

**RASSEGNA DI GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SULLE MATERIE DEL
NUOVO ART. 117 DELLA COSTITUZIONE
(OTTOBRE 2004 -OTTOBRE 2005)**

PREMESSA

Con la presente rassegna si prosegue¹ lo scrutinio della 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 viene definito il contenuto degli elenchi di cui al secondo e terzo comma dell’art.117 Cost., nonché quelle in cui il giudice costituzionale ha individuato le materie oggetto di legislazione esclusiva/residuale delle Regioni ai sensi del quarto comma dell’articolo stesso. In particolare sono state prese in considerazione tutte le decisioni depositate tra l’ottobre del 2004 e l’ottobre del 2005, di cui si è cercato di riprodurre i passaggi salienti.

Lo spoglio è stato operato manualmente, tramite la lettura sistematica della Gazzetta Ufficiale. L’Autore si scusa per eventuali dimenticanze o imprecisioni.

1) 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))**

IMMIGRAZIONE (lettera b))

La Corte si è pronunciata sulla competenza esclusiva statale in materia di immigrazione in una questione di legittimità costituzionale promossa dalla Provincia autonoma di Bolzano con riferimento ad alcune disposizioni del D.L. n. 195 del 2002 (Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 222 del 2002. La Provincia ricorrente sosteneva che la normativa denunciata, attribuendo alle prefetture «funzioni assai rilevanti in materia di collocamento e di instaurazione di rapporti di lavoro con le imprese degli extracomunitari» fosse in contrasto con l’art. 117, terzo comma, che attribuisce alla competenza legislativa concorrente la materia della tutela e sicurezza del lavoro, intesa come comprensiva dei servizi per l’impiego e l’inserimento dei lavoratori nelle aziende. Il giudice costituzionale ha invece ritenuto che la normativa censurata vada ricondotta alla materia dell’immigrazione, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera b), della Costituzione e non contemplata tra le attribuzioni statutarie della Provincia ricorrente: tale normativa infatti disciplina «un particolare procedimento di legalizzazione del lavoro irregolare degli immigrati extracomunitari per i casi di mancanza od invalidità del permesso di soggiorno, senza incidere né sulla disciplina generale della regolarizzazione del lavoro in quanto tale, né sulle sopra indicate competenze legislative statutarie» sicché «aver ricompreso la normativa denunciata nella materia dell’immigrazione, di esclusiva competenza legislativa dello Stato ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera b), Cost., preclude, ovviamente, ogni diretta incidenza della stessa normativa nella materia della tutela del lavoro, riservata dal terzo comma dello stesso articolo alla potestà legislativa concorrente delle regioni ad autonomia ordinaria»².

Nel giudizio di legittimità della L. Regione Emilia-Romagna n. 5 del 2004 (Norme per l’integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati), la Corte ha ritenuto infondate le censure del Governo per violazione delle competenze in materia di “diritto di asilo e condizione giuridica dei

¹ La precedente rassegna è relativa al periodo novembre 2001-ottobre 2004.

² Sentenza 26 maggio 2005, n. 201, *Cons. dir.* 2.1.

cittadini di stati non appartenenti all'unione europea" nonché di "immigrazione", di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *a*) e *b*). Infatti la legge statale in materia (D. Lgs. n. 286 del 1998 - Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero), prevede che «una serie di attività pertinenti la disciplina del fenomeno migratorio e degli effetti sociali di quest'ultimo vengano esercitate dallo Stato in stretto coordinamento con le Regioni, ed affida alcune competenze direttamente a queste ultime; ciò secondo criteri che tengono ragionevolmente conto del fatto che l'intervento pubblico non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione, materie che intersecano ex Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente»³.

La Corte ha inoltre avuto modo di precisare i rapporti tra la potestà esclusiva in materia di "politica estera" e il riconoscimento del potere estero delle Regioni di cui all'art. 117, nono comma, affermando che «tale potere estero deve peraltro essere coordinato con l'esclusiva competenza statale in tema di politica estera, donde la spettanza allo Stato di determinare i casi e disciplinare le forme di questa attività regionale, così da salvaguardare gli interessi unitari che trovano espressione nella politica estera nazionale. Le Regioni, nell'esercizio della potestà loro riconosciuta, non operano dunque come "delegate" dello Stato, bensì come soggetti autonomi che interloquiscono direttamente con gli Stati esteri, ma sempre nel quadro di garanzia e di coordinamento apprestato dai poteri dello Stato. In realtà il nuovo art. 117 Cost. demanda allo Stato il compito di stabilire le "norme di procedura" che le Regioni debbono rispettare nel provvedere all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali, e di disciplinare le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza (quinto comma); nonché il compito di disciplinare i "casi" e le "forme" della conclusione di accordi delle Regioni con Stati e di intese con enti territoriali esteri (nono comma)»⁴.

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) MONETA, TUTELA DEL RISPARMIO E MERCATI FINANZIARI

Nei giudizi di legittimità di alcune disposizioni della L. n. 350 del 2003, relative all'erogazione di un prestito per il finanziamento degli studi in favore degli studenti capaci e meritevoli, attraverso l'istituzione di un apposito fondo gestito a livello statale, la Corte ha ritenuto che le norme relative alla definizione del prestito fiduciario ed alla istituzione del fondo risultino immuni da censure in quanto la regolamentazione dell'istituto, sostanziandosi in un'ipotesi di mutuo agevolato, spetta allo Stato, trattandosi di materia esclusivamente attinente alla disciplina dei mercati finanziari e alla tutela del risparmio gestito dalle banche e dagli altri intermediari finanziari, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*). Viceversa le modalità di utilizzo del fondo di garanzia devono essere ricondotte alla materia dell'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»⁵.

B) TRIBUTI REGIONALI

³ Sentenza 22 luglio 2005, n. 300, *Cons. dir.* 5.

⁴ Sentenza 14 ottobre 2005, n. 387.

⁵ Sentenza 21 ottobre 2004, n. 308, *Cons. dir.* 2.2.

In tema di tributi regionali la Corte conferma l'orientamento in forza del quale «l'istituzione dell'IRAP con legge statale, e l'espressa attribuzione alle Regioni a statuto ordinario, destinatarie del tributo, di competenze di carattere solo attuativo, rendono 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, dovendosi intendere il riferimento della norma costituzionale relativo ai soli tributi istituiti dalle Regioni con propria legge, nel rispetto dei principi di coordinamento con il sistema tributario statale. Conseguentemente la disciplina sostanziale dell'imposta rientra tuttora nella esclusiva competenza dello Stato in materia di tributi erariali, secondo quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, ed è escluso che essa possa considerarsi oggetto di legislazione concorrente (sentenze n. 296 del 2003 e n. 241 del 2004)»⁶.

Ribadisce inoltre che debbono considerarsi “tributi propri regionali”, ai sensi del nuovo art. 119 Cost., «quelli stabiliti dalle Regioni con propria legge e non anche quelli il cui gettito sia “attribuito” alle Regioni, ma siano stati istituiti con legge statale (v. sentenze n. 297 e n. 311 del 2003, in tema di tassa automobilistica regionale; sentenze n. 296 del 2003 e n. 241 del 2004, in tema di IRAP; nonché sentenza n. 37 del 2004, in tema di imposta sulla pubblicità, di ICI e di addizionale all'IRPEF)»⁷.

In particolare, il giudice costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di una disposizione contenuta in una legge regionale in materia ambientale che rimetteva a deliberazione della Giunta il metodo di fissazione di un tributo per il deposito in discarica dei rifiuti: infatti tale tributo «è da considerarsi statale e non proprio della Regione, senza che rilevi, in contrario, la devoluzione del relativo gettito alle regioni (in questo senso, *ex plurimis*, sentenze n. 241, n. 381, n. 431 del 2004, in tema di IRAP; sentenze n. 297 e n. 311 del 2003, in tema di c.d. tassa automobilistica), con la conseguenza che, salvi i casi previsti dalla legge statale, si deve tuttora ritenere preclusa la potestà delle Regioni di legiferare sui tributi esistenti e regolati da leggi statali (cfr. sentenza n. 37 del 2004). E' pertanto incostituzionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, che attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva, fra l'altro, in materia di sistema tributario e contabile dello Stato, la disposizione impugnata che attribuisce la determinazione dell'ammontare dell'imposta in esame ad un atto della Giunta anziché alla legge regionale»⁸.

Con riguardo infine alla doglianza secondo cui una legge statale che stabilisca una riduzione di un tributo, il cui gettito sia devoluto alle Regioni, senza prevedere alcuna forma compensativa per la finanza regionale, determini una *reformatio in peius* del sistema in violazione degli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., il giudice costituzionale ha precisato che «si deve ritenere spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina di tale tributo. Ciò premesso, quanto alla specifica censura proposta dalla Regione ricorrente, deve ritenersi non condivisibile la tesi secondo cui ogni intervento sul tributo che, o per modificazione delle aliquote o per variazioni delle agevolazioni previste, comporti un minor gettito per le Regioni, dovrebbe essere accompagnato da misure compensative per la finanza regionale, la quale – diversamente – verrebbe ad essere depauperata. Non può, infatti, essere effettuata una atomistica considerazione di isolate disposizioni modificative del tributo, senza considerare nel suo complesso la manovra fiscale entro la quale esse trovano collocazione, ben potendosi verificare che, per effetto di plurime disposizioni, contenute nella stessa legge finanziaria oggetto di impugnazione principale o in altre leggi, il gettito complessivo destinato alla finanza regionale non subisca riduzioni. Né, d'altra parte, risulta dimostrato (o meglio, ancor prima, dedotto dalla ricorrente) che l'intervento normativo compiuto sulle aliquote dell'IRAP abbia dato luogo ad una complessiva insufficienza dei mezzi finanziari a disposizione della Regione Veneto per l'adempimento dei propri compiti»⁹.

⁶ Sentenza 14 dicembre 2004, n. 381, *Cons. dir.* 7. Analogamente con riguardo alla disciplina di un tributo speciale per il deposito di rifiuti solidi, sentenza 25 ottobre 2005, n. 397.

⁷ Sentenza 14 dicembre 2004, n. 381, *Cons. dir.* 8.

⁸ Sentenza 27 luglio 2005, n. 335, *Cons. dir.* 3.

⁹ Sentenza 29 dicembre 2004, n. 431, *Cons. dir.* 3.

B) TUTELA DELLA CONCORRENZA

In materia di “tutela della concorrenza” la Corte ribadisce che trattasi di «una competenza trasversale, che coinvolge più ambiti materiali, si caratterizza per la natura funzionale (individuando, più che degli oggetti, delle finalità in vista delle quali la potestà legislativa statale deve essere esercitata) e vale a legittimare l’intervento del legislatore statale anche su materie, sotto altri profili, di competenza regionale» e che «l’intervento del legislatore statale è legittimo se contenuto entro i limiti dei canoni di adeguatezza e proporzionalità»¹⁰.

Ciò detto con riguardo alla disciplina dell’acquisto di beni e servizi secondo procedure di evidenza pubblica, il giudice costituzionale si è espresso nel senso che «l’estensione agli acquisti sotto soglia di beni e servizi della normativa nazionale di recepimento della normativa comunitaria non implichi per gli enti autonomi l’applicazione di puntuali modalità, ma solo l’osservanza dei principi desumibili dalla normativa in questione. Questa interpretazione del comma 1 dell’art. 24 della legge n. 289 del 2002 appare d’altro canto conforme alla disposizione del comma 9 dello stesso art. 24, nel quale si legge che “le disposizioni dei commi 1, 2 e 5 costituiscono norme di principio e di coordinamento”. Questa espressione, diversa da quella di “principi fondamentali” che ricorre in ipotesi di legislazione concorrente, conferma che qui ci si trova di fronte ad un caso di legislazione esclusiva e “trasversale” dello Stato, che deve tener conto dei principi di proporzionalità ed adeguatezza dei mezzi usati rispetto al fine che si vuol raggiungere della tutela della concorrenza»¹¹.

La Corte si è inoltre pronunciata con riguardo ai limiti dell’intervento statale in relazione a finanziamenti destinati a soggetti privati. Tali finanziamenti per non risultare lesivi delle competenze costituzionalmente garantite alla Regioni devono avere un’incidenza sull’“equilibrio economico generale”¹². Si esclude viceversa che degli interventi statali “limitati”, con riferimento sia al profilo soggettivo dei destinatari sia a quello oggettivo dell’impatto economico diretto, possano rientrare nella competenza esclusiva statale in questione. In tal senso è richiamata la giurisprudenza secondo cui l’inclusione della “tutela della concorrenza” nell’ambito materiale di cui alla lettera e) «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»¹³.

Analogamente si esclude che «l’incremento delle disponibilità del fondo per agevolare i processi di internazionalizzazione ed i programmi di penetrazione commerciale promossi dalle imprese artigiane e dai consorzi di esportazione a queste collegati sia riconducibile alla materia “tutela della concorrenza”, nel suo profilo dinamico e promozionale (art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione). Contrariamente a quanto prospettato dalla difesa erariale, infatti, l’esame della norma censurata dimostra che il finanziamento in questione non può rientrare in questa materia: esso non è idoneo ad incidere sull’equilibrio economico generale, essendo privo del requisito oggettivo dell’“impatto complessivo”, tenuto conto anche dell’esiguità dei mezzi economici impegnati nel quadro della complessiva manovra disposta con la legge finanziaria»¹⁴.

¹⁰ Sentenza 15 novembre 2004, n. 431, *Cons. dir.* 6.2.

¹¹ *Ibidem*.

¹² Si vedano le sentenze 18 febbraio 2005, n. 77 e 18 marzo 2005, n. 107.

¹³ Sentenza 13 gennaio 2004, n. 14, *Cons. dir.* 4.

¹⁴ Sentenza 4 maggio 2005, n. 162, *Cons. dir.* 3.1.

Sempre in materia di normative statali istitutive di fondi la Corte ravvisa la necessità di una leale collaborazione quando la destinazione del finanziamento inerisca ad una pluralità di materie: si precisa infatti che «la finalizzazione dei finanziamenti a scopi rientranti in materie di competenza residuale delle Regioni o anche di competenza concorrente comporta la illegittimità costituzionale delle norme statali (sentenze n. 51, n. 77, n. 107, n. 160 del 2005). Tuttavia, come pure è stato già rilevato, la complessità della realtà sociale da regolare comporta che di frequente le discipline legislative non possano essere attribuite nel loro insieme ad un'unica materia, perché concernono posizioni non omogenee ricomprese in materie diverse sotto il profilo della competenza legislativa (materie di competenza esclusiva statale e materie di competenza residuale regionale, materie di competenza esclusiva statale e materie di competenza concorrente). In siffatti casi di concorso di competenze questa Corte ha fatto applicazione, secondo le peculiarità dell'intreccio di discipline, del criterio della prevalenza di una materia sull'altra e del principio di leale cooperazione (sentenze n. 370 del 2003 e n. 50 del 2005). (...) Da quanto detto consegue che il complesso normativo oggetto della impugnazione viene a collocarsi all'incrocio di materie rispetto alle quali la competenza legislativa è diversamente attribuita dalla Costituzione: esclusiva dello Stato in tema di ordinamento civile, concorrente in materia di tutela del lavoro. Se la prima giustifica la legittimazione dello Stato a dettare norme primarie e quindi l'emanazione del decreto attuativo e di quelli successivi (comma 114) sotto il profilo dell'esigenza di un progetto unitario di disciplina della società europea, l'esistenza della seconda rende illegittima, anche ai sensi dell'art. 119 Cost., l'esclusione delle Regioni da ogni coinvolgimento, in violazione del principio di leale collaborazione. E' su questo piano e in questi limiti che le norme censurate presentano un profilo di illegittimità costituzionale cui occorre porre rimedio. Premesso che il principio di leale collaborazione può essere diversamente modulato poiché nella materia in oggetto non si riscontra l'esigenza di specifici strumenti costituzionalmente vincolati di concretizzazione del principio stesso, deve essere rimessa alla discrezionalità del legislatore la predisposizione di regole che comportino il coinvolgimento regionale»¹⁵.

Si sottolinea inoltre che il carattere modesto dal punto di vista economico di un intervento «non determina (...) di per sé l'estraneità alla materia di cui alla lettera e) dell'art. 117, secondo comma, Cost., ma potrebbe semmai costituire sintomo della manifesta irrazionalità della pretesa dello Stato di porre in essere, attraverso quell'intervento, uno strumento di politica economica idoneo ad incidere sul mercato; in breve, le scelte del legislatore sono, in questa materia, censurabili solo quando «i loro presupposti siano manifestamente irrazionali e gli strumenti di intervento non siano disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi» (sentenza n. 14 del 2004) e, pertanto, «il criterio della proporzionalità e dell'adeguatezza appare essenziale per definire l'ambito di operatività della competenza legislativa statale attinente alla “tutela della concorrenza” e conseguentemente la legittimità dei relativi interventi statali» (sentenza n. 272 del 2004)»¹⁶.

Ancora, nell'ipotesi di interventi non riconducibili alla “tutela della concorrenza” in quanto incidenti in maniera «limitata e solo indiretta sull'attività economica nei tanti e diversi settori produttivi che potranno essere interessati» nulla osta a che il legislatore statale «possa considerare necessario che anche in materie affidate alla competenza legislativa residuale o concorrente delle Regioni, si possano attrarre a livello centrale determinate funzioni amministrative “sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza” di cui al primo comma dell'art. 118 Cost., dettando la relativa disciplina della funzione amministrativa in questione»¹⁷.

È infine riferibile alla materia della “tutela della concorrenza” gran parte della disciplina contenuta nel Codice delle comunicazioni elettroniche: risulta infatti evidente «l'incidenza che una efficiente rete di infrastrutture di comunicazione elettronica può avere sullo sviluppo economico del Paese e sulla concorrenzialità delle imprese. Ciò in un'ottica secondo la quale la “materia” della

¹⁵ Sentenza 16 giugno 2005, n. 231, *Cons. dir.* 4.

¹⁶ Sentenza 2 maggio 2005, n. 175, *Cons. dir.* 3.1.

¹⁷ Sentenza 24 giugno 2005, n. 242, *Cons. dir.* 6.

“tutela della concorrenza” deve essere intesa non “soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e di ripristino di un equilibrio perduto”, ma anche in un’accezione “dinamica” <<che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali>> (sentenza n. 14 del 2004; v. anche sentenza n. 272 del 2004)¹⁸.

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

Rientra in questa competenza in primo luogo la regolamentazione dei rapporti di lavoro alle dipendenze dello Stato. In proposito la Corte si è pronunciata nel senso che una normativa regionale che incida «direttamente sui modi del reclutamento e, mediante il regolamento, sui contenuti e sugli effetti di tale reclutamento in relazione al personale delle pubbliche amministrazioni, ivi comprese – ed è ciò che rileva ai fini della questione di costituzionalità come proposta – le sedi centrali e gli uffici periferici di amministrazioni ed enti pubblici a carattere nazionale»¹⁹ sia in contrasto con la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello stato e degli enti pubblici nazionali (lettera g)).

Sempre in materia di pubblico impiego il giudice costituzionale ha rilevato che «il personale ATA è alle dipendenze dello Stato; lo sono, quindi, anche i collaboratori scolastici, inquadrati, secondo il CCNL 2002/2005, come personale ausiliario nel profilo di area A, che svolge mansioni esecutive. È evidente, pertanto, che la disposizione censurata detta una norma di contenimento della spesa pubblica attraverso la contrazione graduale degli organici di personale che è alle dipendenze dello Stato, sicché un tale intervento deve essere ascritto alla materia dell’ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato, di competenza esclusiva statale ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.»²⁰.

La Corte ha peraltro escluso che tale materia possa assumere le caratteristiche della “trasversalità” sì da «legittimare qualsivoglia intervento legislativo indipendentemente dalle specifiche funzioni che ad un determinato ente pubblico vengano in concreto attribuite e dalle materie di competenza legislativa cui tali funzioni afferiscano»: infatti «la profonda modificazione dei criteri di riparto fra le competenze legislative dello Stato e delle Regioni comporta, in via di principio, che la scelta di prevedere e disciplinare enti pubblici strumentali al conseguimento delle diverse finalità pubbliche perseguite spetti al legislatore competente a disciplinare le funzioni ad essi affidate e che, dunque, lo Stato possa prevedere e disciplinare enti pubblici nazionali in tutti i casi in cui disponga di una competenza legislativa non limitata ai principî fondamentali. In altre parole, il legislatore statale può istituire enti pubblici – e conseguentemente utilizzare la lettera g) del secondo comma dell’art. 117 Cost. per dettarne la relativa disciplina ordinamentale e organizzativa – solo allorché affidi a tali enti funzioni afferenti a materie di propria legislazione esclusiva, oppure nei casi in cui, al fine di garantire l’esercizio unitario di determinate funzioni che pur sarebbero di normale competenza delle Regioni o degli enti locali – avendole valutate come non utilmente gestibili a livello regionale o locale –, intervenga in sussidiarietà proprio mediante la previsione e la disciplina di uno o più appositi enti pubblici nazionali. Peraltro, un intervento come quello appena accennato, al fine di evitare un improprio svuotamento delle nuove prescrizioni costituzionali, esige non solo l’attenta valutazione dell’effettiva sussistenza delle condizioni legittimanti (necessarietà dell’attrazione al livello statale della funzione e della relativa disciplina regolativa, nonché idoneità, pertinenza logica e proporzionalità di tale disciplina rispetto alle esigenze di regolazione della suddetta funzione), ma anche la previsione di adeguate forme di

¹⁸ Sentenza 27 luglio 2005, n. 242, *Cons. dir.* 5.

¹⁹ Sentenza 24 gennaio 2005, n. 26, *Cons. dir.* 3.

²⁰ Sentenza 27 luglio 2005, n. 242, *Cons. dir.* 5.

coinvolgimento delle Regioni interessate, secondo i moduli di leale collaborazione più volte indicati come ineliminabili da questa Corte (cfr., fra le altre, le sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003)»²¹.

ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA (lettera h))

Il giudice costituzionale conferma l'orientamento secondo cui la nozione di "ordine pubblico e sicurezza" «si riferisce "all'adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico" (da ultimo, cfr. sentenze n. 428, n. 162 e n. 6 del 2004). Inoltre, deve essere ribadito anche in questa sede che il termine "ordine pubblico" utilizzato dalla Corte di cassazione in alcune pronunce concernenti l'obbligo di dotarsi del libretto sanitario sulla base della legislazione statale, ha il significato proprio della disciplina codicistica, sostanzialmente diverso da quello utilizzato dal secondo comma dell'art. 117 della Costituzione»²².

Nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1 della L. Regione Veneto n. 41 del 2003 e dell'art. 37 della L. Regione Basilicata n. 1 del 2004, ha pertanto ritenuto non fondate le questioni proposte nei ricorsi della Presidenza del Consiglio dei Ministri precisando che in materia di tutela dell'igiene «ben può la legislazione regionale scegliere fra le diverse possibili specifiche modalità per garantire l'igiene degli operatori del settore. Ciò che resta invece vincolante è "l'autentico principio ispiratore della disciplina in esame, ossia il precetto secondo il quale la tutela igienica degli alimenti deve essere assicurata anche tramite la garanzia di alcuni necessari requisiti igienico-sanitari delle persone che operano nel settore, controllabili dagli imprenditori e dai pubblici poteri" (sentenza n. 162 del 2004)»²³.

La Corte fa riferimento alla materia dell' "ordine pubblico e sicurezza" per affermare la competenza esclusiva statale con riguardo alla materia della circolazione stradale. Infatti nel giudizio di legittimità costituzionale promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano con riguardo ad una serie di disposizioni del D.L. n. 151 del 2003, convertito in legge n. 214 del 2003, che hanno modificato il Nuovo codice della strada, il giudice costituzionale ha precisato che «l'esigenza, connessa alla strutturale pericolosità dei veicoli a motore, di assicurare l'incolumità personale dei soggetti coinvolti nella loro circolazione (conducenti, trasportati, pedoni) certamente pone problemi di sicurezza, e così rimanda alla lettera h) del secondo comma dell'art. 117, che attribuisce alla competenza statale esclusiva la materia "ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale". Del tutto correttamente, quindi, l'art. 1 del decreto legislativo n. 285 del 1992, recante il nuovo codice della strada, nell'individuare i "principi generali" della disciplina, esplicitamente dichiara che "la sicurezza delle persone, nella circolazione stradale, rientra tra le finalità primarie di ordine sociale ed economico perseguite dallo Stato". In quanto funzionale alla tutela dell'incolumità personale, la disciplina della circolazione stradale mira senza dubbio a prevenire una serie di reati ad essa collegati, come l'omicidio colposo e le lesioni colpose; e pertanto la sua collocazione, sotto questo profilo, nella citata materia non contrasta con la giurisprudenza della Corte che riferisce la "sicurezza" prevista dalla ricordata norma costituzionale all'adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell'ordine pubblico (sentenze n. 407 del 2002, numeri 6 e 162 del 2004)»²⁴.

In materia di poteri di ordinanza la Corte ha dichiarato infondate le censure avverso una disposizione che per l'attuazione degli interventi conseguenti alla dichiarazione dello stato di calamità, attribuisce al Presidente della Provincia il potere di provvedere anche a mezzo di ordinanze in deroga alle disposizioni vigenti relative alle materie di competenza provinciale e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico. Infatti «la norma impugnata, come si desume dalla sua formulazione letterale, limita l'ambito delle ordinanze in esame alle sole "materie di competenza provinciale" e comunque "nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento

²¹ Sentenza 23 giugno 2005, n. 270, *Cons. dir.* 9.

²² Sentenza 10 marzo 2005 n. 95, *Cons. dir.* 5.

²³ *Idem*, *Cons. dir.* 6.

²⁴ Sentenza 29 dicembre 2004, n. 428, *Cons. dir.* 3.

giuridico”. Pertanto il potere derogatorio da essa previsto non può estendersi a materie (come la tutela dell’ordine pubblico) estranee alle competenze provinciali»²⁵.

La Corte ha infine escluso che la disciplina del sistema elettrico nazionale sia oggetto una esclusiva competenza legislativa dello Stato sulla base dell’art. 117, 2° comma, lettera *h*), precisando che, per costante giurisprudenza, la materia “ordine pubblico e sicurezza”, di cui al 2° comma dell’art. 117 Cost., riguarda solo gli interventi finalizzati alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell’ordine pubblico e «non certo la sicurezza tecnica o la sicurezza dell’approvvigionamento dell’energia elettrica, mentre eventuali turbative dell’ordine pubblico in conseguenza di gravi disfunzioni del settore energetico potrebbero semmai legittimare l’esercizio da parte del Governo dei poteri di cui all’art. 120, secondo comma, Cost.»²⁶.

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

A) GIURISDIZIONE E NORME PROCESSUALI; ORDINAMENTO CIVILE

Secondo la Corte rientra nell’ambito della competenza esclusiva dello Stato in materia di “giurisdizione e ordinamento civile” la disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa dei dipendenti della Regione e degli enti pubblici regionali e locali: in particolare si afferma che «nella disciplina generale della responsabilità amministrativa i profili sostanziali sono strettamente intrecciati con i poteri che la legge attribuisce al giudice chiamato ad accertarla (...) ovvero fanno riferimento a situazioni soggettive riconducibili alla materia dell’ordinamento civile. Ne discende che la potestà legislativa residuale delle Regioni a statuto ordinario in materia di ordinamento dei propri uffici (art. 117, quarto comma, della Costituzione), se può esplicarsi nel senso di disciplinare il rapporto di impiego o di servizio dei propri dipendenti, prevedendo obblighi la cui violazione comporti responsabilità amministrativa, non può tuttavia incidere sul regime della stessa»²⁷.

Il giudice costituzionale fa inoltre riferimento alla materia dell’ “ordinamento civile” per affermare la competenza esclusiva statale in materia di circolazione stradale. Più precisamente «l’esigenza la disciplina dell’assicurazione obbligatoria della responsabilità civile per i danni derivanti dalla circolazione dei veicoli a motore – cui pure si riferiscono alcune delle norme impugnate – si inquadra agevolmente nella lettera *l*) del secondo comma dell’art. 117, nella parte che attribuisce alla competenza statale esclusiva la materia dell’ “ordinamento civile”. Infine – per quanto concerne il settore delle sanzioni amministrative per le infrazioni al codice della strada – vale il principio generale secondo cui la competenza a dettare la disciplina sanzionatoria rientra in quella a porre i precetti della cui violazione si tratta, mentre per le successive fasi contenziose, amministrativa e giurisdizionale, opera la medesima lettera *l*), nella parte in cui attribuisce alla competenza statale esclusiva le materie della “giustizia amministrativa” e della “giurisdizione”»²⁸.

Inoltre con riguardo ai poteri di polizia si precisa che «tali poteri sono totalmente estranei all’ambito della polizia urbana locale; e nel secondo caso sono direttamente riconducibili alla materia di competenza esclusiva statale di cui all’art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione»²⁹.

Con riferimento ad una legge della Provincia autonoma che dettava disposizioni in tema di anticipazione dell’assegno di mantenimento a tutela del minore, disciplinando l’erogazione anticipata delle somme stabilite dal provvedimento del giudice, nel caso in cui queste non vengano corrisposte dall’obbligato nei termini stabiliti dall’autorità giudiziaria, la Corte ha escluso che un tale intervento pubblico fosse riconducibile alla materia dell’“ordinamento civile”, riconoscendo

²⁵ Sentenza 26 luglio 2005, n. 321, *Cons. dir.* 4.1.

²⁶ Sentenza 14 ottobre 2005, n. 383, *Cons. dir.* 12.

²⁷ Sentenza 15 novembre 2004, n. 345, *Cons. dir.* 7.

²⁸ Sentenza 29 dicembre 2004, n. 428, *Cons. dir.* 3.

²⁹ Sentenza 29 dicembre 2004, n. 428, *Cons. dir.* 11.

invece la competenza esclusiva statutaria della Provincia in ambito di “assistenza e beneficenza pubblica”. Viceversa ha dichiarato illegittima la disposizione che prevedeva la surrogazione legale della Provincia autonoma nel credito di mantenimento a fronte del pagamento delle prestazioni assistenziali disciplinate dalla legge in quanto trattandosi di «un istituto del diritto civile destinato a regolare gli effetti del pagamento di una obbligazione da parte di soggetto diverso dall’obbligato, non può dubitarsi che esso rientri nella nozione di “ordinamento civile” di cui all’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.: di conseguenza deve affermarsi che gli “altri casi previsti dalla legge”, cui fa riferimento la norma, non possono essere che quelli disciplinati espressamente da altra legge statale. In caso contrario nell’ordinamento si creerebbe la possibilità di introdurre, mediante leggi regionali o delle Province autonome, ipotesi di surrogazione legale invece riservate alla competenza esclusiva dello Stato, con la conseguenza che verrebbe frustrata l’esigenza di una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale di un modo di adempimento delle obbligazioni e dell’effetto dell’adempimento da parte di un terzo»³⁰.

La Corte ha altresì ritenuto che alcuni aspetti della disciplina delle distanze facciano parte della competenza statale esclusiva in questione: si precisa infatti che «tale disciplina, ed in particolare quella degli articoli 873 e 875 che viene qui in più specifico rilievo, attiene in via primaria e diretta ai rapporti tra proprietari di fondi finitimi. In caso di sua violazione, la tutela dei diritti su di essa fondati, assicurata davanti al giudice ordinario, può essere suscettibile di esecuzione in forma specifica. Non si può pertanto dubitare che la disciplina delle distanze, per quanto concerne i rapporti suindicati, rientri nella materia dell’ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Tuttavia, poiché i fabbricati insistono su di un territorio che può avere rispetto ad altri – per ragioni naturali e storiche – specifiche caratteristiche, la disciplina che li riguarda – ed in particolare quella dei loro rapporti nel territorio stesso – esorbita dai limiti propri dei rapporti interprivati e tocca anche interessi pubblici. Ed è per l’influenza che le peculiarità dei diversi insediamenti possono avere che lo stesso codice civile, ancor prima della Costituzione, ha attribuito rilievo ai regolamenti locali, in un’epoca in cui unica fonte di normativa primaria era lo Stato. Una volta assegnate alle Regioni competenze normative primarie, il rilievo della connessione e delle interferenze tra interessi privati e interessi pubblici e della importanza delle caratteristiche locali in tema di distanze tra costruzioni ha trovato attuazione nel riparto di competenze legislative e nell’attribuzione alle Regioni, in sede di competenza concorrente, della materia del governo del territorio, comprensiva, come si è detto, dell’urbanistica e dell’edilizia. Ma in quanto titolari di competenza concorrente e non residuale riguardo ad una materia che, relativamente alla disciplina delle distanze, interferisce con altra di spettanza esclusiva dello Stato, le Regioni devono esercitare le loro funzioni nel rispetto dei principi della legislazione statale»³¹.

Sono inoltre ricondotte alla materia dell’ “ordinamento civile” in applicazione del criterio della prevalenza alcune disposizioni in tema di emersione del lavoro sommerso in quanto attinenti all’esercizio dell’autonomia negoziale in tema di contratti di lavoro³².

È inoltre riferibile alla materia in questione la disciplina del trattamento dei dati personali. In tale ambito non è però esclusa la competenza del legislatore regionale «a disciplinare procedure o strutture organizzative che prevedono il trattamento di dati personali, pur ovviamente nell’integrale rispetto della legislazione statale sulla loro protezione (ivi comprese le disposizioni relative alle “misure minime di sicurezza” prescritte per i trattamenti dei dati personali con o senza l’utilizzazione degli strumenti elettronici): infatti le Regioni, nelle materie di propria competenza legislativa, non solo devono necessariamente prevedere l’utilizzazione di molteplici categorie di dati personali da parte di soggetti pubblici e privati, ma possono anche organizzare e disciplinare a livello regionale una rete informativa sulle realtà regionali, entro cui far confluire i diversi dati conoscitivi (personali e non personali) che sono nella disponibilità delle istituzioni regionali e locali o di altri soggetti interessati. Ciò, tuttavia, deve avvenire ovviamente nel rispetto degli eventuali

³⁰ Sentenza 18 marzo 2005, n. 106, *Cons. dir.* 5.

³¹ Sentenza 16 giugno 2005, n. 232, *Cons. dir.* 4.

³² Sentenza 16 luglio 2005, n. 234, *Cons. dir.* 4.2.3.

livelli di riservatezza o di segreto, assoluti o relativi, che siano prescritti dalla legge statale in relazione ad alcune delle informazioni, nonché con i consensi necessari da parte delle diverse realtà istituzionali o sociali coinvolte»³³.

B) ORDINAMENTO PENALE

La Corte esclude che la misura del provvisorio trasferimento di sede o dell'assegnazione ad altro incarico, previsto da una normativa regionale, costituisca effetto penale della sentenza di condanna per determinati fatti reato, e sia perciò inscrivibile nella materia dell'ordinamento penale.

Tale materia infatti «deve essere “intesa come l'insieme dei beni e valori ai quali viene accordata la tutela più intensa” e che essa “nasce nel momento in cui il legislatore nazionale pone norme incriminatici”, mediante la configurazione delle fattispecie, l'individuazione dell'apparato sanzionatorio e la determinazione delle specifiche sanzioni»³⁴.

Il giudice costituzionale si era già diffusamente espresso nel senso che «la riserva allo Stato di tale competenza non è una novità introdotta in sede di revisione del Titolo V. Nella giurisprudenza (...) 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 incriminatici 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 risultarne talvolta rafforzate e munite di una garanzia ulteriore, talaltra semplicemente inibite»³⁵.

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

Come è noto la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” costituisce una materia “trasversale” trattandosi 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»³⁶ e ciò al fine di «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

³³ Sentenza 7 luglio 2005, n. 271, *Cons. dir.* 3.

³⁴ Sentenza 4 maggio 2005, n. 172, *Cons. dir.* 4.

³⁵ Sentenza 24 giugno 2004, n.185, *Cons. dir.*2.

³⁶ Sentenza 26 giugno 2002, n.282, *Cons. dir.*3.

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»³⁷.

Il giudice costituzionale però continua a manifestare un atteggiamento piuttosto prudente nell'accogliere le censure di illegittimità di leggi regionali e provinciali per violazione di tale parametro.

In particolare, secondo la Corte la disposizione di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), non può costituire il fondamento di una competenza esclusiva statale in materia di accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici a fronte della competenza della Provincia autonoma di Bolzano in materia di assistenza sociale, ordinamento degli uffici provinciali e dell'istruzione e della formazione professionale³⁸. Ancora, con riguardo alla disciplina regionale dell'organizzazione degli asili nido, il giudice delle leggi ha invece precisato che la tesi secondo cui «gli *standard* strutturali e qualitativi di cui alla norma impugnata si identificherebbero con i livelli essenziali delle prestazioni e, quindi, rientrerebbero nella competenza trasversale ed esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, non può essere condivisa in quanto la norma censurata non determina alcun livello di prestazione, limitandosi ad incidere sull'assetto organizzativo e gestorio degli asili nido che, come si è detto, risulta demandato alla potestà legislativa delle Regioni»³⁹.

NORME GENERALI SULL' ISTRUZIONE (lettera *n*))

Il giudice costituzionale non ha mai definito in astratto in cosa si sostanzino le “norme generali” che lo Stato è legittimato a produrre nell'ambito di questa competenza esclusiva e i “principi fondamentali” che invece è chiamato a dettare stante la competenza legislativa concorrente in materia di istruzione *ex art.* 117, terzo comma, Cost.

La Corte si è però pronunciata con riguardo ad alcune fattispecie concrete. Ad esempio, ha riconosciuto che la disciplina dell' “alternanza scuola-lavoro” è riconducibile all'art. 117, secondo comma, lettera *n*) in quanto tale istituto costituisce «uno degli elementi centrali del sistema integrato istruzione/formazione professionale, in armonia con orientamenti invalsi in ambito comunitario, nel quale si è andata rafforzando sempre più una politica indirizzata alla riqualificazione dell'istruzione e della formazione professionale quale fattore di sviluppo e di coesione sociale ed economica»⁴⁰.

Ad analoghe conclusioni il giudice delle leggi è pervenuto con riguardo alla disciplina delle “finalità della scuola dell'infanzia” e alla definizione dell'“educazione degli adulti” contenute nella medesima legge regionale, considerata legittima in quanto meramente riproduttiva di quella statale.

PREVIDENZA SOCIALE (lettera *o*))

Nei giudizi di legittimità di alcune disposizioni della L. 289 del 2002 relative al Fondo nazionale delle politiche sociali le Regioni ricorrenti lamentavano che sarebbe spettato soltanto alle Regioni «assicurare l'integrale finanziamento degli interventi che costituiscono diritti soggettivi» risultando privo di base costituzionale il vincolo di destinazione al sostegno delle famiglie di nuova costituzione, in particolare per l'acquisto della prima casa di abitazione e per il sostegno alla natalità. In proposito la Corte ha avuto modo di sottolineare che «la previsione concernente l'integrale e prioritario finanziamento degli interventi relativi a diritti soggettivi deve interpretarsi nel senso che la stessa si riferisca esclusivamente al settore delle prestazioni previdenziali e, dunque, ad ambiti di competenza non regionale, in quanto riconducibili alla materia “previdenza sociale” di competenza statale *ex art.* 117, secondo comma, lettera *o*), della Costituzione. Pertanto,

³⁷ Sentenza 27 marzo 2003, n. 88, *Cons. dir.* 4.

³⁸ Sentenza 12 aprile 2005, n. 145.

³⁹ Sentenza 25 marzo 2005, n. 120, *Cons. dir.* 4.

⁴⁰ Sentenza 26 gennaio 2005, n. 34, *Cons. dir.* 4.

in relazione a questo specifico profilo, la questione non è fondata. Deve, invece, ritenersi fondata la questione relativa alla prevista destinazione di almeno il 10 per cento delle risorse del Fondo “a sostegno delle politiche in favore delle famiglie di nuova costituzione, in particolare per l’acquisto della prima casa di abitazione e per il sostegno alla natalità”. Tale disposizione, come emerge chiaramente dalla sua formulazione, pone un preciso vincolo di destinazione nell’utilizzo delle risorse da assegnare alle Regioni secondo le modalità già illustrate (punto 4.2). Ciò si pone in contrasto con i criteri e limiti che presiedono all’attuale sistema di autonomia finanziaria regionale, delineato dal nuovo art. 119 della Costituzione, che non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale. Né può essere condivisa la tesi difensiva dell’Avvocatura generale dello Stato secondo cui l’oggetto della disciplina sarebbe espressione della potestà statale di determinare, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, i “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”: la norma censurata, infatti, non determina alcun livello di prestazione, ma si limita a prevedere somme a destinazione vincolata (cfr. sentenze numeri 370, 88 del 2003 e 282 del 2002)⁴¹.

Il giudice costituzionale si è in più occasioni espresso con riferimento alla competenza esclusiva statale in oggetto per escludere la competenza concorrente regionale in materia di “tutela e sicurezza del lavoro”. Tale aspetto sarà dunque trattato in quella sede.

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

La Corte ha ritenuto non fondata una questione di legittimità costituzionale sollevata con riguardo ad alcune disposizioni della L. n. 289 del 2002 che istituivano un Fondo per il finanziamento di progetti di innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni, riconducendo tali norme alla potestà legislativa esclusiva statale in materia di “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale”. In particolare il giudice costituzionale ha ribadito che la *ratio* sottostante all’attribuzione a livello centrale di questa materia deve essere rinvenuta nella «necessità di assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di *standard* omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione (sentenza n. 17 del 2004)⁴². In precedenza infatti era stato precisato che «attengono al predetto coordinamento anche i profili della qualità dei servizi e della razionalizzazione della spesa in materia informatica»⁴³.

Ancora, nei giudizi di legittimità relativi a disposizioni della medesima legge concernenti l’attività di acquisizione, da parte del Ministero dell’economia, delle informazioni concernenti la gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche, la Corte si è espressa nel senso che «(nel)la predisposizione di modalità uniformi di codificazione di dati di rilievo contabile (incassi e pagamenti) e di trasmissione dei bilanci degli enti locali alla competente sezione della Corte dei conti, viene (...) in rilievo un puntuale titolo di competenza legislativa esclusiva dello Stato: quello in tema di coordinamento statistico ed informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale (art. 117, primo comma, lettera r, Cost.). La disciplina impugnata, infatti, ha ad oggetto la predisposizione di modalità uniformi di rappresentazione (comma 5) e di trasmissione (comma 6) di dati contabili (incassi e pagamenti), che vengono resi omogenei al fine di aggregarli per poter così predisporre la base informativa necessaria al controllo delle dinamiche reali della finanza pubblica»⁴⁴.

⁴¹ Sentenza 29 dicembre 2004, n. 423, *Cons. dir.* 7.3.

⁴² Sentenza 26 gennaio 2005, n. 31, *Cons. dir.* 2.3.

⁴³ Sentenza 16 gennaio 2004, n. 17, *Cons. dir.* 9.1.

⁴⁴ Sentenza 27 gennaio 2005, n. 35, *Cons. dir.* 4.

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

A) TUTELA DELL'AMBIENTE E DELL'ECOSISTEMA

La Corte ha avuto modo di precisare che la competenza esclusiva statale in materia di “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” ha i caratteri della “trasversalità”. 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»⁴⁵.

Questa materia può dunque incidere anche sulla normativa regionale di dettaglio ed esclusiva/residuale, nonché su materie di competenza esclusiva delle Regioni a Statuto speciale.

Con riguardo ad una disciplina regionale che, nel vietare l’apertura di nuove cave e la riattivazione di cave dismesse all’interno dei parchi nazionali o regionali, prevede la possibilità di deroghe per interventi di ampliamento o completamento delle cave in servizio, o di reinserimento o recupero ambientale di cave dismesse, il giudice costituzionale ha ribadito che «la tutela dell’ambiente, di cui alla lettera s) dell’art. 117, secondo comma, della Costituzione, si configura come una competenza statale non rigorosamente circoscritta e delimitata, ma connessa e intrecciata con altri interessi e competenze regionali concorrenti. Nell’ambito di dette competenze concorrenti, risulta legittima l’adozione di una disciplina regionale maggiormente rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale (sentenza n. 222 del 2003). Relativamente all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, non si può parlare di una “materia” in senso tecnico, qualificabile come “tutela dell’ambiente”, riservata rigorosamente alla competenza statale, giacché essa, configurandosi piuttosto come un valore costituzionalmente protetto, investe altre competenze che ben possono essere regionali, spettando allo Stato il compito di fissare *standard* di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale (sentenze n. 307 del 2003 e n. 407 del 2002), con la conseguenza che la competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze (sentenze n. 259 del 2004; n. 312 e n. 303 del 2003)» sicché «dal confronto fra la norma statale interposta in materia di parchi nazionali (art. 11, comma 3, lettera b, della legge n. 394 del 1991) e la norma regionale impugnata emerge evidente che le modifiche introdotte, lungi dal disporre una disciplina più rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, derogano *in peius* agli *standard* di tutela uniforme sull’intero territorio nazionale. Né appare fondata la deduzione della Regione Umbria secondo cui la normativa impugnata sarebbe

⁴⁵ Sentenza 26 luglio 2002, n. 407, *Cons. dir.* 33.2.

legittima, in quanto emanata nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di cave a seguito della modifica del titolo V della Costituzione. E' infatti sufficiente osservare che nel caso di specie non si è semplicemente disciplinata la materia "cave", ma quella delle cave quando le stesse insistano in un parco, e pertanto la materia "cave" va ad intrecciarsi con il valore ambiente, con la conseguenza che deve trovare applicazione la giurisprudenza in precedenza richiamata, secondo cui, quando viene toccato tale valore, la Regione può legiferare, ma solo per fissare limiti ancor più rigorosi di tutela, senza dunque alcuna possibilità di introdurre deroghe al divieto di coltivare cave nei parchi»⁴⁶.

Tali considerazioni valgono per le attività di cava svolte nei parchi nazionali ma non nei parchi regionali: la disciplina di questi ultimi è infatti «tipica espressione dell'autonomia regionale»⁴⁷.

Analogamente in riferimento ad un ricorso statale avverso una legge regionale che, disciplinando la predisposizione di "piani di emergenza esterni" relativamente agli stabilimenti in cui si impiegano sostanze pericolose, al fine di limitare gli effetti dannosi derivanti da incidenti rilevanti, ne attribuiva la competenza alle Province, la Corte rileva che «contrariamente all'assunto del ricorrente, la tutela dell'ambiente, di cui alla lettera s) dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, si configura come una competenza statale sovente connessa e intrecciata inestricabilmente con altri interessi e competenze regionali concorrenti. Nell'ambito di dette competenze concorrenti, risultano legittimi gli interventi posti in essere dalla Regione stessa, nel rispetto dei principî fondamentali della legislazione statale in materia ed altresì l'adozione di una disciplina maggiormente rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale (sentenza n. 222 del 2003). In più occasioni questa Corte ha avuto modo di precisare che la "tutela dell'ambiente", di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, si configura come un valore costituzionalmente protetto ed investe altre materie che ben possono essere di competenza concorrente regionale, quale la "protezione civile". A tale proposito, l'art. 20 del d.lgs. n. 334 del 1999, sulla disciplina dei piani di emergenza esterni, riserva allo Stato il compito di fissare *standard* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale (sentenze n. 307 del 2003; n. 407 del 2002): detta regolamentazione esclude la incompatibilità della competenza esclusiva dello Stato con interventi specifici del legislatore regionale (sentenze n. 259 del 2004; n. 312 e n. 303 del 2003)»⁴⁸.

Analogamente nei giudizi di legittimità avverso alcune disposizioni del Codice delle comunicazioni elettroniche il giudice delle leggi, nell'affermare la competenza esclusiva statale in materia di "tutela della concorrenza" e "tutela ambientale", ha ribadito che «la peculiare natura della competenza in esame, che investe e interseca altri interessi e competenze, non esclude, però, affatto la possibilità che il legislatore regionale, nell'esercizio della propria potestà legislativa, possa assumere tra i propri scopi la cura "di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali" (sentenza n. 407 del 2002; nello stesso senso, tra le altre, v. sentenze n. 135 del 2005; n. 259 del 2004; n. 307 e n. 222 del 2003)»⁴⁹.

Nei giudizi aventi ad oggetto alcune leggi regionali relative alla dichiarazione del territorio regionale come territorio "denuclearizzato" e precluso al transito e alla presenza di materiali nucleari provenienti da altri territori, la Corte ha delineato i rapporti tra le competenze regionali in materia di urbanistica, governo del territorio e protezione civile e la competenza esclusiva statale in questione, esprimendosi nel senso che «non può valere a fondare tale intervento la competenza legislativa primaria in materia di "edilizia ed urbanistica" (art. 3, lettera f, dello statuto), che non comprende ogni disciplina di tutela ambientale, e deve comunque esercitarsi – quando si tratti di ambiti in cui le Regioni ordinarie non abbiano acquisito con il nuovo titolo V, parte II, della Costituzione, maggiori competenze invocabili anche dalle Regioni speciali in forza dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 (cfr. sentenza n. 536 del 2002) – nei limiti statutari delle norme

⁴⁶ Sentenza 18 marzo 2005, n. 108, *Cons. dir.* 3.1.

⁴⁷ *Idem*, *Cons. dir.* 3.2.

⁴⁸ Sentenza 31 maggio 2005, n. 214, *Cons. dir.* 2.1.

⁴⁹ Sentenza 27 luglio 2005, n. 336, *Cons. dir.* 5.

fondamentali di riforma economico-sociale e degli obblighi internazionali e comunitari (...) Per quanto riguarda la disciplina ambientale, non solo le Regioni ordinarie non hanno acquisito maggiori competenze, invocabili anche dalle Regioni speciali, ma, al contrario, una competenza legislativa esclusiva in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è stata espressamente riconosciuta allo Stato, sia pure in termini che non escludono il concorso di normative delle Regioni, fondate sulle rispettive competenze, al conseguimento di finalità di tutela ambientale (cfr. sentenze n. 407 del 2002, n. 307 e n. 312 del 2003, n. 259 del 2004). Né, in proposito, può valere riferirsi, come fa l'art. 1, comma 1, della legge impugnata, all'art. 58 delle norme di attuazione dello statuto sardo di cui al d.P.R. n. 348 del 1979, che si limita a trasferire alla Regione le funzioni amministrative concernenti gli interventi per la protezione della natura, le riserve e i parchi naturali, e all'art. 80 del d.P.R. n. 616 del 1977, che pur includendo la "protezione dell'ambiente" nell'ambito della disciplina dell'uso del territorio riconducibile alla materia "urbanistica" non ha fatto venir meno le competenze statali in materia specificamente ambientale. Ancor meno la legge censurata può giustificarsi in base alla competenza concorrente della Regione in materia di salute pubblica, protezione civile e governo del territorio: mentre questi ultimi due titoli di competenza non aggiungono nulla ai poteri della Regione in campo ambientale, in presenza della competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s, i poteri della Regione nel campo della tutela della salute non possono consentire, sia pure in nome di una protezione più rigorosa della salute degli abitanti della Regione medesima, interventi preclusivi suscettibili, come nella specie, di pregiudicare, insieme ad altri interessi di rilievo nazionale (cfr. sentenza n. 307 del 2003), il medesimo interesse della salute in un ambito territoriale più ampio, come avverrebbe in caso di impossibilità o difficoltà a provvedere correttamente allo smaltimento di rifiuti radioattivi»⁵⁰.

Il giudice costituzionale ha invece escluso che possa costituire una lesione della competenza legislativa nella materia "tutela dell'ambiente" una normativa regionale la quale preveda che nelle aree ricadenti nel perimetro dei parchi nazionali e nelle aree di protezione esterna agli stessi le funzioni di rilascio di autorizzazioni, di vigilanza e adozione di provvedimenti cautelari e sanzionatori in materia di beni ambientali relativi ad opere o lavori sono esercitate dall'Ente parco successivamente alla stipula di una convenzione o di un accordo interistituzionale tra l'Ente stesso, la Regione e lo Stato⁵¹.

Rientra infine nella competenza esclusiva in questione la predisposizione di *standard* minimi di tutela della fauna, in particolare la delimitazione temporale del prelievo venatorio⁵².

B) TUTELA DEI BENI CULTURALI

La Corte ha qualificato la materia della "tutela dei beni culturali" come "materia-attività" in grado non solo di legittimare la competenza esclusiva statale ma anche di porre delle finalità che possono essere raggiunte anche a livello della legislazione regionale.

Il giudice costituzionale ha infatti affermato che «la tutela dei beni culturali, inclusa nel secondo comma dell'art. 117 Cost. sotto la lettera s) tra quelle di competenze legislative esclusiva dello Stato, è materia che condivide con altre alcune peculiarità. Essa ha un proprio ambito materiale, ma nel contempo contiene l'indicazione di una finalità da perseguire in ogni campo in cui possano venire in rilievo beni culturali. Essa costituisce anche una materia-attività, come questa Corte l'ha già definita (v. sentenza n. 26 del 2004), condividendo alcune caratteristiche con la tutela dell'ambiente, non a caso ricompresa sotto la stessa lettera s) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione. In entrambe assume rilievo il profilo teleologico della disciplina»⁵³.

Con particolare riguardo all'ipotesi di una normativa regionale per il governo del territorio che contenga disposizioni in materia di piano di assetto territoriale (PAT) con riguardo ai centri

⁵⁰ Sentenza 29 gennaio 2005, n. 62, *Cons. dir.* 4.

⁵¹ Sentenza 29 dicembre 2004, n. 429.

⁵² Si veda la sentenza 21 ottobre 2005, n. 391, nonché la sentenza 21 ottobre 2005, n. 393.

⁵³ Sentenza 16 giugno 2005, n. 232, *Cons. dir.* 2.

storici, la Corte ha però precisato che «la materia del governo del territorio, comprensiva dell'urbanistica e dell'edilizia (v. sentenze n. 362 del 2003 e n. 196 del 2004), rientra tra quelle di competenza legislativa concorrente. Spetta perciò alle Regioni, nell'ambito dei principi fondamentali determinati dallo Stato, stabilire la disciplina degli strumenti urbanistici. Ora, non v'è dubbio che tra i valori che gli strumenti urbanistici devono tutelare abbiano rilevanza non secondaria quelli artistici, storici, documentari e comunque attinenti alla cultura nella polivalenza di sensi del termine. Non si può dubitare, ad esempio, che disposizioni le quali, a qualsiasi livello, limitino l'inquinamento atmosferico o riducano, disciplinando la circolazione stradale, le vibrazioni, tutelino l'ambiente e insieme, se esistenti, gli immobili o i complessi immobiliari di valore culturale. Nelle materie in cui ha primario rilievo il profilo finalistico della disciplina, la coesistenza di competenze normative rappresenta la generalità dei casi. Ed è significativo che, proprio con riguardo a ciò cui si è fatto cenno, la Costituzione abbia stabilito che nella materia dei beni culturali la legge statale preveda forme di intesa e coordinamento tra Stato e Regioni (art. 118, terzo comma). Alla luce delle considerazioni svolte, la norma regionale impugnata non è invasiva della sfera di competenza statale. Stabilire che, previa analisi dei manufatti e degli spazi liberi e individuazione delle loro pertinenze, sia il PAT a determinare i livelli di tutela e le modalità di utilizzazione dei beni culturali esistenti nei centri storici, non comporta contraddizione della normativa statale in tema di tutela dei beni culturali, in quanto la disciplina regionale è in funzione di una tutela non sostitutiva di quella statale, bensì diversa ed aggiuntiva, da assicurare nella predisposizione della normativa di governo del territorio, nella quale necessariamente sono coinvolti i detti beni⁵⁴».

Il giudice costituzionale ha infine escluso che la disciplina dei tratturi pugliesi, in quanto qualificati come beni archeologici soggetti alla tutela propria dei beni culturali, rientri in tale competenza esclusiva: la Regione infatti legifera in materia di tratturi a seguito del trasferimento delle funzioni amministrative concernenti il demanio armentizio⁵⁵.

SVILUPPO DELLA CULTURA

Con riguardo ad alcune disposizioni della L. n. 289 del 2002 che hanno istituito fondi speciali destinati ad incentivare l'acquisto e l'utilizzo di personal computer, mediante l'erogazione di contributi economici, la Corte ha precisato che un «siffatto intervento, non accompagnato da alcuna disciplina sostanziale riconducibile a specifiche materie, non risulta invasivo di competenze legislative regionali. Esso corrisponde a finalità di interesse generale, quale è lo sviluppo della cultura, nella specie attraverso l'uso dello strumento informatico, il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 della Costituzione) anche al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 della Costituzione (cfr., in senso analogo, nel contesto del previgente titolo V, parte seconda, della Costituzione, sentenze nn. 276 del 1991, 348 del 1990, 829 e 562 del 1988)»⁵⁶.

La materia dello «sviluppo della cultura» supera dunque il riparto delle competenze posto dall'art. 117 Cost.

Nel giudizio di legittimità di una disposizione della L. n. 350 del 2003 che prevedeva un intervento finalizzato a promuovere la diffusione della cultura italiana e a sostenere lo sviluppo delle attività di ricerca e studio, la Corte non ha invece accolto la prospettazione della difesa erariale secondo cui la disciplina in questione poteva essere attratta nelle finalità generali dello «sviluppo della cultura», affermando che «le funzioni attribuite alle Regioni ricomprendono pure la possibilità di erogazione di contributi finanziari a categorie di soggetti pubblici o privati, dal momento che, in numerose materie di competenza regionale, le politiche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti che vi operano e nella disciplina delle modalità per la loro

⁵⁴ Sentenza 16 giugno 2005, n. 232, *Cons. dir.* 4.

⁵⁵ Sentenza 14 ottobre 2005, n. 388.

⁵⁶ Sentenza 21 ottobre 2005, n. 307, *Cons. dir.* 3.1.

erogazione (cfr. sentenza n. 320 del 2004). Dal rilievo che la costruzione della sede principale di un istituto di cultura, finalità perseguita dal finanziamento disposto con la norma censurata, è strumentale alla “organizzazione di attività culturali”, materia inclusa nell’art. 117, terzo comma, Cost., e quindi di competenza legislativa concorrente, consegue la illegittimità costituzionale della norma in questione, la quale non soltanto ha stabilito l’erogazione in oggetto, ma ha anche attribuito a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il compito di disciplinarne l’attuazione»⁵⁷.

2) MATERIE DI COMPETENZA RIPARITA FRA STATO E REGIONE

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

La Corte ha già avuto modo di rilevare come questa competenza sia essenziale per la concretizzazione dell’autonomia finanziaria degli enti locali delineato dall’art.119 Cost.

Nel pronunciarsi su alcune disposizioni della L. n. 289 del 2002 il giudice costituzionale ha ribadito che «il processo di attuazione dell’art. 119 Cost. esige necessariamente l’intervento del legislatore statale che, “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” (sent. n. 37 del 2004). (...) In questa situazione transitoria è consentita l’adozione da parte dello Stato di discipline parzialmente modificative, purché evidentemente non peggiorative della situazione preesistente o contraddittorie rispetto alle caratteristiche essenziali dell’autonomia finanziaria regionale configurata nel nuovo Titolo V della Costituzione (sentenze n. 37 e n. 241 del 2004)»⁵⁸.

La Corte ha inoltre precisato che «il coordinamento della finanza pubblica, cui fa riferimento l’art. 117, comma terzo, della Costituzione, è, più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato. Ciò non esclude, ed in tal senso va letto il richiamo alla competenza concorrente di cui alla citata norma costituzionale, che il coordinamento incidente sulla spesa regionale deve limitarsi a porre i principi ai quali la Regione deve ispirare la sua condotta finanziaria, lasciando, poi, alla Regione la statuizione delle regole di dettaglio della condotta medesima»⁵⁹.

In tale prospettiva una norma statale che ponga esclusivamente limiti massimi all’onerosità degli interventi regionali di sostegno all’imprenditoria, non risulta invasiva della sfera di competenza riservata al legislatore regionale. Ancora, nei giudizi di legittimità della disposizione della L. n. 350 del 2003 che in attuazione dell’art. 119, sesto comma, della Costituzione definisce la nozione di “indebitamento” e di “spese di investimento” la Corte ha respinto le censure delle Regioni ricorrenti che si ritenevano lesa nella propria potestà legislativa concorrente in quanto «trattandosi di far valere un vincolo di carattere generale, che deve valere in modo uniforme per tutti gli enti, solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte»⁶⁰.

Il fatto che il legislatore statale sia competente a fissare i principi fondamentali in tema di “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” non deve però limitare in alcun modo l’autonomia regionale riguardo ai concreti strumenti (adeguamento delle proprie “politiche di reclutamento del personale”) attraverso i quali quell’obiettivo (“contenimento della spesa”) può essere raggiunto⁶¹.

Il giudice delle leggi ha inoltre ricondotto nell’ambito della materia in questione la disciplina del pagamento e della riscossione dei crediti di modesto ammontare di cui all’art. 25 della L. n. 289

⁵⁷ Sentenza 21 aprile 2005, n. 160, *Cons. dir.* 4.

⁵⁸ Sentenza 5 novembre 2005, n. 320, *Cons. dir.* 2.

⁵⁹ Sentenza 23 dicembre 2004, n. 414, *Cons. dir.* 4.

⁶⁰ Sentenza 29 dicembre 2004, n. 425, *Cons. dir.* 6.

⁶¹ Sentenza 17 dicembre 2004, n. 390, *Cons. dir.* 4.

del 2002. In proposito la Corte non ha condiviso le censure della Regione ricorrente precisando che «seppure è vero che il carattere della “modestia” del credito va stabilito caso per caso, e questo può essere oggetto d’intervento regolamentare per lo Stato, e di legislazione concorrente per le Regioni, la seconda parte dell’art. 25 pone regole di cui, pur nell’applicabilità a quanto sarà via via considerato “somma di modesto ammontare”, non si può non riconoscere il carattere di legislazione di principio, sulla base anche di quanto affermato dalla più recente giurisprudenza in tema di esplicazione della funzione legislativa concorrente nella materia “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica” (sentenze nn. 4, 17, 36 e 37 del 2004)»⁶².

Rientrano nella materia del “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” anche le disposizioni statali che concernono l’attività di acquisizione, da parte del Ministero dell’economia, delle informazioni concernenti la gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche: tali disposizioni mirano infatti ad assicurare al Ministero gli strumenti conoscitivi necessari per seguire le complessive dinamiche della finanza pubblica, in modo da facilitare la verifica del rispetto degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea⁶³.

La Corte ha infine avuto modo di affermare che la trasmissione agli organi di controllo e alla competente Procura della Corte dei conti dei provvedimenti di riconoscimento di debito posti in essere dalle amministrazioni pubbliche è espressione di un principio fondamentale in materia di “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica” tendente a soddisfare esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno: infatti «non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, pur se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all’autonomia di spesa degli enti, da ciò facendo derivare – nell’esaminare una norma della legge finanziaria del 2002 (art. 24 della legge n. 448 del 2001) – la legittimità della trasmissione a fini di controllo al Ministero dell’economia da parte di regioni, province e comuni, di informazioni relative ad incassi e pagamenti effettuati (sentenza n. 36 del 2004). Orbene, se rientra nei limiti delle norme che lo Stato ha la competenza ad emanare nella materia del coordinamento della finanza pubblica, la previsione di un’ingerenza, nell’attività di Regioni ed enti locali, esercitata da un organo dello Stato, a maggior ragione deve ritenersi legittimo il controllo svolto da un organo terzo quale è la Corte dei conti»⁶⁴.

GOVERNO DEL TERRITORIO

Come è noto la Corte ha fornito una definizione della materia “governo del territorio” molto ampia: il “governo del territorio” comprende infatti «tutto ciò che attiene all’uso del territorio e alla localizzazione di impianti e attività»⁶⁵.

In tale nozione è ad esempio ricondotta la disciplina dell’urbanistica e dell’edilizia, la normativa in tema di condono edilizio nonché alcuni profili riguardanti la bonifica.

In particolare con riguardo al condono edilizio il giudice costituzionale ha già chiarito che «la disciplina del condono edilizio deve ritenersi riconducibile alla materia “governo del territorio” di cui all’art. 117, terzo comma, della Costituzione e che, tuttavia, dal momento che solo al legislatore statale spetta il potere di incidere sulla sanzionabilità penale, a quest’ultimo va riconosciuta la discrezionalità in materia di estinzione del reato o della pena, o di non procedibilità (sentenza n. 196 del 2004, punto 20 del *Considerato in diritto*)»⁶⁶.

⁶² Sentenza 26 gennaio 2005, n. 30, *Cons. dir.* 3.

⁶³ Sentenza 27 gennaio 2005, n. 35, *Cons. dir.* 4.

⁶⁴ Sentenza 29 gennaio 2005, n. 64, *Cons. dir.* 3.1.

⁶⁵ Sentenza 7 ottobre 2003, n. 307, *Cons. dir.* 5.

⁶⁶ Sentenza 11 febbraio 2005, n. 70, *Cons. dir.* 3. Alla luce di queste considerazioni la Corte ha ritenuto non fondata la questione sollevata in riferimento ad una disposizione che prevede l’esclusione dalla sanatoria edilizia non solo delle opere realizzate nei porti e nelle aree appartenenti al demanio marittimo, ma anche di quelle realizzate sul demanio lacuale e fluviale, nonché sui terreni gravati da diritti di uso civico sui terreni gravati da diritti di uso civico

La Corte ha inoltre confermato l'orientamento secondo cui rientra nella materia del "governo del territorio" anche tutto ciò che attiene alla localizzazione di attività ed impianti, soprattutto di infrastrutture per le telecomunicazioni⁶⁷.

PORTI E AEROPORTI CIVILI

La Corte si è espressa con riguardo a tale competenza concorrente in sede di giudizio di legittimità della disciplina sulle modalità di esercizio del potere di nomina del Presidente dell'Autorità portuale. In particolare il giudice costituzionale ha riconosciuto che la previsione da parte della normativa statale della codeterminazione della nomina ad opera del Ministro delle infrastrutture e trasporti e della Regione interessata sia costituzionalmente legittima proprio perché trattasi di una procedura che, attraverso strumenti di leale collaborazione, assicura adeguatamente la partecipazione della Regione all'esercizio in concreto della funzione amministrativa da essa allocata a livello centrale. Si precisa però che «l'esigenza di leale cooperazione, insita nell'intesa, non esclude *a priori* la possibilità di meccanismi idonei a superare l'ostacolo che, alla conclusione del procedimento, oppone il mancato raggiungimento di un accordo sul contenuto del provvedimento da adottare; anzi, la vastità delle materie oggi di competenza legislativa concorrente comporta comunque, specie quando la rilevanza degli interessi pubblici è tale da rendere imperiosa l'esigenza di provvedere, l'opportunità di prevedere siffatti meccanismi, fermo il loro carattere sussidiario rispetto all'impegno leale delle parti nella ricerca di una soluzione condivisa»⁶⁸: infatti «se la scelta, operata dal legislatore statale nel 1994, di coinvolgere la Regione nel procedimento di nomina del Presidente costituisce riconoscimento del ruolo del porto nell'economia regionale e, prima ancora, locale (dove il potere di proposta riconosciuto alla Provincia, al Comune ed alla Camera di commercio), la scelta del legislatore costituente del 2001 – di inserire la materia "porti e aeroporti civili" nel terzo comma dell'art. 117 Cost. – non può essere intesa quale "declassamento" degli interessi dell'intera comunità nazionale connessi all'attività dei più importanti porti: interessi, anche questi, la cui cura è, con la vastità dei compiti assegnatigli ed il ruolo riconosciuto, affidata in primo luogo al Presidente, e pertanto la sua nomina, come era attribuita al Ministro dalla legge generale del 1994, così resta a lui attribuita dalla medesima legge-quadro che ancora oggi governa la materia»⁶⁹.

ISTRUZIONE

Si è già detto della difficoltà di distinguere le "norme generali sull'istruzione", oggetto di competenza esclusiva statale *ex art. 117, secondo comma, (lettera n))* e la materia dell' "istruzione" di competenza legislativa concorrente *ex art. 117, terzo comma, Cost.*

In proposito la Corte ha avuto modo di precisare che «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

sottolineando che la dichiarazione di illegittimità contenuta nella sentenza n. 196 del 2004 non ha toccato la previsione delle tipologie di opere insuscettibili di sanatoria, e ciò coerentemente con l'assunto secondo il quale alle Regioni non può essere riconosciuto alcun potere di rimuovere i limiti massimi di ampiezza del condono individuati dal legislatore statale.

⁶⁷ Sentenza 27 luglio 2005, n. 336.

⁶⁸ Sentenza 7 ottobre 2005, n. 378, *Cons. dir.* 4.3.

⁶⁹ *Idem*, *Cons. dir.* 5.

relazione ad essa, la competenza statale non può esercitarsi altro che con la determinazione dei principî organizzativi che spetta alle Regioni svolgere con una propria disciplina»⁷⁰.

Con particolare riguardo alla disciplina degli asili nido il giudice costituzionale respinge dunque l'assunto secondo cui «gli *standard* strutturali e qualitativi (...) si identificherebbero con i livelli essenziali delle prestazioni e, quindi, rientrerebbero nella competenza trasversale ed esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, (...) in quanto la norma censurata non determina alcun livello di prestazione, limitandosi ad incidere sull'assetto organizzativo e gestorio degli asili nido che, come si è detto, risulta demandato alla potestà legislativa delle Regioni»⁷¹.

La Corte ha ritenuto inoltre fondata la questione di legittimità dell'art. 91 della L. n. 289 del 2002 che prevede un fondo statale di finanziamento dei datori di lavoro che realizzino asili nido o micro-nidi nei luoghi di lavoro ricordando di aver già negato che «la disciplina degli asili nido possa essere ricondotta alle materie di competenza residuale delle Regioni ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost., ma ha piuttosto ritenuto – sulla base di una ricostruzione dell'evoluzione normativa del settore – “che, utilizzando un criterio di prevalenza, la relativa disciplina non possa che ricadere nell'ambito della materia dell'istruzione (sia pure in relazione alla fase pre-scolare del bambino), nonché per alcuni profili nella materia della tutela del lavoro, che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, affida alla potestà legislativa concorrente”. In questi ambiti il legislatore statale può determinare soltanto i principi fondamentali della materia e non dettare una disciplina dettagliata ed esaustiva, quale quella contenuta nei primi cinque commi dell'art. 91 della legge n. 289 del 2002, mediante la quale organi statali provvedono ad agevolare la realizzazione di asili-nido nei luoghi di lavoro»⁷².

Con riguardo invece ad alcune misure di razionalizzazione in materia di organizzazione scolastica la Corte ha escluso che la disciplina delle modalità di riconduzione dell'orario di insegnamento a quello obbligatorio di servizio dei docenti leda la potestà regionale affermando che «la norma denunciata si limita, invero, a ricondurre l'orario di insegnamento a quello obbligatorio di servizio dei docenti e ciò per tutte le scuole del territorio nazionale, enunciando così un principio al quale devono attenersi le istituzioni scolastiche, ancorché dotate di autonomia. Non si determina, pertanto, alcuna lesione delle attribuzioni legislative regionali, né dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, la quale, come già affermato da questa Corte (sentenza n. 13 del 2004), pur prescindendo dalla questione se le Regioni ne possano far valere la violazione, non può in ogni caso risolversi nella incondizionata libertà di autodeterminazione, ma esige soltanto che a tali istituzioni siano lasciati adeguati spazi che le leggi statali e quelle regionali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente, non possono pregiudicare. E che tali spazi, oltre a quelli che spettano alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, non siano illegittimamente occupati dalla disposizione denunciata è altresì provato dal fatto che, contrariamente a quanto asserito dalla ricorrente, essa non spiega effetto sulla determinazione del livello del servizio scolastico»⁷³.

Infine con riferimento ai contributi per la iscrizione a scuole paritarie il giudice costituzionale ha riconosciuto la competenza legislativa concorrente in esame ribadendo che «già prima della riforma del Titolo V l'art. 138, comma 1, lettera *e*), del decreto legislativo n. 112 del 1998 aveva conferito alle Regioni le funzioni amministrative relative a “i contributi alle scuole non statali”, nel cui ambito devono essere ricomprese anche le scuole paritarie (sentenza n. 177 del 2004). Di talché appare “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” (sentenza n. 13 del 2004). Vertendosi, dunque, in ambiti in cui

⁷⁰ Sentenza 13 gennaio 2004, n.13, *Cons. dir.*3.

⁷¹ Sentenza 25 marzo 2005, n. 120, *Cons. dir.*3.

⁷² Sentenza 5 novembre 2004, n. 320, *Cons. dir.*7.

⁷³ Sentenza 27 gennaio 2005, n. 37, *Cons. dir.* 5.

le funzioni in esame non spettano allo Stato, deve ribadirsi che non sono ammessi finanziamenti caratterizzati da vincoli di destinazione»⁷⁴.

ORDINAMENTO DELLA COMUNICAZIONE

In materia di “ordinamento della comunicazione” la Corte si esprime nel senso che rientra nella competenza statale la definizione degli *standard* di protezione dall’inquinamento elettromagnetico: «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»⁷⁵.

Viceversa la legislazione regionale 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»⁷⁶.

Facendo applicazione di tale riparto di competenza la Corte ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità sollevate con riguardo ad una pluralità di disposizioni del Codice delle comunicazioni elettroniche⁷⁷.

La Corte ha invece escluso che le disposizioni della L. n. 350 del 2003 finalizzate a promuovere l’acquisto, da parte dei privati, degli strumenti necessari per accedere alle nuove tecnologie della comunicazione radiotelevisiva siano riconducibili alla materia dell’innovazione tecnologica e dell’ordinamento della comunicazione e siano pertanto lesive della competenza concorrente regionale. Il giudice costituzionale ha infatti precisato che «la finalità delle norme impugnate è, con ogni evidenza, quella di favorire la diffusione della tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva, quale strumento di attuazione del principio del pluralismo informativo esterno, che rappresenta uno degli imperativi ineludibili emergenti dalla giurisprudenza costituzionale in materia di emittenza televisiva (sentenza n. 466 del 2002), esprimendo l’informazione una condizione preliminare per l’attuazione dei principi propri dello Stato democratico (così le sentenze n. 312 del 2003 e n. 29 del 1996). Ne deriva, pertanto, che le disposizioni impugnate attingono sicuramente pluralità di materie e di interessi (tutela della concorrenza, sviluppo tecnologico, tutela del pluralismo di informazione), appartenenti alla competenza legislativa esclusiva o concorrente dello Stato, senza che alcuna tra esse possa dirsi prevalente così da attrarre l’intera disciplina»⁷⁸.

⁷⁴ Sentenza 29 dicembre 2004, n. 423, *Cons. dir.* 8.2.

⁷⁵ Sentenza 7 ottobre 2003, n.307, *Cons. dir.*7.

⁷⁶ *Id.*, *Cons. dir.*10.

⁷⁷ Sentenza 27 luglio 2005, n. 336.

⁷⁸ Sentenza 12 aprile 2005, n. 151, *Cons. dir.* 3.1.

PRODUZIONE, TRASPORTO E DISTRIBUZIONE NAZIONALE DELL'ENERGIA

La Corte ha espressamente ricondotto nella materia della “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, di cui al terzo comma dell’art. 117 Cost., la disciplina statale del procedimento amministrativo di modifica e ripotenziamento dei maggiori impianti di produzione di energia elettrica⁷⁹. In proposito il giudice costituzionale ha infatti respinto sia la tesi proposta dalla Regione, secondo cui il legislatore statale avrebbe illegittimamente disciplinato alcuni ambiti materiali che sarebbero da considerare estranei alla materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” e che, invece, trattandosi della “distribuzione locale di energia”, dello “stoccaggio del gas naturale in giacimento” e della “lavorazione e stoccaggio di oli minerali”, costituirebbero autonome materie affidate alla competenza legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell’art. 117 Cost. quarto comma, sia la prospettazione avanzata dall’Avvocatura generale dello Stato, volta a rivendicare nella materia in oggetto una esclusiva competenza legislativa dello Stato sulla base dell’art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost., in quanto l’efficienza del sistema elettrico nazionale atterrebbe alla “sicurezza ed all’ordine pubblico”, e dell’art. 117, 2° comma, lettera *m*), Cost., in quanto la continuità dell’erogazione di energia garantirebbe i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

ORDINAMENTO SPORTIVO

Nei giudizi di legittimità di una serie di disposizioni della L. n. 289 del 2002 riguardanti alcuni aspetti della disciplina dell’attività sportiva dilettantistica e della utilizzazione di impianti sportivi, la Corte si è espressa nel senso che rientrano nella materia dell’ “ordinamento sportivo” la disciplina degli impianti e delle attrezzature sportive⁸⁰. Il giudice costituzionale ha così dichiarato infondate le censure di incostituzionalità proposte dalle Regioni ricorrenti vista la riconducibilità della normativa statale nell’ambito dei principi fondamentali della materia. Viceversa è stata accolta la doglianza relativa ad una disposizione che prevedeva un finanziamento finalizzato alla promozione dei programmi dello sport sociale e a favorire lo svolgimento dei compiti istituzionali degli enti di promozione sportiva: infatti «detti profili (...) non possono non comportare un diretto coinvolgimento delle Regioni, in quanto anche esse titolari di potestà legislativa nella specifica materia»⁸¹.

PROFESSIONI

Con riguardo alla competenza delle Regioni ad individuare nuove figure professionali in assenza di leggi cornice statali, la Corte in relazione ad una legge regionale che istituiva corsi di formazione per l’esercizio della professione di massaggiatore-capo bagnino degli stabilimenti idroterapici ha ribadito che «in materia di professioni sanitarie, dal complesso dell’ampia legislazione statale già in vigore, analiticamente richiamata dalla ricordata sentenza n. 353 del 2003, si ricava, al di là dei particolari contenuti di singole disposizioni, il principio fondamentale per cui l’individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e ordinamenti didattici, è riservata alla legislazione statale. Questo principio si pone quindi come un limite invalicabile dalla potestà legislativa regionale»⁸².

Nella stessa occasione il giudice costituzionale si è espresso con riguardo alla distinzione tra la materia della “professioni” di competenza appunto concorrente e quella della “formazione professionale” oggetto invece di potestà residuale precisando che «al di là della denominazione data

⁷⁹ Sentenza 14 ottobre 2005, n. 383.

⁸⁰ Sentenza 29 dicembre 2004, n. 423.

⁸¹ *Idem*, Cons. dir. 13.

⁸² Sentenza 26 luglio 2005, n. 319, Cons. dir. 2.2.

ai corsi, la specifica finalità di abilitazione all'esercizio della professione di massaggiatore-capo bagnino degli stabilimenti idroterapici e l'attribuzione alla Regione dell'individuazione dei requisiti necessari per la relativa frequenza, dei programmi di studio e delle modalità di valutazione finale escludono che la normativa sia riconducibile alla materia residuale della "formazione professionale" (come definita dalla sentenza n. 50 del 2005; v. anche le sentenze n. 51 e n. 175 del 2005). E dimostrano che essa si propone invece la finalità – diversa ed ulteriore rispetto a quella propriamente formativa – di disciplinare una specifica figura professionale sociosanitaria, regolandone le modalità di accesso e così incidendo sul relativo ordinamento didattico (cfr. sentenza n. 82 del 1997). L'impianto generale, il contenuto e lo scopo della legge inducono pertanto a ritenere che il suo oggetto debba essere ricondotto alla materia concorrente delle "professioni" di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ed in particolare delle professioni sanitarie»⁸³.

In una questione relativa alla disciplina di un registro regionale degli amministratori di condominio, la Corte ha inoltre avuto modo di precisare che esula dai limiti della competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di professioni l'istituzione di nuovi e diversi albi (rispetto a quelli istituiti dalle leggi statali) per l'esercizio di attività professionali, avendo tali albi una funzione individuatrice delle professioni preclusa in quanto tale alla competenza regionale.⁸⁴

La Corte ha infine ribadito che la competenza concorrente in oggetto riguarda «tanto le professioni per il cui esercizio non è prevista l'iscrizione ad un Ordine o Collegio, quanto le altre, per le quali detta iscrizione è prevista, peraltro limitatamente ai profili non attinenti all'organizzazione degli Ordini e Collegi».⁸⁵ Per tali profili infatti si riconosce la competenza esclusiva statale in materia di "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" di cui all'art. 117, secondo comma, lettera g).

RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA; TUTELA DELLA SALUTE

Nel giudizio di legittimità relativo alla disciplina del Fondo Nazionale per le politiche sociali contenuta nella L. n. 289 del 2002, con particolare riferimento ad alcune disposizioni che, per l'erogazione di contributi finalizzati al sostegno dell'attività di ricerca, prevedono un prelievo di risorse dal suddetto Fondo, la Corte ha ripercorso l'*iter* evolutivo in tema di riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di "ricerca scientifica e tecnologica" precisando che «prima della riforma del Titolo V della Costituzione di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001, l'art. 117 non assegnava esplicitamente nel settore in esame alcun ruolo alle Regioni. La stessa legge 15 marzo 1997, n. 59 aveva escluso – art. 1, comma 3, lettera p) – dal conferimento di una serie di funzioni e compiti alle Regioni e agli Enti locali quelli relativi alla ricerca scientifica; il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 aveva poi confermato il mantenimento in capo allo Stato di dette funzioni, tra le quali la "cooperazione scientifica internazionale". Uno spazio autonomo di intervento è stato riconosciuto alle Regioni soltanto nel settore della ricerca applicata, dall'art. 1 della legge 16 giugno 1998, n. 191, che ha modificato l'art. 1, comma 6, della legge n. 59 del 1997. In presenza del descritto riparto di competenze nella materia in questione, questa Corte ha chiarito, in una prospettiva di valorizzazione del ruolo regionale, che "la ricerca scientifica non ha, di per sé, limiti territoriali, ma tuttavia essa presenta indubbio interesse regionale in tutte quelle ipotesi in cui la Regione avverte la necessità di dotarsi di mezzi tecnico-scientifici e di avvalersi di attività conoscitive – sia organizzando direttamente le attività di ricerca, sia promuovendo studi finalizzati – allo scopo specifico di un migliore espletamento delle funzioni regionali" (sentenza n. 569 del 2000; cfr. anche sentenza n. 134 del 1997). Il legislatore costituzionale, riscrivendo il testo dell'art.

⁸³ *Idem*, *Cons. dir.* 2.1.

⁸⁴ Sentenza 30 settembre 2005, n. 355.

⁸⁵ Sentenza 24 ottobre 2005, n. 405, *Cons. dir.* 2.

117 Cost., ha incluso la ricerca scientifica tra le materie appartenenti alla competenza concorrente»⁸⁶.

Il giudice costituzionale ha inoltre qualificato la ricerca scientifica come un “valore”.

Più specificatamente con riguardo alla previsione di finanziamenti ha sottolineato che «un intervento “autonomo” statale è ammissibile in relazione alla disciplina delle “istituzioni di alta cultura, università ed accademie”, che “hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato” (art. 33, sesto comma, Cost.). Detta norma ha, infatti, previsto una “riserva di legge” statale (sentenza n. 383 del 1998), che ricomprende in sé anche quei profili relativi all’attività di ricerca scientifica che si svolge, in particolare, presso le strutture universitarie (art. 63 del d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, recante “Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica”). Al di fuori di questo ambito lo Stato conserva, inoltre, una propria competenza in relazione ad attività di ricerca scientifica strumentale e intimamente connessa a funzioni statali, allo scopo di assicurarne un migliore espletamento, sia organizzando direttamente le attività di ricerca sia promuovendo studi finalizzati (cfr. sentenza n. 569 del 2000). Infine, è bene precisare che il legislatore statale può sempre nei casi in cui, al di fuori degli ambiti sopra indicati, sussista la potestà legislativa concorrente nella “materia” in esame, non solo ovviamente fissare i principi fondamentali, ma anche attribuire con legge funzioni amministrative a livello centrale, per esigenze di carattere unitario, e regolarne al tempo stesso l’esercizio – nel rispetto dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza – mediante una disciplina che sia logicamente pertinente e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tali fini (sentenze numeri 6 del 2004 e 303 del 2003)».⁸⁷

Rientra inoltre nelle materie della “ricerca scientifica e tecnologica” e della “tutela della salute” la disciplina degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico (IRCCS). Anche in tale ambito la Corte ha ricostruito l’assetto del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni affermando che «la soluzione normativa raggiunta sotto la vigenza del precedente art. 117 Cost. (che – come ben noto – enumerava fra le materie di competenza legislativa delle Regioni la sola materia “assistenza sanitaria ed ospedaliera”) poteva distinguere agevolmente dagli ordinari enti sanitari la particolare posizione degli enti pubblici che, pur operanti nel settore dell’assistenza sanitaria, erano essenzialmente caratterizzati dalla loro attività di ricerca scientifica nell’ambito sanitario: da ciò la riconduzione solo parziale di questi ultimi enti alla competenza regionale, limitata alle sole attribuzioni di tipo assistenziale delle Regioni, mentre la loro predominante caratterizzazione di enti di ricerca sanitaria giustificava la loro disciplina da parte del legislatore statale ed il perdurante esercizio di molteplici poteri amministrativi su di essi da parte dei diversi organi ministeriali (si vedano, in tal senso, anche le sentenze di questa stessa Corte n. 338 del 1994, n. 356 del 1992, n. 285 del 1974 e n. 176 del 1971). Peraltro, pur in questo contesto di affermata competenza statale sugli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a causa della loro evidente connessione – sia in generale sia nei diversi contesti territoriali – con il sistema degli ordinari enti sanitari, la stessa legislazione dello Stato prevedeva alcune (pur limitate) forme di coinvolgimento delle Regioni nella loro disciplina e nel loro funzionamento; né può essere dimenticato che questa Corte era intervenuta in materia con la sentenza n. 338 del 1994, nella quale, pur confermando la natura statale degli istituti, aveva rafforzato le forme di coinvolgimento delle Regioni previste dalla normativa ad essi inerente. Nel nuovo quadro costituzionale, caratterizzato dall’inserimento nell’ambito della legislazione concorrente di cui al terzo comma dell’art. 117 Cost. anzitutto della materia “tutela della salute”, assai più ampia rispetto alla precedente materia “assistenza ospedaliera”, ed inoltre della materia “ricerca scientifica”, non può dubitarsi che di norma tutti gli enti pubblici operanti in queste materie di competenza delle Regioni siano oggetto della corrispondente potestà legislativa regionale (la quale deve peraltro svolgersi, ovviamente,

⁸⁶ Sentenza 29 dicembre 2004, n. 423, *Cons. dir. 11*.

⁸⁷ *Ibidem*. Tali argomentazioni sono inoltre integralmente riprese nella sentenza, 26 gennaio 2005, n. 31, *Cons. dir. 3*.

nell'ambito dei principi fondamentali determinati dal legislatore statale), dal momento che la loro previsione e disciplina rappresenta una delle possibili opzioni organizzative per conseguire le finalità prescelte dall'ente costituzionalmente responsabile nella materia o nelle materie interessate»⁸⁸.

Il giudice costituzionale si è inoltre espresso nel senso della riconducibilità della disciplina del Codice delle comunicazioni elettroniche alla materia della "tutela della salute" per i profili inerenti alla protezione dall'inquinamento elettromagnetico.

La Corte infine non esclude in materia di "sanità" la presenza di obiettivi di finanza pubblica e contenimento della spesa sanitaria al cui rispetto sono tenute Regioni e Province autonome⁸⁹. Di conseguenza non risulta illegittima una disposizione statale che condizioni gli "adeguamenti" del concorso statale nel finanziamento della spesa sanitaria alla realizzazione da parte delle Regioni di determinati impegni di razionalizzazione.

TUTELA E SICUREZZA DEL LAVORO

La Corte non ha mai ricostruito in termini generali il contenuto della materia "tutela e sicurezza del lavoro" ma vi ha ricondotto discipline specifiche.

Rientra nell'ambito di tale materia la disciplina dei servizi per l'impiego, in specie quella del collocamento, con la precisazione che «essendo i servizi per l'impiego predisposti alla soddisfazione del diritto sociale al lavoro, possono verificarsi i presupposti per l'esercizio della potestà statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., come pure che la disciplina dei soggetti comunque abilitati a svolgere opera di intermediazione può esigere interventi normativi rientranti nei poteri dello Stato per la tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera *e*, Cost.)»⁹⁰.

Viceversa non è riconducibile alla potestà legislativa in oggetto la disciplina dei rapporti intersoggettivi tra datore di lavoro e lavoratore che invece rientra nella materia "ordinamento civile", di competenza esclusiva dello Stato. In proposito, con particolare riguardo al contratto di lavoro a tempo parziale, la Corte ha sottolineato che «non ha rilievo che la normativa sia ispirata a criteri di flessibilità ed elasticità in modo tale che, adattandosi alle diverse singole situazioni, ed in particolare a quelle delle persone che appaiono più svantaggiate (giovani, donne, disoccupati da lungo tempo, disabili etc.), possa essere favorita l'occupazione. Infatti, l'incremento del tasso di occupazione è una finalità che può essere perseguita con misure che incidono su diverse materie: servizi per l'impiego, disciplina civilistica intersoggettiva del rapporto, previdenziale, tributaria e quante altre il legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità, a seconda dei contesti, possa ritenere più appropriate al raggiungimento dello scopo. Non ha quindi alcun rilievo, ai fini che qui interessano, la circostanza che il legislatore espressamente consideri il lavoro a tempo parziale "quale tipologia contrattuale idonea a favorire il tasso di occupazione"»⁹¹.

Analogamente si dica per le disposizioni che concernono la conciliazione delle controversie che rientrano nella materia della "giurisdizione e delle norme processuali".

Per quanto riguarda la previsione di contributi intesi a promuovere percorsi di qualificazione e riqualificazione è il carattere previdenziale di siffatte misure che conduce ad escludere la competenza concorrente nella materia in oggetto.

In riferimento alla delega per la razionalizzazione dei rapporti di lavoro con contenuto formativo, la Corte ricostruisce il quadro delle competenze statali e regionali coinvolte rilevando che «la competenza esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale riguarda la istruzione e la formazione professionale pubbliche che possono essere impartite sia negli istituti scolastici a ciò destinati, sia mediante strutture proprie che le singole Regioni possano

⁸⁸ Sentenza 7 luglio 2005, n. 270, *Cons. dir.* 8.

⁸⁹ Sentenza 27 gennaio, 2005, n. 36.

⁹⁰ Sentenza 28 gennaio 2005, n. 50, *Cons. dir.* 4.

⁹¹ *Idem*, *Cons. dir.* 6.

approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi»⁹². E con specifico riguardo al contratto di apprendistato si precisa che «se è vero che la formazione all'interno delle aziende inerisce al rapporto contrattuale, sicché la sua disciplina rientra nell'ordinamento civile, e che spetta invece alle Regioni e alle Province autonome disciplinare quella pubblica, non è men vero che nella regolamentazione dell'apprendistato né l'una né l'altra appaiono allo stato puro, ossia separate nettamente tra di loro e da altri aspetti dell'istituto»⁹³.

Attiene inoltre alla competenza concorrente in oggetto la disciplina dei tirocini estivi di orientamento, in quanto dettata senza alcun collegamento con rapporti di lavoro, e non preordinata in via immediata ad eventuali assunzioni.

Anche in materia di lavori socialmente utili la Corte ha rilevato un intreccio di competenze legislative: infatti, da una parte tale disciplina «in quanto mira ad agevolare l'accesso all'occupazione, attiene in senso lato al collocamento, e quindi si iscrive nella tutela del lavoro attribuita dal terzo comma dell'art. 117 della Costituzione alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni», dall'altra «tende ad alleviare le difficoltà di inserimento nel mondo del lavoro e a fronteggiare situazioni di bisogno conseguenti alla perdita dell'occupazione, prevedendo la corresponsione ai soggetti impiegati in lavori socialmente utili di somme di danaro (prima "sussidio": art. 14, comma 4, del d.l. n. 299 del 1994; poi "assegno": art. 8, comma 3, del d. lgs. n. 468 del 1997), che ben possono essere accostate, sotto il profilo della natura latamente previdenziale, all'indennità di disoccupazione o di mobilità o al trattamento di integrazione salariale. E pertanto essa evoca sia la materia delle politiche sociali, di sicuro compresa nella competenza regionale residuale di cui al quarto comma dell'art. 117 (sentenza n. 427 del 2004), sia quella della "previdenza sociale", attribuita invece alla competenza esclusiva dello Stato dal secondo comma, lettera o), dello stesso articolo. Infine la competenza residuale regionale è coinvolta pure sotto l'ulteriore profilo della "formazione professionale" dei soggetti assegnati a lavori socialmente utili, nella misura in cui siffatta assegnazione persegua anche finalità formative (cfr. art. 14, comma 2, del d.l. n. 299 del 1994)»⁹⁴. Analogamente a quanto precisato in ipotesi simili il giudice costituzionale sottolinea quindi che, non potendo far applicazione del principio della prevalenza per comporre le interferenze reciproche fra le varie potestà legislative, si deve ricorrere al canone della "leale collaborazione", che impone al legislatore statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze.

La Corte esclude che costituiscano norme di dettaglio in materia di "tutela e sicurezza del lavoro" le disposizioni di una normativa statale che rimuovono gli ostacoli all'esercizio effettivo del diritto al lavoro costituzionalmente riconosciuto in qualunque parte del territorio nazionale⁹⁵.

Con riguardo ad una disciplina statale che prevede una procedura di emersione progressiva del lavoro irregolare il giudice costituzionale esclude la competenza ripartita in materia di "tutela e sicurezza del lavoro"⁹⁶ per affermare, secondo il criterio della prevalenza, la sussistenza della competenza esclusiva statale in materia di "ordinamento civile" vista l'incidenza sull'autonomia negoziale in tema di contratto di lavoro. Peraltro il profilo della regolarizzazione fiscale e previdenziale è ricondotto alle competenze di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed o).

La Corte ha infine escluso che la disciplina della vigilanza sul lavoro e delle ispezioni rientri nella materia in questione: infatti «le funzioni ispettive qui previste si concretizzano nella vigilanza sul rispetto, da parte del datore di lavoro, della normativa previdenziale e civilistica, che è dettata, con carattere per lo più inderogabile, a tutela del lavoratore. Ne deriva l'attinenza di tali funzioni

⁹² *Idem*, Cons. dir. 14.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ Sentenza 8 giugno 2005, n. 219, Cons. dir. 4.

⁹⁵ Sulla base di tale considerazione ha ritenuto non lesiva dell'autonomia regionale la disposizione di cui all'art. 7 della legge n. 3 del 2003 che ha inserito nel D.Lgs. n. 165 del 2001 l'art. 34-*bis* in tema di procedure di assunzione del personale, sentenza 15 dicembre 2004, n. 388.

⁹⁶ Sentenza 16 giugno 2005, n. 234.

alle materie di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *l*) e *o*), Cost., nonché, con riguardo all'esigenza unitaria implicita nelle finalità anzidette, alla lettera *m*) dello stesso comma».⁹⁷

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

La Corte si è già pronunciata sulla distinzione tra la competenza legislativa concorrente in materia di “valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali” e la competenza esclusiva statale sulla “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” di cui alla lettera *s*) dell'art. 117 Cost. secondo comma precisando che «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»⁹⁸.

Il giudice delle leggi si è inoltre soffermato sulla differente ipotesi dell'attività di gestione: quest'ultima 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»⁹⁹ sicché per stabilire il soggetto legittimato a gestire il bene è necessario verificare chi ne sia il proprietario, senza riferirsi al riparto dell'art. 117 Cost.

Nella competenza concorrente in materia di “valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali” viene fatta rientrare la disciplina dello spettacolo. Infatti nei giudizi di legittimità del D.Lgs. n. 28 del 2004 (Riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche) la Corte, richiamando il contenuto della precedente sentenza n. 255 del 2004, ha ribadito che «“le attività di sostegno degli spettacoli”, tra i quali evidentemente rientrano le attività cinematografiche, sono sicuramente riconducibili alla materia “promozione ed organizzazione di attività culturali” affidata alla legislazione concorrente di Stato e Regioni. È pertanto infondata la tesi delle ricorrenti, formulata nei ricorsi introduttivi del giudizio, di ricondurre la disciplina dettata dal d.lgs. n. 28 del 2004 entro gli ambiti di competenza di tipo residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., in ragione del fatto che si tratterebbe di materie di volta in volta definibili come “cinematografia”, “spettacolo”, “industria”, “commercio”. Le prime due materie appena citate non sono infatti scorporabili dalle “attività culturali” di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., che “riguardano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura, senza che vi possa essere spazio per ritagliarne singole partizioni come lo spettacolo” (sentenza n. 255 del 2004)»¹⁰⁰. È esclusa quindi la riconducibilità della disciplina delle attività cinematografiche alle materie dell'industria e del commercio «le quali, pur essendo evidentemente ricomprese nell'ambito complessivo delle materie nominate ed innominate dell'art. 117 Cost., non appaiono rilevanti nel caso di specie, poiché la disciplina in esame si connota come mezzo a fine rispetto alla natura delle attività medesime, che consistono in rappresentazioni artistiche e di comunicazione culturale propriamente riconducibili, nella loro dimensione prevalente ed imprescindibile, al settore della cultura»¹⁰¹.

⁹⁷ Sentenza 14 ottobre 2005, n. 384, *Cons. dir.* 6.

⁹⁸ Sentenza 13 gennaio 2004, n. 9, *Cons. dir.* 7.

⁹⁹ Sentenza 13 gennaio 2004, n. 9, *Cons. dir.* 6.

¹⁰⁰ Sentenza 19 luglio 2005, n. 285, *Cons. dir.* 3 nonché precedentemente sentenza 26 maggio 2005, n. 205.

¹⁰¹ *Ibidem*.

Con riguardo alle disposizioni sull'apertura di sale cinematografiche è invece ritenuta prevalente la materia del "governo del territorio".

In riferimento ad una disposizione di una legge statale che preveda l'erogazione di contributi in favore di istituti di cultura, la Corte si è espressa nel senso che «la costruzione della sede principale di un istituto di cultura, finalità perseguita dal finanziamento disposto con la norma censurata, è strumentale alla "organizzazione di attività culturali", materia inclusa nell'art. 117, terzo comma, Cost.»¹⁰².

COMMERCIO ESTERO

La Corte esclude che una normativa statale istitutiva di un Fondo per il sostegno di una campagna promozionale straordinaria a favore del "*made in Italy*" rientri nella competenza concorrente in materia di "commercio estero". Non sono infatti accolte le censure della difesa regionale secondo la quale le dimensioni dell'intervento sono tali da impedire la potestà esclusiva statale in materia di "tutela della concorrenza" giacché la «modestia dell'intervento statale non determina, quindi, di per sé l'estraneità alla materia di cui alla lettera e) dell'art. 117, secondo comma, Cost., ma potrebbe semmai costituire sintomo della manifesta irrazionalità della pretesa dello Stato di porre in essere, attraverso quell'intervento, uno strumento di politica economica idoneo ad incidere sul mercato; in breve, le scelte del legislatore sono, in questa materia, censurabili solo quando "i loro presupposti siano manifestamente irrazionali e gli strumenti di intervento non siano disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi" (sentenza n. 14 del 2004) e, pertanto, "il criterio della proporzionalità e dell'adeguatezza appare essenziale per definire l'ambito di operatività della competenza legislativa statale attinente alla "tutela della concorrenza" e conseguentemente la legittimità dei relativi interventi statali" (sentenza n. 272 del 2004)»¹⁰³.

3) MATERIE DI COMPETENZA ESCLUSIVA/RESIDUALE REGIONALE

AGRICOLTURA

La Corte ha ribadito che la disciplina delle c.d. quote latte rientra «nell'ambito della materia dell'agricoltura e non in quella di regolazione dei mercati (...) infatti (...) "il comparto della produzione lattiera e delle strutture produttive intese in senso lato assume un rilievo distinto ed autonomo rispetto alla regolazione dei prezzi e dei mercati, sicché il nesso strumentale tra l'agricoltura, che è l'oggetto specifico delle misure in questione, e la politica del mercato agricolo non può giustificare l'attrazione della prima nell'ambito della seconda, poiché diversamente la competenza regionale verrebbe integralmente sacrificata in materia di agricoltura, posto che ogni attività agricola può sempre essere strumentale al mercato" (sentenze n. 398 del 1998; v. anche sentenza n. 304 del 1987)»¹⁰⁴. Peraltro il giudice costituzionale ha precisato che nonostante tale competenza legislativa fosse all'epoca della proposizione dei ricorsi di natura concorrente «nondimeno era configurabile un titolo di legittimazione dello Stato ad intervenire nel settore in esame. In particolare, l'intervento del legislatore statale rinveniva una propria giustificazione, a livello costituzionale, nella necessità di adottare una normativa di carattere uniforme sull'intero territorio nazionale, e ciò soprattutto in vista della conformazione delle regole dell'ordinamento, nella materia oggetto dell'intervento, alla normativa comunitaria. In altri termini, la sussistenza di un interesse nazionale (categoria, all'epoca, certamente rilevante agli effetti del riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni) rendeva costituzionalmente legittimo l'intervento della legge statale, pur nel rispetto dell'esigenza di assicurare, nelle forme e nei modi di volta in volta

¹⁰² Sentenza 21 aprile 2005, n. 160, *Cons. dir.* 4.

¹⁰³ Sentenza 4 maggio 2005, n. 175, *Cons. dir.* 3.1.

¹⁰⁴ Sentenza 7 luglio 2005, n. 272, *Cons. dir.* 3.

necessari o opportuni, il coinvolgimento delle singole Regioni e delle Province autonome, e giustificava nella materia in questione anche la competenza amministrativa dello Stato. Nell'assetto costituzionale precedente alla riforma del Titolo V della Costituzione spettava, infatti, allo Stato la tutela di interessi nazionali ed unitari, in quanto non suscettibili di frazionamento territoriale. Nel quadro, pertanto, dell'unità ed indivisibilità della Repubblica sussistevano limiti alla potestà legislativa regionale proprio per assicurare il rispetto dei predetti interessi nazionali. Pur in presenza di interessi regionali, che radicavano nelle Regioni determinate competenze costituzionali, potevano essere coinvolti interessi di dimensione ultraregionale; quest'ultimi erano salvaguardati non già attraverso una diminuzione qualitativa o quantitativa delle attribuzioni regionali ma, più correttamente, indirizzando e coordinandone l'esercizio»¹⁰⁵.

Sempre in materia di quote latte la Corte ha ritenuto contrastante con l'art. 117, primo comma, una disciplina regionale che preveda la ripartizione tra i produttori dei quantitativi individuali non utilizzati e oggetto di riduzione o revoca, in quanto presuppone una "riserva regionale" non consentita dalla normativa comunitaria¹⁰⁶.

ARTIGIANATO

La materia dell' "artigianato" è stata esplicitamente attribuita alla potestà residuale delle Regioni.

In particolare, con riferimento alla disciplina statale di un Fondo per il sostegno economico dei processi di internazionalizzazione ed dei programmi di penetrazione commerciale promossi dalle imprese artigiane, il giudice costituzionale ha avuto modo di precisare che «l'ambito materiale nel quale interviene la disposizione denunciata è l'artigianato. L'art. 117 della Costituzione, dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, non annoverando l'artigianato tra le materie tassativamente riservate alla legislazione statale o a quella concorrente, implicitamente demanda questa materia alla potestà legislativa residuale delle Regioni, modificando in tal modo la precedente previsione costituzionale, che invece assegnava allo Stato il compito di stabilire i principi fondamentali in materia di artigianato, prevedendo la competenza concorrente delle Regioni. Appartiene pertanto alla competenza legislativa residuale delle Regioni l'adozione delle misure di sviluppo e sostegno dell'artigianato, e, in questo ambito, la disciplina dell'erogazione di agevolazioni, contributi e sovvenzioni di ogni genere»¹⁰⁷.

FORMAZIONE PROFESSIONALE

La Corte, con riferimento ad una disciplina che prevedeva finanziamenti statali in materia di "formazione professionale" ha sottolineato che «la riserva alla competenza legislativa regionale residuale della "formazione professionale" non può precludere allo Stato la competenza di riconoscere a soggetti privati la facoltà di istituire, in tale materia, fondi operanti sull'intero territorio nazionale, di specificare la loro natura giuridica, di affidare ad autorità amministrative statali poteri di vigilanza su di essi, anche in considerazione della natura previdenziale dei contributi che vi affluiscono. E' evidente, peraltro, che un tale intervento legislativo dello Stato – a tutela di interessi specificamente attinenti a materie attribuite alla sua competenza legislativa esclusiva – deve rispettare la sfera di competenza legislativa spettante alle Regioni in via residuale (o, eventualmente, concorrente). (...) Pertanto il legislatore statale – qualora ritenga, nella sua discrezionalità, di prevedere che le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori

¹⁰⁵ *Idem*, *Cons. dir. 3.1.1.*

¹⁰⁶ Sentenza 19 luglio 2005, n. 286.

¹⁰⁷ Sentenza 21 aprile 2005, n. 162, *Cons. dir. 3.* Tali argomentazioni non inducono nel caso di specie ad una declaratoria di incostituzionalità in quanto la norma denunciata non istituiva un nuovo fondo a destinazione vincolata, ma si limitava ad incrementare le disponibilità di un fondo preesistente alla modifica del Titolo V della Costituzione, in vista del raggiungimento di finalità ad esso già proprie.

maggiormente rappresentative sul piano nazionale possano istituire fondi interprofessionali di formazione continua, a carattere nazionale – ben potrà regolare la loro natura giuridica, i poteri su di essi spettanti ad autorità amministrative statali, e i contributi ad essi affluenti. Ma dovrà articolare siffatta normativa in modo da rispettare la competenza legislativa delle Regioni a disciplinare il concreto svolgimento sul loro territorio delle attività di formazione professionale, e in particolare prevedere strumenti idonei a garantire al riguardo una leale collaborazione fra Stato e Regioni»¹⁰⁸.

Il giudice delle leggi ha viceversa escluso la riconducibilità alla potestà esclusiva regionale in questione quando la formazione è accessoria rispetto al contratto di lavoro.

In proposito la Corte ritiene che non sia lesiva della potestà legislativa in oggetto una normativa statale che affidi alla Scuola superiore dell'economia e delle finanze, posta alle dirette dipendenze del Ministero, l'attività di supporto formativo e scientifico per la diffusione del "made in Italy", precisando appunto che «la circostanza che la norma impugnata parli di "supporto formativo" non implica un riferimento alla materia della "formazione professionale" che l'art. 117, terzo comma, Cost. riserva alla competenza residuale delle Regioni e che questa Corte (sentenza n. 50 del 2005) ha ritenuto non implicata quando la "formazione" è accessoria rispetto ad un rapporto di lavoro: al che deve aggiungersi che, nella specie, l'attività prevista dalla norma può definirsi, atteso il suo oggetto, più di informazione che non di vera e propria formazione professionale»¹⁰⁹.

INTERVENTI NELL'ECONOMIA REGIONALE

Si è già detto che 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 alla legislazione regionale qualora questo si giustifica dalla necessità di adottare politiche nazionali di carattere macroeconomico¹¹⁰. Nell'ipotesi contraria qualsiasi intervento nell'economia regionale è precluso al legislatore statale¹¹¹.

ORGANIZZAZIONE E FUNZIONAMENTO DELLA REGIONE

La Corte ha ritenuto lesiva della competenza esclusiva delle Regioni in materia di "organizzazione e funzionamento della Regione" una disposizione statale che prevedeva l'equivalenza ai fini concorsuali del titolo di specializzazione e del lavoro dipendente, per ciò che riguarda in particolare le procedure concorsuali di accesso del personale medico alle aziende del Servizio sanitario nazionale, precisando che «la regolamentazione dell'accesso ai pubblici impieghi mediante concorso è riferibile all'ambito della competenza esclusiva statale, sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera g), Cost., solo per quanto riguarda i concorsi indetti dalle amministrazioni statali e dagli enti pubblici nazionali. Non altrettanto può dirsi per l'accesso agli impieghi presso le Regioni e gli altri enti regionali, cui appunto si riferisce la censura proposta dalla ricorrente»¹¹².

Anche con riguardo alla normativa sul c.d. blocco delle assunzioni la Corte ha avuto modo di esprimersi nel senso che una disposizione che non si limiti a fissare un principio di coordinamento della finanza pubblica, ma ponga un precetto specifico e puntuale sull'entità della copertura di determinate spese «si risolve in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area (organizzazione della propria struttura amministrativa) riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri (ad esempio, di privilegiare il ricorso alle procedure di mobilità: sentenza n. 388 del 2004) ed obiettivi (ad esempio, contenimento della

¹⁰⁸ Sentenza 28 gennaio 2005, n. 51, *Cons. dir.* 5.

¹⁰⁹ Sentenza 4 maggio 2005, n. 175, *Cons. dir.* 4.1.

¹¹⁰ Cfr. trattazione relativa alla lettera e) del secondo comma dell'art. 117 Cost.

¹¹¹ Cfr. le sentenze 18 febbraio 2005, n. 77 e 18 marzo 2005, n. 107.

¹¹² Sentenza 14 dicembre 2004, n. 380, *Cons. dir.* 3.2.

spesa pubblica) ma non impone nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi»¹¹³.

TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

La Corte ha precisato che «la materia del trasporto pubblico locale rientra nell'ambito delle competenze residuali delle Regioni di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., come reso evidente anche dal fatto che, ancor prima della riforma del Titolo V della Costituzione, il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 (*Conferimento alle Regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59*) aveva ridisciplinato l'intero settore, conferendo alle Regioni ed agli enti locali funzioni e compiti relativi a tutti i “servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale con qualsiasi modalità effettuati ed in qualsiasi forma affidati” ed escludendo solo i trasporti pubblici di interesse nazionale (cfr., in particolare, gli artt. 1 e 3)»¹¹⁴.

SERVIZI E POLITICHE SOCIALI

Con riferimento ad una normativa statale, la quale preveda che immobili appartenenti al demanio o al patrimonio dello Stato possano essere concessi o locati ad enti di assistenza o ad enti religiosi con finalità umanitarie o culturali, la Corte ha escluso la sussistenza della competenza residuale regionale in materia di “politiche sociali” sottolineando che una tale disposizione «costituisce una manifestazione del potere dominicale dello Stato di disporre dei propri beni e, come tale, non incontra i limiti della ripartizione delle competenze secondo le materie. In altri termini, la competenza della Regione nella materia non può incidere sulle facoltà che spettano allo Stato in quanto proprietario. Queste infatti precedono logicamente la ripartizione delle competenze ed ineriscono alla capacità giuridica dell'ente secondo i principi dell'ordinamento civile. In questo senso, peraltro, si è già espressa questa Corte, la quale ha precisato che la competenza regionale in materia di demanio marittimo non incide sulla destinazione dei canoni di concessione che spettano allo Stato in quanto titolare del demanio (cfr. sentenza n. 286 del 2004). Che il canone di concessione segua la titolarità del bene è stato peraltro confermato dalla sentenza di questa Corte n. 26 del 2004 relativa alla tutela, gestione e valorizzazione dei beni culturali»¹¹⁵.

La Corte ha viceversa riconosciuto che la previsione di un “reddito di ultima istanza” destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale costituisce una misura assistenziale riconducibile alla materia “servizi sociali” di competenza legislativa delle Regioni: non può invece ravvisarsi una potestà esclusiva statale in materia di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” *ex art. 117, secondo comma, lettera m)*, «in quanto, a prescindere dal rispetto delle procedure di determinazione e di finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, il legislatore non ha posto “norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite [...] senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle”(sentenza n. 282 del 2002), ma, al contrario, ha rimesso all'iniziativa legislativa delle singole Regioni l'istituzione della misura in esame ponendo talune condizioni di accesso alla prestazione che le Regioni stesse dovrebbero osservare nel disciplinare l'istituto»¹¹⁶.

¹¹³ Sentenza 17 dicembre 2004, n. 390, *Cons. dir. 4*.

¹¹⁴ Sentenza 8 giugno 2005, n. 222, *Cons. dir. 4*.

¹¹⁵ Sentenza 29 dicembre 2004, n. 427, *Cons. dir. 2.2*.

¹¹⁶ Sentenza 29 dicembre 2004, n. 423, *Cons. dir. 8.3*.