra le pronunce rese in quest'ambito, un paio vanno rilevate per aver chiarito che quando la legislazione statale fa «espresso riferimento alle “amministrazioni dello Stato” (...) [questo] non possa essere letto altro che come sinonimo di “statali”»<sup>24</sup>. È quindi necessario limitare l'ambito dei destinatari alle sole amministrazioni statali, fermo restando, ovviamente, la facoltà delle Regioni di adeguarsi spontaneamente alla disciplina statale qualora lo ritengano opportuno<sup>25</sup>.

Rientra sicuramente in questa competenza la regolamentazione dei rapporti di lavoro alle dipendenze dallo Stato, tant'è vero che una normativa regionale in materia di *mobbing* è stata ritenuta incostituzionale perché «in alcuni contesti prevede una diffida che vale a configurare un elemento dell'eventuale inadempimento del datore di lavoro e rientra, quindi, nella materia “ordinamento civile”, oltre ad essere in contrasto anche con la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali [art. 117, secondo comma, lettera *g*), della Costituzione], qualora il datore di lavoro sia una pubblica amministrazione o un ente pubblico nazionale»<sup>26</sup>.

Sempre in materia di pubblico impiego, vi è competenza statale non solo quando il datore di lavoro è lo Stato, bensì anche quando si tratta di un organismo di diritto pubblico. La Corte ha osservato che «la natura di società per azioni di Italia Lavoro, infatti, non può valere da sola ad escluderla dall'ambito di applicazione della citata norma costituzionale; d'altra parte, in tal senso milita la considerazione della totale partecipazione azionaria del Ministro del tesoro, dei poteri di indirizzo spettanti agli organi del Governo, ed in particolare al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, nonché della predeterminazione eteronoma dei compiti e delle funzioni pubbliche che la stessa società è chiamata a perseguire. In altri termini, una società di questo tipo, costituita in base alla

<sup>22</sup> *Id.*, *Cons. dir.*4. Per un approfondimento delle competenze regionali in materia di promozione dell'attività economica si rinvia alla relativa trattazione nell'ambito delle materie di competenza regionale esclusiva/residuale regionale.

<sup>23</sup> Sentenza 21 ottobre 2004, n.308, *Cons. dir.*2.1. La gestione di detti fondi, tuttavia, rientra nella competenza regionale esclusiva/residuale a cui si rinvia.

<sup>24</sup> Sentenza 13 gennaio 2004, n.3, *Cons. dir.*3.

<sup>25</sup> Sentenza 13 gennaio 2004, n.4, *Cons. dir.*4.

<sup>26</sup> Sentenza 19 dicembre 2003, n.359, *Cons. dir.*7.

legge, affidataria di compiti legislativamente previste e per essa obbligatorie, operante direttamente nell'ambito delle politiche di un Ministero come strumento organizzativo per il perseguimento di specifiche finalità, presenta tutti i caratteri propri dell'ente strumentale, salvo quello di rivestire – per espressa disposizione legislativa – la forma della società per azioni; e ciò, come detto, non può di per sé assumere rilievo per negare la sussistenza della società per azioni; e ciò, come detto, non può di per sé assumere rilievo per negare la sussistenza della potestà legislativa attribuita in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione»<sup>27</sup>. Lo stretto legame che sussiste fra questo particolare tipo di società per azioni e lo Stato è poi rimarcato dalla circostanza che questo può attribuire loro esclusivamente compiti di competenza statale e «non, viceversa, funzioni che, in forza del vigente ordinamento costituzionale, debbano spettare alla competenza regionale»<sup>28</sup>.

Da ultimo si ricorda una pronuncia con cui la Corte ha ribadito la persistente validità della sua giurisprudenza formatasi in vigenza del precedente assetto costituzionale secondo cui la riserva di legge di cui all'art.108 Cost. e l'organizzazione degli uffici giudiziari costituiscono oggetto di legislazione esclusiva statale. Infatti, è stata dichiarata illegittima una legge regionale che prevedeva la partecipazione obbligatoria di magistrati e prefetti a commissioni regionali in quanto «la norma censurata non si limita a prevedere l'utilizzazione di magistrati per lo svolgimento di incarichi extragiudiziari estranei ai loro compiti di istituto, suscettibili, quindi, di essere autorizzati sulla base dei presupposti e con le modalità previsti dalla disciplina sullo stato giuridico dei magistrati (...), ma attribuisce nuovi compiti ai titolari di uffici giudiziari in quanto tali, configurandoli *ex lege* come componenti necessari di un organo regionale, al quale essi dovrebbero pertanto partecipare obbligatoriamente. Il tenore della norma esclude infatti che la partecipazione al Comitato di indirizzo sia rimessa alla libera volontà dei titolari degli uffici giudiziari indicati, come nelle ipotesi in cui è prevista la semplice possibilità di partecipare a riunioni di altri organi (...). In tal modo la norma invade però la potestà legislativa esclusiva dello Stato stabilita dall'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. in tema di ordinamento degli organi e degli uffici dello Stato, e viola la riserva di legge statale prevista dall'art. 108, primo comma, Cost. in tema di ordinamento giudiziario (...). Per le medesime ragioni, anche l'aver previsto la partecipazione dei Prefetti al Comitato di indirizzo, contemplata dall'art. 3, comma 3, lettera d), della legge impugnata, lede la competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost. Al riguardo, non rileva che in questo caso la legge stabilisca che i Prefetti della Regione possono farsi sostituire da loro delegati: anzi, tale circostanza suona come conferma che la norma attribuisce un nuovo compito all'ufficio statale, specificando che esso può esser svolto sia dal capo dell'ufficio, sia da un suo delegato»<sup>29</sup>.

### **ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA (lettera h) )**

La Corte ha tentato di delineare e di dare un contenuto alla materia dell' "ordine pubblico e sicurezza" avvalendosi di riferimenti esistenti nella legislazione vigente.

Secondo il giudice delle legge non sarebbe necessario «accertare, in una prospettiva generale, se nella legislazione e nella giurisprudenza costituzionale la nozione di "sicurezza pubblica" assuma un significato restrittivo, in quanto usata in endiadi con quella di "ordine pubblico", o invece assuma una portata estensiva, in quanto distinta dall'ordine pubblico, o collegata con la tutela della salute, dell'ambiente, del lavoro e così via. È sufficiente infatti constatare che il contesto specifico della lettera h) del secondo comma dell'art. 117 - che riproduce pressoché integralmente l'art. 1, comma 3 lettera l) della legge n. 59 del 1997 - induce, in ragione della connessione testuale con "ordine pubblico" e dell'esclusione esplicita della "polizia amministrativa locale", nonché in base ai lavori preparatori, ad un'interpretazione restrittiva della nozione di "sicurezza pubblica". Questa infatti, secondo un tradizionale indirizzo di questa Corte, è da configurare, in contrapposizione ai

<sup>27</sup> Sentenza 19 dicembre 2003, n.363, *Cons. dir.*4.

<sup>28</sup> *Id.*, *Cons. dir.*5.

<sup>29</sup> Sentenza 7 maggio 2003, *Cons. dir.*3.

compiti di polizia amministrativa regionale e locale, come settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine»<sup>30</sup>.

La Corte adotta una nozione restrittiva di questa competenza, confermata da una successiva pronuncia in cui nega «che il concetto di “sicurezza” utilizzato nella legislazione sull'energia come “sicurezza dell'approvvigionamento di energia elettrica” e “sicurezza tecnica” (...) possa essere confuso con la materia “ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale”, di cui alla lettera *h*) del secondo comma dell'art. 117 Cost., (...) riferibile esclusivamente agli interventi finalizzati alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico»<sup>31</sup>.

La Corte ha poi precisato che quello descritto è l'unico significato ammissibile della nozione di “ordine pubblico e sicurezza”, nozione che rischia di essere estesa arbitrariamente per giustificare l'intervento statale in materie che esulano dalla tutela della sicurezza e dalle prevenzione dei reati. E ciò, nonostante la diversa valenza data a questo termine dalla Corte di Cassazione perché «radicalmente diverso è il significato di questa espressione nell'art. 117 Cost. e nei codici»<sup>32</sup>.

In questa competenza rientra poi la disciplina della polizia di sicurezza. Quest'ultima deve «adottare “le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni” (secondo la definizione del comma 2 dell'art. 159 del decreto legislativo n. 112 del 1998), [e] la competenza legislativa in materia, come già prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, è oggetto di riserva a favore dello Stato, a norma della lettera *h*) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione ora vigente, che ha riguardo all'ordine pubblico e alla sicurezza, con netta distinzione dalla polizia amministrativa locale che segue invece, in quanto strumentale, la distribuzione delle competenze principali cui accede»<sup>33</sup>.

## **GIURISDIZIONE E NORME PROCESSUALI; ORDINAMENTO CIVILE E PENALE; GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA (lettera *l*) )**

### **A) GIURISDIZIONE E NORME PROCESSUALI**

Fa parte di questa competenza statale la disciplina del «regime di impignorabilità e insequestrabilità delle somme di competenza degli enti locali, giacenti nelle contabilità speciali del Ministero dell'interno, [in quanto] il legislatore statale ha voluto garantire la piena disponibilità di dette somme, da parte degli enti locali»<sup>34</sup>. Si tratta infatti di istituti «già conosciuti dal codice di rito (ad. es., art. 545 cod. proc.civ.) e dalla legislazione contabile, di cui non può disconoscersi la natura processuale e, quindi, la norma rientra nell'esercizio della funzione legislativa esclusiva di cui all'art. 117, comma secondo, lett. *l*)»<sup>35</sup>.

Coerentemente col disegno costituzionale che assegna allo Stato la competenza per le regole della giurisdizione, la Corte ha affermato che rientra nella competenza statale la facoltà di individuare i casi di esenzioni dalla stessa. Trattando le cause di incompatibilità e ineleggibilità dei consiglieri regionali il giudice delle leggi osserva che «non è in discussione, infatti, la competenza della legge regionale a disciplinare – in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica –, insieme alle modalità di elezione del Consiglio regionale, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità relativi alle cariche elettive regionali (...). Ma, come è evidente, altro è il potere di disciplinare sostanzialmente la materia delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità, altro il potere di disciplinare (tanto meno per escluderlo) l'esercizio della giurisdizione nella stessa materia, potere che alla Regione Sardegna, come alle altre Regioni a statuto speciale od ordinario, non

<sup>30</sup> Sentenza 26 luglio 2002, n.407, *Cons. dir.*3.1.

<sup>31</sup> Sentenza 13 gennaio 2004, n. 6, *Cons. dir.*5.

<sup>32</sup> Sentenza 1 giugno 2004, n.162, *Cons. dir.*4.1.

<sup>33</sup> Sentenza 21 ottobre 2003, n.311, *Cons. dir.*11.

<sup>34</sup> Sentenza 16 gennaio 2004, n.18, *Cons. dir.*4.

<sup>35</sup> *Ibid.*

spetta, restando invece riservato alla competenza del legislatore statale (cfr. [sentenza n. 115 del 1972](#); e v. oggi l'art. 117, secondo comma, lettera *l*, della Costituzione, come sostituito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001), il quale ovviamente lo esercita nei limiti e secondo le norme della Costituzione, e quindi senza poter a sua volta derogare al diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale»<sup>36</sup>.

## B) ORDINAMENTO CIVILE

Secondo la Corte, nella materia dell' "ordinamento civile" rientra la disciplina delle fondazioni bancarie che sono ormai diventate persone giuridiche private a tutti gli effetti e sono disciplinate dal codice civile. «Le fondazioni sorte dalla trasformazione degli originari enti pubblici conferenti (solo impropriamente indicate, nel linguaggio comune e non in quello del legislatore, con l'espressione "fondazioni bancarie"), secondo la legislazione vigente, non sono più – a differenza degli originari "enti pubblici conferenti" – elementi costitutivi dell'ordinamento del credito e del risparmio, al quale è riconducibile la competenza legislativa che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione riconosce alle Regioni in materia di "casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale". L'evoluzione legislativa ha spezzato quel "vincolo genetico e funzionale", di cui parlano le sentenze n. 341 e n. 342 del 2001 di questa Corte, vincolo che in origine legava l'ente pubblico conferente e la società bancaria, e ha trasformato la natura giuridica del primo in quella di persona giuridica privata senza fine di lucro (art. 2, comma 1, del d. lgs. n. 153) della cui natura il controllo della società bancaria, o anche solo la partecipazione al suo capitale, non è più elemento caratterizzante. Con questa trasformazione, muta la collocazione nel riparto materiale delle competenze legislative tracciato dall'art. 117 della Costituzione. Né le disposizioni legislative impugnate, che pure modificano per aspetti rilevanti il decreto legislativo n. 153 del 1999, sono tali da ricondurre le fondazioni all'ordinamento al quale appartenevano gli enti pubblici conferenti»<sup>37</sup>. Alla luce di queste considerazioni «ciò che conta ormai, in definitiva, ai fini della determinazione della portata da assegnare al riparto delle competenze legislative delineato nell'art. 117, secondo e terzo comma, della Costituzione, è la qualificazione degli enti in questione quali fondazioni-persone giuridiche private, data dall'art. 2, comma 1, del d. lgs. n. 153 del 1999, più volte citato, indipendentemente dall'eventuale perdurare di loro coinvolgimenti in partecipazioni bancarie che la legge ancora consenta per ragioni particolari, accanto all'esercizio prioritario delle proprie funzioni finalizzate al perseguimento degli scopi di utilità sociale e di sviluppo economico, secondo le previsioni dei loro statuti»<sup>38</sup>.

Altra importante categoria di disposizioni che rientrano nell'ordinamento civile è quella che riguarda il pubblico impiego. Il regime contrattuale dei dirigenti delle amministrazioni locali rientrerebbe in questa competenza esclusiva dello Stato «atteso che gli aspetti fondamentali del rapporto di lavoro privato e quindi del rapporto di lavoro pubblico, oltre che la disciplina del rapporto sindacale, rientrerebbero nella nozione di "diritto civile"»<sup>39</sup>. Questo comunque non esclude che parte del rapporto di lavoro sia riconducibile a «procedure e modalità della contrattazione collettiva, da ritenersi riservate all'autonomia degli enti direttamente interessati; (...) già oggi parte della contrattazione collettiva si svolge in sede regionale ed in ambito locale»<sup>40</sup>, per cui le Regioni sono libere di disporre nel proprio Statuto la disciplina di provvedimenti normativi a cui attribuire «il regime procedimentale della contrattazione con i propri dirigenti, ovviamente per la parte di sua competenza»<sup>41</sup>. Secondo la Corte infatti «la intervenuta privatizzazione e contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici vincola anche le Regioni (...) le quali pur sono dotate, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, di poteri legislativi propri in tema di

<sup>36</sup> Sentenza 4 febbraio 2003, n.29, *Cons. dir.*4.

<sup>37</sup> Sentenza 29 settembre 2003, n.300, *Cons. dir.*6.1.

<sup>38</sup> *Id.*, *Cons. dir.* 6.3. In senso conforme è la successiva: Sentenza 29 settembre 2003, n.301, *Cons. dir.*4.

<sup>39</sup> Sentenza 13 gennaio 2004, n.2, *Cons. dir.*9.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> *Ibid.*

organizzazione amministrativa e di ordinamento del personale, [ma] deve rilevarsi che la stessa legislazione statale in materia di ordinamento della dirigenza non esclude una, seppur ridotta, competenza normativa regionale in materia, dal momento che anzi prevede espressamente che “le Regioni a statuto ordinario, nell’esercizio della propria potestà statutaria, legislativa e regolamentare (...) adeguano ai principi dell’art. 4 e del presente Capo i propri ordinamenti, tenendo conto delle relative peculiarità (...)” (art. 27, primo comma, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165)»<sup>42</sup>.

Rientrano nell’ordinamento civile anche alcuni aspetti della disciplina del *mobbing* che «valutata nella sua complessità e sotto il profilo della regolazione degli effetti sul rapporto di lavoro, rientra nell’ordinamento civile»<sup>43</sup>.

Altresì la Corte ha ritenuto che alcuni aspetti dell’attività di bonifica facciamo parte di questa competenza statale. Nella disciplina in questione vi sarebbe un «limite alla potestà legislativa regionale rimasto fondamentalmente invariato nel passaggio dal vecchio al nuovo testo dell’art. 117: vale a dire il limite, individuato dalla costante giurisprudenza di questa Corte (ed oggi espresso nella riserva alla potestà esclusiva dello Stato della materia “ordinamento civile”, ai sensi del nuovo art. 117, secondo comma, lettera l, della Costituzione), consistente nel divieto di alterare le regole fondamentali che disciplinano i rapporti privati»<sup>44</sup>. Pertanto la Regione, nell’ambito di quelle che sono le sue competenze in materia di governo del territorio, può «disciplinare le attività di bonifica, a programmarle sul territorio, a regolarne l’esercizio da parte degli enti pubblici e dei privati proprietari, a stabilire le modalità di gestione delle relative opere»<sup>45</sup>, ma non può disporre «la soppressione *ex lege* di organismi e di gestioni, anche di carattere privato, stabilendo che i consorzi di bonifica – enti pubblici economici a base associativa, nell’attuale configurazione (...) – non solo subentrino nell’esercizio dei compiti e delle funzioni dei predetti organismi, ma succedano ad essi nei rapporti giuridici e amministrativi, dunque pure nella titolarità dei beni eventualmente posseduti, al di fuori di ogni procedura di eventuale ablazione per ragioni di interesse pubblico, con conseguente corresponsione di indennizzi»<sup>46</sup>.

Al contrario, la Corte ha ritenuto legittima – perché non lesiva della competenza statale in materia di “ordinamento civile” - una legge regionale che subordinava la concessione di finanziamenti in conto capitale per il restauro di immobili alla previa iscrizione in un registro di un atto d’obbligo unilaterale. Tale iscrizione non sarebbe lesiva delle competenza statale in quanto «la trascrizione di atti del genere, costitutivi dei suddetti vincoli, appare pacificamente ammessa dalla normazione nazionale sulla trascrizione nei registri immobiliari, per effetto di leggi speciali statali o regionali, nell’ambito delle materie di competenza delle regioni, che prevedano la costituzione di vincoli di destinazione (si può vedere anche la circolare del 2 maggio 1995, n.128, del Ministero delle finanze, Dipartimento del territorio, Direzione centrale catasto, la quale espressamente comprende la categoria degli atti in questione tra quelli soggetti a trascrizione). D’altra parte previsioni del genere appaiono ormai ricorrenti nella legislazione regionale. In conclusione, poiché l’imposizione dei vincoli di destinazione d’uso sugli immobili, cui è subordinata la concessione dei finanziamenti regionali, è comunque rimessa alla volontà dei proprietari degli immobili stessi, la censura in esame deve ritenersi infondata»<sup>47</sup>.

Per quanto riguarda, infine, l’area di estensione della responsabilità la Corte ha avuto modo di chiarire che «si deve escludere che ogni disciplina, la quale tenda a regolare e vincolare l’opera dei sanitari, e in quanto tale sia suscettibile di produrre conseguenze in sede di accertamento delle loro responsabilità, rientri per ciò stesso nell’area dell’ “ordinamento civile”, riservata al legislatore statale. Altro sono infatti i principi e i criteri della responsabilità, che indubbiamente appartengono a

---

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> Sentenza 19 dicembre 2003, n.359, *Cons. dir.*5.2.

<sup>44</sup> Sentenza 28 luglio 2004, n.282, *Cons. dir.*3.

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Sentenza 28 marzo 2003, n. 94, *Cons. dir.*4.2.

quell'area, altro le regole concrete di condotta, la cui osservanza o la cui violazione possa assumere rilievo in sede di concreto accertamento della responsabilità, sotto specie di osservanza o di violazione dei doveri inerenti alle diverse attività, che possono essere disciplinate, salva l'incidenza di altri limiti, dal legislatore regionale»<sup>48</sup>.

### C) ORDINAMENTO PENALE

In tema di ordinamento penale, la Corte si è soffermata a trattare la polizia giudiziaria che, a norma dell'art. 55 del codice di procedura penale, è quella che opera di propria iniziativa e per disposizione o delega dell'Autorità giudiziaria. In questo ambito «l'esclusione della competenza regionale risulta dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di giurisdizione penale disposta dalla lettera l) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione»<sup>49</sup>.

Significative sono poi due pronunce in materia di casinò. La Corte a questo proposito ha osservato come «sebbene la situazione normativa delle case da gioco operanti nel territorio nazionale sia lacunosa e contrassegnata da una notevole disorganicità, che richiederebbe una revisione dell'intera materia, come questa Corte ha già in diverse occasioni segnalato (sentenze n. 291 del 2001 e n. 152 del 1985), il ricorrente non pone in discussione il fatto che l'eccezionale deroga al divieto di gioco d'azzardo stabilito in via generale dagli artt. 718-722 cod. pen. derivi dalla normazione statale»<sup>50</sup>. La Corte ha poi precisato che questo riferimento all'ordinamento penale va inteso «come sistema normativo riguardante il diritto sostanziale, giacché la disciplina processuale è enumerata nel primo periodo della stessa lettera l)»<sup>51</sup>. E la Corte ha anche spiegato quale sia la *ratio* della riserva statale in materia penale: «la riserva allo Stato di tale competenza non è una novità introdotta in sede di revisione del Titolo V. Nella giurisprudenza di questa Corte era infatti ricorrente l'affermazione secondo cui la sola fonte del potere punitivo è la legge statale e le Regioni non dispongono di alcuna competenza che le abiliti a introdurre, rimuovere o variare con proprie leggi le pene previste dalle leggi dello Stato in tale materia; non possono in particolare considerare lecita un'attività penalmente sanzionata nell'ordinamento nazionale (tra le altre, si vedano le sentenze [n. 234 del 1995](#), [n. 117 del 1991](#), [n. 309 del 1990](#), [n. 487 del 1989](#)). Dalla riforma costituzionale del 2001, questo orientamento giurisprudenziale ha ricevuto una esplicita conferma, giacché è oggi positivamente previsto che la materia dell'ordinamento penale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., è di esclusiva competenza dello Stato. Resta aperto l'ordine dei problemi sui quali questa Corte si è già in passato soffermata. La "materia penale", intesa come l'insieme dei beni e valori ai quali viene accordata la tutela più intensa, non è di regola determinabile *a priori*; essa nasce nel momento in cui il legislatore nazionale pone norme incriminatrici e ciò può avvenire in qualsiasi settore, a prescindere dal riparto di attribuzioni legislative tra lo Stato e le Regioni. Si tratta per definizione di una competenza dello Stato strumentale, potenzialmente incidente nei più diversi ambiti materiali ed anche in quelli compresi nelle potestà legislative esclusive, concorrenti o residuali delle Regioni, le cui scelte potranno risultrarne talvolta rafforzate e munite di una garanzia ulteriore, talaltra semplicemente inibite»<sup>52</sup>. Poi affrontando di nuovo il problema delle case di gioco ha chiarito che «le attuali deroghe (che riguardano l'esercizio del gioco d'azzardo in apposite case da gioco nei Comuni di San Remo, Venezia, Campione d'Italia e Saint-Vincent) sono state dalla giurisprudenza, anche di questa Corte, ricondotte a disparate discipline statali, diverse da quella contenuta negli artt. 718 e ss. cod. pen., che resta di per sé inderogabile (...). Le fattispecie penali di cui agli artt. 718 e ss., rispondono invece all'interesse della collettività a veder tutelati la sicurezza e l'ordine pubblico in presenza di un fenomeno che si presta a fornire *l'habitat* ad attività criminali»<sup>53</sup>.

<sup>48</sup> Sentenza 26 giugno 2002, n.282, *Cons. dir.*3.

<sup>49</sup> Sentenza 21 ottobre 2003, n.313, *Cons. dir.*11.

<sup>50</sup> Sentenza 7 novembre 2002, n. 438, *Cons. dir.*5.

<sup>51</sup> Sentenza 24 giugno 2004, n.185, *Cons. dir.*2.

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> *Ibid.*

## **DETERMINAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI CONCERNENTI I DIRITTI CIVILI E SOCIALI CHE DEVONO ESSERE GARANTITI SU TUTTO IL TERRITORIO NAZIONALE (lettera m) )**

In una delle primissime pronunce sulla riforma del Titolo V, la Corte ha individuato l'esistenza di materie dal carattere trasversale che consentono allo Stato di agire in diversi ambiti legislativi anche riservati alla normazione regionale: fra queste materie vi sarebbe la "determinazione dei livelli essenziali". Per usare le parole della Corte, «quanto ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, non si tratta di una "materia" in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle»<sup>54</sup>.

La Corte ha anche spiegato la *ratio* di questa competenza trasversale. Infatti «l'inserimento nel secondo comma dell'art. 117 del nuovo Titolo V della Costituzione, fra le materie di legislazione esclusiva dello Stato, della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto. La conseguente forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regione e delle Province autonome impone evidentemente che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori»<sup>55</sup>.

In varie occasioni, lo Stato ha lamentato la violazione di questo parametro, anche se la Corte non ha assecondato la tendenza statale di utilizzare questa competenza come "grimaldello" per scalzare le competenze regionali.

Ad esempio, lo Stato ha invocato la violazione dei livelli essenziali «sotto il profilo che la "garanzia del ruolo delle opposizioni consiliari nelle procedure di elezione e, attraverso di esse, anche la garanzia delle minoranze linguistiche"»<sup>56</sup> da parte di una legge della Provincia di Trento che disponeva le modalità di elezione dei membri del consiglio direttivo della televisione ad opera del consiglio regionale. Tale disciplina, secondo la Corte, rientra invece nella facoltà della provincia di garantire «un'effettiva tutela delle minoranze linguistiche, oltre che politiche»<sup>57</sup>.

Ugualmente lo Stato ha invocato questo parametro per legittimare la sua normazione in materia di asili nido, ricostruzione che non è stata avallata dalla Corte in quanto la disciplina in questione non aveva «le caratteristiche sostanziali e formali che potrebbero farla annoverare fra gli atti espressivi di questo potere di predeterminazione normativa dei livelli essenziali»<sup>58</sup>.

Da ultimo, secondo la Corte non avrebbe fondamento una questione di legittimità sollevata dallo Stato nei confronti di una disposizione regionale che individuava i requisiti che conferiscono ad un'area il carattere dell'edificabilità di fatto perché ciò contrasterebbe con la determinazione dei livelli essenziali. La disciplina dell'edificabilità, infatti, «non regola le prestazioni concernenti diritti civili, né tale contenuto presenta la normativa statale di riferimento»<sup>59</sup>.

---

<sup>54</sup> Sentenza 26 giugno 2002, n.282, *Cons. dir.*3.

<sup>55</sup> Sentenza 27 marzo 2003, n.88, *Cons. dir.*4.

<sup>56</sup> Sentenza 15 ottobre 2003, n.312, *Cons. dir.*3.

<sup>57</sup> *Id.*, *Cons. dir.* 3.1.

<sup>58</sup> Sentenza 23 dicembre 2003, n. 370, *Cons. dir.*4.

<sup>59</sup> Sentenza 2 marzo 2004, n.73, *Cons. dir.*9.

## **PREVIDENZA SOCIALE (lettera o) )**

La materia della “previdenza sociale” presenta rilevanti profili di contatto con i “servizi sociali” rimessi alla legislazione residuale regionale ed è stato perciò necessario tracciare una linea di demarcazione fra le due materie. La materia dei servizi sociali sarebbe caratterizzata dalla «sussistenza di un nesso funzionale tra i servizi sociali, quali che siano i settori di intervento (ad esempio famiglia, minori, anziani, disabili), e la rimozione o il superamento di situazioni di svantaggio o di bisogno, per la promozione del benessere fisico e psichico della persona»<sup>60</sup>. Secondo la Corte farebbe quindi parte della “previdenza sociale” la legislazione nazionale che prevede l’assegnazione di un contributo alle «donne, cittadine italiane o comunitarie, residenti in Italia – in relazione alla nascita del secondo o ulteriore figlio, o all’adozione di un figlio – senza che assumano alcun rilievo la condizione soggettiva e la sussistenza di situazioni di bisogno, disagio o semplice difficoltà, deve senz’altro escludersi la appartenenza di detta provvidenza al *genus* delle prestazioni ricadenti nell’ambito dei servizi sociali»<sup>61</sup>. In sostanza la differenza fra l’una e l’altra competenza risiede nell’intento di rimuovere o meno un ostacolo allo sviluppo sociale ed economico dell’individuo, come in questo caso in cui l’aiuto economico è stato elargito a prescindere «da ogni situazione di bisogno, di disagio o di difficoltà economiche, e non soltanto in quanto collegata ad una attività di lavoro subordinato o autonomo»<sup>62</sup>.

## **LEGISLAZIONE ELETTORALE, ORGANI DI GOVERNO E FUNZIONI FONDAMENTALI DI COMUNI, PROVINCE E CITTÀ METROPOLITANE (lettera p) )**

### **A) LEGISLAZIONE ELETTORALE**

In una prima pronuncia, il giudice delle leggi si è occupato della legittimità di una disposizione statale che sanciva la non incompatibilità della carica di sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale o circoscrizionale con lo svolgimento di funzioni di amministrazione di società di capitale a partecipazione mista. Secondo la Corte «la questione di legittimità costituzionale in oggetto riguarda una disposizione che, pur avendo contenuto abrogativo, si inserisce certamente nel quadro della disciplina delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità degli amministratori locali, poiché comporta il ripristino di una causa di incompatibilità, relativa alle elezioni degli enti locali. La predetta disposizione, infatti, non viene ad incidere, come erroneamente sostiene la Regione ricorrente, “nelle materie relative allo sviluppo economico del territorio”, ma piuttosto sul regime dell’elettorato passivo nelle elezioni amministrative, rientrando così nell’ambito della legislazione elettorale di Comuni, Province e Città metropolitane, che l’art. 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione attribuisce alla competenza statale esclusiva. A questo proposito, la Corte ha già rilevato che il nuovo testo dell’art. 117 della Costituzione ha sostanzialmente confermato, sul punto, il previgente sistema, nel quale le regioni ordinarie, a differenza di quelle a statuto speciale, non avevano alcuna competenza in materia di ordinamento degli enti locali appartenenti al rispettivo territorio. Né si può dire che nella predetta materia non sia compresa anche la relativa legislazione elettorale, giacché – secondo la Corte – “la configurazione degli organi di governo degli enti locali, i rapporti fra gli stessi, le modalità di formazione degli organi e quindi anche le modalità di formazione degli organi rappresentativi (...) sono aspetti di questa materia” (...). Del resto, ad ulteriore conferma, si può rilevare che il capo II del titolo III del testo unico sugli enti locali (d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267) è appunto dedicato – confermando così una tradizione legislativa – alle diverse ipotesi di incandidabilità, ineleggibilità ed incompatibilità dei componenti degli organi di governo degli enti locali»<sup>63</sup>. La riforma costituzionale, in sostanza, si è posta in linea di continuità con la tradizione

<sup>60</sup> Sentenza 28 luglio 2004, n.287, *Cons. dir.*12.

<sup>61</sup> *Id.*, *Cons. dir.*13.

<sup>62</sup> *Id.*, *Cons. dir.*14.

<sup>63</sup> Sentenza 30 dicembre 2003, n.377, *Cons. dir.*2.

legislativa italiana che attribuisce allo Stato la competenza a disciplinare la legislazione elettorale degli enti locali.

A conferma di quanto sia incisiva in questo campo la legislazione statale bisogna ricordare che, secondo la Corte, è illegittima una disposizione regionale statutaria che sancisce la «competenza del Presidente della Regione [per] l’emanazione dell’atto che rende esecutivo il riparto delle spese per gli adempimenti comuni alle elezioni regionali, provinciali e comunali in caso di loro contemporaneità»<sup>64</sup>, in quanto ciò incide sulla materia della “legislazione elettorale” degli enti locali che è riserva alla competenza esclusiva statale.

Per converso, con la riforma è stata sottratta alla legislazione statale la competenza in materia di cause di incompatibilità e ineleggibilità dei consiglieri regionali. Infatti «modificando la distribuzione delle competenze normative in tema di ineleggibilità e incompatibilità alla carica di consigliere regionale vigente prima dell’entrata in vigore della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l’autonomia statutaria delle Regioni), l’attuale art. 122, primo comma, della Costituzione ha sottratto la materia alla legislazione dello Stato e l’ha attribuita a quella delle Regioni; conseguentemente, per ragioni di congruenza sistematica, la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di legislazione elettorale dei Comuni (oltre che delle Province e delle Città metropolitane) prevista dall’art. 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione, ha da essere intesa con esclusione della disciplina delle cause di incompatibilità (oltre che di ineleggibilità) a cariche elettive regionali derivanti da cariche elettive comunali (oltre che provinciali e delle Città metropolitane). La competenza legislativa regionale in questione vale “nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica”. Poiché manca a tutt’oggi una legge determinativa di tali principi, occorre rivolgersi alle norme dell’ordinamento giuridico statale vigente per individuare, tra tutte, quelle che esprimano scelte fondamentali e operino così da limiti all’esercizio della competenza legislativa regionale»<sup>65</sup>.

## B) ORGANI DI GOVERNO E FUNZIONI FONDAMENTALI DI COMUNI, PROVINCE E CITTA’ METROPOLITANE

Nella seconda parte della competenza di cui alla lettera *p*) rientra la disciplina «riguardante “l’organo esecutivo” comunale e le funzioni essenziali attribuibili allo stesso organo, settore che – pur appartenente in linea di principio alla materia dell’organizzazione degli enti locali – resta enucleato dalla norma costituzionale ed attribuito alla competenza esclusiva dello Stato in forza dell’art. 117, comma secondo, lettera *p*) della Costituzione»<sup>66</sup>.

Grazie all’esercizio di questa competenza legislativa lo Stato, poi, può stabilire anche per gli enti territoriali minori i meccanismi per l’attivazione del c.d. “potere sostitutivo”, così come la legge regionale lo fa per gli organi regionali. Nel sistema del nuovo Titolo V «l’art. 117, secondo comma, lettera *p*), comprende nella competenza legislativa esclusiva dello Stato la determinazione delle sole “funzioni fondamentali” di Comuni, Province e Città metropolitane, mentre l’art. 118, primo comma, attribuisce in via di principio ai Comuni, in tutte le materie, “le funzioni amministrative”, salva la possibilità che esse, al fine di assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Pertanto, in virtù dell’art. 118 Cost., sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, ad operare la concreta allocazione delle funzioni, in conformità alla generale attribuzione costituzionale ai Comuni o in deroga ad essa per esigenze di “esercizio unitario”, a livello sovracomunale, delle funzioni medesime. In questo quadro, anche l’eventuale previsione di eccezionali sostituzioni di un livello di governo ad un altro per il compimento di specifici atti o attività, considerati dalla legge necessari per il perseguimento degli interessi di livello superiore coinvolti, e non posti in essere tempestivamente dall’ente competente,

<sup>64</sup> Sentenza 5 giugno 2003, n.196, *Cons. dir.*7.

<sup>65</sup> Sentenza 11 giugno 2003, n.201, *Cons. dir.*4.

<sup>66</sup> Sentenza 16 gennaio 2004, n.17, *Cons. dir.*6.1.

non può che rientrare, in via di principio e salvi i limiti e le condizioni di cui si dirà, nello stesso schema logico, affidato nella sua attuazione al legislatore competente per materia, sia esso quello statale o quello regionale. Ragionando altrimenti, infatti, si giungerebbe all'assurda conseguenza che, per evitare la compromissione di interessi di livello superiore che richiedono il compimento di determinati atti o attività, derivante dall'inerzia anche solo di uno degli enti competenti, il legislatore (statale o regionale) non avrebbe altro mezzo se non allocare la funzione ad un livello di governo più comprensivo: conseguenza evidentemente sproporzionata e contraria al criterio generale insito nel principio di sussidiarietà»<sup>67</sup>. Il principio di sussidiarietà, che anima tutta la riforma del Titolo V, in sostanza legittima la legge statale e regionale (ciascuna nel suo ambito) a definire l'esercizio del potere sostitutivo anche a livelli di governo diversi da quello statale disciplinato dall'art.120 Cost.

Non rientra invece nella competenza statale in analisi la definizione della disciplina dei servizi pubblici locali con rilevanza economica. Infatti, tale disciplina non sarebbe riferibile «alla competenza legislativa statale in tema di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione), giacché riguarda precipuamente servizi di rilevanza economica e comunque non attiene alla determinazione di livelli essenziali, né a quella in tema di “funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane” (art. 117, secondo comma, lettera *p*), giacché la gestione dei predetti servizi non può certo considerarsi esplicitazione di una funzione propria ed indefettibile dell'ente locale»<sup>68</sup>.

### **DOGANE, PROTEZIONE DEI CONFINI NAZIONALI E PROFILASSI INTERNAZIONALE (lettera q) )**

C'è da segnalare solo una pronuncia in cui la Corte si è espressa in materia di profilassi internazionale. In occasione della questione di costituzionalità delle disposizioni statali per arginare il fenomeno della c.d. “mucca pazza” la Corte ebbe modo di affermare la legittimità delle «iniziative previste per il contenimento della influenza catarrale dei ruminanti in relazione ad allevamenti situati in territori individuati da decisioni comunitarie (decisioni della Commissione 2001/783/CE e 2003/218 CE) in diversi Stati membri della Comunità europea (Italia, Francia, Grecia) [in quanto] sono riconducibili alla materia di legislazione esclusiva statale “profilassi internazionale” (art. 117, secondo comma, lettera *q*), e toccano profili incidenti sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera *s*), anch'essa riservata alla legislazione statale»<sup>69</sup>, al contrario di quanto sostenuto dalle Regioni ricorrenti che ritenevano violata una loro non meglio specificata competenza residuale.

### **PESI, MISURE E DETERMINAZIONE DEL TEMPO; COORDINAMENTO INFORMATIVO STATISTICO E INFORMATICO DEI DATI DELL'AMMINISTRAZIONE STATALE, REGIONALE E LOCALE; OPERE DELL'INGEGNO (lettera r) )**

Con riferimento al “coordinamento informatico” la Corte ha precisato che «certamente attengono al predetto coordinamento anche i profili della qualità dei servizi e della razionalizzazione della spesa in materia informatica, in quanto necessari al fine di garantire la omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati. La norma, contenuta nell'art. 29, comma 7, lettera *a*), deve essere intesa come attribuzione al Ministro per l'innovazione e le tecnologie di un potere limitato (per quanto riguarda le Regioni) ad un coordinamento meramente tecnico, per assicurare una comunanza di linguaggi, di

<sup>67</sup> Sentenza 2 marzo 2004, n.69, *Cons. dir.* 2. Sul potere sostitutivo si vedano in senso conforme le sentenze: 27 gennaio 2004, n.43; 2 marzo 2004, n.73; 6 aprile 2004, n.112.

<sup>68</sup> Sentenza 27 luglio 2004, n.272, *Cons. dir.*3.

<sup>69</sup> Sentenza 13 gennaio 2004, n.12, *Cons. dir.*5.

procedure e di *standard* omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione. Di conseguenza il potere ministeriale rientra nell'ambito della previsione costituzionale di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati delle pubbliche amministrazioni secondo la previsione dell'art. 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione»<sup>70</sup>. Si evince da questa pronuncia che la competenza in oggetto attribuisce allo Stato non solo la facoltà di disciplinare il coordinamento informatico in senso stretto delle varie amministrazioni della Repubblica, ma anche la possibilità di intervenire sulle materie che a questo sono strettamente connesse perché necessarie per la sua realizzazione.

## **TUTELA DELL'AMBIENTE, DELL'ECOSISTEMA E DEI BENI CULTURALI (lettera s) )**

### **A) TUTELA DELL'AMBIENTE E DELL'ECOSISTEMA**

La competenza di cui alla lettera s) ha assunto nella giurisprudenza costituzionale una portata molto estesa, trattandosi di una di quelle materie trasversali che consentono allo Stato di agire anche in ambiti che propriamente non rientrano nella sua competenza.

Infatti, «l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. In particolare, dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione é agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (cfr., da ultimo, sentenze n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998). I lavori preparatori relativi alla lettera s) del nuovo art. 117 della sostituzione inducono, d'altra parte, a considerare che l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. In definitiva, si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso 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»<sup>71</sup>.

In altri termini, «l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione esprime una esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ponendo un limite agli interventi a livello regionale che possano pregiudicare gli equilibri ambientali.(...) Già prima della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, la protezione dell'ambiente aveva assunto una propria autonoma consistenza che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esauriva né rimaneva assorbita nelle competenze di settore (sentenza [n. 356 del 1994](#)), configurandosi l'ambiente come bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che va pertanto salvaguardato nella sua interezza (sentenza [n. 67 del 1992](#)). La natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli *standards* minimi di tutela, già ricavabile dagli artt. 9 e 32 della Costituzione, trova ora conferma nella previsione contenuta nella lettera s) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, che affida allo Stato il compito di garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»<sup>72</sup>. La Costituzione qualifica «l'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che possono ben essere regionali, spettando allo Stato il compito

<sup>70</sup> Sentenza 16 gennaio 2004, n. 17, *Cons. dir.* 9.1.

<sup>71</sup> Sentenza 26 luglio 2002, n. 407, *Cons. dir.* 33.2.

<sup>72</sup> Sentenza 20 dicembre 2002, n.536, *Cons. dir.*4.

di fissare *standard* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale (sentenze [n. 96 del 2003](#) e [n. 407 del 2002](#))»<sup>73</sup>.

Questa materia può potenzialmente incidere anche sulla normativa regionale di dettaglio ed esclusiva/residuale, nonché su materie di competenza esclusiva delle Regioni a Statuto speciale. Un esempio in tale senso è fornito dalla disciplina della caccia di competenza esclusiva della Regione Sardegna, secondo la Corte «la disciplina statale rivolta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema può incidere sulla materia caccia, pur riservata alla potestà legislativa regionale, ove l'intervento statale sia rivolto a garantire *standard* minimi e uniformi di tutela della fauna, trattandosi di limiti unificanti che rispondono a esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato. Entro questi limiti, la disciplina statale deve essere applicata anche nella Regione Sardegna, fermo restando che altri aspetti connessi alla regolamentazione dell'esercizio venatorio rientrano nella competenza di quest'ultima»<sup>74</sup>. Questo in quanto «la delimitazione temporale del prelievo venatorio disposta (...) è rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili e risponde all'esigenza di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema per il cui soddisfacimento l'art. 117, secondo comma, lettera *s*) ritiene necessario l'intervento in via esclusiva della potestà legislativa statale. Come già affermato da questa Corte nella sentenza [n. 323 del 1998](#), vi è un “nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, nel quale deve includersi – accanto all'elencazione delle specie cacciabili – la disciplina delle modalità di caccia, nei limiti in cui prevede misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili. Al novero di tali misure va ascritta la disciplina che, anche in funzione di adeguamento agli obblighi comunitari, delimita il periodo venatorio”»<sup>75</sup>. Alla luce di questa considerazione la Regione non può autonomamente procrastinare i tempi della stagione venatoria perché «privilegiando un preteso “diritto di caccia” rispetto all'interesse della conservazione del patrimonio faunistico che è stato più volte riconosciuto come prevalente da questa Corte (sentenze [n. 1002 del 1988](#); [n. 35 del 1995](#); [n. 169 del 1999](#)), non rispetta il suddetto *standard* di tutela uniforme e lede, pertanto, i limiti stabiliti dallo Statuto della Regione Sardegna»<sup>76</sup>. È lo Stato, quindi, che fissa il punto di equilibrio fra gli interessi in gioco e la Regione non ha facoltà di modificare tale equilibrio privilegiando la posizione del cacciatore rispetto alla tutela della fauna<sup>77</sup>. Fra le materie rientranti nella competenza in analisi, la Corte ha avuto occasione di pronunciarsi sulle «iniziative previste per il contenimento della influenza catarrale dei ruminanti in relazione ad allevamenti situati in territori individuati da decisioni comunitarie (...) in diversi Stati membri della Comunità europea (Italia, Francia, Grecia) [che] sono riconducibili alla materia di legislazione esclusiva statale “profilassi internazionale” (art. 117, secondo comma, lettera *q*), e toccano profili incidenti sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera *s*), anch'essa riservata alla legislazione statale»<sup>78</sup>.

Rientra inoltre in questa competenza esclusiva statale la materia dello smaltimento dei rifiuti. È stata rigettata la questione di legittimità di una disposizione statale che attribuiva incentivi per il riutilizzo dei pneumatici perché se «una corretta gestione dei rifiuti comporta, innanzi tutto, la riduzione dello smaltimento finale attraverso varie forme di recupero, è evidente la valenza ecologica dell'attività di ricostruzione dei pneumatici, in quanto, secondo talune stime, tende a ridurre di circa la metà i pneumatici usati da avviare allo smaltimento, consentendo, nello stesso tempo, di valorizzare un'utile risorsa con conseguente risparmio energetico ed economico.(...) Sotto tutti questi aspetti risulta quindi evidente la finalità ecologica delle operazioni di ricostruzione, che appunto mirano a prevenire e, nello stesso tempo, a ridurre l'inquinamento ambientale derivante dal deposito, dall'accumulo e dallo smaltimento dei pneumatici usati e proprio

<sup>73</sup> Sentenza 22 luglio 2004, n.259, *Cons. dir.2*.

<sup>74</sup> *Id.*, *Cons. dir.5*.

<sup>75</sup> *Id.*, *Cons. dir.6*.

<sup>76</sup> *Id.*, *Cons. dir.7*.

<sup>77</sup> Nello stesso senso, vedi anche le sentenze: 4 luglio 2003, n.226, *Cons. dir.5*; 15 ottobre 2003 n.311, *Cons. dir.3.2*.

<sup>78</sup> Sentenza 13 gennaio 2004, n.12, *Cons. dir.5*.

in ragione di ciò, il censurato art. 52, comma 14, della legge n. 448 del 2001, deve considerarsi esplicitazione della potestà legislativa esclusiva statale, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione. Affinché questo obiettivo possa divenire effettivamente realizzabile riguardando un numero significativo di pneumatici, il citato art. 52, comma 14, adotta una non irragionevole forma d'incentivazione alla ricostruzione dei pneumatici usati e alla loro conseguente diffusione commerciale, che si concretizza nell'obbligo di acquisto, gravante sui soggetti indicati, di una quota di tali prodotti, la quale peraltro per non essere simbolica deve logicamente avere una certa consistenza. La limitata compressione dell'autonomia organizzativa delle regioni e degli altri soggetti derivante da tale obbligo di acquisto si giustifica pertanto –contrariamente all'opinione della Regione ricorrente- proprio in riferimento alle prospettate esigenze di tutela ambientale»<sup>79</sup>. Anche in questo caso, la Corte ha fatto leva su una nozione trasversale di “tutela dell'ambiente” per giustificare la legittimità della parziale compressione dell'autonomia regionale.

## B) TUTELA DEI BENI CULTURALI

La Corte si è avvalsa delle indicazioni contenute nella legislazione vigente per tracciare una distinzione fra la “tutela” dei beni culturali di competenza esclusiva statale e la “valorizzazione” degli stessi di competenza concorrente fra Stato e Regioni. In linea di massima «la distinzione fra tutela e valorizzazione dei beni culturali può essere desunta dalla legislazione vigente ed in particolare dagli articoli 148, 149 e 152 del decreto legislativo 11 marzo 1998 n. 112 (...) e dal decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'art. 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352): in particolare, il terzo comma dell'art. 149 del d.lgs. n. 112 del 1998 riserva alla esclusiva competenza statale anzitutto la “apposizione di vincolo, diretto e indiretto, di interesse storico o artistico e vigilanza sui beni vincolati” e tutto quanto riguarda “autorizzazioni, prescrizioni, divieti, approvazioni e altri provvedimenti, anche di natura interinale, diretti a garantire la conservazione, l'integrità e la sicurezza dei beni di interesse storico o artistico” ed “esercizio del diritto di prelazione”; il primo comma dell'art. 152 del medesimo testo normativo afferma, invece, che “lo Stato, le regioni e gli enti locali curano, ciascuno nel proprio ambito, la valorizzazione dei beni culturali”»<sup>80</sup>. Con particolare riferimento alle nozioni di “tutela” e “valorizzazione” «ai fini del decreto stesso s'intende per tutela “ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali e ambientali”; (...) per valorizzazione «ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione»<sup>81</sup>. Queste definizioni consentono di comprendere meglio anche le differenze con la valorizzazione. Infatti «il menzionato art. 152 dello stesso decreto legislativo considera la valorizzazione come compito che Stato, regioni ed enti locali avrebbero dovuto curare ciascuno nel proprio ambito. Tuttavia le espressioni che, isolatamente considerate, non denotano nette differenze tra tutela e valorizzazione, riportate nei loro contesti normativi dimostrano che la prima è diretta principalmente ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale; ed è significativo che la prima attività in cui si sostanzia la tutela è quella del riconoscere il bene culturale come tale. La valorizzazione è diretta soprattutto alla fruizione del bene culturale, sicché anche il miglioramento dello stato di conservazione attiene a quest'ultima nei luoghi in cui avviene la fruizione ed ai modi di questa»<sup>82</sup>.

Oltre alla nozione, la Corte ha anche spiegato quale è la *ratio* della riserva statale in materia di tutela dei beni culturali. «In nessun atto normativo precedente la modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione la tutela dei beni culturali viene attribuita a soggetti diversi dallo Stato; successivamente a questa, anzi, il citato comma 1, lettera *b-bis*), dell'art. 10 del d.lgs. n. 368 del 1998, nel prevedere le concessioni per la gestione dei servizi relativi ai beni culturali di interesse

<sup>79</sup> Sentenza 30 dicembre 2003, n.378, *Cons. dir.*2.

<sup>80</sup> Sentenza 28 marzo 2003, n.94, *Cons. dir.*4.1.

<sup>81</sup> Sentenza 13 gennaio 2004, n.9, *Cons. dir.*6.

<sup>82</sup> *Id.*, *Cons. dir.*7.

nazionale, stabilisce, come s'è detto, che deve restare ferma la riserva statale sulla tutela dei beni. Alla luce delle suesposte considerazioni la riserva di competenza statale sulla tutela dei beni culturali è legata anche alla peculiarità del patrimonio storico-artistico italiano, formato in grandissima parte da opere nate nel corso di oltre venticinque secoli nel territorio italiano e che delle vicende storiche del nostro Paese sono espressione e testimonianza. Essi vanno considerati nel loro complesso come un tutt'uno, anche a prescindere dal valore del singolo bene isolatamente considerato»<sup>83</sup>.

Anche la disciplina del mestiere di restauratore rientra «nella materia della tutela dei beni culturali, perché essa concerne il restauro dei medesimi, ossia una delle attività fondamentali in cui la tutela si esplica. Infatti, l'art. 34 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'art. 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352), definisce il restauro come “intervento diretto sulla cosa volto a mantenere l'integrità materiale e ad assicurare la conservazione e protezione dei suoi valori culturali”; l'art. 212 del d.P.R. n. 554 del 1999 descrive il restauro come “una serie organica di operazioni tecniche specifiche indirizzate alla tutela e valorizzazione dei caratteri storico artistici dei beni culturali ed alla conservazione della loro consistenza materiale”. A sua volta questa Corte, con la sentenza n. 277 del 1993, ha affermato che il restauro “implica sempre un intervento diretto sulla cosa, volto (nel rispetto dell'identità culturale della stessa) a mantenerla o modificarla, per assicurare o recuperare il valore ideale che essa esprime, preservandolo e garantendone la trasmissione nel tempo”»<sup>84</sup>.

Problemi di collocamento sotto la “tutela” o sotto la “valorizzazione” si sono posti con riferimento alla disciplina della “gestione” dei beni culturali, posto che questa consiste in «ogni attività diretta, mediante l'organizzazione di risorse umane e materiali, ad assicurare la fruizione dei beni culturali e ambientali, concorrendo al perseguimento delle finalità di tutela e valorizzazione»<sup>85</sup>. Secondo la Corte, la gestione dei beni culturali non rientrerebbe né nella valorizzazione, né nella tutela: questa attività sarebbe, infatti, strettamente collegata alla titolarità del bene per cui per stabilire il soggetto legittimato a gestire il bene è necessario verificare chi ne sia il proprietario, senza la necessità di riferirsi al riparto dell'art. 117 Cost. Tale conclusione discende dalla considerazione che per «valutare la pretesa lesione delle attribuzioni legislative regionali, occorre dunque individuare i caratteri distintivi della “gestione” dei servizi in oggetto e il settore materiale al quale essa è riconducibile. Al riguardo la norma impugnata, che appunto prevede la facoltà del Ministero per i beni e le attività culturali di dare in concessione a “soggetti diversi da quelli statali” la gestione di servizi finalizzati “al miglioramento della fruizione pubblica e della valorizzazione del patrimonio artistico come definiti dall'art. 152, comma 3, del d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112”, non è chiara. Essa invero si inserisce nell'ambito delle discipline della c.d. esternalizzazione della gestione dei servizi culturali di competenza statale, il cui controverso accoglimento in sede parlamentare - come si ricava dai relativi lavori preparatori - si è evidentemente riflesso su una certa oscurità di formulazione della norma in esame e spiega altresì i vari mutamenti che il testo legislativo in questione ha subito successivamente alla sua entrata in vigore. Le indicate difficoltà interpretative riguardano essenzialmente la distinzione dell'attività in esame - di “gestione” - rispetto a quelle di “tutela” o di “valorizzazione” dei beni culturali e quindi l'ambito di applicazione della disposizione denunciata, non tanto perché è dubbio in che misura la lettera *b-bis*), aggiunta dall'art. 33 all'art. 10 del citato d. lgs. n. 368 del 1998, innovi rispetto ad altre norme dello stesso art. 10, che già prevedono che per le stesse finalità il Ministero per i beni e le attività culturali possa “stipulare accordi con amministrazioni pubbliche e con soggetti privati”, ma soprattutto perché non risulta affatto chiaro in che cosa consista l'oggetto della concessione e quali beni culturali riguardi. Tanto più che modalità, criteri e garanzie per l'affidamento in concessione dei servizi finalizzati alla migliore fruizione di tali beni dovrebbero essere fissati, secondo la medesima disposizione, da un

---

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> *Id.*, *Cons. dir.*9.

<sup>85</sup> Sentenza 13 gennaio 2004, n.9, *Cons. dir.*6.

apposito e dettagliato regolamento ministeriale, che dovrebbe regolare persino aspetti minuti della convenzione concessoria, quali le forme di reclutamento ed i livelli di professionalità del personale. La norma censurata, rinviando all'art. 152 del d. lgs. n. 112 del 1998 il quale stabilisce, sia pure ai fini della definizione delle funzioni e dei compiti di valorizzazione dei beni culturali, che Stato, regioni ed enti locali esercitano le relative attività, "ciascuno nel proprio ambito", presuppone un criterio di ripartizione di competenze, che viene comunemente interpretato nel senso che ciascuno dei predetti enti è competente ad espletare quelle funzioni e quei compiti riguardo ai beni culturali, di cui rispettivamente abbia la titolarità. Tale criterio, pur essendo inserito nel decreto legislativo n. 112 del 1998, anteriore alla modifica del Titolo V della Costituzione, conserva tuttora la sua efficacia interpretativa non solo perché è individuabile una linea di continuità tra la legislazione degli anni 1997-98, sul conferimento di funzioni alle autonomie locali, e la legge costituzionale n. 3 del 2001, ma soprattutto perché è riferibile a materie-attività, come, nel caso di specie, la tutela, la gestione o anche la valorizzazione di beni culturali, il cui attuale significato è sostanzialmente corrispondente con quello assunto al momento della loro originaria definizione legislativa»<sup>86</sup>. Per capire chi sia soggetto competente per la gestione del bene culturale è necessario individuare chi ne sia il proprietario e la Corte fornisca alcuni indici che possono essere utili all'interprete. Per esempio, un bene è stato considerato dello Stato per via dei «riferimenti del previsto regolamento ministeriale sia ai "rispettivi compiti dello Stato e dei concessionari" relativamente ai restauri ed alla ordinaria manutenzione dei "beni oggetto del servizio, ferma restando la riserva statale sulla tutela dei beni", sia al "canone complessivo" della concessione "da corrispondere allo Stato per tutta la durata stabilita", sia alla previsione che "ritornino nella disponibilità" del Ministero i beni culturali conferiti in gestione, in caso di cessazione, per qualsiasi causa, della concessione stessa. Trattandosi dunque di beni "oggetto del servizio", per la cui concessione deve essere corrisposto un canone allo Stato e per i quali, tra l'altro, è previsto il ritorno "nella disponibilità" del Ministero per i beni culturali alla cessazione della concessione, è evidente che la convenzione concessoria dei servizi disciplinata dalla disposizione in esame e dal regolamento ministeriale ivi previsto non può che concernere servizi finalizzati a beni culturali, di cui appunto allo Stato sono riservate la titolarità e la gestione, oltre che la tutela»<sup>87</sup>.

### 3) MATERIE DI COMPETENZA RIPARITA FRA STATO E REGIONE

#### **ARMONIZZAZIONE DEI BILANCI PUBBLICI E COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA E DEL SISTEMA TRIBUTARIO**

Questa competenza è, secondo la Corte, essenziale per la concretizzazione dell'autonomia finanziaria degli enti locali delineato dall'art.119 Cost. Per attuare questo disegno costituzionale, il legislatore statale «al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali»<sup>88</sup>. Per esempio, il giudice delle leggi ha chiarito che «la disciplina delle condizioni e dei limiti dell'accesso degli enti territoriali al mercato dei capitali rientra principalmente nell'ambito di quel "coordinamento della finanza pubblica" che l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione attribuisce alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, vincolata al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato»<sup>89</sup>.

Tuttavia, si tratta di un ambito in cui il margine di manovra delle Regioni è suscettibile di subire un forte ridimensionamento a causa dell'operatività della sussidiarietà amministrativa suscettibile di

<sup>86</sup> Sentenza 20 gennaio 2004, n.26, *Cons. dir.*3.

<sup>87</sup> *Ibid.*

<sup>88</sup> Sentenza 26 gennaio 2004, n.37, *Cons. dir.*5.

<sup>89</sup> Sentenza 30 dicembre 2003, n.376, *Cons. dir.*3.

portare con sè quella legislativa<sup>90</sup>. Infatti «il coordinamento finanziario può richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo: onde, attesa la specificità della materia, non può ritenersi preclusa alla legge statale la possibilità, nella materia medesima, di prevedere e disciplinare tali poteri, anche in forza dell'art. 118, primo comma, della Costituzione. Il carattere "finalistico" dell'azione di coordinamento esige che al livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia, ma altresì i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento – che di per sé eccede inevitabilmente, in parte, le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali – possa essere concretamente realizzata»<sup>91</sup>.

In più di un'occasione, la Corte si è pronunciata su disposizioni statali (contenuti in legge finanziaria) in tema di spesa per il pubblico impiego e ha stabilito che «il principio secondo il quale tali oneri [i rinnovi contrattuali per il biennio 2002-2003] "sono a carico delle amministrazioni di competenza nell'ambito delle disponibilità dei rispettivi bilanci", rientra nella materia, di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), della "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica"»<sup>92</sup>. Una volta ricondotta la disciplina statale a tale competenza ripartita, spetta allo Stato la facoltà di stabilire «con riguardo alla contrattazione integrativa, (...) che i comitati di settore, in sede di deliberazione degli atti di indirizzo, si attengono ai "criteri indicati per il personale dipendente" dallo Stato e provvedono alla quantificazione delle risorse necessarie; anche in tal caso curando il "coordinamento della finanza pubblica"»<sup>93</sup>: la disposizione *de qua* non viola con normazione di dettaglio la competenza regionale «al contrario, fissa – in linea con gli impegni assunti dall'Italia "in sede comunitaria" – principi fondamentali volti al contenimento della spesa corrente, che rientrano nella competenza della legislazione statale»<sup>94</sup>.

In linea con questa pronuncia, un analogo articolo della finanziaria dell'anno successivo è stato considerato legittimo in quanto «anch'esso si limita a prevedere un vincolo ai "criteri" previsti per il

---

<sup>90</sup> La Corte ha espresso questo concetto nella sentenza 1 ottobre 2003, n.303, *Cons. dir.*2.1.: «Il nuovo art. 117 Cost. distribuisce le competenze legislative in base ad uno schema imperniato sulla enumerazione delle competenze statali; con un rovesciamento completo della previgente tecnica del riparto sono ora affidate alle Regioni, oltre alle funzioni concorrenti, le funzioni legislative residuali. In questo quadro, limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente, come postulano le ricorrenti, significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale tedesco (*konkurrierende Gesetzgebung*) o alla *clausola di supremazia* nel sistema federale statunitense (*Supremacy Clause*)]. Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica. Un elemento di flessibilità è indubbiamente contenuto nell'art. 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida, come si chiarirà subito appresso, la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. E' del resto coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà che essa agisca come *subsidium* quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere; ma se ne è comprovata un'attitudine ascensionale deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato. Ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto».

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> Sentenza 13 gennaio 2004, n.4, *Cons. dir.*1.

<sup>93</sup> *Ibid.*

<sup>94</sup> *Ibid.*

personale statale ed in quanto, lungi dall'imporre per il personale del comparto Regioni-autonomie locali i "medesimi benefici economici" previsti per il personale statale, si limita a prevedere che si provveda alla quantificazione delle risorse necessarie per l'attribuzione di quei benefici economici che, nel rispetto dei "criteri" cui sopra si è fatto cenno, siano a tale personale riconosciuti. In conclusione, non essendo disposto altro vincolo che ai "criteri" previsti per il personale statale, alla norma in esame si attagliano le medesime conclusioni alle quali questa Corte è pervenuta con la sentenza n.4 del 2004»<sup>95</sup>.

Un altro blocco di pronunce riguarda disposizioni statali disciplinanti l' "esternalizzazione" dei servizi da parte degli enti locali. Disposizioni considerate legittime in quanto – nonostante l'individuazione particolareggiata delle modalità secondo cui effettuare tale "esternalizzazione" – la formulazione consente alle Regioni di scegliere se utilizzarle o meno, facendo così salva la loro autodeterminazione. Secondo la Corte la disposizione statale impugnata «ha carattere meramente facoltizzante e autorizzatorio con valore di principio. Per effetto di detta norma, la scelta riguardante il reperimento sul mercato o l'affidamento dei servizi o la gestione diretta resta rimessa, in ogni caso, rispettivamente alla Regione e agli enti territoriali, sia in ordine all'*an* sia in ordine al *quomodo*. Il legislatore statale, con la predetta disposizione, si è limitato ad indicare, con carattere non vincolante per l'autonomia delle Regioni ed in via generale e non di dettaglio, talune possibili modalità procedurali, caratterizzate da finalità esclusivamente economico-finanziarie, per una c.d. esternalizzazione dei servizi. Tali nuove modalità possono essere aggiunte a quelle previste nei singoli ordinamenti per l'acquisizione e l'affidamento dei servizi, nel rispetto dei principi di economicità e buona amministrazione e di copertura della spesa, senza, tuttavia, imporre o condizionare le scelte delle amministrazioni diverse dallo Stato»<sup>96</sup>. Inoltre «la previsione di principio che anche le amministrazioni diverse dallo Stato possano ricorrere a "forme di autofinanziamento", non costituisce lesione della competenza legislativa regionale c.d. residuale in materia di organizzazione e di funzionamento della Regione. Infatti, questa disposizione si giustifica sulla base dei poteri dello Stato diretti all'armonizzazione e coordinamento dei bilanci, delle spese e delle entrate dell'intera finanza pubblica, compreso il sistema tributario (art. 117, terzo e quarto comma; 119, secondo comma). Sul punto deve ritenersi che, nell'assetto delle competenze costituzionali configurato dal nuovo Titolo V, parte II, della Costituzione, l'autofinanziamento delle funzioni attribuite a Regioni ed enti locali non costituisce altro che un corollario della potestà legislativa regionale esclusiva in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa, affinché per tale via possa trovare compiuta realizzazione il principio più volte ribadito da questa Corte circa il parallelismo tra responsabilità di disciplina della materia e responsabilità finanziaria»<sup>97</sup>.

Per considerare legittime le disposizioni statali impuginate, la Corte ha utilizzato anche in altre occasioni l'argomentazione incentrata sulla circostanza che queste non sono vincolanti, ma si limitano a prevedere "facoltà" per gli enti locali. Infatti «non può contestarsi la legittimità costituzionale della norma che consente agli enti autonomi di aderire alle convenzioni statali, trattandosi di previsione meramente facoltizzante (...). Quanto alla disposizione del comma 8, concernente l'obbligo degli enti locali e delle aziende da essi dipendenti di "promuovere opportune azioni dirette ad attuare l'esternalizzazione dei servizi" (cioè l'affidamento all'esterno di servizi strumentali che possano in tal modo essere gestiti più economicamente), essa si configura come generica direttiva, qualificata dal "fine di realizzare economie di spesa e migliorare l'efficienza gestionale", non valicando a sua volta, in tal modo, i confini propri di un principio di coordinamento»<sup>98</sup>.

---

<sup>95</sup> Sentenza 22 luglio 2004, n.260, *Cons. dir.*2.2.

<sup>96</sup> Sentenza 16 gennaio 2004, n.17, *Cons. dir.*3.2.

<sup>97</sup> *Id.*, 4.2.

<sup>98</sup> Sentenza 26 gennaio 2004, n.36, *Cons. dir.*7.

## **CASSE DI RISPARMIO, CASSE RURALI, AZIENDE DI CREDITO A CARATTERE REGIONALE**

Con un'interessante pronuncia, la Corte ha avuto modo di soffermarsi in maniera diffusa sulla natura delle fondazioni bancarie. Secondo il giudice delle leggi, queste non fanno parte della legislazione concorrente in "materia di casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale" in quanto non più connotate da aspetti pubblicistici. Data la loro trasformazione in persone giuridiche di diritto privato, la loro disciplina ricade ormai nell'ambito della competenza esclusiva statale in materia di "ordinamento civile"<sup>99</sup>.

Per riprendere le parole della Corte: «le fondazioni sorte dalla trasformazione degli originari enti pubblici conferenti (solo impropriamente indicate, nel linguaggio comune e non in quello del legislatore, con l'espressione "fondazioni bancarie"), secondo la legislazione vigente, non sono più – a differenza degli originari "enti pubblici conferenti" – elementi costitutivi dell'ordinamento del credito e del risparmio, al quale è riconducibile la competenza legislativa che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione riconosce alle Regioni in materia di "casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale". L'evoluzione legislativa ha spezzato quel "vincolo genetico e funzionale", di cui parlano le sentenze n. 341 e n. 342 del 2001 di questa Corte, vincolo che in origine legava l'ente pubblico conferente e la società bancaria, e ha trasformato la natura giuridica del primo in quella di persona giuridica privata senza fine di lucro (art. 2, comma 1, del d. lgs. n. 153) della cui natura il controllo della società bancaria, o anche solo la partecipazione al suo capitale, non è più elemento caratterizzante. Con questa trasformazione, muta la collocazione nel riparto materiale delle competenze legislative tracciato dall'art. 117 della Costituzione. Né le disposizioni legislative impugnate, che pure modificano per aspetti rilevanti il decreto legislativo n. 153 del 1999, sono tali da ricondurre le fondazioni all'ordinamento al quale appartenevano gli enti pubblici conferenti»<sup>100</sup>. Non varrebbe a far rientrare nella competenza delle regioni la materie delle fondazioni neanche la considerazione che «tanto nella versione originaria quanto in quella modificata dal comma 3 dell'art. 11 della legge n. 448 del 2001, operano per scopi di utilità sociale in materie, relativamente a molte delle quali esiste competenza legislativa regionale, alla stregua del terzo e del quarto comma dell'art. 117. Da questa constatazione viene tratta la conseguenza che al legislatore statale sarebbe precluso organizzare le modalità di esercizio delle funzioni in questione. Le fondazioni, che vengono così ritenute essere modalità organizzative di esercizio di queste ultime, rientrerebbero perciò nell'ambito della competenza delle leggi regionali, almeno per le materie che a tale competenza sono riconducibili»<sup>101</sup>. La Corte non condivide questa ricostruzione perché «questo modo di ragionare presuppone che le fondazioni di origine bancaria e le loro attività rientrino in una nozione, per quanto lata sia, di pubblica amministrazione in senso soggettivo e oggettivo. Dopo il d. lgs. n. 153, questo presupposto non è più sostenibile. La loro definizione quali persone giuridiche private, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale; il riconoscimento del carattere dell'utilità sociale agli scopi da esse perseguiti; la precisazione, contenuta nell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge n. 461 del 1998, che, quali che siano le attività effettivamente svolte dalle fondazioni, "restano fermi compiti e funzioni attribuiti dalla legge ad altre istituzioni", innanzitutto agli enti pubblici, collocano – anche in considerazione di quanto dispone ora l'art. 118, quarto comma, della Costituzione – le fondazioni di origine bancaria tra i soggetti dell'organizzazione delle "libertà sociali" (sentenza n. 50 del 1998), non delle funzioni pubbliche, ancorché entro limiti e controlli compatibili con tale loro carattere. Non è dunque possibile invocare le funzioni attribuite alla competenza delle Regioni per rivendicare a esse il potere di ingerenza nell'organizzazione di soggetti che appartengono a un ambito diverso da quello pubblicistico che è il loro. Ciò non toglie, naturalmente, che nei confronti dell'attività delle fondazioni di origine bancaria, come di quella di qualunque altro soggetto dell' "ordinamento civile", valgano anche le norme regionali, emanate

<sup>99</sup> Conforme alla pronuncia in analisi è la successiva sentenza 29 settembre 2003, n. 301, *Cons. dir.*4.

<sup>100</sup> Sentenza 29 settembre 2003, n.300, *Cons. dir.*6.1.

<sup>101</sup> *Id.*, *Cons. dir.*7.

nell'ambito delle proprie competenze per disciplinare i diversi settori dell'attività nei quali queste istituzioni, secondo i propri statuti, operano»<sup>102</sup>.

## GOVERNO DEL TERRITORIO

Il “governo del territorio” «comprende, il linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti e attività»<sup>103</sup>.

Tale nozione di “governo del territorio” è talmente ampia da consentire di ricondurvi anche la disciplina di edilizia e urbanistica che forse avrebbero potuto essere considerate facenti parte della competenza innominata delle Regioni. Con riferimento espresso all'urbanistica, il giudice delle leggi ha osservato che «la materia dei titoli abilitativi ad edificare appartiene storicamente all'urbanistica che, in base all'art. 117 Cost., nel testo previgente, formava oggetto di competenza concorrente. La parola “urbanistica” non compare nel nuovo testo dell'art. 117, ma ciò non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma: essa fa parte del “governo del territorio”. Se si considera che altre materie o funzioni di competenza concorrente, quali porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, sono specificamente individuati nello stesso terzo comma dell'art. 117 Cost. e non rientrano quindi nel “governo del territorio”, appare del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia siano stati estromessi aspetti così rilevanti, quali quelli connessi all'urbanistica, e che il “governo del territorio” sia stato ridotto a poco più di un guscio vuoto»<sup>104</sup>.

Discorso sostanzialmente analogo è stato fatto per l'edilizia: «nella medesima prospettiva, anche l'ambito di materia costituito dall'edilizia va ricondotto al “governo del territorio”. Del resto la formula adoperata dal legislatore della revisione costituzionale del 2001 riecheggia significativamente quelle con le quali, nella più recente evoluzione della legislazione ordinaria, l'urbanistica e l'edilizia sono state considerate unitariamente (v. art. 34 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80, Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione sulle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, modificato dall'art. 7 della legge 21 luglio 2000, n. 205, Disposizioni in materia di giustizia amministrativa)»<sup>105</sup>.

Nell'ambito della materia del governo del territorio, rientra in parte anche la complessa disciplina del condono edilizio. A questo proposito, la Corte ha chiarito che «se è vero che la normativa statale sul condono edilizio certamente tocca profili tradizionalmente appartenenti all'urbanistica e all'edilizia, è altresì innegabile che essa non si esaurisce in tali ambiti specifici ma coinvolge l'intera e ben più ampia disciplina del “governo del territorio” (...) ossia l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio. Se poi si considera anche l'indubbio collegamento della disciplina con la materia della “valorizzazione dei beni culturali ed ambientali”, appare evidente che alle Regioni è oggi riconosciuta al riguardo una competenza legislativa più ampia, per oggetto, di quella contemplata nell'originario testo dell'art. 117 Cost.; ciò – è bene ricordarlo – mentre le potestà legislative dello Stato di tipo esclusivo, di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost., sono state consapevolmente inserite entro un elenco conchiuso»<sup>106</sup>. Alla luce di queste considerazioni, è possibile evincere che gran parte dei profili della disciplina del condono rientrano nella competenza ripartita Stato/Regione con la conseguenza che «in riferimento alla disciplina del condono edilizio (per la parte non inerente ai profili penalistici, integralmente sottratti al legislatore regionale, ivi

---

<sup>102</sup> *Ibid.*

<sup>103</sup> Sentenza 7 ottobre 2003, n.307, *Cons. dir.*5.

<sup>104</sup> Sentenza 1 ottobre 2003, n.303, *Cons. dir.*11.1.

<sup>105</sup> Sentenza 10 dicembre 2003, n.362, *Cons. dir.*5.1.

<sup>106</sup> Sentenza 28 giugno 2004, n.196, *Cons. dir.*20.

compresa – come già affermato in precedenza – la collaborazione al procedimento delle amministrazioni comunali), solo alcuni limitati contenuti di principio di questa legislazione possono ritenersi sottratti alla disponibilità dei legislatori regionali, cui spetta il potere concorrente di cui al nuovo art. 117 Cost. (ad esempio certamente la previsione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria di cui al comma 1 dell'art. 32, il limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, la determinazione delle volumetrie massime condonabili). Per tutti i restanti profili è invece necessario riconoscere al legislatore regionale un ruolo rilevante – più ampio che nel periodo precedente – di articolazione e specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale in tema di condono sul versante amministrativo»<sup>107</sup>.

Nella competenza sul “governo del territorio” rientra anche la facoltà delle Regioni di stabilire i criteri per la localizzazione degli impianti produttivi, i quali tuttavia non devono costituire “limitazione” alla localizzazione di impianti stessi. Nel concetto di criteri localizzativi «non possono infatti ricondursi divieti (...) che, in particolari condizioni di concentrazione urbanistica di luoghi specialmente protetti, potrebbe addirittura rendere impossibile la realizzazione di una rete completa di infrastrutture per le telecomunicazioni, trasformandosi così da “criteri di localizzazione” in “limitazioni alla localizzazione”, dunque in prescrizioni aventi natura diversa da quella consentita dalla citata norma della legge n. 36. Questa interpretazione, d'altra parte, non è senza una ragione di ordine generale, corrispondendo a impegni di origine europea e all'evidente nesso di strumentalità tra impianti di ripetizione e diritti costituzionali di comunicazione, attivi e passivi»<sup>108</sup>.

Da ultimo, c'è da ricordare una pronuncia secondo cui nella competenza in tema di governo del territorio vi sarebbero profili riguardanti la bonifica. «Questa Corte aveva già ritenuto, nel vigore del previgente Titolo V della Parte II della Costituzione, che la bonifica fosse riconducibile ad una competenza regionale fondamentalmente concorrente, relativa da un lato alla materia dell'agricoltura e foreste, dall'altro, e in un quadro più ampio, alla azione pubblica per la difesa del suolo, la tutela e l'uso delle risorse idriche, la tutela dell'ambiente come ecosistema, in una "concezione globale degli interventi sul territorio" (sentenza [n. 326 del 1998](#), sulle orme della sentenza [n. 66 del 1992](#)). Rispetto al nuovo testo dell'art. 117, potrebbero venire oggi in rilievo sia la competenza regionale “residuale”, che si presta a comprendere molti aspetti della disciplina del settore agricolo (quarto comma), sia, d'altro canto, la competenza esclusiva dello Stato in materia di “tutela dell'ambiente” e “dell'ecosistema” (secondo comma, lettera s), sia infine, in modo più comprensivo, la competenza concorrente in tema di “governo del territorio” (terzo comma)»<sup>109</sup>.

## **ISTRUZIONE**

Uno dei profili problematici in materia di “istruzione” a cui la giurisprudenza costituzionale ha tentato di dare una soluzione riguarda la distinzione fra questa e la competenza esclusiva statale di cui alle lettera n) del secondo comma dell'art.117 Cost.

In una delle pronunce rilevate, dopo aver sottolineato la profonda differenza col previgente assetto del riparto delle competenze («Lo Stato, conformemente ai caratteri propri di tale strumento organizzativo, poteva dunque trattenere per sé qualsiasi profilo di disciplina della materia, con l'effetto che le funzioni delegate alle Regioni potevano risultare frammentarie e disorganiche»<sup>110</sup>) la Corte si dimostra consapevole della difficoltà di distinguere le norme generali di cui alla lettera n) dai principi fondamentali della competenza ripartita in materia di istruzione, ma non ritiene necessario affrontarlo direttamente per la risoluzione della controversia posta alla sua attenzione. L'analisi è invece incentrata sul tentativo di individuare, nella legislazione previgente alla riforma costituzionale del 2001, indizi per avvalorare la tesi secondo cui fra le prerogative della legislazione

---

<sup>107</sup> *Ibid.*

<sup>108</sup> Sentenza 7 novembre 2003, n.331, *Cons. dir.*5.1.

<sup>109</sup> Sentenza 28 luglio 2004, n.282, *Cons. dir.*3.

<sup>110</sup> Sentenza 13 gennaio 2004, n.13, *Cons. dir.*3.

regionale vi sarebbe la programmazione della rete scolastica. Si osserva come «è implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dall'art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998. Questo, per la parte che qui rileva, disponeva che alle Regioni fossero delegate le funzioni amministrative relative alla programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, alla suddivisione, sulla base anche delle proposte degli enti locali interessati, del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa e, soprattutto, alla programmazione, sul piano regionale, nei limiti delle disponibilità di risorse umane e finanziarie, della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali, assicurando il coordinamento con la programmazione dell'offerta formativa integrata. In una parola era conferito alle Regioni, nell'ambito della programmazione e della gestione del servizio scolastico, tutto quanto non coinvolgesse gli aspetti finanziari e la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche»<sup>111</sup>. Sulla scorta di questa considerazione «una volta attribuita l'istruzione alla competenza concorrente, il riparto imposto dall'art. 117 postula che, in tema di programmazione scolastica e di gestione amministrativa del relativo servizio, compito dello Stato sia solo quello di fissare principi. E la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, che certamente non è materia di norme generali sulla istruzione, riservate alla competenza esclusiva dello Stato, in quanto strettamente connessa alla programmazione della rete scolastica, tuttora di competenza regionale, non può essere scorporata da questa e innaturalmente riservata per intero allo Stato; sicché, anche in relazione ad essa, la competenza statale non può esercitarsi altro che con la determinazione dei principi organizzativi che spetta alle Regioni svolgere con una propria disciplina»<sup>112</sup>.

Nonostante l'asserita competenza regionale, la Corte ha considerato operante in quest'ambito il principio di continuità dell'ordinamento. Il giudice delle leggi, pur riconoscendo l'illegittimità della disposizione statale per contrasto con il terzo comma dell'art. 117 Cost. ha ritenuto che «la caducazione immediata del censurato comma 3 dell'art. 22, sollecitata dalla Regione ricorrente, provocherebbe tuttavia effetti ancor più incompatibili con la Costituzione. Alla erogazione del servizio scolastico sono collegati diritti fondamentali della persona, che fanno capo in primo luogo agli studenti ed alle loro famiglie, ma che riguardano anche il personale docente e le aspettative di questo circa la propria posizione lavorativa. Vi è qui una evidente esigenza di continuità di funzionamento del servizio di istruzione che non a caso la legge n. 146 del 1990 qualifica, all'art. 1, servizio pubblico essenziale. Quel principio di continuità che questa Corte ha già riconosciuto operare, sul piano normativo, nell'avvicendamento delle competenze costituzionali dello Stato e delle Regioni ed in virtù del quale le preesistenti norme statali continuano a vigere nonostante il mutato assetto delle attribuzioni fino all'adozione di leggi regionali conformi alla nuova competenza ([sentenza n. 13 del 1974](#) e da ultimo sentenza [n. 376 del 2002](#)), deve essere ora ampliato per soddisfare l'esigenza della continuità non più normativa ma istituzionale, giacché soprattutto nello Stato costituzionale l'ordinamento vive non solo di norme, ma anche di apparati finalizzati alla garanzia dei diritti fondamentali. In tema di istruzione la salvaguardia di tale dimensione è imposta da valori costituzionali incompressibili. Il tipo di pronuncia che questa Corte è chiamata ad adottare è suggerito insomma dall'esigenza di tenere insieme il rispetto del riparto delle competenze costituzionali e la continuità del servizio scolastico. L'art. 22, comma 3, della legge n. 448 del 2001 deve pertanto continuare ad operare fino a quando le singole Regioni si saranno dotate di una disciplina e di un apparato istituzionale idoneo a svolgere la funzione di distribuire gli insegnanti tra le istituzioni scolastiche nel proprio ambito territoriale secondo i tempi e i modi necessari ad evitare soluzioni di continuità del servizio, disagi agli alunni e al personale e carenze nel funzionamento delle istituzioni scolastiche»<sup>113</sup>. In sostanza, nonostante la disposizione sia illegittima perché lesiva delle competenze regionali, deve rimanere in vigore fintanto che la Regione non “occupi la materia” di sua competenza al fine di garantire la tutela di interessi ritenuti

---

<sup>111</sup> *Ibid.*

<sup>112</sup> *Ibid.*

<sup>113</sup> *Id.*, *Cons. dir.* 4.

preminenti (quale il funzionamento di un servizio pubblico essenziale) rispetto a quello delle Regioni all'esercizio della propria competenza, che verrebbero compromessi dal vuoto normativo. Secondo la Corte, fa parte della competenza regionale anche la gestione di un fondo istituito al fine di garantire il rimborso dei prestiti erogati per sovvenzionare gli studi degli studenti meritevoli. «Non vi è dubbio, infatti, che le modalità di utilizzo del fondo di garanzia – e, di riflesso, delle risorse messe a disposizione dal sistema bancario – attingono la materia della istruzione, di competenza concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, comportando scelte discrezionali relativamente ai criteri di individuazione degli studenti capaci e meritevoli e, quindi, alle stesse possibilità di accesso al prestito, costituente strumento di sostegno allo studio. Di tale esigenza non tiene, evidentemente, adeguato conto la norma di cui al comma 101 dell'art. 4 che, affidando la gestione del fondo a Sviluppo Italia S.p.a., interamente partecipata dallo Stato, “sulla base di criteri ed indirizzi stabiliti dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano”, riserva ogni potere decisionale ad organi dello Stato o ad enti ad esso comunque riferibili, assegnando alle Regioni un ruolo meramente consultivo. Ne consegue la declaratoria di illegittimità costituzionale della suddetta norma, che dovrà essere perciò sostituita da una diversa disciplina, rispettosa delle competenze regionali. Tale aspetto della disciplina non può, dunque, non comportare un diretto coinvolgimento delle Regioni, in quanto appunto titolari di potestà legislativa nella specifica materia»<sup>114</sup>.

Rientrano altresì nella competenza concorrente in materia di istruzione alcuni profili della disciplina degli asili nido «sia pure in relazione alla fase pre-scolare del bambino»<sup>115</sup>.

## **ORDINAMENTO DELLA COMUNICAZIONE**

Quello che emerge dalla giurisprudenza costituzionale in materia di “ordinamento della comunicazione” è il tentativo di individuare in cosa si concretizzino i principi fondamentali posti dallo Stato e, per converso, quale sia il margine di manovra lasciato alle Regioni nella legislazione di dettaglio.

Secondo la Corte, sarebbe prerogativa dello Stato stabilire i valori-soglia delle emissioni elettromagnetiche la cui definizione risponde ad una *ratio* complessa. «Da un lato, infatti, si tratta effettivamente di proteggere la salute della popolazione dagli effetti negativi delle emissioni elettromagnetiche (e da questo punto di vista la determinazione delle soglie deve risultare fondata sulle conoscenze scientifiche ed essere tale da non pregiudicare il valore protetto); dall'altro, si tratta di consentire, anche attraverso la fissazione di soglie diverse in relazione ai tipi di esposizione, ma uniformi sul territorio nazionale, e la graduazione nel tempo degli obiettivi di qualità espressi come valori di campo, la realizzazione degli impianti e delle reti rispondenti a rilevanti interessi nazionali, sottesi alle competenze concorrenti di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, come quelli che fanno capo alla distribuzione dell'energia e allo sviluppo dei sistemi di telecomunicazione (...). In sostanza, la fissazione a livello nazionale dei valori-soglia, non derogabili dalle Regioni nemmeno in senso più restrittivo, rappresenta il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche, e di realizzare impianti necessari al paese, nella logica per cui la competenza delle Regioni in materia di trasporto dell'energia e di ordinamento della comunicazione è di tipo concorrente, vincolata ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato»<sup>116</sup>. In pratica, in questo ambito la determinazione dei principi generali della materia rimessa alla legislazione statale si sostanzia nella

---

<sup>114</sup> Sentenza 21 ottobre 2004, n.308, *Cons. dir.*2.2. Lo Stato è, invece, competente in via esclusiva a determinare l'istituzione del fondo (cfr. lettera e) del secondo comma dell'art.117 Cost.).

<sup>115</sup> Sentenza 23 dicembre 2003, n.370, *Cons. dir.*4.

<sup>116</sup> Sentenza 7 ottobre 2003, n.307, *Cons. dir.*7.

scelta del punto di equilibrio fra interessi contrapposti che la Regione non potrebbe modificare privilegiando un interesse piuttosto che un altro.

La legislazione regionale, pur non potendo determinare i valori soglia delle immissioni, è competente a stabilire le «discipline localizzative e territoriali. A questo proposito è logico che riprenda pieno vigore l'autonoma capacità delle Regioni e degli enti locali di regolare l'uso del proprio territorio, purché, ovviamente, criteri localizzativi e standard urbanistici rispettino le esigenze della pianificazione nazionale degli impianti e non siano, nel merito, tali da impedire od ostacolare ingiustificatamente l'insediamento degli stessi»<sup>117</sup>. La competenza regionale in materia di localizzazione dei siti degli impianti di comunicazione troverebbe fondamento in quanto «già nella legislazione precedente la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione, risultava espressamente riconosciuto un ruolo, per quanto limitato, delle Regioni in tema di localizzazione dei siti degli impianti di comunicazione»<sup>118</sup>. Legittimazione ormai avallata dall'art.117 Cost. «come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che prevede fra le materie di legislazione concorrente, non soltanto il “governo del territorio” e la “tutela della salute”, ma anche l’ “ordinamento della comunicazione”. Conseguentemente, non può escludersi una competenza della legge regionale in materia, che si rivolga alla disciplina di quegli aspetti della localizzazione e dell'attribuzione dei siti di trasmissione che esulino da ciò che risponde propriamente a quelle esigenze unitarie alla cui tutela sono preordinate le competenze legislative dello Stato nonché le funzioni affidate all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni»<sup>119</sup>.

Per converso, non rientra nell'ambito della materia dell'ordinamento della comunicazione la competenza statale per la nomina dei membri del consiglio di amministrazione di un'emittente televisiva<sup>120</sup>.

## **ORDINAMENTO SPORTIVO**

La Corte ha avuto modo di occuparsi dell' “ordinamento sportivo” affrontando una questione di legittimità della disciplina statale sull'Istituto per il credito sportivo.

A questo proposito, si è osservato che «la disposizione su cui si fondava la previsione della necessaria partecipazione di rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali al consiglio di amministrazione dell'Istituto per il credito sportivo deve ritenersi superata per effetto della legge 16 giugno 1998, n. 191 (...), promulgata e pubblicata dopo l'emanazione e l'entrata in vigore del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Tale legge ha infatti sostituito l'art. 1, comma 3, lettera h), della legge n. 59 del 1997, riformulando questa disposizione nel senso che dal conferimento di funzioni alle Regioni e agli enti locali sono escluse non solo quelle riconducibili alla materia “moneta, perequazione delle risorse finanziarie e sistema valutario”, ma anche quelle afferenti alla materia “banche”»<sup>121</sup>. Il fondamento per la rappresentanza delle Regioni e delle autonomie locali nell'Istituto per il credito sportivo andrebbe invece rinvenuto nella «considerazione che, anche se si tratta di una “banca”, tale istituto svolge una attività suscettibile di incidere sull' “ordinamento sportivo” che, in forza del terzo comma dell'art. 117 Cost., forma oggetto di competenza legislativa concorrente»<sup>122</sup>.

## **PRODUZIONE, TRASPORTO E DISTRIBUZIONE NAZIONALE DELL'ENERGIA**

La Corte ha cercato nella legislazione vigente elementi per dare una definizione dei termini utilizzati dal testo costituzionale. Per «“produzione” si intende “la generazione di energia elettrica,

---

<sup>117</sup> *Id.*, *Cons. dir.*10.

<sup>118</sup> Sentenza 29 ottobre 2003, n.324, *Cons. dir.*3.

<sup>119</sup> *Ibid.*

<sup>120</sup> Cfr. sentenza 15 ottobre 2003, n.312.

<sup>121</sup> Sentenza 15 luglio 2003, n. 241, *Cons. dir.* 4.

<sup>122</sup> *Ibid.*

comunque prodotta” (...); per “distribuzione” si intende “il trasporto e la trasformazione di energia elettrica su reti di distribuzione a media e bassa tensione per le consegne ai clienti finali” (...); per “utente della rete” si intende “la persona fisica o giuridica che rifornisce o è rifornita da una rete di trasmissione o distribuzione” (...)»<sup>123</sup>. Tuttavia, l’uso dei citati riferimenti normativi per l’individuazione degli oggetti concreti facenti parte di questa competenza va fatto con circospezione in quanto è stata la stessa Corte a premurarsi di precisare che l’uso di queste definizioni le serve «al fine di interpretare correttamente la disposizione regionale oggetto del presente giudizio»<sup>124</sup>.

Emerge dalla giurisprudenza costituzionale, una competenza assai ampia dello Stato sulla materia del “produzione trasporto e distribuzione dell’energia”. In primo luogo, va richiamata la già citata pronuncia in materia di ordinamento della comunicazione secondo cui funzione della legislazione statale sarebbe quella di individuare il punto di equilibrio per il contemperamento di diversi interessi dell’ordinamento che è applicabile anche alla materia in analisi. Questo significa che alle Regioni è inibita la facoltà di operare scelte difformi da quelle statali in ordine al contemperamento di interessi, contemperamento che diventa in sé principio fondamentale<sup>125</sup>.

A limitare ancora di più la libertà delle Regioni nella legislazione di dettaglio ha contribuito l’asserita applicabilità a quest’ambito della “sussidiarietà legislativa”<sup>126</sup>. Le disposizioni statali impugnate «pur senza negare il vigente ordinamento costituzionale ed in particolare l’attribuzione di potestà legislativa di tipo concorrente alle Regioni in tema di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, hanno ridefinito in modo unitario ed a livello nazionale i procedimenti di modifica o ripotenziamento dei maggiori impianti di produzione dell’energia elettrica, in base all’evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell’esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative. Conseguentemente, per giudicare della legittimità costituzionale della normativa impugnata, è necessario non già considerarne la conformità rispetto all’art. 117 Cost., bensì valutarne la rispondenza da un lato ai criteri indicati dall’art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative (parametro quest’ultimo del resto esplicitamente invocato dalle Regioni ricorrenti), dall’altro al principio di leale collaborazione, così come questa Corte ha già avuto modo di evidenziare nella richiamata sentenza n. 303 del 2003»<sup>127</sup>.

La Regione, inoltre, nella «progettazione tecnica degli impianti di produzione, distribuzione ed utilizzo dell’energia elettrica, e la costruzione dei relativi edifici, non può sfuggire al rispetto di quanto disposto dal citato art. 3 del d.lgs. n. 79 del 1999, e, conseguentemente, deve necessariamente uniformarsi alle “regole tecniche” predisposte dal gestore nazionale “al fine di garantire la più idonea connessione alla rete di trasmissione nazionale nonché la sicurezza e la connessione operativa tra le reti”»<sup>128</sup>. Nonostante tale forte limitazione della discrezionalità della Regione «è tuttavia da osservare che le “regole tecniche” cui si riferisce l’art. 3 del d.lgs. n. 79 del 1999 non esauriscono i criteri di progettazione tecnica degli impianti. A tacer d’altro, basti pensare che – come messo in evidenza più sopra – l’art. 29 del d.lgs. 112 del 1998 conserva allo Stato solo la determinazione delle “norme tecniche essenziali degli impianti di produzione, conservazione e distribuzione dell’energia”, e che, d’altra parte, il gestore nazionale ha il compito di predisporre le regole di cui si tratta esclusivamente in vista della finalità “di garantire la più idonea connessione alla rete di trasmissione nazionale nonché la sicurezza e la connessione operativa tra le reti” (art. 3, comma 6, del d.lgs. n. 79 del 1999). A conferma di quanto detto, può evidenziarsi come il gestore della rete nazionale debba individuare non già *tutte le regole tecniche*, bensì, più semplicemente, *regole tecniche* volte al perseguimento delle specifiche finalità di cui si è detto. È evidente, pertanto, che rientra nei poteri delle Regioni la individuazione di ulteriori criteri di realizzazione

<sup>123</sup> Sentenza 13 gennaio 2004, n.7, *Cons. dir.2*.

<sup>124</sup> *Ibid.*

<sup>125</sup> Cfr. testo sull’ordinamento della comunicazione.

<sup>126</sup> Cfr. nota n.90 sulla sussidiarietà legislativa

<sup>127</sup> Sentenza 13 gennaio 2004, n.6, *Cons. dir.6*.

<sup>128</sup> Sentenza 13 gennaio 2004, n.7, *Cons. dir.3*.

degli impianti, fermo restando, naturalmente, che questi ultimi dovranno comunque uniformarsi agli *standard* stabiliti dal gestore della rete di trasmissione nazionale»<sup>129</sup>.

Da ultimo, occorre ricordare che non rientra nella materia della “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” la disciplina della fissazione delle basi di calcolo dei sovracanon per le concessioni di derivazioni di acqua in quanto «la predetta disciplina dei sovracanon – qualificabili come prestazioni patrimoniali imposte – attiene alla materia del sistema finanziario e tributario degli enti locali (art. 119, secondo comma, della Costituzione)»<sup>130</sup>.

## PROFESSIONI

Uno dei profili problematici inerenti la materia delle professioni che la Corte si è trovata ad affrontare è quello relativo alla legittimazione delle Regioni per l’individuazione di nuove figure professionali in assenza di leggi cornice statali. Nel caso di specie si trattava di disposizioni regionali concernenti «pratiche terapeutiche e le discipline non convenzionali» che, oltre a definire le terapie stesse, individuavano i requisiti che devono essere posseduti dagli operatori per l’iscrizione in un apposito registro per l’esercizio delle stesse.

In via generale, la Corte ha ribadito la persistente validità della sua giurisprudenza secondo cui i «principi fondamentali, non essendone stati, fino ad ora, formulati dei nuovi, sono pertanto da considerare quelli, (...), risultanti dalla legislazione statale già in vigore»<sup>131</sup>: le Regioni, pertanto, possono legiferare pur nell’inerzia del legislatore statale. Va tuttavia tenuto presente come «anche oggi, la potestà legislativa regionale in materia di professioni sanitarie debba rispettare il principio, già vigente nella legislazione statale, secondo cui l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, debba essere riservata allo Stato»<sup>132</sup>. In sostanza le Regioni non possono creare e disciplinare nuove figure professionali perché fra i principi generali della materia in materia di professioni vi sarebbe anche quello secondo cui è prerogativa dello «la individuazione e definizione delle varie figure sanitarie»<sup>133</sup>.

## PROTEZIONE CIVILE

In materia di protezione civile, la Corte è intervenuta per verificare la fondatezza della pretesa violazione da parte di una legge regionale della normativa statale sulle ordinanze di urgenza<sup>134</sup>.

Secondo la Corte la legge quadro statale di riferimento si limiterebbe ad individuare «le ipotesi di eventi straordinari»<sup>135</sup> e lascerebbe impregiudicata la facoltà della Regione di conferire «al Presidente della Giunta il potere di individuare le strutture che, anche in deroga all’ordinario assetto delle competenze, sono chiamate ad operare per lo svolgimento degli interventi necessari in caso di crisi determinata dalla imminenza o dal verificarsi di eventi calamitosi»<sup>136</sup>. La disposizione regionale, infatti, si limiterebbe a individuare «più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria»<sup>137</sup> a fronteggiare le emergenze derivanti da eventi calamitosi. Secondo la Corte, quindi, le disposizioni statali e regionali disciplinano ipotesi diverse: le une, gli eventi straordinari; le altre, le situazioni ordinarie e sarebbe esclusa «in radice la possibilità di una invasione di competenze»<sup>138</sup>.

---

<sup>129</sup> *Ibid.*

<sup>130</sup> Sentenza 22 luglio 2004, n.261, *Cons. dir.*2.1.

<sup>131</sup> Sentenza 12 dicembre 2003, n.353, *Cons. dir.*2.

<sup>132</sup> *Ibid.*

<sup>133</sup> *Ibid.*

<sup>134</sup> Legge 24 febbraio 1992, n.225, art.5.

<sup>135</sup> Legge Regione Marche 11 dicembre 2001, n.32, art.7, co.1°.

<sup>136</sup> Sentenza 30 ottobre 2003, n.327, *Cons.dir.*5.

<sup>137</sup> *Ibid.*

<sup>138</sup> *Ibid.*

## **RAPPORTI INTERNAZIONALI E CON L'UNIONE EUROPEA DELLE REGIONI**

Le Regioni hanno lamentato la violazione della loro competenza a dettare la normativa di dettaglio in materia di “rapporti internazionali e con l'Unione europea” nei confronti della c.d. legge La Loggia, nella parte in cui disciplina la procedura di partecipazione regionale alla fase ascendente comunitaria<sup>139</sup>.

La Corte ha ritenuto infondata la questione prendendo come parametro di legittimità una diversa disposizione costituzionale, il quinto comma dell'art.117 Cost. che «istituisce una competenza statale ulteriore e speciale rispetto a quella contemplata dall'art. 117, terzo comma, Cost., concernente il più ampio settore “dei rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni”». Con specifico riferimento alla procedura tramite la quale deve esplicitarsi la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla c.d. “fase ascendente” del diritto comunitario, dunque, la Costituzione non ha previsto una competenza concorrente, bensì ha affidato alla legge statale il compito di stabilire la disciplina delle modalità procedurali di tale partecipazione»<sup>140</sup>.

La disciplina della fase ascendente comunitaria delle Regioni non rientra, quindi, nella materia concorrente di cui al terzo comma dell'art.117 Cost., ma costituisce oggetto di legislazione statale esclusiva.

## **RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA**

Adita per vagliare la legittimità di una legge regionale in materia di vivisezione, la Corte ha avuto modo di precisare che quest'ultima rientra nella competenza ripartita sulla “ricerca scientifica e tecnologica”. Ciò sarebbe argomentabile dalla circostanza che nella «più recente legislazione in tema di riparto delle funzioni amministrative fra Stato e Regioni (seppur antecedente alla riforma del Titolo V operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001), la “protezione e tutela degli animali impiegati a fini scientifici e sperimentali” ineriva alla materia “ricerca scientifica”, secondo quanto si ricava dall'art. 125 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112»<sup>141</sup>. La vivisezione rientra sempre nella ricerca scientifica, anche quando è «finalizzata al settore medico o alla didattica universitaria»<sup>142</sup>.

Con riferimento alla facoltà delle Regioni di modificare scelte di merito effettuate dal legislatore, la Corte ricorda come «nell'ambito della materia “ricerca scientifica”, l'esigenza di tener conto sia dello sviluppo della ricerca, che della massima tutela degli animali che possono essere coinvolti nelle sperimentazioni ha originato una serie di norme del d.lgs. n. 116 del 1992, che costituiscono principio fondamentale in quanto esprimono il punto di equilibrio della sperimentazione; da ciò il divieto che possano essere sostanzialmente modificate ad opera dei legislatori regionali, riducendo ulteriormente la relativa libertà della ricerca scientifica o comprimendo l'attuale livello di tutela degli animali sottoponibili a sperimentazione (per considerazioni in parte analoghe, si vedano le sentenze di questa Corte [n. 507 del 2003](#), [n. 338 del 2003](#) e [n. 282 del 2002](#))»<sup>143</sup>. In sintesi, anche in questa materia entrano in gioco interessi contrapposti e spetta allo Stato decidere quale è il punto di equilibrio fra questi. Punto che non potrebbe essere derogato dalle Regioni, né in senso più restrittivo, né in senso più permissivo: quindi se lo Stato consente la vivisezione a particolare condizioni, la Regione non può escluderla totalmente.

## **TUTELA DELLA SALUTE**

La “tutela della salute” è una delle competenza che più hanno interessato la Corte con pronunce che consentono di enucleare principi suscettibili di essere utilizzati anche in altri contesti.

---

<sup>139</sup> Legge 5 giugno 2003, n.131,art.5, co.1° e 2°.

<sup>140</sup> Sentenza 19 luglio 2004, n.239, *Cons. dir.* 4.

<sup>141</sup> Sentenza 11 giugno 2004, n.166, *Cons. dir.* 6.

<sup>142</sup> *Ibid.*

<sup>143</sup> *Cons. dir.* 6.

In tema di pratiche terapeutiche innovative, analogamente a quanto fatto in altre materie, la Corte ha chiarito che fra i principi fondamentali della legislazione statale – che non possono essere messi in discussione dalle Regioni – rientra la scelta nel bilanciamento dei diversi interessi in gioco<sup>144</sup>. In particolare la Corte osserva che «la pratica terapeutica si pone, come già si è accennato, all'incrocio fra due diritti fondamentali della persona malata: quello ad essere curato efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell'arte medica; e quello ad essere rispettato come persona, e in particolare nella propria integrità fisica e psichica, diritto questo che l'art. 32, secondo comma, secondo periodo, della Costituzione pone come limite invalicabile anche ai trattamenti sanitari che possono essere imposti per legge come obbligatori a tutela della salute pubblica»<sup>145</sup>. Secondo il giudice delle leggi, la definizione delle pratiche da effettuare non è rimessa a quelle valutazioni di carattere politico che generalmente caratterizzano le scelte del legislatore, bensì «salvo che entrino in gioco altri diritti o doveri costituzionali, non è, di norma, il legislatore a poter stabilire direttamente e specificamente quali siano le pratiche terapeutiche ammesse, con quali limiti e a quali condizioni. Poiché la pratica dell'arte medica si fonda sulle acquisizioni scientifiche e sperimentali, che sono in continua evoluzione, la regola di fondo in questa materia è costituita dalla autonomia e dalla responsabilità del medico che, sempre con il consenso del paziente, opera le scelte professionali basandosi sullo stato delle conoscenze a disposizione. Autonomia del medico nelle sue scelte professionali e obbligo di tener conto dello stato delle evidenze scientifiche e sperimentali, sotto la propria responsabilità, configurano dunque un altro punto di incrocio dei principi di questa materia»<sup>146</sup>. Tuttavia «ciò non significa che al legislatore sia senz'altro preclusa ogni possibilità di intervenire. Così, ad esempio, sarebbe certamente possibile dettare regole legislative dirette a prescrivere procedure particolari per l'impiego di mezzi terapeutici “a rischio”, onde meglio garantire – anche eventualmente con il concorso di una pluralità di professionisti – l'adeguatezza delle scelte terapeutiche e l'osservanza delle cautele necessarie. Ma un intervento sul merito delle scelte terapeutiche in relazione alla loro appropriatezza non potrebbe nascere da valutazioni di pura discrezionalità politica dello stesso legislatore, bensì dovrebbe prevedere l'elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi – di norma nazionali o sovranazionali – a ciò deputati, dato l'“essenziale rilievo” che, a questi fini, rivestono “gli organi tecnico-scientifici” (...); o comunque dovrebbe costituire il risultato di una siffatta verifica»<sup>147</sup>. La legge regionale impugnata è quindi dichiarata illegittima perché «l'intervento regionale contestato dal Governo non si fonda né pretende di fondarsi su specifiche acquisizioni tecnico-scientifiche verificate da parte degli organismi competenti, ma si presenta come una scelta legislativa autonoma, dichiaratamente intesa a scopo cautelativo, in attesa di futuri accertamenti che dovrebbero essere compiuti dall'autorità sanitaria nazionale (...); e ciò, per di più, riferendosi non già a terapie “nuove” o sperimentali (anzi, nella relazione della commissione consiliare al disegno di legge, è detto che l'ultimo trattamento di TEC praticato nelle Marche risale al 1992, e da allora esso “risulterebbe essere stato abbandonato”), bensì a pratiche conosciute e utilizzate da tempo (...), ancorché oggetto di considerazioni non sempre omogenee fra gli specialisti»<sup>148</sup>.

Lo stesso problema di individuare il margine di discrezionalità del legislatore regionale nella scelta delle terapie mediche ammesse si ritrova in una successiva pronuncia in cui la Corte ribadisce «che scelte legislative dirette a limitare o vietare il ricorso a determinate terapie – la cui adozione ricade in linea di principio nell'ambito dell'autonomia e della responsabilità dei medici, tenuti ad operare col consenso informato del paziente e basandosi sullo stato delle conoscenze tecnico-scientifiche a disposizione – non sono ammissibili ove nascano da pure valutazioni di discrezionalità politica»<sup>149</sup>.

---

<sup>144</sup> Cfr. testo sull'ordinamento della comunicazione; trasporto dell'energia e ricerca scientifica.

<sup>145</sup> Sentenza 26 giugno 2002, n.282, *Cons. dir.*4.

<sup>146</sup> *Ibid.*

<sup>147</sup> *Id.*, *Cons. dir.*5.

<sup>148</sup> *Id.*, *Cons. dir.* 6.

<sup>149</sup> Sentenza 14 novembre 2003, n.338, *Cons. dir.*5.1.

La Corte ha poi confermato quali sono i valori che entrano in gioco nel bilanciamento poiché «stabilire il confine fra terapie ammesse e terapie non ammesse, sulla base delle acquisizioni scientifiche e sperimentali, è determinazione che investe direttamente e necessariamente i principi fondamentali della materia, collocandosi “all’incrocio fra due diritti fondamentali della persona malata: quello ad essere curato efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell’arte medica; e quello ad essere rispettato come persona, e in particolare nella propria integrità fisica e psichica” (sentenza n. 282 del 2002), diritti la cui tutela non può non darsi in condizioni di fondamentale eguaglianza su tutto il territorio nazionale. Da ciò discende che interventi legislativi regionali, posti in essere nell’esercizio di una competenza legislativa concorrente, come quella di cui le Regioni godono in materia di tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.), sono costituzionalmente illegittimi ove pretendano di incidere direttamente sul merito delle scelte terapeutiche in assenza di – o in difformità da – determinazioni assunte a livello nazionale, e quindi introducendo una disciplina differenziata, su questo punto, per una singola Regione»<sup>150</sup>. Tuttavia «la valutazione di illegittimità di norme regionali tendenti a vincolare le scelte terapeutiche non equivale in alcun modo al riconoscimento della liceità di pratiche (quali, in ipotesi, gli interventi di c.d. psicoturgia di cui è parola nelle leggi impugnate) delle quali possa essere messa in discussione la natura stessa di terapie piuttosto che di interventi soltanto lesivi dell’integrità dei pazienti, e che, in questa seconda ipotesi, rientrerebbero nell’ambito di previsione di generali divieti.»<sup>151</sup>. In altri termini, indipendentemente dalle scelte politiche effettuate dal legislatore, il medico rimane libero di non adottare una terapia che ritenga nociva per la salute del paziente.

In questa occasione la Corte si ha anche indicato quale può essere il contenuto della legislazione regionale di dettaglio. Infatti «nei limiti dei principi fondamentali, nulla vieta (...) che le Regioni, responsabili per il proprio territorio dei servizi sanitari, dettino norme di organizzazione e di procedura, o norme concernenti l’uso delle risorse pubbliche in questo campo: anche al fine di meglio garantire l’appropriatezza delle scelte terapeutiche e l’osservanza delle cautele necessarie per l’utilizzo di mezzi terapeutici rischiosi o destinati ad impieghi eccezionali e ben mirati, come è riconosciuto essere la terapia elettroconvulsivante»<sup>152</sup>.

Sempre in tema di individuazione dei principi fondamentali della legislazione statale in materia di tutela della salute, la Corte ha spiegato che questi sarebbero caratterizzati dalla «loro finalità di protezione di un bene, quale la salute della persona (...): bene che per sua natura non si presterebbe a essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate, rimesse alla discrezionalità dei legislatori regionali. La natura di principi fondamentali (...) si comprende non appena si consideri l’impossibilità di concepire ragioni per le quali, una volta assunta la nocività per la salute dell’esposizione al fumo passivo, la rilevanza come illecito dell’attività del fumatore attivo possa variare da un luogo a un altro del territorio nazionale»<sup>153</sup>. Seguendo questa *ratio*, rientra quindi nella competenza statale l’individuazione delle sanzioni per la trasgressione del divieto di fumo.

Dopo aver sottolineato la natura trasversale dell’ “ambiente” per cui spettano «allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale, senza che ne resti esclusa la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali»<sup>154</sup> la Corte evidenzia la stretta interconnessione fra la competenza ripartita di tutela della salute e la competenza statale esclusiva della lettera s) del 2°co. dell’art.117 Cost. Da ciò sembrerebbe potersi desumere la legittimità di interventi regionali adottati nell’ambito della tutela della salute che incidono in qualche modo su ambiti materiali di cui alla citata lettera s) e che «rafforza[no] — stante il rimarcato carattere aggiuntivo, e non sostitutivo,

---

<sup>150</sup> *Ibid.*

<sup>151</sup> *Ibid.*

<sup>152</sup> *Ibid.*

<sup>153</sup> Sentenza 19 dicembre 2003, n.361, *Cons. dir.3.*

<sup>154</sup> Sentenza 4 giugno 2003, n.222, *Cons. dir.3.*

delle prescrizioni della legge regionale — le cautele predisposte dalla normativa statale, così da non poterne pregiudicare in alcun modo gli obiettivi»<sup>155</sup>.

Con considerazioni di suscettibili di essere estese anche ad altre materie, la Corte ha poi enucleato un principio di parallelismo fra la competenza a disciplinare una determinata materia e quella a determinare le sanzioni per la violazione di detta disciplina. In altri termini la Regione rivendicava «la propria autonomia decisionale, alla luce della competenza “concorrente” in materia di “tutela della salute” (art. 117, terzo comma, della Costituzione), e correlativamente postula[va] la riconduzione della competenza statale concernente le sanzioni alla sola determinazione dei principi fondamentali»<sup>156</sup>. La Corte ribadendo la validità della sua giurisprudenza sul parallelismo fra funzione e sanzione ha spiegato che «non potendosi dunque contestare al legislatore statale, in questo particolare campo di disciplina, il potere di prevedere le fattispecie da sanzionare, non può essergli disconosciuto nemmeno quello di determinare le sanzioni per il caso di violazione dei divieti e degli obblighi stabiliti. Ciò deriva dal parallelismo tra i due poteri (...) numerose volte riconosciuto da questa Corte (...): parallelismo che comporta, in linea di principio, che la determinazione delle sanzioni sia nella disponibilità del soggetto al quale è rimessa la predeterminazione delle fattispecie da sanzionare»<sup>157</sup>.

In altre occasioni, la Corte ha fornito indicazioni sugli oggetti materiali che rientrano nella competenza in analisi. Per esempio, vi rientrano le legislazioni regionali in materia “igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria”<sup>158</sup>.

Anche l’ippoterapia farebbe parte della “tutela della salute” e non della competenza in materia di agricoltura lasciata alla legislazione residuale regionale. Ciò in quanto «l’ippoterapia consiste in un trattamento medico che prevede l’impiego dei cavalli ai fini della cura di forme di patologie quali l’autismo. Si tratta dunque, all’evidenza, di un oggetto estraneo alla materia “agricoltura” e piuttosto riconducibile alla “tutela della salute”, che il terzo comma dell’art. 117 Cost. enumera fra le materie di potestà concorrente»<sup>159</sup>.

Da ultimo, vi sono profili inerenti alla tutela della salute nell’ambito della disciplina del *mobbing*. Infatti «per quanto concerne l’incidenza che gli atti vessatori possono avere sulla salute fisica (malattie psicosomatiche) e psichica del lavoratore (disturbi dell’umore, patologie gravi), la disciplina che tali conseguenze considera rientra nella tutela e sicurezza del lavoro nonché nella tutela della salute, cui la prima si ricollega, quale che sia l’ampiezza che le si debba attribuire (art. 117, terzo comma, della Costituzione)»<sup>160</sup>.

## TUTELA E SICUREZZA DEL LAVORO

La Corte ha individuato nella competenza ripartita sulla “tutela e sicurezza del lavoro” anche materie che esulano dallo svolgimento del rapporto di lavoro in senso stretto.

Per esempio con un *obiter dictum* la Corte ha specificato che alcuni aspetti della disciplina degli asili nido rientrano in questa competenza perché avrebbero la «finalità di rispondere alle esigenze dei genitori lavoratori»<sup>161</sup> consentendo di conciliare esigenze lavorative e familiari.

Così come sono parte della “tutela e sicurezza del lavoro” alcuni profili della disciplina del *mobbing*. In particolare «per quanto concerne l’incidenza che gli atti vessatori possono avere sulla salute fisica (malattie psicosomatiche) e psichica del lavoratore (disturbi dell’umore, patologie gravi), la disciplina che tali conseguenze considera rientra nella tutela e sicurezza del lavoro nonché nella tutela della salute, cui la prima si ricollega»<sup>162</sup>. In questa materia la Regione può «intervenire,

<sup>155</sup> *Ibid.*

<sup>156</sup> Sentenza 19 dicembre 2003, n.361, *Cons. dir.* 3.

<sup>157</sup> *Ibid.*

<sup>158</sup> Sentenza 4 giugno 2003, n.222, *Cons. dir.* 3

<sup>159</sup> Sentenza 13 gennaio 2004, n.12, *Cons. dir.* 3.

<sup>160</sup> Sentenza 19 dicembre 2003, n.359, *Cons. dir.* 5.2.

<sup>161</sup> Sentenza 23 dicembre 2003, n.370, *Cons. dir.* 4.

<sup>162</sup> Sentenza 19 dicembre 2003, n.359, *Cons. dir.* 5.2.

con propri atti normativi, anche con misure di sostegno idonee a studiare il fenomeno in tutti i suoi profili e a prevenirlo o limitarlo nelle sue conseguenze»<sup>163</sup>, ma rimane comunque loro precluso «di intervenire, in ambiti di potestà normativa concorrente, dettando norme che vanno ad incidere sul terreno dei principi fondamentali»<sup>164</sup>.

## **VALORIZZAZIONE DEI BENI CULTURALI E AMBIENTALI E PROMOZIONE E ORGANIZZAZIONE DI ATTIVITÀ CULTURALI**

Uno dei nodi da sciogliere a proposito della competenza in analisi è la necessità di segnare una linea di demarcazione fra questa e la competenza esclusiva statale sulla “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali” di cui alla lettera s) del co.2° art.117 Cost.<sup>165</sup>

Tale distinzione è stata effettuata dalla Corte con l’ausilio delle definizioni fornite dalla legislazione previgente rispetto alla riforma costituzionale del 2001. Il significato dei termini “tutela” e “valorizzazione” è spiegato dall’ «art. 148 [del d.lgs.112 del 98 il quale] stabilisce che ai fini del decreto stesso s’intende per tutela “ogni attività diretta a riconoscere, conservare e proteggere i beni culturali e ambientali”; (...); per valorizzazione “ogni attività diretta a migliorare le condizioni di conoscenza e conservazione dei beni culturali e ambientali e ad incrementarne la fruizione”»<sup>166</sup>.

La Corte, consapevole della confusione che l’uso di questi termini può ingenerare, si è anche preoccupata di spiegare la *ratio* che spinge in legislatore a tenere distinti i due concetti. Infatti «la tutela e la valorizzazione dei beni culturali, nelle normative anteriori all’entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, sono state considerate attività strettamente connesse ed a volte, ad una lettura non approfondita, sovrapponibili. (...). Tuttavia le espressioni che, isolatamente considerate, non denotano nette differenze tra tutela e valorizzazione, riportate nei loro contesti normativi dimostrano che la prima è diretta principalmente ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale; ed è significativo che la prima attività in cui si sostanzia la tutela è quella del riconoscere il bene culturale come tale. La valorizzazione è diretta soprattutto alla fruizione del bene culturale, sicché anche il miglioramento dello stato di conservazione attiene a quest’ultima nei luoghi in cui avviene la fruizione ed ai modi di questa. (...). La riserva di competenza statale sulla tutela dei beni culturali è legata anche alla peculiarità del patrimonio storico-artistico italiano, formato in grandissima parte da opere nate nel corso di oltre venticinque secoli nel territorio italiano e che delle vicende storiche del nostro Paese sono espressione e testimonianza. Essi vanno considerati nel loro complesso come un tutt’uno, anche a prescindere dal valore del singolo bene isolatamente considerato»<sup>167</sup>.

Distinta tanto dalla “tutela” che dalla “valorizzazione” sarebbe la “gestione” dei beni culturali per la cui collocazione sistematica si rinvia alla nozione indicata sotto la lettera s) del secondo comma dell’art.117 Cost.

Nella competenza per la “valorizzazione dei beni culturali” rientra anche la materia dello spettacolo. Secondo la Corte «anche se nel catalogo di materie di cui al nuovo art. 117 della Costituzione non si fa espressa menzione delle attività di sostegno degli spettacoli, da ciò non può certo sommariamente dedursi, come sostiene la Regione ricorrente, che tale settore sarebbe stato affidato alla esclusiva responsabilità delle Regioni. La materia concernente la “valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali”, affidata alla legislazione concorrente di Stato e Regioni, infatti, ricomprende senza dubbio nella sua seconda parte, nell’ambito delle più ampie attività culturali, anche le azioni di sostegno degli spettacoli (...). Nell’attuale sistema costituzionale l’art. 117, comma terzo, Cost., contempla la materia della “promozione ed organizzazione di attività culturali” senza esclusione alcuna, salvi i soli limiti che

---

<sup>163</sup> *Id.*, *Cons. dir.*7.

<sup>164</sup> *Ibid.*

<sup>165</sup> Cfr. anche la trattazione della lettera s) del secondo comma dell’art.117 Cost.

<sup>166</sup> Sentenza 13 gennaio 2004, n.9, *Cons. dir.*6.

<sup>167</sup> *Id.*, *Cons. dir.*7.

possono indirettamente derivare dalle materie di competenza esclusiva dello Stato ai sensi del secondo comma dell'art. 117 Cost. (come, ad esempio, dalla competenza in tema di "norme generali sull'istruzione" o di "tutela dei beni culturali"). Ciò comporta che ora le attività culturali di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione riguardano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura, senza che vi possa essere spazio per ritagliarne singole partizioni come lo spettacolo»<sup>168</sup>.

La competenza in materia di spettacolo, peraltro, incide «non solo sugli importanti e differenziati settori produttivi riconducibili alla cosiddetta industria culturale, ma anche su antiche e consolidate istituzioni culturali pubbliche o private operanti nel settore (come, ad esempio e limitandosi al solo settore dello spettacolo, gli enti lirici o i teatri stabili); con la conseguenza, inoltre, di un forte impatto sugli stessi strumenti di elaborazione e diffusione della cultura (cui la Costituzione, non a caso all'interno dei "principi fondamentali", dedica un significativo riferimento all'art. 9)»<sup>169</sup>. Da quest'ultima considerazione la Corte ha ritenuto che quella dello spettacolo sia una materia per la quale vada applicato il principio di continuità. Per cui se «il sostegno finanziario degli spettacoli è ormai riconducibile ad una materia di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., ciò però non significa l'automatica sopravvenuta incostituzionalità della legislazione statale vigente in materia, anzitutto in conseguenza del principio della continuità dell'ordinamento, più volte richiamato da questa Corte dopo la modifica del Titolo V (fra le altre cfr. [sentenze n. 383](#) e [n. 376 del 2002](#), [ordinanza n. 270 del 2003](#)).(...) Ci si trova con tutta evidenza dinanzi alla necessità ineludibile che in questo ambito, come in tutti quelli analoghi divenuti ormai di competenza regionale ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., ma caratterizzati da una procedura accentrata, il legislatore statale riformi profondamente le leggi vigenti (in casi come questi, non direttamente modificabili dai legislatori regionali) per adeguarle alla mutata disciplina costituzionale. Conseguentemente, almeno per i profili per i quali occorra necessariamente una considerazione complessiva a livello nazionale dei fenomeni e delle iniziative (...), dovranno essere elaborate procedure che continuino a svilupparsi a livello nazionale, con l'attribuzione sostanziale di poteri deliberativi alle Regioni od eventualmente riservandole allo stesso Stato, seppur attraverso modalità caratterizzate dalla leale collaborazione con le Regioni»<sup>170</sup>.

#### 4) MATERIE DI COMPETENZA ESCLUSIVA/RESIDUALE REGIONALE

Con riferimento alle materie di competenza residuale regionale, va in primo luogo rilevata la posizione della Corte secondo cui, in via generale, occorre «affermare l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione»<sup>171</sup>. Questa precisazione comporta un aggravio del lavoro dell'interprete il quale non può farsi forte della constatazione che l'oggetto non rientra espressamente in una delle materie degli elenchi di cui Al secondo e terzo comma dell'art.117 Cost. per concludere che si tratta di una competenza regionale di cui al quarto comma dello stesso articolo. Sarà bensì necessario operare una sorta di "dissezione" dell'oggetto nei suoi vari profili per verificare quali di questi siano riconducibili alle materie di competenza esclusiva statale o ripartita

---

<sup>168</sup> Sentenza 21 luglio 2004, n.255, *Cons. dir.*2. Conforme a questa pronuncia è la successiva: Sentenza 21 luglio 2004, n.256.

<sup>169</sup> Sentenza 21 luglio 2004, n.255, *Cons. dir.*2.

<sup>170</sup> *Id.* *Cons. dir.*3.

<sup>171</sup> Sentenza 23 dicembre 2003, n.370, *Cons. dir.* 4.

fra Stato e Regioni e quali, invece, siano effettivamente attribuiti alla competenza residuale regionale<sup>172</sup>.

## **AGRICOLTURA**

Precedentemente collocata fra le materie di legislazione concorrente, con la riforma l'agricoltura sembrerebbe essere transitata a pieno titolo nelle materie di competenza esclusiva regionale.

La Corte ha chiaramente affermato che, fra gli altri, «l'impianto di vigneti attiene a quello che potrebbe essere definito il nocciolo duro della materia agricoltura, che ha a che fare con la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione. Si tratta, dunque, di competenza legislativa affidata in via residuale alle Regioni e sottratta alla competenza legislativa statale»<sup>173</sup>.

La riprova che la disciplina dell'agricoltura è affidata in via esclusiva alle Regioni viene dalla constatazione che lo Stato non può occuparsi di agricoltura neppure quando si tratti di attuare il diritto comunitario. Per giustificare il proprio intervento lo Stato non potrebbe rilevare «che la disposizione impugnata è direttamente attuativa del regolamento CE n. 1493/99, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo. Ai sensi dell'art. 117, quinto comma, della Costituzione, l'attuazione ed esecuzione della normativa comunitaria spettano infatti, nelle materie di loro competenza, alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano»<sup>174</sup>.

Inoltre, la Corte ha riconosciuto alle Regioni un potere sanzionatorio, garantendo così alle stesse la possibilità di rendere effettiva la propria legislazione. Infatti «la competenza sanzionatoria amministrativa non è in grado di autonomizzarsi come materia in sé, ma accede alle materie sostanziali (cfr. sentenze n. 361 del 2003; n. 28 del 1996; n. 85 del 1996; n. 187 del 1996; n. 115 del 1995; n. 60 del 1993)»<sup>175</sup>. Tale riflessione appare particolarmente rilevante in quanto appare suscettibile di essere estesa anche alle altre materie di competenza regionale esclusiva.

## **COMMERCIO**

Anche la materia del “commercio” è stata esplicitamente attribuita alla potestà residuale delle regioni.

Adita per valutare la legittimità di una disposizione statale che, andando ad incidere sulla legge 11 giugno 1971, n. 426 (Disciplina del commercio) ne disponeva la non applicabilità alle sagre, fiere e manifestazioni di carattere religioso, benefico o politico, la Corte ha ritenuto che «alla luce del nuovo criterio di individuazione degli ambiti di potestà legislativa attribuiti allo Stato e alle Regioni, non può essere condiviso l'argomento portato dalla difesa erariale a giustificazione della legittimità della norma censurata, secondo il quale l'intervento statale troverebbe il proprio titolo di legittimazione nell'art. 117, secondo comma, lettere c) (relativo a “Rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose”) ed f) (relativo a “Organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo”) della Costituzione. La finalità religiosa, benefica o politica da cui sia connotata una fiera o una sagra non può infatti valere, di per sé, a modificarne la natura e dunque a mutare l'ambito materiale cui la disciplina di tali manifestazioni inerisce; ambito che non può che essere individuato nella disciplina del “commercio”. Tali conclusioni trovano, del resto, conferma nella stessa legislazione statale vigente; infatti, l'art. 27, lettera e), del d.lgs. n. 114 del 1998, nel disciplinare il commercio su aree pubbliche, qualifica come fiera la manifestazione caratterizzata dall'afflusso, nei giorni stabiliti, sulle aree pubbliche o private, “di operatori autorizzati ad esercitare il commercio su aree pubbliche, in occasione di particolari ricorrenze, eventi o festività”. Risulta dunque evidente che la norma censurata non può che inerire alla potestà

---

<sup>172</sup> La giurisprudenza della Corte sembra costante in tal senso. Si ricordano, fra le altre le sentenze: 1 ottobre 2003, n.303, *Cons. dir.*11.1; 21 luglio 2004, n.255, *Cons. dir.* 2.

<sup>173</sup> Sentenza 13 gennaio 2004, n.12, *Cons. dir.*4.

<sup>174</sup> *Ibid.*

<sup>175</sup> *Ibid.*

legislativa “residuale” riconosciuta dall’art. 117, quarto comma, della Costituzione alle Regioni, le quali ben potranno autonomamente rispondere alle esigenze di cui intendeva farsi carico la impugnata norma statale, valutando l’opportunità di esercitare in tal senso la propria competenza legislativa»<sup>176</sup>.

## **FORMAZIONE PROFESSIONALE**

La Corte non ha utilizzato la “formazione professionale” come parametro per sancire l’illegittimità disposizioni statali, ma vi ha fatto riferimento in un paio di pronunce. Nella forma di *obiter dictum* la Corte ha riconosciuto l’esistenza di questa competenza regionale esclusiva e ha fornito elementi per orientare l’interprete nell’individuazione di quelle che dovrebbero essere le caratteristiche della materia.

Trovandosi a decidere sulla titolarità della competenza per l’attribuzione della qualifica di restauratore, la Corte ha ritenuto legittima una disposizione statale che «concerne l’attribuzione della qualifica di restauratore di beni culturali mobili e di superfici decorate di beni architettonici ai fini della qualificazione occorrente per poter eseguire i lavori di manutenzione e restauro»<sup>177</sup>. La disposizione sarebbe legittima perché «non riguardando la qualifica generale di “restauratore” e non disciplinando corsi di istruzione, requisiti di ammissione, reclutamento e *status* dei docenti, non può rientrare nella materia della formazione professionale. Ciò a prescindere da ogni valutazione sulla correttezza della tesi, sostenuta dalla Regione Toscana, secondo cui la formazione professionale comprende anche quella dei restauratori»<sup>178</sup>. Se le parole della Corte fossero suscettibili di acquisire portata generale, si potrebbe evincere che è riservata alle Regioni in via esclusiva la disciplina dei corsi di istruzione, dei requisiti di ammissione e dello *status* dei docenti per la formazione professionale.

Analogamente, una seconda volta adita per pronunciarsi sulla disciplina statale in materia di “formazione al servizio civile”, il giudice delle leggi ha ritenuto che questa materia non riguardi «la formazione professionale, bensì la formazione specifica rivolta a preparare i giovani volontari all’espletamento del servizio civile»<sup>179</sup>. È stata quindi bocciata la tesi della difesa regionale che sosteneva trattarsi di «formazione professionale, riservata alla potestà legislativa residuale delle Regioni (e Province autonome) a norma del quarto comma dell’art. 117 della Costituzione, con la conseguenza che sarebbero illegittime sia le disposizioni che contengono prescrizioni di dettaglio, come la durata, le modalità, le materie di tale specifica “formazione” (commi 1, 2, 4), sia la previsione dell’organizzazione di corsi di formazione da parte dell’Ufficio nazionale (comma 3), sia infine l’attribuzione a detto Ufficio di compiti di definizione dei contenuti e di monitoraggio della formazione (ancora il comma 3)»<sup>180</sup>.

## **INTERVENTI NELL’ECONOMIA REGIONALE**

La Corte ha ricostruito la competenza statale in materia di “tutela della concorrenza” come materia trasversale che consente allo Stato di intervenire anche in materie riservate alle legislazione regionale qualora questo si giustifica dalla necessità di adottare politiche nazionali di carattere macroeconomico<sup>181</sup>.

Nonostante la forte limitazione dell’autonomia delle Regioni, la Corte ha comunque precisato che rimangono disciplinati dalla normativa regionale «gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra

<sup>176</sup> Sentenza 13 gennaio 2004, n.1, *Cons. dir.* 3.

<sup>177</sup> Sentenza 13 gennaio 2004, n.9, *Cons. dir.* 8.

<sup>178</sup> *Ibid.*

<sup>179</sup> Sentenza 16 luglio 2004, n.228, *Cons. dir.* 5.2.

<sup>180</sup> *Ibid.*

<sup>181</sup> Cfr. trattazione relativa alla lettera e) del secondo comma dell’art.117 Cost.

le Regioni e da non limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale (art. 120, primo comma, Cost.). Non può essere trascurato che sullo sfondo degli aiuti pubblici alle imprese vi è la figura dell'imprenditore con le relative situazioni di libertà di iniziativa economica, che postulano eguali *chances* di accesso al mercato e, nell'ipotesi di aiuti pubblici, standard minimi di sostegno»<sup>182</sup>.

Lo spazio per gli interventi delle legislazioni regionali nell'economia sembra così incontrare un duplice limite. Da un lato, quello della legislazione statale che cura interessi macroeconomici. Dall'altro, quello derivante dall'art.120 Cost. che proibisce alle Regioni di «istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale».

## **ORGANIZZAZIONE E FUNZIONAMENTO DELLA REGIONE**

Fra le materie di competenza esclusiva regionale la Corte ha individuato, con un *obiter dictum*, anche la materia della "organizzazione e funzionamento della Regione".

Nella valutazione della legittimità di una disposizione statale impugnata perché incidente sull'organizzazione finanziaria della Regione, la Corte ha avuto modo di chiarire come «la previsione di principio che anche le amministrazioni diverse dallo Stato possano ricorrere a "forme di autofinanziamento", non costituisce lesione della competenza legislativa regionale c.d. residuale in materia di organizzazione e di funzionamento della Regione. Infatti, questa disposizione si giustifica sulla base dei poteri dello Stato diretti all'armonizzazione e coordinamento dei bilanci, delle spese e delle entrate dell'intera finanza pubblica, compreso il sistema tributario (art. 117, terzo e quarto comma; 119, secondo comma)»<sup>183</sup>.

La precedente materia di competenza concorrente dell' "ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione" è quindi transitata nella competenza legislativa esclusiva/residuale della Regione. Va tuttavia rilevato come la Corte abbia ammesso l'esistenza di disposizioni statali in ambiti riservati alla legislazione regionale esclusiva in virtù del fatto che si tratta di disposizioni "facoltativizzanti"<sup>184</sup>. In altri termini, nell'esercizio della potestà legislativa sull'armonizzazione e coordinamento dei bilanci, lo Stato è legittimato ad intervenire anche in ambiti riservati alla competenza esclusiva regionale, purché lo faccia con disposizioni non vincolanti.

Dal riconoscimento di questa competenza residuale regionale discende, poi, un importante corollario: il parallelismo fra la funzione e la risorsa economica per poterla esercitare. La Regione che svolgere una determinata attività ha anche il diritto di disporre delle risorse finanziarie necessarie per metterla in pratica: «deve ritenersi che, nell'assetto delle competenze costituzionali configurato dal nuovo Titolo V, parte II, della Costituzione, l'autofinanziamento delle funzioni attribuite a Regioni ed enti locali non costituisce altro che un corollario della potestà legislativa regionale esclusiva in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa, affinché per tale via possa trovare compiuta realizzazione il principio più volte ribadito da questa Corte circa il parallelismo tra responsabilità di disciplina della materia e responsabilità finanziaria»<sup>185</sup>.

## **POLIZIA AMMINISTRATIVA LOCALE**

La collocazione della competenza in materia di "polizia amministrativa locale" prende le mosse dalla distinzione fra questa e la "polizia di sicurezza" di competenza esclusiva statale. Lo Stato è

---

<sup>182</sup> Sentenza 13 gennaio 2004, n.14, *Cons. dir.4*.

<sup>183</sup> Sentenza 10 gennaio 2004, n.17, *Cons. dir.4.2*.

<sup>184</sup> Per considerazioni analoghe cfr. la materia del "coordinamento della finanza" di cui al terzo comma dell'art.117 Cost.

<sup>185</sup> *Ibid.*

competente «ad adottare “le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell’ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l’ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni” (...), [e] la competenza legislativa in materia, come già prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, è oggetto di riserva a favore dello Stato, a norma della lettera *h*) del secondo comma dell’art. 117 della Costituzione ora vigente, che ha riguardo all’ordine pubblico e alla sicurezza, con netta distinzione dalla polizia amministrativa locale che segue invece, in quanto strumentale, la distribuzione delle competenze principali cui accede»<sup>186</sup>. In quest’ottica, la Regione non gode di competenza esclusiva/residuale in materia di “polizia amministrativa locale” perché questa non costituisce un autonomo titolo di legittimazione dell’intervento regionale. Al contrario, la titolarità della competenza è strumentale “alle competenze principali cui accede” e sarà quindi necessario procedere in via interpretativa per verificare in primo luogo quale sia la materia di cui si tratta, per risalire al soggetto che ne è titolare che sarà anche competente a dettare le necessarie e relative disposizioni sulla polizia amministrativa.

### **SERVIZI LOCALI SENZA RILEVANZA ECONOMICA**

In materia di servizi pubblici locali va rilevato come la Corte abbia operato una distinzione fra due tipologie di servizi locali: quelli dotati di rilevanza economica e quelle che ne sono sprovvisti. La distinzione è rilevante perché secondo il giudice delle leggi i servizi locali con rilevanza economica esulerebbero dalla competenza esclusiva regionale poiché lo Stato sarebbe legittimato a porre principi vincolanti per le Regioni in virtù della sua competenza esclusiva sulla tutela della concorrenza<sup>187</sup>. Quindi «l’accoglimento di questa interpretazione comporta, da un lato, che l’indicato titolo di legittimazione statale è riferibile solo alle disposizioni di carattere generale che disciplinano le modalità di gestione e l’affidamento dei servizi pubblici locali di “rilevanza economica” e dall’altro lato che solo le predette disposizioni non possono essere derogate da norme regionali»<sup>188</sup>.

Diversa è la collocazione dei servizi locali senza rilevanza economica, in quanto «la tutela della concorrenza e l’inderogabilità della disciplina da parte di norme regionali sono però esplicitamente evocate in riferimento ai soli servizi pubblici locali attualmente classificati come “di rilevanza economica”, di cui all’art. 113, e non già in riferimento ai servizi “privi di rilevanza economica” previsti dall’art. 113-bis. La nuova denominazione di questi servizi, adottata in conformità a tendenze emerse in sede di Commissione europea a decorrere dal settembre 2000, già di per sé può indicare che il titolo di legittimazione per gli interventi del legislatore statale costituito dalla tutela della concorrenza non è applicabile a questo tipo di servizi, proprio perché in riferimento ad essi non esiste un mercato concorrenziale. A questo proposito la Commissione europea, nel “Libro Verde sui servizi di interesse generale” (COM-2003-270) del 21 maggio 2003, ha affermato che le norme sulla concorrenza si applicano soltanto alle attività economiche, dopo aver precisato che la distinzione tra attività economiche e non economiche ha carattere dinamico ed evolutivo, cosicché non sarebbe possibile fissare *a priori* un elenco definitivo dei servizi di interesse generale di natura “non economica”. Secondo la costante giurisprudenza comunitaria spetta infatti al giudice nazionale valutare circostanze e condizioni in cui il servizio viene prestato, tenendo conto, in particolare, dell’assenza di uno scopo precipuamente lucrativo, della mancata assunzione dei rischi connessi a tale attività ed anche dell’eventuale finanziamento pubblico dell’attività in questione (Corte di giustizia CE, sentenza 22 maggio 2003, causa 18/2001). Per i servizi locali, quindi, che, in relazione al soggetto erogatore, ai caratteri ed alle modalità della prestazione, ai destinatari, appaiono privi di “rilevanza economica”, ci sarà dunque spazio per una specifica ed adeguata disciplina di fonte

<sup>186</sup> Sentenza 21 ottobre 2003, n.311, *Cons. dir.* 11.

<sup>187</sup> Cfr. la trattazione della lettera *e*) del secondo comma dell’art.117 Cost.

<sup>188</sup> Sentenza 21 luglio 2004, n.272, *Cons. dir.* 3.

regionale ed anche locale. Alla luce di queste considerazioni, l'intervento del censurato art. 14, comma 2, sulla disciplina della gestione dei servizi pubblici locali "privi di rilevanza economica", di cui all'art. 113-*bis* del citato testo unico, non può essere certo riferito ad esigenze di tutela della libertà di concorrenza e quindi, sotto questo profilo, si configura come illegittima compressione dell'autonomia regionale e locale»<sup>189</sup>.

### **SERVIZIO CIVILE REGIONALE**

Secondo la ricostruzione operata dalla Corte, le Regioni avrebbero la possibilità di disciplinare in maniera autonoma e indipendente un proprio servizio civile, distinto da quello nazionale di competenza esclusiva statale<sup>190</sup>.

Infatti la «riconduzione degli aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile nazionale alla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *d*), della Costituzione non preclude, infine, alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano la possibilità di istituire e disciplinare, nell'autonomo esercizio delle proprie competenze legislative, un proprio servizio civile regionale o provinciale, distinto da quello nazionale disciplinato dalle norme qui esaminate, che avrebbe peraltro natura sostanzialmente diversa dal servizio civile nazionale, non essendo riconducibile al dovere di difesa»<sup>191</sup>.

### **SERVIZI SOCIALI**

La Corte ha espressamente riconosciuto l'esistenza della materia dei servizi sociali attribuita alla legislazione esclusiva regionale. Ne ha inoltre fornito una definizione avvalendosi di indicazioni rinvenibili nella legislazione ordinaria, anche al fine di distinguerla dalla competenza statale esclusiva in materia di "previdenza sociale"<sup>192</sup>.

Il giudice delle leggi ha ritenuto che «al fine di pervenire ad una delimitazione della nozione di "servizi sociali" è necessario fare riferimento, innanzi tutto, alla legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), la quale, all'art. 1, comma 1, nel fissare i principi generali e la finalità della legge, ha affermato che "la Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione". Il comma 2 del medesimo articolo dispone, inoltre, che per "interventi e servizi sociali si intendono tutte le attività previste dall'articolo 128 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112" (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59). Il richiamato decreto legislativo n. 112 del 1998, agli artt. da 128 a 134, disciplina le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla materia dei servizi sociali. In particolare, il comma 2 dell'art. 128 dispone che con tale nozione si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno o di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia»<sup>193</sup>. In altri termini, il nucleo e l'essenza della materia dei servizi sociali sarebbe rinvenibile nella «sussistenza di un nesso funzionale tra i servizi sociali, quali che siano i settori di intervento (ad esempio

---

<sup>189</sup> *Id.*, *Cons. dir.* 4.

<sup>190</sup> Cfr. la trattazione della lettera *d*) del secondo comma dell'art.117 Cost.

<sup>191</sup> Sentenza 16 luglio 2004, n.228, *Cons. dir.*3.

<sup>192</sup> Cfr. la trattazione della lettera *o*) del secondo comma dell'art.117 Cost.

<sup>193</sup> Sentenza 28 luglio 2004, n.287, *Cons. dir.* 10.

famiglia, minori, anziani, disabili), e la rimozione o il superamento di situazioni di svantaggio o di bisogno, per la promozione del benessere fisico e psichico della persona»<sup>194</sup>.

Coerente con questa nozione di servizi sociali in una precedente pronuncia il giudice delle leggi, pur senza occuparsi di fornire una loro definizione, aveva escluso che la disciplina degli asili nido ricadesse per intero nella competenza legislativa esclusiva regionale. In quell'occasione, la Corte si era limitata ad osservare che non «può essere accolta la tesi sostenuta dalle ricorrenti secondo la quale la disciplina concernente gli asili nido sarebbe riconducibile alle materie che il quarto comma dell'art. 117 della Costituzione attribuisce alla competenza legislativa “residuale” delle Regioni e, in particolare, alle materie dell'assistenza e dei servizi sociali. Tale ricostruzione, che porterebbe ad escludere radicalmente ogni possibilità di disciplina degli asili nido da parte del legislatore statale, non tiene conto dell'evoluzione della legislazione in tema di asili nido, che ha progressivamente assegnato al servizio in esame anche una funzione educativa e formativa, oltre che una funzione di tutela del lavoro, in quanto servizio volto ad agevolare i genitori lavoratori»<sup>195</sup>.

---

<sup>194</sup> *Id.*, *Cons. dir.*12.

<sup>195</sup> Sentenza 23 dicembre 2003, n.370, *Cons. dir.* 4