CONSIGLIO REGIONALE DEL PIEMONTE

Dossier informativo per i Consiglieri regionali

Giurisprudenza costituzionale d'interesse regionale Regioni a Statuto ordinario

(Gennaio - Giugno 2005)

Tredici

Settembre 2005

Collana pubblicazioni
Direzione Processo Legislativo

Direzione Processo Legislativo
Adriana Garabello

Progettazione e coordinamento a cura di:
Claudia Parola
Settore Studi e documentazione legislativi

Schede della banca dati "Archivio giuridico" elaborate da:
Gelsomina Agricola, Chiara Casagrande, Federica Moi, Elena Negri,
Claudia Parola
Settore Studi e documentazione legislativi

Settembre 2005

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE D'INTERESSE REGIONALE

REGIONI A STATUTO ORDINARIO

(GENNAIO - GIUGNO 2005)

INDICE

Presentazione

Introduzione

SEZIONE I

POTESTA' LEGISLATIVA ESCLUSIVA DELLO STATO

(art. 117, comma 2 Costituzione)

TUTELA DELLA CONCORRENZA, art. 117, comma 2, lett. e):

sentenze n. 107 5

sentenza n. 134 10

sentenza n. 175 15

ORDINAMENTO E ORGANIZZAZIONE AMMINISTRTIVA DELLO STATO E DEGLI ENTI PUBBLICI NAZIONALI - art. 117, comma 2, lett. g)

sentenza n. 26 22

sentenza n. 37 27

ORDINAMENTO CIVILE E PENALE – art. 117, *comma 2, lett. l):*

sentenza n. 50 34

NORME GENERALI SULL'ISTRUZIONE - art. 117, *comma 2, lett. n):*

sentenza n. 33 81

COORDINAMENTRO INFORMATIVO STATISTICO E INFORMATICO DEI DATI DELL'AMMININISTRAZIONE STATALE,REGIONALE E LOCALE - *art. 117, comma 2, lett. r)*

sentenze n. 31 93

sentenza n. 35 104

TUTELA DELL'AMBIENTE, DELL'ECOSISTEMA E DEI BENI CULTURALI - art. 117, comma 2, lett. s)

sentenza n. 62 112
sentenza n. 108 132
sentenza n. 150 141
sentenza n. 161 152
sentenza n. 214 160

POTESTA' LEGISLATIVA CONCORRENTE O RIPARTITA TRA STATO E REGIONE
(art. 117, comma 3 Costituzione)

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

sentenza n. 30 169
sentenza n. 64 175

ISTRUZIONE

sentenza n. 34 179
sentenza n. 120 191

TUTELA DELLA SALUTE

sentenza n. 36 196
sentenza n. 95 205
sentenza n. 111 210
sentenza n. 147 221
sentenza n. 200 228

GOVERNO DEL TERRITORIO

sentenza n. 70 234
sentenza n. 71 238

sentenza n. 232 244

PROMOZIONE E *ORGANIZZAZIONE DI ATTIVITA' CULTURALI*

sentenza n. 205 252

POTESTA' LEGISLATIVA RESIDUALE O ESCLUSIVA DELLA REGIONE

(Art. 117 Costituzione, comma IV)

FORMAZIONE PROFESSIONALE

sentenza n. 51 263

ARTIGIANATO

sentenza n. 162 270

ORGANIZZAZIONE INTERNA DEGLI UFFICI

sentenza n. 172 277

COMMERCIO

sentenza 243 282

COMUNITA' MONTANE

sentenza n. 244 290

SEZIONE II

FINANZIAMENTI DELLO STATO - *Art. 119 Costituzione*

sentenza n. 77 304
sentenza n. 160 309
sentenza n. 222 312
sentenza n. 231 317
sentenza n. 242 323

POTERE SOSTITUTIVO - Art. 120 Costituzione

sentenza n. 167 328

MATERIE CHE SI COLLOCANO ALL'INTRECCIO DI VARIE COMPETENZE LEGISLATIVE

sentenza n 219 332
sentenza n. 151 337

PRONUNCE CHE NON ATTENGONO A PROFILI DEL RIPARTO DI COMPETENZA

sentenza n. 159 (concorso pubblico) 341
sentenza n. 190 (concorso pubblico) 346

PRESENTAZIONE

Dopo la riforma del titolo V, parte seconda della Costituzione novellato dalla legge cost. 3/2001, la Corte Costituzionale è stata investita da una notevole mole di ricorsi sia da parte dello Stato contro le leggi regionali che delle regioni contro le leggi dello Stato.

L'attuazione della riforma infatti è stata contraddistinta da numerosi conflitti ed il giudice delle leggi ha assunto un ruolo fondamentale nel chiarire l'ambito e la portata delle diverse materie elencate o "innominate" nel nuovo art. 117 Cost. Infatti la giurisprudenza ha introdotto importanti termini di riferimento, indirizzi ed interpretazioni per poter applicare le disposizioni costituzionali così come modificate.

Il contenzioso insorto deriva principalmente dalla difficoltà di interpretare le formule sintetiche con cui vengono identificate nel testo costituzionale le "materie", anche tenendo conto delle inevitabili interferenze e degli intrecci che intercorrono tra le stesse. Inoltre il contenzioso è alimentato dalla mancanza di norme transitorie che regolino il passaggio tra il nuovo ed il vecchio sistema, dalla scarsa legislazione ordinaria attuativa della riforma e dalla perdurante assenza di una nuova disciplina della finanza regionale e locale, in assenza della quale l'assetto dei poteri disegnato non può diventare effettivo.

In tale contesto è importante disporre di uno strumento che permetta di orientarsi, con facilità di consultazione, nella complessa attuazione della legge costituzionale, garantisca un costante aggiornamento e costituisca un utile supporto per l'attività legislativa della Regione in un delicato momento di transizione istituzionale.

Il Settore Studi e documentazione legislativi, in considerazione dell'interesse che riveste un puntuale monitoraggio del contenzioso ed un'analisi delle numerose sentenze pronunciate dalla Consulta a partire dal 2002 fino ad oggi, svolge un lavoro di ricognizione e di commento delle giurisprudenza costituzionale che dura da qualche anno. Tale attività ha portato alla realizzazione di una voce *ad hoc* nella banca dati "Archivio giuridico", denominata "Titolo V parte seconda della Costituzione" che raggruppa tutto il contenzioso tra Stato e Regioni insorto a seguito dell´entrata in vigore della riforma.

L'Archivio giuridico, accessibile dalle pagine del sito web del Consiglio regionale del Piemonte (http://www.consiglioregionale.piemonte.it/LGEXTR/servlet/ServNOTI) nella sezione "Documentazione-Banche dati", contiene numerosi approfondimenti sul tema della riforma costituzionale e documentazione strettamente correlata alle tematiche applicative del Titolo V.

Nell'ambito di quest'attività di monitoraggio si è ravvisata l'utilità di procedere anche alla realizzazione di una pubblicazione semestrale nella collana "Dossier informativo per i consiglieri regionali".

Il presente volume costituisce, pertanto, una raccolta sistematizzata delle schede dell'Archivio giuridico sulla giurisprudenza costituzionale d'interesse regionale (regioni a statuto ordinario) intervenuta nel periodo gennaio–giugno 2005.

Ogni scheda è caratterizzata dall'indicazione della norma impugnata e del parametro costituzionale nonché dall'analisi del tema oggetto della pronuncia svolta attraverso un ampio commento diretto ad evidenziare le affermazioni della Corte, soprattutto in relazione all'individuazione dei limiti di competenza legislativa dello Stato o delle regioni. Viene inoltre allegato il testo integrale della sentenza.

Per consentire ulteriori approfondimenti, molte schede segnalano anche commenti relativi alle pronunce in rassegna, rinvenibili su riviste cartacee o telematiche, disponibili per la consultazione presso il Settore Studi e documentazione legislativi.

INTRODUZIONE

Dal punto di vista della struttura la pubblicazione è stata suddivisa in due sezioni, ciascuna delle quali ulteriormente ripartita al fine di agevolarne la consultazione.

Si è ritenuto di prendere in considerazione tutte le pronunce della Corte di interesse regionale (regioni a statuto ordinario) occorse nel periodo gennaio-giugno 2005, senza tralasciarne alcuna, al fine di poter fornire una panoramica completa e di agevolare la conoscenza e la lettura di una giurisprudenza copiosa, spesso complessa e di non facile lettura.

Le sentenze emanate nel periodo di riferimento sono complessivamente 42.

Nel corso del primo semestre 2005, come già nell'anno 2004, il numero delle sentenze pronunciate dalla Corte nei giudizi in via principale, introdotti dallo Stato e dalle regioni, ha superato sensibilmente quello delle sentenze emesse nei giudizi incidentali. Sono state oggetto di impugnativa soprattutto le leggi finanziarie dell'anno 2003 e 2004.

Nella Sezione I si è ritenuto opportuno procedere alla raccolta delle schede dell'Archivio giuridico relative alle pronunce che hanno come parametro di riferimento normativo l'art. 117 Cost., suddividendole in relazione alla potestà legislativa e, in tale ambito, per materia a cui il giudice delle leggi ha ricondotto la disciplina oggetto di impugnativa.

Si tratta di sentenze che hanno cercato di definire il contenuto degli elenchi di cui al secondo e terzo comma dell'art. 117 Cost., nonché di comprendere quali siano le materie oggetto di legislazione esclusiva/residuale delle Regioni ai sensi del quarto comma dell'articolo stesso.

Nella presente pubblicazione si è inteso riportare tanto i conflitti di attribuzione quanto le questioni di legittimità, senza distinzione, in quanto l'intento della rassegna è stato quello di individuare elementi utili per dare un contenuto alle diverse competenze legislative di cui sono titolari Stato e Regioni.

Emergono, in primo luogo, le pronunce in cui la Corte ha fornito una vera e propria definizione della materia, suscettibile di applicazione generalizzata. In questi casi la giurisprudenza costituzionale fornisce i criteri per orientare l'interprete nell'individuazione della reale estensione delle diverse materie dell'art. 117 Cost..

In secondo luogo vi sono pronunce in cui la Corte ha stabilito sotto quale voce dovesse essere inserito un determinato oggetto portato alla sua attenzione. Tali pronunce - seppur meno significative delle prime - sono comunque d'interesse, in quanto forniscono all'interprete parametri a cui attenersi.

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

Nella prima parte della Sezione I, dedicata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, emerge che la Corte costituzionale ha riconosciuto che esistono, in tale ambito, alcune materie di tipo "trasversale" , quali la tutela della concorrenza, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali e la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

La Corte ha ribadito che, negli elenchi dell'art. 117 della Costituzione, alcune materie sembrano finalizzate alla realizzazione di uno scopo piuttosto che volte a circoscrivere un dato settore della legislazione. Esse sono "trasversali" e pertanto non costituiscono delle "*materie in senso stretto dal momento che non sembrano configurabili come sfere di competenze statali rigorosamente circoscritte e delimitate*" (come già evidenziato fin dalla sentenza n. 407/2002).

Tuttavia, avendo tale capacità espansiva, tali materie, a parere della Corte, devono rispettare dei limiti e osservare un contenuto che non le porti a comprimere in senso verticale le materie regionali: queste ultime conservano sempre i loro spazi di attuazione garantiti in Costituzione. La trasversalità, quindi, non deve esaurire ed esautorare del tutto la materia regionale che sia, caso per caso, da essa attraversata.

I concetti suesposti si possono agevolmente desumere da diverse sentenze in cui la Corte Costituzionale si è pronunciata sull'attitudine della legislazione regionale ad incidere sulla competenza statale esclusiva in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (ex art. 117, c. 2, lett. s) Cost.). Dai lavori preparatori relativi alla lettera s) del citato articolo si ricava che l'intento del legislatore costituzionale è stato quello di riservare allo Stato il potere di fissare *standard* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, mentre alle Regioni spetterebbe la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. Resta comunque un limite costituzionale alla possibilità delle Regioni di intervenire in materia di ambiente: il loro intervento – a differenza dello Stato che gode della possibilità di intervenire direttamente – non può che essere riflesso, mediato dal fine di perseguire altri interessi rientranti in una delle competenze regionali o esclusive o quanto meno concorrenti.

Il limite tra competenza statale e regionale risulta costituito dall'interesse che prevale in relazione alla singola attività che di volta in volta viene disciplinata. Qualora nel bilanciamento di interessi prevalgano esigenze di carattere unitario, non suscettibili di essere derogate neppure in meglio, se ne deve dedurre - seguendo il ragionamento della Corte costituzionale- che la competenza a legiferare in tale materia non possa che essere statale.

Nelle pronunce raccolte in questa parte del volume si riscontra anche una valorizzazione del principio di leale collaborazione in diverse sentenze (sentenze nn. 31, 35, 51, 62, 108, 150, 161) che ne invocano l'osservanza. Tale principio - ribadisce il giudice delle leggi - dovrebbe contraddistinguere l'operato di Stato e regioni nelle materie in cui i rispettivi interessi e competenze si intersecano fino a sovrapporsi.

Nella seconda parte dedicata alla potestà legislativa concorrente o ripartita tra Stato e Regione, si evidenzia che la Corte costituzionale ha ribadito un principio affermato ancor prima della riforma, secondo il quale la

potestà legislativa delle regioni non è impedita dalla mancanza di una legge cornice *ad hoc*. Tale potestà, dunque, può essere esercitata indipendentemente dall'intervento statale con il solo limite dell'osservanza dei principi fondamentali che si possono comunque desumere dall'ordinamento vigente.

La prima sezione termina con la parte relativa alla potestà legislativa residuale o esclusiva della regione in cui il giudice delle leggi si è pronunciato sull'ascrivibilità di alcune materie a tale ambito (formazione professionale, artigianato, organizzazione interna degli uffici, commercio, comunità montane).

Nella Sezione II sono state raggruppate, *in primis*, le sentenze relative all'art. 119 Cost. che trattano, in particolare, della costituzione di fondi speciali. La Corte ribadisce che il combinato disposto degli articoli 117, comma terzo, e 119 Cost., ai sensi del quale lo Stato fissa solo i principi fondamentali sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, produce effetti immediati, seppur nelle more dell'attuazione dei principi del nuovo art. 119.

Lo Stato, infatti, può legiferare solo nell'ambito e nei limiti delle sue competenze: l'elenco dell'articolo 117, comma secondo, resta un punto di riferimento obbligato per ogni iniziativa legislativa, ivi comprese quelle settoriali, spesso presenti nelle varie edizioni della legge finanziaria.

Pertanto la legge statale non può incidere nelle funzioni amministrative degli enti locali, le quali restano oggetto delle leggi regionali, eccezion fatta per le funzioni "fondamentali" (art. 117, comma secondo, lett. p), e non può neppure predisporre interventi finanziari diretti a favore degli enti locali con un vincolo di destinazione "tematico", affidando compiti esecutivi all'attività regolamentare e amministrativa del ministro competente.

La Sezione II prosegue con la sentenza con cui la Corte si è nuovamente pronunciata in materia di potere sostitutivo (art. 120 Cost), ribadendo l'orientamento già consolidatosi nel corso dell'anno 2004 e con due pronunce che riguardano materie che si collocano all'intreccio di varie competenze legislative (sentenze n. 151 e 219) e, pertanto, non ascrivibili ad una materia specifica.

Concludono la rassegna due pronunce che non attengono a profili del riparto di competenze, ma sono ugualmente d'interesse regionale (riguardano i concorsi pubblici).

In generale si può quindi rilevare che la Corte, con il suo intervento, ha cercato di definire i confini tra materie statali e regionali, tra principi fondamentali e leggi di dettaglio, anche se, stante l'ampiezza della riforma, permangono comunque spazi di incertezza.

La definizione delle materie costituzionali, infatti, costituisce, uno dei problemi principali posti dall'art. 117 della Costituzione, perché dalla sua soluzione dipende in buona parte - anche se non totalmente - il riparto delle funzioni legislative tra lo Stato da una parte e le Regioni dall'altra.

La presente rassegna potrà, pertanto, essere di utilità – insieme alla successiva pubblicazione del secondo semestre dell'anno 2005 – per una rilevazione delle linee di tendenza della Corte, per formulare valutazioni sul mutato rapporto tra Stato e regioni e per la compilazione del rapporto annuale sullo stato di attuazione della legislazione regionale.

SEZIONE I

POTESTA' LEGISLATIVA ESCLUSIVA DELLO STATO

(art. 117, comma 2 Costituzione)

TUTELA DELLA CONCORRENZA - art. 117, comma 2, lett. e):

sentenze nn. 107, 134, 175

ORDINAMENTO E ORGANIZZAZIONE AMMINISTRTIVA DELLO STATO E DEGLI ENTI PUBBLICI NAZIONALI - art. 117, comma 2, lett. g):

sentenza n. 26, 37

ORDINAMENTO CIVILE E PENALE – art. 117, comma 2, lett. l):

sentenza n. 50

NORME GENERALI SULL'ISTRUZIONE - art. 117, comma 2, lett. n):

sentenza n. 33

COORDINAMENTRO INFORMATIVO STATISTICO E INFORMATICO DEI DATI DELL'AMMININISTRAZIONE STATALE,REGIONALE E LOCALE

art. 117, comma 2, lett. r) e lett. g):

sentenze nn. 31, 35

TUTELA DELL'AMBIENTE, DELL'ECOSISTEMA E DELI BENI CULTURALI

art. 117, comma 2, lett. s) :

sentenze nn. 62, 108, 150, 161, 214

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

TUTELA DELLA CONCORRENZA

Costituzionalmente illegittimo per violazione degli articoli 3,97,117 ,118 e 119 Cost. l'articolo 4, commi 215, 216 e 217, della legge finanziaria 2004 nella parte in cui prevede un fondo per sostenere le attività dei distretti industriali della nautica di da diporto

NUMERO SCHEDA: 6122

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: 3,97, 117,118,119 Cost; l. 350/2004.

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 18/03/2005

NUM. ATTO: 107

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

La Regione Emilia-Romagna impugnava, per violazione degli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, l'art. 4, commi 215, 216 e 217, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004).

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

La ricorrente osserva che l'intervento finanziario in questione non sembra potersi configurare quale misura a «tutela della concorrenza», secondo l'accezione "dinamica" accolta nella sentenza della Corte costituzionale n. 14 del 2004, per la quale il titolo di competenza legislativa esclusiva dello Stato, individuato nell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., legittima l'adozione, da parte del legislatore statale, di «misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali».

Infatti, le disposizioni impugnate non rispondono all'esigenza 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»; né l'intervento de quo si giustifica «per la sua rilevanza macroeconomica», alla luce delle indicazioni della richiamata sentenza.

L''esiguità dello stanziamento disposto a carico dei bilanci 2004-2006 (un milione di euro per esercizio) e la limitazione della destinazione dei contributi a favore di imprese operanti nei soli distretti industriali dedicati alla nautica da diporto, che presentino due requisiti molto selettivi, cioè l'insistenza «in aree del demanio fluviale» (con esclusione, quindi, di quelli insistenti in aree del demanio marittimo) e la disponibilità di «almeno cinquecento posti barca» (con esclusione, dunque, degli insediamenti medio-piccoli), dimostrano che l'intervento non rientra affatto in quelle «specifiche misure di rilevante entità», accessibili «a tutti gli operatori», e di «impatto complessivo», atte «ad incidere sull'equilibrio economico generale», secondo i criteri enunciati nella medesima sentenza n. 14 del 2004.

Al contrario, i benefici previsti «costituiscono null'altro che un privilegio per pochi operatori economici» e, dunque, comportano «una alterazione della concorrenza, e non certo una sua tutela».

Ad avviso della ricorrente l'intervento in question:

- viola l parametro costituzionale dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., il quale pone la «tutela della concorrenza» come limite non solo della competenza legislativa regionale, ma anche della potestà legislativa dello Stato, nel senso – evidenziato in dottrina – che il legislatore statale è vincolato a trattare la concorrenza «come un valore o un bene o un fine da promuovere astenendosi dalle politiche che indebitamente escludono o limitano la concorrenza».
- costituisce un'interferenza illegittima in materie di competenza regionale, quali l'industria e il turismo, poiché manca la «congruità dello strumento utilizzato rispetto al fine di rendere attivi i fattori determinanti dell'equilibrio economico generale» (cfr. sentenza n. 14 del 2004).

Secondo la ricorrente, peraltro, la medesima misura, "seppure dovesse ritenersi conforme ai canoni di ragionevolezza e proporzionalità, risulterebbe nondimeno illegittima, poiché interventi finanziari "speciali" dello Stato in materie di competenza regionale (vuoi residuale, vuoi concorrente) non possono attuarsi senza un coinvolgimento "forte" delle Regioni, come è stato riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale" (sentenze n. 370 del 2003, n. 16 e n. 49 del 2004), ed è evidente l'interferenza rispetto alla politica di sostegno al turismo di cui sono responsabili le Regioni.

La Corte costituzionale ha accolto il ricorso affermando che:

- l'esiguità dei fondi stanziati e le caratteristiche del finanziamento escludono la possibilità di qualificare le norme impugnate come finalizzate a favorire la concorrenza;
- per gli stessi motivi non è possibile ricondurre il finanziamento alla facoltà dello stato, riconosciuta dall'articolo119 costituzione, di promuovere lo sviluppo economico del Paese;

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

Si allega il testo integrale della sentenza:

SENTENZA N. 107
ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 4, commi 215, 216 e 217, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), promosso con ricorso della Regione Emilia-Romagna, notificato il 24 febbraio 2004, depositato in cancelleria il 4 marzo 2004 ed iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2005 il Giudice relatore Romano Vaccarella;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 24 febbraio 2004 (iscritto al n. 33 del registro ricorsi del 2004), la Regione Emilia-Romagna ha impugnato numerose disposizioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), tra le quali, in particolare, l'art. 4, commi 215, 216 e 217, per violazione degli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché «dei principi costituzionali di legalità sostanziale, uguaglianza, ragionevolezza e leale collaborazione».

Il primo dei citati commi stabilisce che «al fine di sostenere le attività dei distretti industriali della nautica da diporto è istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un apposito fondo con dotazione di 1 milione di euro per l'anno 2004, 1 milione di euro per l'anno 2005 e 1 milione di euro per l'anno 2006».

Il successivo comma 216 precisa che detto fondo «è destinato all'assegnazione di contributi, per l'abbattimento degli oneri concessori, a favore delle imprese o dei consorzi di imprese operanti nei distretti industriali dedicati alla nautica da diporto, che insistono in aree del demanio fluviale e che ospitano in approdo almeno cinquecento posti barca».

Infine, il comma 217 prevede che «con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuate le aree di cui al comma 216 e sono definite le modalità di assegnazione dei contributi».

1.1.– La ricorrente osserva che l'intervento finanziario in questione non sembra potersi configurare quale misura a «tutela della concorrenza», secondo l'accezione "dinamica" accolta nella sentenza della Corte costituzionale n. 14 del 2004, per la quale il titolo di competenza legislativa esclusiva dello Stato, individuato nell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., legittima l'adozione, da parte del legislatore statale, di «misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali».

Infatti, le disposizioni impugnate non rispondono all'esigenza 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»; né l'intervento de quo si giustifica «per la sua rilevanza macroeconomica», alla luce delle indicazioni della richiamata sentenza.

L'esiguità dello stanziamento disposto a carico dei bilanci 2004-2006 (un milione di euro per esercizio) e la limitazione della destinazione dei contributi a favore di imprese operanti nei soli distretti industriali dedicati alla nautica da diporto, che presentino due requisiti molto selettivi, cioè l'insistenza «in aree del demanio fluviale» (con esclusione, quindi, di quelli insistenti in aree del demanio

marittimo) e la disponibilità di «almeno cinquecento posti barca» (con esclusione, dunque, degli insediamenti medio-piccoli), dimostrano che l'intervento non rientra affatto in quelle «specifiche misure di rilevante entità», accessibili «a tutti gli operatori», e di «impatto complessivo», atte «ad incidere sull'equilibrio economico generale», secondo i criteri enunciati nella medesima sentenza n. 14 del 2004.

Al contrario, i benefici previsti «costituiscono null'altro che un privilegio per pochi operatori economici» e, dunque, comportano «una alterazione della concorrenza, e non certo una sua tutela».

Ciò posto, l'intervento in questione, da un lato, viola il parametro costituzionale dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., il quale pone la «tutela della concorrenza» come limite non solo della competenza legislativa regionale, ma anche della potestà legislativa dello Stato, nel senso – evidenziato in dottrina – che il legislatore statale è vincolato a trattare la concorrenza «come un valore o un bene o un fine da promuovere astenendosi dalle politiche che indebitamente escludono o limitano la concorrenza». Dall'altro lato, esso – conclude la ricorrente – costituisce un'interferenza illegittima in materie di competenza regionale, quali l'industria e il turismo, poiché manca la «congruità dello strumento utilizzato rispetto al fine di rendere attivi i fattori determinanti dell'equilibrio economico generale» (ancora sentenza n. 14 del 2004).

Peraltro, la medesima misura, seppure dovesse ritenersi conforme ai canoni di ragionevolezza e proporzionalità, risulterebbe nondimeno illegittima, poiché interventi finanziari "speciali" dello Stato in materie di competenza regionale (vuoi residuale, vuoi concorrente) non possono attuarsi senza un coinvolgimento "forte" delle Regioni, come è stato riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 370 del 2003, n. 16 e n. 49 del 2004), ed è evidente l'interferenza rispetto alla politica di sostegno al turismo di cui sono responsabili le Regioni.

2.– Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere che il ricorso sia dichiarato infondato.

3.– In prossimità dell'udienza pubblica l'Avvocatura generale dello Stato ha presentato memoria difensiva a sostegno delle sue conclusioni, precisando che il decreto ministeriale previsto dall'art. 4, comma 217, della legge n. 350 del 2003 non è stato ancora emanato e che, nel frattempo, l'Agenzia del demanio ha proceduto ad una ricognizione su tutto il territorio nazionale delle aree del demanio fluviale, in cui operano imprese che potrebbero beneficiare dei contributi in questione: tali aree risultano essere tre nella Regione Lombardia e una nella Regione Lazio.

Nel merito, la difesa erariale sostiene che le disposizioni impugnate, benché parlino di un «apposito fondo» e di «contributi», in realtà prevedono soltanto un «abbattimento» dei canoni di concessione demaniale dovuti da alcune imprese: una misura, dunque, "parafiscale" riconducibile alle materie di competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e) («sistema tributario e contabile dello Stato») e lettera g) («organizzazione amministrativa dello Stato»), della Costituzione.

Osserva, infine, che «la modestia dell'importo stanziato e il ristretto novero dei possibili beneficiari inducono a non soffermarsi oltre sul motivo» del ricorso in esame.

Considerato in diritto

1.– Le questioni di legittimità costituzionale indicate in epigrafe devono essere trattate congiuntamente per l'omogeneità della materia, mentre le altre questioni, sollevate dal medesimo ricorso, relative ad altre disposizioni della medesima legge, sono state o saranno oggetto di separate pronunce.

2.– La Regione Emilia-Romagna impugna in via principale, per violazione degli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, l'art. 4, commi 215, 216 e 217, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), con i quali a) è prevista l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, di un apposito fondo (con dotazione di 1 milione di euro per l'anno 2004, 1 milione di euro per l'anno 2005 e 1 milione di euro per l'anno 2006), al fine di sostenere le attività dei distretti industriali della nautica da diporto (comma 215); b) si stabilisce che il fondo è «destinato all'assegnazione di contributi, per l'abbattimento degli oneri concessori, a favore delle

imprese o dei consorzi di imprese operanti nei distretti industriali dedicati alla nautica da diporto, che insistono in aree del demanio fluviale e che ospitano in approdo almeno cinquecento posti barca» (comma 216); c) è rimessa a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze la individuazione delle aree di cui innanzi e la definizione delle modalità di assegnazione dei contributi (comma 217).

3.– Il ricorso è fondato.

3.1.– La tesi dell'Avvocatura dello Stato, secondo la quale le disposizioni impugnate prevederebbero un abbattimento dei canoni di concessione demaniale e sarebbero, pertanto, di natura "parafiscale", non merita adesione, se non altro per l'evidente incompatibilità tra l'asserita natura e la peculiarità e selettività dei requisiti richiesti ai potenziali beneficiari delle c.d. misure agevolative.

3.2.– Tale peculiarità dei requisiti e l'eseguità delle somme globalmente stanziate escludono in radice la possibilità di qualificare le disposizioni impugnate come volte a favorire la concorrenza, intesa in senso dinamico, ovvero anche di ricondurle alla facoltà, riconosciuta allo Stato dall'art. 119, comma quinto, Cost., di destinare risorse al fine di promuovere lo sviluppo economico; tanto meno è possibile sostenere che il finanziamento di «imprese operanti nei distretti industriali dedicati alla nautica da diporto, che insistono in aree del demanio fluviale e che ospitano in approdo almeno cinquecento posti barca» rientri in taluna delle materie di cui all'art. 117, comma secondo, Cost.

Consegue da ciò che va dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale sollevate, in relazione alla legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dell'art. 4, commi 215, 216 e 217, della legge 24 dicembre 2003, n. 350.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2005.

Fernanda CONTRI, Presidente

Romano VACCARELLA, Redattore

Depositata in Cancelleria il 18 marzo 2005.

La Corte Costituzionale afferma che è legittima la gestione a livello centrale di risorse finalizzate al finanziamento di iniziative in materia di agricoltura e di pesca

NUMERO SCHEDA: 6154

CLASSIFICAZIONE: AGRICOLTURA E FORESTE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO:

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 06/04/2005

NUM. ATTO: 134

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

5115

Con sentenza n. 134/2005 la Corte Costituzionale ha respinto un ricorso della Regione Emilia-Romagna avente ad oggetto la legittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), per la parte che ha formato oggetto del giudizio, cioè l'art. 4, commi 18 e 19 di tale legge.

Le disposizioni impugnate:

- trasferiscono nello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole e forestali le risorse, accertate al 31 dicembre di ogni anno, alle quali si riferisce l'art. 67, comma 1 della l. 448/2001 e quelle relative agli interventi di cui all'art. 11 del d.l. n. 138/2002, convertito con modificazioni dalla l. n. 178/2002 (art. 4, comma 18, della l. n. 350/2003);
- prevedono che, nei limiti delle risorse rese disponibili, il Ministero delle politiche agricole e forestali sottopone annualmente all'approvazione del CIPE nuovi contratti di programma nei settori agricolo e della pesca (art. 4, comma 19, della l. n. 350/2003).

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

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

Nel respingere la questione di legittimità proposta, i giudici richiamano, nella motivazione, la sentenza n. 14/2004, con la quale la Corte, rigettando i ricorsi di diverse regioni inerenti l'art. 67, comma 1 della l. 448/2001, ha ritenuto legittimo l'intervento finanziario dello Stato, "*atteso che lo stesso, per la sua dimensione nazionale e per la sua funzione di stimolo del mercato, e' ascrivibile alla materia della tutela della concorrenza (articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione)*".

A giudizio della Corte Costituzionale si tratta quindi di interventi finanziari che sono ascrivibili alla materia della tutela della concorrenza la quale, in base al disposto dell'art. 117, secondo comma, lett. e) della Costituzione, è di pertinenza esclusiva dello Stato.

Si allega il testo della sentenza.

SENTENZA N. 134
ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 18 e 19, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), promosso con ricorso della Regione Emilia-Romagna, notificato il 24 febbraio 2004, depositato in cancelleria il 4 marzo 2004 ed iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2005 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - La Regione Emilia-Romagna, con ricorso notificato il 24 febbraio 2004, depositato il 4 marzo 2004 ed iscritto al n. 33 del registro ricorsi del 2004, ha proposto questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), e, tra queste, delle disposizioni di cui all'art. 4, commi 18 e 19.

1.1. - L'art. 4, comma 18, della legge n. 350 del 2003 prevede che le risorse alle quali si riferisce l'articolo 67, comma 1, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002), nonché quelle relative agli interventi di cui all'articolo 11 del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138 (Interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2002, n. 178, accertate al 31 dicembre di ogni anno, sono trasferite sullo stato di previsione del Ministero delle politiche agricole e forestali, anche ai fini dell'attuazione dell'articolo 66 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), relativo al sostegno della filiera agroalimentare.

Il successivo comma 19 dispone che "nei limiti delle risorse rese disponibili di cui al comma 18, e in base alle specifiche assegnazioni determinate annualmente ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera *f*), della legge 5 agosto 1978, n. 468 (Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio), e successive modificazioni, il Ministro delle politiche agricole e forestali sottopone all'approvazione del CIPE nuovi contratti di programma nei settori agricolo e della pesca".

1.2. - È da precisare che l'art. 67, comma 1, della legge n. 448 del 2001, richiamato dal comma 18, prevede un riutilizzo di risorse finanziarie ancora disponibili, stabilendo che “i finanziamenti revocati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) ad iniziative di programmazione negoziata nel settore agroalimentare e della pesca sono assegnati al finanziamento di nuovi patti territoriali e contratti di programma riguardanti il settore medesimo”, mentre l'art. 11 del decreto-legge n. 138 del 2002, anch'esso richiamato dal comma 18, disciplina contributi per gli investimenti in agricoltura.

1.3. - La Regione Emilia-Romagna sostiene che le disposizioni impugnate, nel prevedere una gestione centrale di risorse destinate al finanziamento di iniziative nelle materie dell'agricoltura e della pesca, violerebbero gli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, in quanto interverrebbero nelle materie di competenza regionale dell'agricoltura e della pesca e non realizzerebbero il finanziamento integrale delle funzioni ordinarie delle Regioni.

La ricorrente sostiene, altresì, che le norme impugnate violerebbero i parametri indicati, ove pure fosse ravvisabile l'esercizio di una competenza sussidiaria da parte dello Stato, dato che non viene prevista la necessaria intesa delle Regioni interessate ai fini dell'approvazione dei contratti di programma.

1.4. - La Regione Emilia-Romagna richiama la sentenza n. 14 del 2004 di questa Corte, la quale ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale proposta, in riferimento ai medesimi parametri, in relazione all'art. 67 della legge n. 448 del 2001.

La stessa sottolinea, in particolare, che la citata sentenza ha ricondotto la disciplina dell'art. 67, comma 1, della legge n. 448 del 2001 alle funzioni legislative statali di cui alla lettera *e*) dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, e segnatamente alla tutela della concorrenza, nel presupposto che i contratti di programma e i patti territoriali in questione si riferiscono all'intero territorio nazionale, diversamente da quanto dispongono i commi 18 e 19 dell'art. 4 sopra citato, i quali non fanno alcun riferimento ad un essenziale “rilievo nazionale” delle iniziative di cui si discute.

2. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito contestando genericamente il ricorso, di cui ha chiesto il rigetto, ed ha rinviato ad una successiva memoria lo sviluppo delle proprie argomentazioni difensive.

3. - In prossimità dell'udienza pubblica del 22 febbraio 2005 la Regione Emilia-Romagna ha depositato una memoria, nella quale ribadisce le argomentazioni già svolte nel ricorso.

La Regione richiama, inoltre, le sentenze n. 320 del 2004 e n. 51 del 2005 di questa Corte, sottolineando come le stesse abbiano escluso la legittimità di un intervento finanziario statale in materie di competenza legislativa regionale, poiché “ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze”.

4. - In prossimità dell'udienza pubblica anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria, nella quale chiede che sia dichiarata l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso.

4.1. - L'Avvocatura sostiene, anzitutto, che il comma 18 dell'art. 4 della legge n. 350 del 2003 avrebbe natura “soltanto” contabile, limitandosi a prevedere un trasferimento allo stato di previsione del Ministero delle politiche agricole delle risorse finanziarie che, al 31 dicembre di ogni anno, risultino non utilizzate e rese disponibili in seguito a revoca di iniziative di programmazione negoziata nei settori agroalimentare e della pesca.

Detta disposizione contabile, a dire del resistente, sarebbe “innocua” per la Regione, dato che il trasferimento delle risorse da uno ad altro stato di previsione del bilancio dello Stato non produrrebbe effetti sulla disciplina sostanziale degli interventi. Ne discenderebbe, *in parte qua*, l'inammissibilità del ricorso.

In punto di fatto la difesa erariale fa, peraltro, notare che la norma non avrebbe avuto concreta attuazione, in quanto non sarebbero finora emerse risorse finanziarie da trasferire allo stato di previsione in questione.

4.2. - In ordine al comma 19 dell'art. 4 della legge n. 350 del 2003 l'Avvocatura sostiene, poi, che la competenza attribuita al CIPE per l'approvazione dei nuovi contratti di programma (e non anche dei nuovi patti territoriali) sarebbe giustificata dalla “peculiarità

delle iniziative promosse dallo Stato", e richiama il precedente specifico costituito dalla sentenza n. 14 del 2004 di questa Corte, la quale, in riferimento all'analoga previsione recata dall'art. 67, comma 1, della legge n. 448 del 2001, ha ricondotto la competenza del Comitato interministeriale alla materia della tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera *e*, della Costituzione).

La difesa erariale evidenzia infine che la richiesta, subordinata, di una pronuncia "additiva", che inserisca nel comma 19 la previsione di una intesa con le Regioni interessate, sarebbe superflua, atteso che con deliberazione del 25 luglio 2003 (paragrafo 7) il CIPE ha già previsto che le domande di accesso a contratti di programma siano presentate alla Regione interessata e che questa partecipi attivamente al procedimento conseguente.

Considerato in diritto

1. - La Regione Emilia-Romagna ha proposto questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), censurando, tra l'altro, le disposizioni di cui all'art. 4, commi 18 e 19, oggetto del presente giudizio.

1.1. - La ricorrente sostiene che le disposizioni impugnate, nel prevedere una gestione accentrata di risorse destinate al finanziamento di contratti di programma nei settori dell'agricoltura e della pesca, violerebbero gli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, in quanto interverrebbero nelle materie di competenza regionale dell'agricoltura e della pesca, non realizzerebbero il finanziamento integrale delle funzioni ordinarie delle Regioni e, ove pure fosse ravvisabile l'esercizio di una competenza sussidiaria da parte dello Stato nella previsione e gestione del fondo, non prevederebbero la necessaria intesa delle Regioni interessate ai fini dell'approvazione dei contratti di programma.

2. - Deve preliminarmente essere disattesa l'eccezione di inammissibilità prospettata dall'Avvocatura generale dello Stato con riferimento alla questione relativa al comma 18 dell'art. 4 della legge n. 350 del 2003.

La difesa erariale sostiene che il suddetto comma 18, nel prevedere nell'ambito del bilancio dello Stato un trasferimento di risorse economiche dallo stato di previsione del Ministero delle attività produttive a quello delle politiche agricole e forestali, avrebbe natura "meramente" contabile e pertanto sarebbe inidoneo a ledere la sfera di attribuzione regionale.

In effetti si tratta di una previsione strumentale rispetto a quella dettata dal successivo comma 19, il quale attribuisce al Ministero delle politiche agricole e forestali la competenza a sottoporre al CIPE nuovi contratti di programma; e tuttavia in ordine alla stessa non si pone alcun problema di ammissibilità, dovendosene piuttosto apprezzare, nel merito, la legittimità in riferimento alla norma sostanziale cui si riferisce.

2.1. - Nel merito la questione non è fondata.

2.2. - Le disposizioni impugnate (art. 4, comma 18) trasferiscono nello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole e forestali le risorse, accertate al 31 dicembre di ogni anno, alle quali si riferisce l'art. 67, comma 1, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002), nonché quelle relative agli interventi di cui all'art. 11 del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138 (Interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2002, n. 178, e prevedono (art. 4, comma 19) che, nei limiti delle stesse, il Ministero delle politiche agricole e forestali sottopone annualmente all'approvazione del CIPE i contratti di programma nei settori agricolo e della pesca.

Si tratta, in buona parte, delle medesime risorse e, sostanzialmente, delle medesime finalità cui si riferiva l'art. 67, comma 1, della legge n. 448 del 2001, il quale, peraltro, attribuiva la competenza alla predisposizione dei contratti al Ministero per le attività produttive, di concerto con il Ministero delle politiche agricole e forestali, previa delibera del CIPE.

Quest'ultima disposizione è stata già oggetto di giudizio avanti questa Corte, che (sentenza n. 14 del 2004) ha rigettato i relativi ricorsi proposti da varie Regioni, ritenendo legittimo l'intervento finanziario dello Stato, atteso che lo stesso, per la sua dimensione

nazionale e per la sua funzione di stimolo del mercato, è ascrivibile alla materia della tutela della concorrenza (articolo 117, secondo comma, lettera *e*, della Costituzione).

2.3. - Tale giudizio va confermato anche in riferimento agli impugnati commi 18 e 19 dell'art. 4 della legge n. 350 del 2003.

Essi, in effetti, ripropongono la medesima disciplina sostanziale già favorevolmente scrutinata dalla sentenza appena citata. Le uniche differenze, a parte l'entità dei fondi, attengono, a ben vedere, alla concentrazione delle competenze in capo al Ministero delle politiche agricole e forestali ed al mancato espresso riferimento alla possibilità di attivare i contratti sull'intero territorio nazionale (non facendosi peraltro più cenno ai patti territoriali, cui pure si riferiva l'art. 67 della legge n. 448 del 2001). Ma l'elemento più significativo è dato dal fatto che la dimensione macroeconomica dell'intervento previsto dalla nuova disciplina è assicurata, come nel caso dell'art. 67 della legge n. 448 del 2001, dallo strumento usato (cfr. sentenza n. 272 del 2004) e cioè dal ricorso ai contratti di programma, i quali, come è noto, hanno la funzione, insieme ad altri strumenti che rientrano nella più lata nozione di programmazione negoziata, di stimolare la crescita economica e rafforzare la concorrenza sul piano nazionale. E non è senza significato che la programmazione negoziata rientri tra gli strumenti di politica economica previsti dal documento di programmazione economica e finanziaria per il periodo 2004-2007.

Si tratta, dunque, di interventi finanziari che rientrano nella materia della tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione e sono di pertinenza esclusiva dello Stato.

Una volta acclarata la competenza statale in materia, risulta evidente che non lede la Regione ricorrente né l'attribuzione delle funzioni statali all'uno piuttosto che ad altro Ministero, né il trasferimento delle competenze finanziarie da uno ad altro stato di previsione del bilancio dello Stato.

E neppure vale richiamare, come fa la ricorrente, la deliberazione del CIPE in data 25 luglio 2003, la quale ha deciso di "regionalizzare" i finanziamenti in questione, nel duplice senso di reimpiegare nell'ambito del territorio regionale i finanziamenti già concessi e poi revocati e di prevedere la facoltà per la Regione di esercitare le relative funzioni amministrative. Le disposizioni legislative impugnate vanno infatti valutate *ex se* (cfr. sentenza n. 14 del 2004), senza che possano assumere alcun rilievo, ai fini del giudizio di costituzionalità, le modalità con le quali esse vengono attuate sul piano amministrativo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce ogni decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto altre disposizioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), sollevate con il ricorso in epigrafe,

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 18 e 19, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, sollevata, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2005.

La Corte Costituzionale dichiara non fondata la q.l.c. dell'art. 4, commi 61 e 63, della legge finanziaria 2004 promossa dalla Regione Emilia-Romagna

NUMERO SCHEDA: 6236

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO:

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 04/05/2005

NUM. ATTO: 175

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

Nella sentenza n. 175 del 4 maggio 2005, la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 61 e 63, della legge finanziaria 2004, sollevata dalla Regione Emilia-Romagna in riferimento all'art. 117, c. 3 e 6, Cost..

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

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

La Corte non ha condiviso gli argomenti esposti dalla Regione Emilia-Romagna.

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

Né, ad avviso della Corte, le misure adottate a livello governativo possono essere ricondotte alla materia della tutela della concorrenza solo qualora sia possibile valutare gli effetti economici da essi derivanti come trascendenti il mero ambito regionale.

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

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

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

Si allega il testo della sentenza in esame

SENTENZA N. 175
ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 61 e 63, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), promosso con ricorso della Regione Emilia-Romagna, notificato il 24 febbraio 2004, depositato in cancelleria il 4 marzo 2004 ed iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 marzo 2005 il Giudice relatore Romano Vaccarella;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon, Franco Mastragostino e Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 24 febbraio 2004 (iscritto al n. 33 del registro ricorsi del 2004), la Regione Emilia-Romagna ha impugnato numerose disposizioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), tra le quali, in particolare, l'art. 4, commi 61 e 63, per violazione dell'articolo 117, terzo e sesto comma, della Costituzione, nonché "del principio di leale collaborazione".

Il primo dei commi menzionati stabilisce che «è istituito presso il Ministero delle attività produttive un apposito fondo con dotazione di 20 milioni di euro per il 2004, 30 milioni di euro per il 2005 e 20 milioni di euro a decorrere dal 2006, per la realizzazione di azioni a

sostegno di una campagna promozionale straordinaria a favore del "*made in Italy*", anche attraverso la regolamentazione dell'indicazione di origine o l'istituzione di un apposito marchio a tutela delle merci integralmente prodotte sul territorio italiano o assimilate ai sensi della normativa europea in materia di origine, nonché per il potenziamento delle attività di supporto formativo e scientifico particolarmente rivolte alla diffusione del "*made in Italy*" nei mercati mediterranei, dell'Europa continentale e orientale, a cura di apposita sezione dell'ente di cui all'articolo 8 del decreto-legislativo 30 luglio 1999, n. 287 [Scuola superiore dell'economia e delle finanze], collocata presso due delle sedi periferiche esistenti, con particolare attenzione alla naturale vocazione geografica di ciascuna nell'ambito del territorio nazionale. A tale fine, e per l'adeguamento delle relative dotazioni organiche, è destinato all'attuazione delle attività di supporto formativo e scientifico indicate al periodo precedente un importo non superiore a 10 milioni di euro annui […]».

Il successivo comma 63 precisa poi che «le modalità di regolamentazione delle indicazioni di origine e di istituzione ed uso del marchio di cui al comma 61 sono definite con regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, degli affari esteri, delle politiche agricole e forestali e per le politiche comunitarie».

1.1.– La ricorrente osserva che l'intervento finanziario previsto dalla prima delle disposizioni censurate, relativo ad un'azione promozionale e regolativa diretta del Ministero, non sembra potersi configurare quale misura a «tutela della concorrenza», secondo l'accezione "dinamica" accolta nella sentenza della Corte costituzionale n. 14 del 2004, per la quale il titolo di competenza legislativa esclusiva dello Stato, individuato nell'art. 117, secondo comma, lettera *e)*, Cost., legittima l'adozione, da parte del legislatore statale, di «strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese» e interventi di rilevanza macroeconomica «finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico».

Infatti, gli interventi così previsti, per le loro dimensioni, «non si collocano in una dimensione macroeconomica, né appaiono idonei, "quanto ad accessibilità a tutti gli operatori ed impatto complessivo, ad incidere sull'equilibrio economico generale"», trattandosi piuttosto di misure che, impiegando il «criterio della prevalenza» indicato dalla sentenza n. 370 del 2003, rientrerebbero nella materia del "commercio con l'estero" che l'art. 117, terzo comma, Cost. riserva invece alla potestà concorrente.

1.2.– Inoltre, ad avviso della ricorrente, anche a voler riconoscere «l'opportunità che l'indicazione di origine e l'istituzione di marchi connotativi dei prodotti di qualità italiani siano regolati con criteri omogenei su tutto il territorio nazionale», permarrebbe l'illegittimità costituzionale sotto il duplice profilo che la regolamentazione delle indicazioni di origine e di istituzione ed uso del marchio "*made in Italy*", siccome affidata ad un regolamento governativo, violerebbe l'art. 117, sesto comma, Cost. nella parte in cui circoscrive la potestà regolamentare dello Stato alle materie enumerate nell'art. 117, secondo comma, Cost. e che il procedimento di emanazione della relativa disciplina regolamentare, non prevedendo nessuna forma di partecipazione delle regioni, violerebbe il «principio di leale collaborazione».

1.3.– Del pari lesiva delle attribuzioni regionali sarebbe, ad opinione della ricorrente, la previsione contenuta nel comma 61 dell'articolo 4 della legge n. 350 del 2003 che affida alla Scuola superiore dell'economia e delle finanze – soggetto posto alle dirette dipendenze del Ministero - l'«attività di supporto formativo e scientifico» per la diffusione del "*made in Italy*", tenuto conto che la "formazione professionale" è tra le materie che l'art. 117, terzo comma, Cost. espressamente riserva alla competenza residuale delle regioni, mentre, ove si voglia ritenere che tale attività sia meramente strumentale rispetto a quella, principale, di «promozione straordinaria a favore del "*made in Italy*", ne risulterebbe ribadita la violazione della competenza regionale in materia di "commercio con l'estero" (già oggetto dell'art. 41, lettera *g*, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, che ha trasferito alle Regioni l'organizzazione, anche con l'ausilio dell'ICE, di corsi di formazione professionale, tecnica e manageriale per gli operatori commerciali con l'estero). Analogamente, apparterrebbero alla potestà concorrente le materie, pur implicate dalla norma denunciata, della «ricerca scientifica e tecnologica» e del «sostegno all'innovazione per i settori produttivi».

Ritiene infine la Regione ricorrente che la circostanza per cui, secondo la norma impugnata, la Scuola svolge i compiti così assegnati «presso due delle sedi periferiche esistenti, con particolare attenzione alla naturale vocazione geografica di ciascuna nell'ambito del territorio nazionale» non può valere a surrogare, in sanatoria del *vulnus* costituzionale, le competenze regionali.

2.– Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso sulla base di argomentazioni svolte nella memoria depositata in prossimità dell'udienza.

In particolare, considerato che l'articolo 1, commi 230 e 232, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005) ha modificato il comma 61 dell'art. 4 impugnato, commassando gli stanziamenti previsti da quella norma con quelli previsti dal comma 78 del medesimo articolo e contestualmente aumentando la dotazione finanziaria della Scuola superiore dell'economia e delle finanze, l'Avvocatura rileva che le censure proposte riguarderebbero il solo comma 63 nella parte in cui rimette allo Stato, in violazione del principio di leale collaborazione, la emanazione del regolamento inerente le indicazioni di origine e l'istituzione ed uso del marchio previsto dal comma 61, il quale, peraltro, ha già trovato parziale attuazione, per un'ampia gamma di settori che va dal tessile al calzaturiero, dall'agricolo all'alimentare, col decreto dirigenziale 27 dicembre 2004, n. 51358.

Nel merito, il deducente osserva che le esigenze che giustificano l'esercizio unitario dell'iniziativa legislativa – riconducibili alle materie di legislazione esclusiva statale della "politica economica nazionale", della "tutela della concorrenza", dell'"ordinamento civile e penale" (nella misura in cui, in tema di marchi, si hanno diritti riconducili a quelli della proprietà industriale) e, forse, della "protezione dei confini nazionali"– esigono che anche la normativa secondaria annunciata dal comma 63 impugnato sia emanata unitariamente dallo Stato, posto che «la base costituzionale della competenza dello Stato a produrre il regolamento *de quo* non è […] nell'art. 117, comma terzo, Cost. e, del resto, la promozione del "*made in Italy*" è indirizzo generale delle politiche economiche e delle politiche di settore» ai sensi dell'art. 47, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1998.

Inoltre, osserva il deducente come dall'invocata «addizione» di un «momento di partecipazione delle regioni» al processo di produzione della normativa secondaria regolato dal comma 63 citato conseguirebbe una utilità procedimentale che non è idonea a compensare la contestuale dilatazione dei tempi tecnici di acquisizione.

Osserva infine l'Avvocatura dello Stato che, ai sensi del comma 61 citato, la Scuola superiore dell'economia e delle finanze non è chiamata a svolgere compiti di "formazione professionale" nel significato tradizionale dell'espressione, «ma a fornire indicazioni a coloro che già operano nell'economia a livello manageriale».

3.– Con memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Emilia-Romagna ha ulteriormente dedotto che, a prescindere dall'applicazione del criterio di prevalenza, l'interferenza particolarmente stretta con materie di competenza concorrente, quale il commercio con l'estero (nell'ambito del quale le regioni promuovono i loro prodotti all'estero), o con materie di competenza esclusiva regionale, quale la formazione professionale, impone la piena esplicazione del principio di leale collaborazione con il coinvolgimento delle regioni nei processi normativi.

Sotto altro profilo, la deducente ha ribadito l'illegittimità delle norme statali che istituiscono «posizioni di privilegio» a favore della Scuola superiore dell'economia e delle finanze, definita una struttura «anomala», creata con un provvedimento *ad hoc* quale ibrido tra una struttura universitaria e una propaggine del Ministro dell'economia, con attribuzione di funzioni propriamente regionali o, comunque, da programmarsi con la collaborazione delle regioni. Entrambi i profili evidenzierebbero dunque, ad avviso della ricorrente, l'avvenuta concentrazione di attività decisionali e normative «in capo a strutture direttamente o indirettamente riferibili al ministero, con totale esclusione delle regioni».

Conclude, dunque, la Regione Emilia-Romagna invocando una pronuncia che, invece di dichiarare l'illegittimità dei finanziamenti in esame in modo da determinarne la soppressione, «li censuri nella parte in cui tali risorse non vengono a costituire elemento integrativo della finanza regionale».

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso in epigrafe la Regione Emilia-Romagna impugna – tra le altre, oggetto di separate pronunce – le norme contenute nell'art. 4, commi 61 e 63, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), lamentando che esse, istituendo presso il Ministero delle attività produttive un apposito fondo (con dotazione di 20 milioni di euro per l'anno 2004, 30 milioni di euro per l'anno 2005 e 20 milioni di euro a decorrere dall'anno 2006), per il sostegno di una campagna promozionale straordinaria a favore del "*made in Italy*" anche attraverso la regolamentazione dell'indicazione di origine o l'istituzione di un apposito marchio a tutela delle merci integralmente prodotte sul territorio italiano o assimilate ai sensi della normativa europea in materia di origine, nonché per il potenziamento delle attività di supporto formativo e scientifico particolarmente rivolte alla diffusione del "*made in Italy*" nei mercati mediterranei, dell'Europa continentale e orientale, a cura di apposita sezione della Scuola superiore dell'economia e delle finanze, nonché prevedendo che le modalità di regolamentazione delle indicazioni di origine e di istituzione ed uso del marchio così previsto sia disciplinata da un regolamento governativo, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, degli affari esteri e delle politiche agricole e forestali e per politiche comunitarie, senza prevedere alcuna partecipazione delle regioni, violerebbero l'articolo 117, terzo e sesto comma, della Costituzione, nonché il "principio costituzionale di leale collaborazione", in quanto gli interventi previsti per le loro stesse dimensioni finanziarie rientrerebbero nell'area della materia concorrente del "commercio con l'estero" ed in quanto sono disciplinati con regolamento governativo, adottato senza alcuna partecipazione delle regioni, al di fuori della previsione dell'art. 117, sesto comma, Cost., costituendo altresì un'interferenza – con la previsione dei compiti della Scuola superiore dell'economia e delle finanze – in materie di competenza regionale (formazione professionale, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione per i settori produttivi).

2.– La questione non è fondata.

3.– La Regione Emilia-Romagna, premesso nel suo ricorso che essa «non contesta, su un piano generale, né la legittimità né l'opportunità di iniziative promosse dal Governo per il potenziamento delle attività promozionali a favore dei prodotti nazionali» e che tali iniziative ben possono ricondursi alla concezione dinamica della "tutela della concorrenza" di cui alla sentenza n. 14 del 2004 di questa Corte, osserva come «le dimensioni finanziarie» dell'intervento statale ne escludano il carattere macro-economico ed impongano di ricondurlo, in base al criterio di prevalenza di cui alla sentenza n. 370 del 2003, alla materia del "commercio con l'estero" prevista dall'art. 117, terzo comma, Cost.

Trattandosi di materia riservata alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regione, sarebbe illegittima – anche a condividere l'opportunità di una disciplina omogenea su tutto il territorio nazionale – la previsione di un regolamento governativo per contrasto con l'art. 117, sesto comma, Cost., così come la mancata previsione di una qualsiasi partecipazione delle Regioni violerebbe il principio di leale collaborazione operante «ogni qualvolta lo Stato agisca in materie non sue esclusive a tutela di esigenze unitarie».

3.1.– La tesi della ricorrente – svolta, in sede di memoria, con riguardo esclusivo al principio di leale collaborazione che imporrebbe il coinvolgimento delle Regioni nei processi normativi riguardanti materie «in cui l'intreccio degli interessi è particolarmente stretto», e ciò a prescindere dalla «direzione in cui porta il criterio della prevalenza» – non è, nella specie, condivisibile.

Preliminarmente, deve osservarsi che il carattere (asseritamente) modesto dal punto di vista finanziario dell'intervento non è certamente decisivo per escludere la sua riconducibilità alla materia della "tutela della concorrenza" di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., ma può, al più, costituire un indizio in tale senso: ed infatti, deve rilevarsi che questa Corte ha sottolineato che «proprio l'aver accorpato, nel medesimo titolo di competenza, la moneta, la tutela del risparmio e dei mercati finanziari, il sistema valutario, i sistemi tributario e contabile dello Stato, la perequazione delle risorse finanziarie e la tutela della concorrenza rende

palese che quest'ultima costituisce una delle leve della politica economica statale e pertanto non può essere intesa soltanto in senso statico … ma anche in quell'accezione dinamica … che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali» (sentenza n. 14 del 2004).

Questa Corte ha quindi precisato (sentenza n. 272 del 2004) che «non spetta (ad essa) valutare in concreto la rilevanza degli effetti economici derivanti dalle singole previsioni di interventi statali … stabilire, cioè, se una determinata regolazione abbia effetti così importanti sull'economia di mercato … tali da trascendere l'ambito regionale … (ma solo) che i vari strumenti di intervento siano disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi».

La (pretesa) 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).

3.2.– Considerata alla luce dei principî appena ricordati, e che vanno qui ribaditi, la norma censurata rivela pianamente la sua natura di "ragionevole e proporzionato" intervento statale nell'economia volto a promuovere lo sviluppo del mercato attraverso una campagna che diffonda, con il marchio "*made in Italy*", un'immagine dei prodotti italiani associata all'idea di una loro particolare qualità: dove è evidente la presenza di un rapporto, che certamente non può ritenersi irragionevole (e, tanto meno, manifestamente irragionevole), tra lo strumento impiegato e l'obiettivo (di sviluppo economico del Paese) che si è prefisso il legislatore statale, così come è evidente che sussiste il requisito dell'adeguatezza per ciò solo che lo strumento impiegato, per sua natura, suppone che sia predisposto e disciplinato dallo Stato perché solo lo Stato può porre in essere strumenti di politica economica tendenti a svolgere sull'intero mercato nazionale un'azione di promozione e sviluppo (sentenza n. 303 del 2003).

È ben vero che, dichiaratamente, il comma 61 dell'art. 4 mira alla diffusione all'estero (nei mercati mediterranei, dell'Europa continentale e orientale) del "*made in Italy*", ma tale previsione, lungi dall'implicare la riconducibilità alla (ovvero una commistione con la) materia del "commercio con l'estero", esprime soltanto l'auspicata ripercussione sul commercio con l'estero dell'intervento statale volto alla diffusione di un'idea di qualità dei prodotti (in generale) di origine italiana. La circostanza che un intervento di pertinenza dello Stato (come la Regione ricorrente riconosce, non contestandone la legittimità e l'opportunità) abbia in futuro ricadute (anche) su un settore dell'economia soggetto alla potestà legislativa concorrente non comporta interferenze tra materie (come non la comporterebbe, ad esempio, con il commercio con l'estero un intervento statale in tema di "dogane" o di "rapporti internazionali").

L'inquadramento della disciplina *de qua* nella materia-funzione della "tutela della concorrenza" – nel senso più volte affermato da questa Corte e qui ribadito – esclude che possa ravvisarsi una violazione del precetto di cui all'art. 117, sesto comma, Cost., per il fatto che il regolamento disciplinante «le indicazioni di origine e l'istituzione ed uso del marchio» sia emanato dal Ministro delle attività produttive (di concerto con altri) senza coinvolgimento delle Regioni.

4.– La Regione Emilia-Romagna lamenta, inoltre, che i compiti attribuiti alla Scuola superiore dell'economia e delle finanze violerebbero le sue competenze in quanto attinenti a materie (commercio con l'estero, ricerca scientifica e tecnologica, sostegno all'innovazione per i settori produttivi) di competenza concorrente ovvero (formazione) di competenza residuale delle Regioni. Sicché, osserva la Regione nella memoria, vi sarebbe una «concentrazione di ogni decisione e di ogni attività normativa, di distribuzione finanziaria, di formazione e "supporto scientifico" in capo alle strutture direttamente o indirettamente riferibili al Ministero, con totale esclusione delle Regioni».

4.1.– 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.

Attesa la natura del marchio “*made in Italy*”, quale si è in precedenza tratteggiata, non è pertinente l'invocazione, da parte della Regione ricorrente, delle materie, di competenza concorrente, della “ricerca scientifica e tecnologica” e del “sostegno all'innovazione per i settori produttivi”, essendo evidente che il «supporto formativo e scientifico» di cui parla la norma censurata, per ciò solo che mira alla «diffusione del “*made in Italy*”», non è funzionale né alla ricerca scientifica né all'innovazione dei settori produttivi, bensì all'efficacia della comunicazione e, quindi, della promozione di prodotti (in quanto) italiani.

Più pertinente appare il richiamo alla materia del “commercio con l'estero”, specie se visto in connessione – come sottolinea la Regione ricorrente – con la circostanza che alle Regioni è stata conferita «l'organizzazione, anche avvalendosi dell'Istituto nazionale per il commercio estero (ICE), di corsi di formazione professionale, tecnica e manageriale per gli operatori commerciali con l'estero» [art. 41, comma 2, lettera *g*) del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59].

In proposito, tuttavia, non può non rilevarsi che l'attività istituzionale della Scuola – nella quale quella in questione si inserisce, come si evince dalla previsione che essa «è svolta prioritariamente dal personale di ruolo» – ha come principale destinatario il «personale dell'amministrazione dell'economia e delle finanze, nonché, su richiesta delle agenzie fiscali e degli altri enti che operano nel settore della fiscalità e dell'economia, il personale di questi ultimi» (art. 1, comma 2, d.m. 28 settembre 2000, n. 301): il che, unitamente al fatto che la disciplina in esame deve ricondursi, come si è chiarito, alla materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., rende evidente come ad un organismo statale, quale è la Scuola superiore dell'economia e delle finanze, non possa inibirsi di curare autonomamente l'attività di «supporto formativo e scientifico» prevista dalla norma *de qua*.

Altrettanto evidente è che tale attività ben potrà essere svolta anche dalle Regioni nei corsi di formazione da esse organizzati e che sarebbe auspicabile una “leale collaborazione” tra la Scuola superiore e le iniziative regionali; collaborazione, viceversa, necessaria quando dal «supporto formativo e scientifico» offerto genericamente al “*made in Italy*” si dovesse passare a quello rivolto a specifici prodotti, in relazione ai quali non potrebbe prescindersi dal coinvolgimento delle Regioni di origine di tali prodotti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle questioni sollevate, relativamente ad altre disposizioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), dal ricorso in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 61 e 63, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), sollevata, in riferimento all'art. 117, commi terzo e sesto, della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 maggio 2005.

F.to:

Fernanda CONTRI, Presidente

Romano VACCARELLA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 maggio 2005.

LA CORTE COSTITUZIONALE DICHIARA ILLEGITTIMA UNA NORMA DELLA REGIONE TOSCANA IN ORDINE AL RECLUTAMENTO DI PERSONALE DA PARTE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

NUMERO SCHEDA: 5824

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO:

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 24/01/2005

NUM. ATTO: 26

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

Il Governo, con ricorso depositato in data 17 ottobre 2004, solleva questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Toscana 4 agosto 2003, n. 42 (Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 – Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), che aggiungono, rispettivamente, gli artt. 22-*bis* e 22-*ter*, commi 1, 2 e 3, nella legge regionale n. 32 del 2002.

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

Si precisa inoltre nel ricorso che, quand'anche si vertesse in tema di potestà concorrente, la norma risulterebbe parimenti illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla previsione di cui all'art. 2, comma 1, lettera *i*), del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, che, nel conferire alle Regioni le funzioni in materia di mercato del lavoro, ha escluso espressamente avviamento e selezione riguardanti le amministrazioni centrali dello Stato e gli uffici centrali degli enti pubblici, così esprimendo un principio fondamentale.

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 26 del 24 gennaio 2005, dichiara costituzionalmente illegittimo l'art. 2 della legge della Regione Toscana in quanto l'art. 22-*ter*, (introdotto dall'impugnato art.2) incide direttamente sui modi del reclutamento e, mediante il regolamento, sui contenuti e sugli effetti di tale

reclutamento in relazione al personale delle pubbliche amministrazioni, ivi comprese le sedi centrali e gli uffici periferici di amministrazioni ed enti pubblici a carattere nazionale, violando l'art. 117 2° comma lettera g) Cost. Per effetto di tale dichiarazione di illegittimità costituzionale la Consulta dichiara poi inammissibile la censura proposta contro l'art. 1 della legge stessa, in quanto, non essendo oggetto di autonome censure, viene meno l'interesse a ricorrere.

Si riporta il testo della sentenza.

Si segnala un breve commento alla sentenza, a cura di Tania Groppi, sulla rivista "D & G - diritto e giustizia", n. 18 del 7 maggio 2005, pag. 92, consultabile presso il settore Studi e documentazione legislativi.

SENTENZA N. 26
ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Toscana 4 agosto 2003, n. 42 (Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 – Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 10 ottobre 2003, depositato in cancelleria il 17 successivo ed iscritto al n. 71 del registro dei ricorsi 2003.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 16 novembre 2004 il Giudice relatore Francesco Amirante;

uditi l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Toscana 4 agosto 2003, n. 42 (Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 – Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), pubblicata il 13 agosto 2003, che aggiungono, rispettivamente, gli artt. 22-*bis* e 22-*ter*, commi 1, 2 e 3, nella legge regionale n. 32 del 2002.

Sottolinea il ricorrente che il citato art. 22-*ter* – introdotto dall'impugnato art. 2 – nel disciplinare, al comma 1, il reclutamento del personale, indica tra i destinatari anche «le sedi centrali e gli uffici periferici di amministrazione ed enti pubblici a carattere nazionale o pluriregionale presenti nel territorio regionale». Poiché l'ordinamento e l'organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali è materia assegnata alla legislazione esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera *g*, Cost.), la norma sarebbe palesemente illegittima.

Inoltre, quand'anche si vertesse in tema di potestà concorrente, la norma risulterebbe parimenti illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla previsione di cui all'art. 2, comma 1, lettera *i*), del decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, che, nel conferire alle Regioni le funzioni in materia di mercato del lavoro, ha escluso espressamente avviamento e selezione riguardanti le amministrazioni centrali dello Stato e gli uffici centrali degli enti pubblici, così esprimendo un principio fondamentale.

Sarebbero altresì illegittimi, secondo il ricorrente, anche il secondo ed il terzo comma dell'art. 2 (*recte*: i commi 1 e 2 dello stesso art. 22-*ter*): l'uno, nel disciplinare la richiesta di avviamento a selezione, richiama le amministrazioni di cui al primo comma, mentre l'altro prevede un regolamento che, in quanto destinato alla attuazione della disciplina legislativa anche nella materia di legislazione esclusiva statale, violerebbe l'art. 117, sesto comma, della Costituzione.

Risulterebbe infine in contrasto con l'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto lesiva della riserva statale del potere regolamentare in una materia di potestà legislativa esclusiva, anche la norma di cui all'art. 22-*bis* – introdotto dall'art. 1 della legge regionale n. 42 del

2003 – secondo cui un regolamento regionale dovrà attuare la legge nell'intera sua sfera normativa e quindi anche quando siano interessati enti nazionali.

Osserva poi il ricorrente, in una memoria depositata nell'imminenza dell'udienza, come tra le pubbliche amministrazioni individuate nell'art. l, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, siano comprese le amministrazioni dello Stato, ivi inclusi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Dal mancato accoglimento del ricorso conseguirebbe che l'organizzazione degli enti pubblici nazionali e le modalità di accesso al rapporto di impiego potrebbero essere diverse da Regione a Regione per cui gli interessati, pur essendo unico l'ente pubblico, incontrerebbero discipline diverse in ragione della collocazione territoriale degli uffici a cui dovrebbero accedere (in violazione dell'art. 3 della Costituzione). Né, infine, si potrebbe pensare ad un effetto non voluto, prodotto dalla tecnica redazionale della norma, poiché la Regione, pur essendo intervenuta nel frattempo sulla legge (legge regionale 24 dicembre 2003, n. 65), ha modificato 1'art. 22-*bis*, lasciando immutato 1'art. 22-*ter*, così dimostrando che quest'ultima norma non sarebbe il frutto di una svista.

2.— Si è costituita la Regione Toscana chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile o infondata. Tali conclusioni sono state confermate anche in una memoria presentata nell'imminenza dell'udienza, in cui si contesta la riconducibilità della materia alla sfera di competenza statale relativa all'ordinamento ed all'organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali, sostenendosi, viceversa, che le norme impugnate rientrano nella disciplina del mercato del lavoro, ed in particolare nell'organizzazione del collocamento e delle politiche attive del lavoro, così inserendosi nell'ambito materiale "tutela e sicurezza del lavoro", assegnata alla potestà legislativa concorrente dal novellato art. 117, terzo comma, Cost., che non consentirebbe di distinguere tra mercato del lavoro nazionale e mercato regionale. Esse costituirebbero attuazione della previsione regolamentare contenuta nell'art. 1, comma 2, del d.P.R. 7 luglio 2000, n. 442 (che prevede, tra l'altro, la disciplina dei criteri organizzativi concernenti le procedure di avviamento a selezione presso le pubbliche amministrazioni).

Inoltre, poiché fin dal decentramento amministrativo le Regioni si sono viste riconoscere le competenze per gli interventi sul mercato del lavoro ed hanno esercitato funzioni promozionali a favore dell'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, dell'orientamento, dell'inserimento al lavoro e degli incentivi alle assunzioni, non sarebbe ora consentito circoscrivere tali competenze entro ambiti più limitati.

Né, del resto, il mancato esercizio del potere regolamentare di cui al citato art. 1, comma 2, del d.P.R. n. 442 del 2000 da parte dello Stato potrebbe vincolare *sine die* l'esercizio del potere legislativo delle Regioni, in attesa della determinazione dei principî fondamentali.

Infine, il richiamo dell'Avvocatura dello Stato all'art. 2, comma 1, lettera *i*), del d.lgs. n. 469 del 1997 confermerebbe la tesi difensiva dell'estraneità della materia al tema dell'organizzazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali: altrimenti la riserva contenuta in detta norma non avrebbe riguardato i soli uffici centrali delle amministrazioni statali, ma anche gli uffici periferici. Del resto anche l'art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 espressamente prevede il principio del decentramento delle procedure di reclutamento.

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Toscana 4 agosto 2003, n. 42 (Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 – Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), i quali inseriscono gli artt. 22-*bis* e 22-*ter* nella legge della Regione Toscana n. 32 del 2002.

Il ricorrente si duole che l'art. 22-*ter* – nel disciplinare, rinviando anche ad un regolamento previsto dall'articolo 22-*bis*, il reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni per le qualifiche ed i profili per i quali sia richiesta la sola scuola dell'obbligo facendo riferimento, per identificare le pubbliche amministrazioni, all'elencazione contenuta nel comma 2 dell'art. 1 del decreto legislativo 30

marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) – abbia espressamente ricompreso tra queste le amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali esistenti nel territorio regionale.

Secondo il ricorrente la Regione Toscana avrebbe in tal modo leso le competenze esclusive dello Stato in materia di ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato stesso e degli enti pubblici nazionali.

In subordine il Presidente del Consiglio dei ministri assume che, quand'anche le norme censurate rientrassero in materia di competenza concorrente, sussisterebbe comunque la lesione delle attribuzioni statali perché la legge regionale non si sarebbe limitata a dettare norme di dettaglio, ma avrebbe determinato principi fondamentali.

2.— Si rileva, in via preliminare, che nelle conclusioni del ricorso si chiede la caducazione per illegittimità costituzionale degli articoli censurati nella loro totalità, articoli che, come si è detto, hanno una sfera soggettiva di applicazione molto vasta che include tutte le pubbliche amministrazioni.

Tuttavia, poiché gli atti devono essere interpretati nel loro complesso e quindi le conclusioni vanno considerate alla luce della ragione addotta, l'evocazione da parte del ricorrente di un parametro costituzionale – art. 117, comma secondo, lettera *g*), Cost. – che riguarda soltanto le amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici nazionali induce a ritenere che il ricorrente abbia chiesto la dichiarazione di illegittimità delle norme in oggetto in quanto applicabili appunto alle amministrazioni ed agli enti suindicati.

Tutto ciò anche per quanto concerne la domanda subordinata, dal momento che il ricorrente, evocando il parametro costituito dall'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., ha di mira pur sempre le norme in quanto includenti nel loro campo di applicazione i soggetti indicati.

Lo scrutinio e la decisione della Corte trovano quindi precisi limiti nei termini reali in cui il ricorso, al di là della suo tenore letterale, è stato proposto.

3.— La questione, precisata nel modo che si è detto, è fondata.

Questa Corte ha già affermato che per individuare i contenuti delle "materie" elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 Cost., come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, utili elementi possono trarsi anche dalla normativa precedente la modifica stessa, considerata nelle sue sistemazioni e nelle sue valutazioni (cfr. sentenze n. 9 del 2004 e n. 324 del 2003).

Occorre allora richiamare anzitutto le norme, contenute nell'art. 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56 e nell'art. 1, comma 2, del d.P.R. n. 442 del 2000, che già in precedenza riservavano alla pubblica amministrazione il reclutamento del proprio personale disciplinando il relativo avviamento a selezione. Restringendo l'indagine ai dati meno risalenti, la disciplina del reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni è oggetto dell'art. 35 del d.lgs. n. 165 del 2001, il cui comma 1, lettera *b*), riguarda proprio il personale per il quale «è richiesto il solo requisito della scuola dell'obbligo».

D'altra parte, per quanto concerne il più recente complesso normativo costituito dalla legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro) e dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), contenente anche la disciplina dei servizi per l'impiego ed in particolare del collocamento, espressamente ne è esclusa l'applicabilità al personale delle pubbliche amministrazioni, salvo il caso di esplicito richiamo (v. art. 6 della legge n. 30 del 2003). La formazione dei rapporti di lavoro con le pubbliche amministrazioni costituisce quindi – come regola generale – oggetto di disciplina autonoma, rispetto alle norme dei suindicati provvedimenti legislativi.

L'art. 22-*ter*, oggetto delle doglianze logicamente prioritarie del ricorrente, non si limita ad adeguare la disciplina del testo unico regionale alle più recenti previsioni ed in particolare a quelle relative agli elenchi anagrafici, sostitutivi delle liste di collocamento, ed all'efficacia di autorizzazione dell'atto di avviamento, né regola soltanto la fase dell'incontro tra domanda ed offerta. Essa incide direttamente sui modi del reclutamento e, mediante il regolamento, sui contenuti e sugli effetti di tale reclutamento in relazione al personale delle pubbliche amministrazioni, ivi comprese – 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.

Si deve, pertanto, ritenere che la norma impugnata incida sulla organizzazione amministrativa delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali.

Né vale osservare che la disposizione regionale non si discosta dal contenuto dell'art. 35, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 165 del 2001, perché la novazione della fonte con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale costituisce causa di illegittimità della norma.

In aderenza ai termini in cui la questione è stata posta dal ricorrente, come sopra precisati, deve essere dunque dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Toscana n. 42 del 2003, che inserisce l'art. 22-*ter* nella legge della Regione Toscana n. 32 del 2002, nella parte in cui include tra i destinatari suoi e del regolamento previsto dall'art. 22-*bis* le amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali esistenti nel territorio regionale.

Per effetto di tale dichiarazione di illegittimità costituzionale risulta inammissibile la censura proposta contro l'art. 1 della legge della Regione Toscana n. 42 del 2003, in quanto, non essendo oggetto di autonome censure, viene meno l'interesse a ricorrere.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

a) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Toscana 4 agosto 2003, n. 42 (Modifiche alla legge regionale 26 luglio 2002, n. 32 – Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), che inserisce l'art. 22-*ter*, commi 1, 2 e 3, nella legge regionale n. 32 del 2002, nella parte in cui include tra i destinatari suoi e del regolamento previsto dall'art. 22-*bis* le amministrazioni statali e gli enti pubblici nazionali esistenti nel territorio regionale;

b) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Toscana n. 42 del 2003, sollevata, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera *g*), terzo e sesto, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2005.

Valerio ONIDA, Presidente

Francesco AMIRANTE, Redattore

Depositata in Cancelleria il 24 gennaio 2005.

Non ledono le attribuzioni legislative regionali né l'autonomia delle disposizioni scolastiche le disposizioni dell'art. 35 della legge finanziaria 2003 sui criteri per la definizione delle dotazioni organiche dei collaboratori scolastici e sulle modalità di riconduzione dell'orario di insegnamento a quello obbligatorio di servizio dei docenti

NUMERO SCHEDA: 6250

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

SOTTOCLASSIFICAZIONE:

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: art. 35 della l. 289/2002

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 27/01/2005

NUM. ATTO: 37

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

5893

Con sentenza n. 37 del 27 gennaio 2005, la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate con ricorso dalla Regione Emi.lia-Romagna in relazione ai commi 1 e 2 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato-legge finanziaria 2003).

Il comma 2 dell'art. 35 della l. 289/2002, il quale prevede che un decreto ministeriale fissi i criteri e i parametri per la definizione della dotazioni organiche dei collaboratori scolastici, in modo da conseguire nel trennio 2003-2005 una riduzione complessiva del 6 per cento della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2002-2003, violerebbe l'art. 117, comma terzo, della Costituzione (che assegna la materia "istruzione" alla potestà concorrente) in quanto comporterebbe una riduzione dell'organico a prescindere da qualunque criterio di correlazione con la necessità della formazione scolastica, in relazione al numero degli studenti. Si tratterebbe di una scelta assunta dallo Stato "in astratto", quale pura misura di risparmio.

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

Il comma 1 dell'art. 35 della l. 289/2002, il quale disciplina le modalità di riconduzione dell'orario di insegnamento a quello obbligatorio di servizio dei docenti, prevedendo la riconduzione a 18 ore settimanali di

cattedre costituite con orario inferiore all'orario obbligatorio d'insegnamento fissato dai contratti collettivi, non lascerebbe, ad avviso della ricorrente, alcuno spazio alla potestà concorrente della regione nel determinare il livello del servizio scolastico, nè all'autonomia delle istituzioni scolastiche.

La Corte ritiene che la norma impugnata si limiti ad enunciare un principio al quale le istituzioni scolastiche devono attenersi senza che vi sia alcuna lesione né delle attribuzioni legislative regionali né dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Infine la Corte ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dell'art. 35 della l. 289/2002 in riferimento agli articoli 3 e 97 della costituzione per difetto di interesse all'impugnativa ed inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35 nel suo complesso, in riferimento all'art. 117, 3 comma Cost., in quanto nel ricorso sono del tutto omesse le ragioni per le quali le disposizioni contenute nell'art. 35, singolarmente considerate, determinerebbero una lesione delle attribuzioni regionali.

Si allega il testo della sentenza.

SENTENZA N. 37
ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 35 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), promosso con ricorso della Regione Emilia-Romagna, notificato il 1° marzo 2003, depositato il 7 successivo ed iscritto al n. 25 del registro ricorsi 2003.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 16 novembre 2004 il Giudice relatore Carlo Mezzanotte;

uditi gli avvocati Franco Mastragostino e Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna, e l'avvocato dello Stato Giancarlo Mandò per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 1° marzo 2003 e depositato il successivo 7 marzo, la Regione Emilia-Romagna ha proposto questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003), impugnando, in particolare, anche l'art. 35, rubricato "Misure di razionalizzazione in materia di organizzazione scolastica".

La Regione, dopo aver sostenuto che la norma denunciata sarebbe illegittima «nel suo complesso», in quanto non si limiterebbe a dettare principî fondamentali nella materia dell'istruzione, attribuita alla competenza concorrente di Stato e Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.), svolge più specifiche censure d'incostituzionalità avverso i commi 2 ed 1 del medesimo art. 35.

Quanto al comma 2, esso dispone che, «con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono fissati i criteri e i parametri per la definizione delle dotazioni organiche dei collaboratori scolastici in modo da conseguire nel triennio 2003-2005 una riduzione complessiva del 6 per cento della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2002-2003»; altresì precisando che «per ciascuno degli anni considerati, detta riduzione non deve essere inferiore al 2 per cento».

Ad avviso della ricorrente, la disposizione violerebbe gli artt. 117, terzo comma, 3 e 97 Cost., giacché verrebbe a determinare una riduzione dell'organico dei collaboratori scolastici «a prescindere da qualunque criterio di correlazione con la necessità della formazione scolastica, in relazione al numero degli studenti», che, secondo la ricorrente, sarebbe peraltro aumentato. In definitiva, la scelta operata dallo Stato con la disposizione denunciata sarebbe stata assunta "in astratto", quale pura misura di risparmio, «senza

un collegamento con le necessità razionalmente accertate», non potendo sostenersi, peraltro, che la "riduzione del personale" costituisca, in quanto tale, "un principio della legislazione scolastica".

È poi censurato il comma 1, il quale stabilisce che, fermo restando quanto previsto dall'articolo 22 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, e segnatamente dal comma 4, «le cattedre costituite con orario inferiore all'orario obbligatorio d'insegnamento dei docenti, definito dal contratto collettivo nazionale di lavoro, sono ricondotte a 18 ore settimanali, anche mediante l'individuazione di moduli organizzativi diversi da quelli previsti dai decreti costitutivi delle cattedre, salvaguardando l'unitarietà d'insegnamento di ciascuna disciplina e con particolare attenzione alle aree delle zone montane e delle isole minori». La medesima disposizione precisa che, in sede di prima attuazione e fino all'entrata in vigore delle norme di riforma in materia di istruzione e formazione, essa «trova applicazione ove, nelle singole istituzioni scolastiche, non vengano a determinarsi situazioni di soprannumerarietà, escluse quelle derivanti dall'utilizzazione, per il completamento fino a 18 ore settimanali di insegnamento, di frazioni di orario già comprese in cattedre costituite fra più scuole».

Anche tale norma contrasterebbe – secondo la Regione ricorrente – con i parametri sopra indicati (artt. 117, terzo comma, 3 e 97 Cost.), soffrendo «della stessa complessiva irrazionalità» del comma 2, pure denunciato.

Inoltre, il comma 1 non lascerebbe «alcuno spazio alla potestà concorrente della Regione nel determinare il livello del servizio scolastico, né all'autonomia stessa delle istituzioni scolastiche».

2. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata infondata.

Ad avviso della difesa erariale, le misure di razionalizzazione in materia di organizzazione scolastica, di cui all'impugnato art. 35 della legge n. 289 del 2002, non inciderebbero sulle competenze regionali, in quanto attinenti all'ordinamento e all'organizzazione amministrativa dello Stato.

In particolare, la prevista riduzione graduale delle dotazioni dei collaboratori scolastici non contrasterebbe con i principî di ragionevolezza e buona amministrazione, giacché si tratterebbe di misura di razionalizzazione dell'organizzazione, da attuare secondo criteri e parametri da fissare, che si inserisce ragionevolmente nel quadro «del necessario e coordinato contenimento della spesa pubblica».

3. — In prossimità dell'udienza hanno depositato memorie illustrative entrambe le parti.

3.1. — La Regione Emilia-Romagna, nell'insistere per l'incostituzionalità dell'art. 35 della legge n. 289 del 2002, rammenta che, come precisato dalla sentenza n. 13 del 2004 di questa Corte, il compito dello Stato nella materia dell'istruzione è soltanto quello di fissare i principî entro i quali può operare la legislazione regionale. Non vi sarebbe, dunque, spazio alcuno per un «potere ministeriale di fissare in via amministrativa i criteri e i parametri delle dotazioni organiche dei collaboratori scolastici». Del resto, la norma denunciata neppure prevede una qualche forma di collaborazione con le Regioni, negando in tal modo la «necessità di adeguare le dotazioni organiche agli obiettivi formativi e alle esigenze di servizio che sono nella cura delle Regioni stesse».

Ad avviso della ricorrente, la disposizione censurata, «se ambientata nella materia istruzione», sarebbe, pertanto, incompatibile con il nuovo art. 117, terzo comma, Cost.; né, comunque, potrebbe giustificarsi anche nel caso in cui la si volesse collocare «nell'ambito delle misure di razionalizzazione della spesa pubblica», non potendo lo Stato assumere tale profilo al fine di operare unilateralmente «ogni tipo di incursione […] in materia di competenza regionale».

La Regione osserva inoltre che, là dove lo Stato agisca nel perseguimento di un interesse unitario, utilizzando le cosiddette competenze trasversali, è necessario che il suo intervento «non sia unilaterale e compressivo degli interessi» regionali, pena l'irrimediabile lesione dei principî di leale collaborazione e di proporzionalità. E sarebbe «proprio questo il caso della norma impugnata», la quale prevede un taglio generalizzato delle dotazioni organiche, «senza alcuna flessibilità e aderenza rispetto alle situazioni concrete», in base unicamente ad esigenze astratte di riduzione della spesa e non considerando le «esigenze del servizio pubblico educativo». In tal senso, rileva la ricorrente, proprio nella Regione Emilia-Romagna si registrerebbe, nel periodo 2002-2004

(secondo i dati dell'Ufficio scolastico regionale), un aumento della popolazione scolastica e tale incremento riguarderebbe segnatamente le fasce «particolarmente bisognose di sostegno didattico» (portatori di handicap): ciò a fronte di una progressiva riduzione degli organici nello stesso periodo. Sarebbe, quindi, evidente «la scarsa razionalità di un sistema calibrato unicamente su esigenze di puro risparmio, in una materia comunque rimessa alla concorrente competenza legislativa regionale».

3.2. — Il Presidente del Consiglio dei ministri deduce anzitutto l'inammissibilità della questione sollevata in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., in quanto parametri che non sarebbero evocabili dalla Regione nel giudizio in via principale, giacché la loro ipotizzata lesione non si tradurrebbe comunque in una compressione dell'autonomia regionale. Secondo l'Avvocatura dello Stato, la questione sarebbe inammissibile anche là dove viene ipotizzata la lesione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, non potendo la Regione dolersi di ciò. Inoltre, nella memoria si sostiene che l'impugnazione dell'art. 35 nel suo complesso è priva di puntuale motivazione e lo scrutinio della Corte dovrebbe quindi essere circoscritto soltanto alle censure specifiche dei commi 1 e 2 e non riguardare le «altre ed eterogenee disposizioni contenute nei successivi commi» del medesimo articolo.

Quanto alla denuncia del comma 1, ad avviso della difesa erariale la disposizione enuncerebbe un principio fondamentale della materia dell'istruzione, giacché riguarderebbe la «uniforme conformazione dell'orario di insegnamento di ogni cattedra, per tutte le scuole dell'intero territorio nazionale». Né potrebbe sostenersi che la norma incida sulla potestà legislativa concorrente delle Regioni «di determinare il livello del servizio scolastico», il quale sarebbe «del tutto indifferente» alla disposta riconduzione dell'orario di cattedra all'orario di lavoro degli insegnanti, quale previsione destinata ad operare nel rispetto dell'art. 22 della legge n. 448 del 2001.

In relazione al comma 2, l'Avvocatura premette che la programmata contrazione degli organici dei collaboratori scolastici non si tradurrebbe «nella diretta ed automatica riduzione del personale effettivamente ed attualmente addetto al servizio». Né, del resto, sarebbe contestabile che la legge statale, in coerenza ad esigenze di razionalizzazione di specifici settori «anche con riguardo al processo di trasferimento di funzioni e di risorse alle Regioni», nonché per esigenze di contenimento della spesa pubblica, possa prevedere una graduale riduzione delle dotazioni organiche di propri dipendenti, rientrando ciò nella competenza esclusiva in materia di ordinamento e di organizzazione amministrativa dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.). Sicché, non potrebbe neppure contestarsi la legittimità della disposizione denunciata là dove rimette ad un decreto interministeriale l'individuazione dei criteri generali per definire le dotazioni dei collaboratori scolastici, nel rispetto dei limiti quantitativi di legge, giacché essa non pregiudicherebbe la sfera di autonomia regionale, nel rispetto di quella delle istituzioni scolastiche, «nell'assumere, nell'ambito della programmazione delle rete scolastica e della gestione del servizio scolastico, i conseguenti interventi coerenti con le specifiche realtà locali».

Considerato in diritto

1. — La Regione Emilia-Romagna ha proposto questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003).

Viene qui trattata, distintamente rispetto alle altre questioni prospettate con il medesimo ricorso e riservate a separate decisioni, l'impugnazione relativa all'art. 35, che reca disposizioni in materia di organizzazione scolastica.

2. — La prima denuncia riguarda l'art. 35 "nel suo complesso", in quanto non si limiterebbe a dettare principî fondamentali nella materia dell'istruzione, attribuita alla competenza concorrente di Stato e Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.).

È poi censurato il comma 2 del medesimo art. 35, il quale prevede che «con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono fissati i criteri e i parametri per la definizione delle dotazioni organiche dei collaboratori scolastici in modo da conseguire nel triennio 2003-2005 una riduzione complessiva del 6 per cento della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2002-2003. Per ciascuno degli anni considerati, detta riduzione non deve essere inferiore al 2 per cento».

La norma contrasterebbe, ad avviso della Regione, con gli artt. 117, terzo comma, 3 e 97 Cost., giacché la riduzione dell'organico dei collaboratori scolastici avverrebbe «a prescindere da qualunque criterio di correlazione con la necessità della formazione scolastica, in relazione al numero degli studenti». Lungi dal potersi sostenere che la riduzione del personale costituisca, in quanto tale, "un principio della legislazione scolastica", la disposizione denunciata porrebbe, quindi, soltanto un'astratta misura di risparmio, sganciata dalle "necessità razionalmente accertate".

La ricorrente denuncia, infine, il comma 1 dell'art. 35, il quale stabilisce che, «fermo restando quanto previsto dall'articolo 22 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, ed in particolare dal comma 4, le cattedre costituite con orario inferiore all'orario obbligatorio d'insegnamento dei docenti, definito dal contratto collettivo nazionale di lavoro, sono ricondotte a 18 ore settimanali, anche mediante l'individuazione di moduli organizzativi diversi da quelli previsti dai decreti costitutivi delle cattedre, salvaguardando l'unitarietà d'insegnamento di ciascuna disciplina e con particolare attenzione alle aree delle zone montane e delle isole minori. In sede di prima attuazione e fino all'entrata in vigore delle norme di riforma in materia di istruzione e formazione, il disposto di cui al presente comma trova applicazione ove, nelle singole istituzioni scolastiche, non vengano a determinarsi situazioni di soprannumerarietà, escluse quelle derivanti dall'utilizzazione, per il completamento fino a 18 ore settimanali di insegnamento, di frazioni di orario già comprese in cattedre costituite fra più scuole».

La norma, ad avviso della Regione, sarebbe irrazionale al pari del censurato comma 1; peraltro, essa non lascerebbe «alcuno spazio alla potestà concorrente della Regione nel determinare il livello del servizio scolastico, né all'autonomia stessa delle istituzioni scolastiche». Anche tale disposizione violerebbe, dunque, gli artt. 117, terzo comma, 3 e 97 Cost.

3. — Le questioni sono in parte inammissibili e in parte infondate.

La ricorrente denuncia, anzitutto, l'art. 35 della legge n. 289 del 2002 "nel suo complesso".

L'articolo così impugnato si compone, invero, di ben 9 commi, che toccano ambiti diversi di disciplina. La regolamentazione varia dall'orario scolastico (comma 1) agli organici dei collaboratori scolastici e alle relative mansioni (commi 2 e 3); dai compiti di istituto del personale amministrativo tecnico e ausiliario (ATA) (comma 4) all'inidoneità al servizio dei docenti e dello stesso personale ATA (commi 5 e 6); ed ancora, dall'integrazione scolastica dei soggetti portatori di handicap (comma 7) all'incremento delle risorse per la valorizzazione del personale docente e, infine, all'affidamento in appalto dei servizi di pulizia da parte delle istituzioni scolastiche (commi da 7 a 9).

Si tratta, dunque, di norme eterogenee: alcune di esse direttamente concernono lo status del personale scolastico, altre l'organizzazione scolastica, altre ancora investono il profilo dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Dinanzi a un siffatto quadro normativo, la ricorrente si limita a sostenere, senza null'altro aggiungere, che l'intero articolo non conterrebbe principî fondamentali della legislazione statale nella materia dell'istruzione. Ma una tale censura non raggiunge il livello di specificità che si richiede ai fini di uno scrutinio di merito, giacché nel ricorso sono del tutto omesse le ragioni per cui le disposizioni contenute nell'art. 35, singolarmente considerate, determinerebbero una lesione delle attribuzioni regionali.

Sicché, alla luce della giurisprudenza di questa Corte (tra le altre, sentenza n. 303 del 2003), la questione così formulata deve essere dichiarata inammissibile.

4. — La prima delle censure specifiche proposte dalla ricorrente investe, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, 3 e 97 Cost., il comma 2 dell'art. 35, il quale stabilisce che, con decreto ministeriale, vengano fissati i criteri e i parametri per la definizione delle dotazioni organiche dei collaboratori scolastici in modo da conseguire nel triennio 2003-2005 una riduzione complessiva del 6 per cento della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2002-2003.

Giova premettere che i collaboratori scolastici rientrano nell'ambito del personale cosiddetto ATA e cioè amministrativo, tecnico e ausiliario. Il ruolo di tale personale è stato unificato in base al d.P.R. 31 maggio 1974, n. 420. Si trattava, in buona parte, di dipendenti dello Stato, inseriti in ruoli provinciali gestiti dall'ufficio scolastico provinciale, ad eccezione di una quota soltanto di

personale: quello di segreteria negli istituti magistrali e quello subalterno nelle scuole elementari, dipendente dai Comuni, nonché il personale di segreteria amministrativa e di servizio degli istituti tecnici e dei licei scientifici, dipendente dalle Province.

Tuttavia, in base all'art. 8 della legge 3 maggio 1999, n. 124, tutto il personale amministrativo, tecnico ed ausiliario in forza agli enti locali è stato trasferito alle dipendenze dello Stato e sono state abrogate le norme che prevedevano la fornitura di detto personale da parte dei Comuni e delle Province.

Attualmente, dunque, tutto 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.

È infondata, pertanto, la censura che evoca il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.

Una volta esclusa la violazione della competenza legislativa della Regione, ne consegue, altresì, l'inammissibilità, per difetto di interesse all'impugnativa, dei motivi di censura che fanno leva sui parametri degli artt. 3 e 97 Cost. (da ultimo, sentenze n. 287 e n. 4 del 2004).

5. — Il comma 1 dell'art. 35, anch'esso denunciato per contrasto con gli artt. 117, terzo comma, 3 e 97 Cost., disciplina le modalità di riconduzione dell'orario di insegnamento a quello obbligatorio di servizio dei docenti. La Regione si duole che la disposizione, al pari del già esaminato comma 2, sia irrazionale in quanto volta a contenere la spesa pubblica senza badare alle esigenze del servizio scolastico; essa, peraltro, non lascerebbe alcuno spazio alla potestà legislativa concorrente delle Regioni e all'autonomia delle istituzioni scolastiche.

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.

Infondata è dunque la censura che evoca il contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., mentre inammissibili sono quelle che fanno riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., giacché la disposizione non incide sulle competenze attribuite dalla Costituzione alle Regioni stesse.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservate a separate decisioni le restanti questioni di legittimità costituzionale della legge 27 dicembre 2002, n. 289, sollevate dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, commi da 3 a 9, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dei commi 1 e 2 del medesimo art. 35 della legge n. 289 del 2002, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dello stesso art. 35 della legge n. 289 del 2002, sollevate, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2005.

Valerio ONIDA, Presidente

Carlo MEZZANOTTE, Redattore

Depositata in Cancelleria il 27 gennaio 2005.

ORDINAMENTO CIVILE E PENALE (art. 117, comma 2, lett. l)

LA CORTE COSTITUZIONALE RESPINGE GRAN PARTE DELLE Q.L.C. SOLLEVATE DALLE REGIONI IN ORDINE ALLA LEGGE BIAGI

NUMERO SCHEDA: 5858

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: D.LGS. 276/03

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 28/01/2005

NUM. ATTO: 50

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

5784

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 50 del 28 gennaio 2005 interviene su sollecitazione di alcune Regioni (Marche, Toscana, Emilia Romagna e Basilicata) e della provincia Autonoma di Trento che, con separati ricorsi, avevano sollevato questione di legittimità costituzionale in ordine a numerose disposizioni della legge delega n. 30 del 14 febbraio 2003 e del successivo d. lgs. N. 276 del 10 settembre 2003 in relazione principalmente agli artt. 76, 117 e 118 Cost.

La maggior parte delle censure è stata respinta sulla base del rilievo che la disciplina intersoggettiva di qualsiasi rapporto di lavoro è di competenza esclusiva statale, in quanto rientra nella materia “ordinamento civile”.

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

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

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

Analoghe considerazioni per le disposizioni in materia di gestione dei flussi di entrata dei lavoratori extra-comunitari che rientrano nella materia “immigrazione”.

Rientra invece tra le materie di legislazione concorrente la disciplina dei servizi per l'impiego e del collocamento, in quanto attinente alla "tutela e sicurezza del lavoro". Ciononostante non viola alcun principio costituzionale la disposizione che mantiene in capo alle Province le funzioni amministrative in materia di collocamento, da interpretarsi però nel senso che tale mantenimento è volto a garantire la continuità dei servizi fino a diversa possibile disciplina regionale.

Anche le disposizioni in materia di autorizzazione e accreditamento delle Agenzie per il lavoro sfuggono alle numerose censure di incostituzionalità.

Neppure le norme in materia di contratti di lavoro con contenuto formativo (inserimento e apprendistato) ledono le competenze regionali. Se è vero che le Regioni hanno competenza esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale, è altrettanto vero che la formazione in azienda rientra invece nel sinallagma contrattuale e quindi nelle competenze dello Stato in materia di ordinamento civile.

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

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

La seconda norma dichiarata incostituzionale prevede la possibilità di tirocini nelle aziende per studenti durante le vacanze estive, con fini orientativi e di addestramento pratico, della durata massima di tre mesi, con possibilità di erogare al tirocinante borse lavoro dell'importo massimo di 600 euro.

La Consulta, accogliendo sul punto il ricorso delle Regioni Emilia Romagna, Toscana e Marche, ha ritenuto che tale disciplina, proprio in quanto non pone in essere un rapporto di lavoro e neppure è preordinata in via immediata ad eventuali assunzioni, attiene a pieno titolo alla formazione professionale, materia riservata alla competenza esclusiva delle Regioni.

Si riporta il testo della sentenza in esame.

Si segnala un commento alla sentenza sulla rivista "D & G diritto e giustizia", n. 21 del 28 maggio 2005, pp. 96-98, a cura di Tania Groppi, consultabile presso il settore Studi e documentazione legislativi.

SENTENZA N. 50
ANNO 2005

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, lettere a), b), c), d), e), f), h), l), m) e o); 2, comma 1; 3, comma 1, lettere a), b) e c); 5, comma 1, lettere e) e f); 7 e 8, commi 1, 2, lettere a), f) e g), e 3 della legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro) e degli artt. 2, comma 1, lettera e); 3, comma 2; 4; 5; 6; 12, commi 3 e 5;

13, commi 1 e 6; 14, commi 1 e 2; 22, comma 6; da 47 a 60 e da 70 a 74 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), promossi con due ricorsi della Regione Marche, due ricorsi della Regione Toscana, due ricorsi della Regione Emilia-Romagna, due ricorsi della Provincia autonoma di Trento e un ricorso della Regione Basilicata notificati il 23, il 26 e il 28 aprile, il 5, il 4 e il 9 dicembre 2003, depositati in cancelleria il 30 aprile, il 2 e il 7 maggio, l'11 e il 16 dicembre successivi ed iscritti ai nn. 41, 42, 43, 44, 45, 92, 93, 94 e 95 del registro ricorsi 2003.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 12 ottobre 2004 il Giudice relatore Francesco Amirante;

uditi gli avvocati Stefano Grassi per la Regione Marche, Lucia Bora e Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna e per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Gian Paolo Polizzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.— Con separati ricorsi notificati in data 23, 26 e 28 aprile 2003 (iscritti ai numeri 41, 42, 43, 44 e 45 del registro ricorsi del 2003) le Regioni Marche, Toscana, Emilia-Romagna e Basilicata, nonché la Provincia autonoma di Trento, hanno sollevato questione di legittimità costituzionale – in riferimento agli artt. 24, 76, 117 e 118 Cost., all'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, agli artt. 8, numero 29), e 9, numeri 2), 4) e 5) dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, e a diverse norme di attuazione dello statuto medesimo – di numerose parti della legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro).

I ricorsi investono, specificamente, l'art. 1, comma 1 e comma 2, lettere a), b), c), d), e), f), h), l), m), o), l'art. 2, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), g), h), i), l'art. 3, comma 1, lettere a), b), c), l'art. 5, comma 1, lettere e) e f), l'art. 7 e l'art. 8, comma 1, comma 2, lettere a), f) e g) e comma 3 della legge citata.

Le Regioni e la Provincia autonoma ricorrenti, prima di procedere ad un'analitica disamina degli specifici motivi di censura, muovono nei confronti della normativa impugnata alcune osservazioni critiche di portata generale.

In primo luogo, la legge n. 30 del 2003 violerebbe l'art. 76 Cost. in quanto utilizza impropriamente lo strumento della delega legislativa per fissare principi e criteri direttivi che dovranno essere attuati dal Governo, anziché limitarsi a dettare i principi fondamentali cui si deve attenere la legislazione regionale nell'esercizio della potestà normativa concorrente.

Ciò posto, le ricorrenti osservano che il nuovo testo dell'art. 117 Cost. attribuisce alla competenza concorrente delle Regioni la materia della "tutela e sicurezza del lavoro", nella quale devono considerarsi rientranti le politiche attive del lavoro, il mercato del lavoro, i servizi per l'impiego, le agenzie di mediazione e di lavoro interinale, gli ammortizzatori sociali e gli incentivi all'occupazione, nonché l'attività di controllo e di vigilanza; quanto alla disciplina dei servizi per l'impiego, in particolare, questa Corte ha già riconosciuto l'esistenza della competenza regionale pur nel quadro costituzionale precedente, caratterizzato da un maggiore centralismo e da un minore rilievo delle autonomie locali (v. sentenza n. 74 del 2001). A questa competenza va poi aggiunta quella esclusiva in materia di "istruzione e formazione professionale", riguardante i contratti di formazione e lavoro e l'apprendistato, di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione.

La legge impugnata, invece, pur affermando, in linea di principio, il rispetto delle autonomie regionali come delineate dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, detta, nelle menzionate materie oggetto di competenza concorrente ed esclusiva, norme che non si limitano a prevedere principi e criteri direttivi per il legislatore regionale (da intendere secondo la ricostruzione operata dalla sentenza n. 482 del 1995 di questa Corte), poiché in effetti ne restringono indebitamente il potere legislativo e regolamentare. In tal modo la legge n. 30 del 2003, oltre a violare i principi posti dall'art. 117, secondo e terzo comma, Cost. in tema di riparto di competenze, risulterebbe anche lesiva della riserva della funzione regolamentare e della funzione amministrativa, nelle materie di loro competenza legislativa, posta in favore delle Regioni dall'art. 117, sesto comma, e dall'art. 118 della Costituzione.

Le ricorrenti non contestano, peraltro, la competenza esclusiva dello Stato prevista, in materia di "ordinamento civile", dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., la quale giustifica la disciplina di principio relativa ai rapporti interprivati che si instaurano nell'ambito della contrattazione tra lavoratori e datori di lavoro; rilevano, però, che la legge in questione è tale, in concreto, da interferire in modo illegittimo con la citata competenza residuale delle Regioni in materia di "istruzione e formazione professionale".

2.— Fatte queste premesse, i ricorsi introduttivi passano al merito delle singole censure, cominciando dall'art. 1 della legge impugnata.

Riguardo alla delega generale contenuta nel comma 1 per la revisione della disciplina dei servizi pubblici e privati per l'impiego, nonché in materia di intermediazione e interposizione privata nella somministrazione di lavoro, i ricorsi delle Regioni Marche e Toscana ribadiscono la censura sull'uso non corretto dello strumento della delega legislativa; trattandosi di materia di competenza concorrente, infatti, lo Stato dovrebbe porre solo i principi fondamentali e non i principi e criteri direttivi destinati poi ad ulteriore esplicitazione in sede di decreti delegati.

Assai numerose sono le censure nei confronti dell'art. 1, comma 2, della legge impugnata, che violerebbe gli artt. 117 e 118 Cost. sotto svariati profili.

Le Regioni Marche e Toscana lamentano, innanzitutto, che il contenuto normativo delle lettere a) e b), punti 2 e 3 – concernenti lo snellimento e la semplificazione delle procedure di incontro tra domanda ed offerta di lavoro, la modernizzazione e razionalizzazione del sistema del collocamento pubblico con previsione del relativo nuovo apparato sanzionatorio, il sostegno e lo sviluppo del lavoro dei giovani e delle donne ed il reinserimento dei lavoratori anziani – avrebbe dovuto essere dettato dalle Regioni, in quanto rientrante nella loro competenza concorrente in materia di tutela del lavoro e di politiche attive del lavoro (si richiama, in proposito, la sentenza n. 282 del 2002 di questa Corte).

L'art. 1, comma 2, lettera b), numero 4, invece, che prevede il mantenimento da parte dello Stato delle competenze in materia di conduzione coordinata ed integrata del sistema informativo del lavoro, viene ritenuto illegittimo dalle Regioni Emilia-Romagna e Basilicata in quanto la disciplina e la gestione di un sistema informativo sarebbero da ritenere parte integrante della materia "tutela del lavoro"; mentre, infatti, il coordinamento dei dati dell'amministrazione regionale e locale potrebbe rientrare nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.), la diretta conduzione di tale sistema violerebbe gli artt. 117 e 118 Cost., poiché mantiene un accentramento che dimentica le competenze regionali ed il principio di sussidiarietà.

Censure largamente coincidenti vengono rivolte, nei ricorsi delle Regioni Marche, Emilia-Romagna, Basilicata e della Provincia di Trento, nei confronti dell'art. 1, comma 2, lettera c) – riguardante il mantenimento da parte dello Stato delle funzioni amministrative relative alla conciliazione delle controversie di lavoro – poiché ritenuto in contrasto con gli artt. 117 e 118 della Costituzione. Si osserva, infatti, che, siccome qui si tratta di funzioni amministrative, non ha pregio richiamare la competenza esclusiva dello Stato in materia di "giurisdizione e norme processuali" di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.; lo Stato può dettare i principi fondamentali in tema di conciliazione amministrativa come fase preliminare rispetto al contenzioso giudiziario, ma non può dettare una disciplina esaustiva della materia medesima, che rientra nella "tutela del lavoro". In tal modo, inoltre, la legge impugnata mantiene la gestione statale di un fenomeno che dovrebbe essere regolato localmente, con violazione anche del principio di sussidiarietà.

Quanto all'art. 1, comma 2, lettera d), oggetto di impugnativa da parte di tutti i ricorsi, le Regioni lamentano che il mantenimento in capo allo Stato delle funzioni amministrative relative alla vigilanza in materia di lavoro ed alla gestione dei flussi di entrata dei lavoratori non appartenenti all'Unione europea sia in contrasto con gli artt. 117 e 118 Cost., per ragioni analoghe a quelle in precedenza enunciate. La funzione di vigilanza, infatti, si esaurisce o comunque rientra nella tutela del lavoro; il controllo dei flussi dei lavoratori extracomunitari e l'autorizzazione per le attività lavorative all'estero, se pure hanno qualche attinenza con materie di competenza esclusiva dello Stato, quali l'immigrazione e la politica estera, tuttavia non sono tali da poter essere interamente attratte

nella competenza normativa di quest'ultimo. In entrambi i casi si tratterebbe di materie che coinvolgono comunque la concreta domanda di lavoro sul territorio regionale, il che impone il rispetto delle reciproche competenze.

Le censure rivolte contro l'art. 1, comma 2, lettere c) e d), sono estese, per le stesse ragioni ora viste, nei confronti dell'art. 8 della legge n. 30 del 2003, nella parte in cui prevede deleghe al Governo per la prevenzione delle controversie individuali di lavoro in sede conciliativa e per il riassetto della disciplina vigente in tema di ispezioni in materia di previdenza sociale e di lavoro; in entrambi i casi le ricorrenti ravvisano un'indebita attrazione nella competenza dello Stato di materie di competenza regionale.

Oggetto di impugnazione è, poi, da parte delle Regioni Marche e Toscana, l'art. 1, comma 2, lettera e), il quale, oltre a violare l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., violerebbe altresì anche l'art. 118, secondo comma, Cost., poiché aver previsto il mantenimento alle Province delle funzioni amministrative di cui al decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, in materia di mercato del lavoro, comporta un'indebita allocazione diretta di funzioni amministrative da parte dello Stato in capo agli enti locali minori, mentre tale allocazione dovrebbe essere disposta solo con legge regionale, in considerazione del tipo di potestà normativa in questione.

L'art. 1, comma 2, lettera f), relativo all'incentivazione delle forme di coordinamento e raccordo tra operatori privati e pubblici per un migliore funzionamento del mercato del lavoro, viene censurato dalle Regioni Marche e Toscana in quanto, riguardando le strutture che si occupano dei servizi per l'impiego, andrebbe ad interferire nella materia "tutela e sicurezza del lavoro", per la quale l'art. 117 Cost. prevede, come s'è detto, la competenza normativa concorrente; e rilievi critici non dissimili vengono rivolti dalla Regione Marche contro l'art. 1, comma 2, lettera h), poiché esso sottrarrebbe alle Regioni funzioni amministrative e regolamentari che alle medesime dovrebbero spettare in attuazione della competenza legislativa concorrente.

In riferimento all'art. 1, comma 2, lettera l), le Regioni Marche, Toscana ed Emilia-Romagna ritengono, nei rispettivi ricorsi, che tale norma sia per un verso ambigua e per l'altro eccessivamente rigida e dettagliata. L'ambiguità deriverebbe dal fatto che essa, occupandosi di regime autorizzatorio o di accreditamento per gli intermediari pubblici e privati, non distingue adeguatamente le due nozioni, sicché non sarebbero chiare le relative differenze; ed il generico richiamo agli intermediari "pubblici" sembrerebbe riferirsi anche a quelli che dovrebbero essere gestiti dalle Regioni, con conseguente violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione. La previsione stessa di un unico regime autorizzatorio lascia intuire che si tratta di un meccanismo accentrato, cioè gestito dallo Stato, mentre in materia di competenza concorrente la disciplina delle attività di autorizzazione e di accreditamento dovrebbe essere regionale.

L'art. 1, comma 2, lettera m), invece, impugnato dalla sola Regione Marche, viene censurato in quanto si ritiene che con tale norma lo Stato abbia dettato una delega esauriente dell'intera materia nella quale, sussistendo una competenza concorrente, le relative funzioni regolamentari ed amministrative dovrebbero spettare alle Regioni.

Quanto all'art. 1, comma 2, lettera o), infine, che prevede l'abrogazione espressa di tutte le norme incompatibili con quelle dei futuri decreti delegati, la Regione Toscana osserva che esso sarebbe in contrasto con le competenze normative della Regione nella parte in cui implicitamente consente anche l'abrogazione delle precedenti leggi regionali regolanti il mercato del lavoro.

3.— I ricorsi introduttivi rivolgono altresì numerose censure nei confronti dell'art. 2 della legge n. 30 del 2003, ritenuto in contrasto con gli invocati parametri costituzionali sul riparto delle competenze normative tra Stato e Regioni.

Si osserva, innanzitutto, che in materia di riordino dei contratti di contenuto formativo e di tirocinio si intrecciano la competenza esclusiva dello Stato relativa alla disciplina privatistica del contratto di lavoro e quella regionale in materia di formazione professionale; di tale incrocio di competenze, del resto, dà conto lo stesso art. 2 il quale, nel comma 1, prevede che l'esercizio delle deleghe debba avvenire nel rispetto delle competenze regionali in materia di tutela e sicurezza del lavoro regolate dal nuovo testo costituzionale. I ricorsi, come già visto in precedenza, non contestano la competenza dello Stato in materia di "ordinamento civile". Contestano l'articolo impugnato poiché non si limiterebbe a definire i contenuti tipici del contratto di formazione al lavoro e del tirocinio, espropriando invece le Regioni di ogni concreta possibilità di intervento nel settore; il che sarebbe in contrasto con l'art.

117, quarto e sesto comma, Cost., perché la materia dell'istruzione e formazione professionale è di competenza esclusiva delle Regioni.

Più specificamente la lettera a), impugnata dalla Regione Toscana, prevedendo gli aiuti di Stato all'occupazione, andrebbe ad interferire nelle competenze regionali in materia di politiche attive del lavoro; la lettera b), impugnata in tutti i ricorsi, nella parte in cui dispone che i decreti delegati dovranno garantire il raccordo tra i sistemi dell'istruzione e della formazione ed il passaggio da un sistema all'altro, sarebbe in contrasto con il riparto costituzionale delle competenze, che attribuisce alle Regioni la potestà normativa «concorrente e residuale» in materia di istruzione e formazione professionale; la lettera c), oggetto di ricorso da parte delle Regioni Marche e Toscana e della Provincia di Trento, nell'individuare l'obiettivo di favorire forme di apprendistato e di tirocinio d'impresa, andrebbe a costituire interventi di politica attiva del lavoro; le lettere d), e), f) e g), che contengono una serie di disposizioni attinenti il mercato del lavoro (fra le quali alcune misure sul lavoro dei disabili e delle donne), si risolverebbero, secondo i ricorsi in ultimo citati, in un intervento di dettaglio, da parte dello Stato, in materia di competenza concorrente, sicché vengono confermate le censure già prospettate in precedenza; le lettere h) ed i), inoltre, relative lato sensu alla formazione professionale, sarebbero tali da violare la competenza regionale esclusiva in siffatta materia, con conseguente lesione anche delle potestà regolamentari ed amministrative delle medesime (art. 117, terzo e quarto comma, ed art. 118 Cost.). Con particolare riferimento alla lettera h), infine, oggetto di impugnativa da parte di tutti i ricorsi, ci si duole da un lato della completa soppressione della competenza legislativa regionale in materia di disciplina dei contenuti dell'attività formativa concordata tra lavoratori e prestatori di lavoro; dall'altro, del fatto che, in caso di mancato accordo tra prestatori e datori di lavoro su tali contenuti, il successivo intervento delle Regioni è subordinato all'intesa col Ministro del lavoro e delle politiche sociali, in questo modo attribuendo allo Stato un potere in una materia del tutto estranea alla sua competenza.

4.— Alcuni ricorsi si rivolgono, singolarmente, nei confronti di parti della legge n. 30 del 2003 non impugnate dalle altre Regioni.

La Regione Marche censura l'art. 3, comma 1, lettere a), b) e c), perché i principi e i criteri direttivi ivi fissati in relazione alla disciplina del lavoro a tempo parziale risulterebbero lesivi della competenza regionale concorrente in tema di tutela e sicurezza del lavoro e di politiche attive del lavoro.

La Regione Basilicata, invece, deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, con particolare riguardo alle lettere e) e f), della legge stessa, avente ad oggetto la delega al Governo in materia di certificazione dei rapporti di lavoro. Pur trattandosi di norma animata dall'obiettivo di ridurre il contenzioso, la ricorrente rileva che la funzione certificativa è una tipica funzione amministrativa che, riguardando materia di competenza regionale, non potrebbe essere regolata da norme statali (art. 117, terzo comma, Cost.). In particolare, le disposizioni comprese nelle lettere impugnate si traducono, secondo quanto sostenuto in ricorso, in una violazione dell'art. 24 Cost.; la lettera e), infatti, restringe a specifiche ipotesi la possibilità di agire in giudizio in caso di contratto certificato, mentre la lettera f) va incontro alla medesima censura nella parte in cui mantiene fermi gli effetti degli accertamenti dell'organo certificatore fino a quando sia stata provata l'erronea qualificazione del programma negoziale o la difformità tra il programma negoziale concordato dalle parti in sede di certificazione e il programma attuato. L'illegittimità costituzionale di quest'ultima disposizione, peraltro, sarebbe da dichiarare qualora si interpreti la stessa nel senso di disconoscere, nelle more dell'accertamento, la facoltà di promuovere l'azione giudiziaria.

La Regione Toscana, infine, impugna l'art. 7 della legge in questione in quanto ritenuto in contrasto con l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001; a norma di quest'ultimo, che è da ritenere come immediatamente prescrittivo, ogni progetto di legge nelle materie di competenza concorrente è sottoposto al parere "rinforzato" della Commissione parlamentare per le questioni regionali, opportunamente integrata dai rappresentanti degli enti locali, mentre la norma impugnata si limita a stabilire che sugli schemi dei decreti legislativi in questione venga acquisito il parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, in tal modo riducendo gravemente i margini di una effettiva "codecisione" della materia e vulnerando il principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni.

5.— Comune a tutti i ricorsi è, da ultimo, il gruppo di censure rivolte nei confronti dell'art. 8 della legge n. 30 del 2003.

Oltre a quanto già riportato a proposito dell'impugnazione dell'art. 1, comma 2, lettere c) e d), vengono espressamente censurati il comma 1 ed il comma 2, lettere a), f) e g), dell'art. 8; dette norme – che hanno ad oggetto le funzioni ispettive e toccano perciò il tema della vigilanza sul lavoro, ritenuta strumentale alla materia della "tutela e sicurezza del lavoro", di competenza legislativa concorrente delle Regioni – sarebbero anch'esse in contrasto, secondo quanto detto in precedenza, con le competenze legislative, regolamentari e amministrative regionali. Quanto al comma 3, invece, le censure riguardano l'assenza di ogni coinvolgimento regionale in sede di approvazione dei relativi decreti legislativi (è previsto il solo parere delle competenti Commissioni parlamentari).

6.— Rispetto ai ricorsi fin qui richiamati, quello della Provincia autonoma di Trento si connota per alcuni elementi peculiari, collegati con il particolare statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige.

Nel ricorso la Provincia premette che, in base agli artt. 8, numero 29), e 16 dello statuto speciale di cui al d.P.R. n. 670 del 1972, essa ha potestà legislativa esclusiva e potestà amministrativa in materia di addestramento e formazione professionale, mentre ha competenza concorrente e potestà amministrativa, in base agli artt. 9, numeri 2), 4) e 5), e 16 dello statuto medesimo, in materia di istruzione elementare e secondaria, di apprendistato, di categorie e qualifiche dei lavoratori e di costituzione e funzionamento di commissioni comunali e provinciali di controllo sul collocamento.

Tali previsioni statutarie sono state concretamente attuate grazie a successivi interventi legislativi, fra i quali la ricorrente richiama: l'art. 2 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 471, che ha trasferito alla Provincia le funzioni relative al rapporto giuridico di apprendistato; il d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197, il cui art. 3 ha delegato alla medesima le funzioni amministrative relative a vigilanza e tutela del lavoro nonché l'esercizio delle funzioni in materia di vigilanza per l'applicazione delle norme su previdenza ed assicurazioni sociali; il d.P.R. 22 marzo 1974, n. 280, ed il successivo decreto legislativo 21 settembre 1995, n. 430, che ha aggiunto nel precedente decreto l'art. 9-bis, i quali hanno creato nella Provincia un organico sistema di servizi per l'impiego. Tutte queste competenze, che sono da ricondurre alla materia "tutela e sicurezza del lavoro", debbono ritenersi manifestazione di una più ampia autonomia, diretta conseguenza dello statuto speciale, della quale la Provincia autonoma continua a godere in base all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Si osserva nel ricorso che la legge delega n. 30 del 2003, pur avendo ad oggetto materie in parte di sicura competenza statale, com'è per la disciplina dei rapporti di lavoro, attiene anche alle materie "tutela e sicurezza del lavoro", "istruzione e formazione professionale", di spettanza della Provincia medesima, nei termini sopra descritti; né può dirsi che la legge contenga una generale clausola di salvaguardia delle competenze specifiche delle autonomie speciali riconosciute dalla Costituzione. La previsione, di cui all'art. 2 della legge impugnata, di un riordino dei contratti a contenuto formativo e di tirocinio sarebbe poi in contrasto con la specifica competenza in materia che l'art. 2, comma 1, lettera a), del d.P.R. n. 471 del 1975 riconosce alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Fatte queste premesse di ordine generale, la Provincia ricorrente passa all'esame delle singole censure, in relazione alle quali le argomentazioni sono in larga misura coincidenti con quelle contenute nei ricorsi delle altre Regioni.

In aggiunta rispetto a quanto già detto, vanno segnalate, tuttavia, alcune peculiarità connesse con l'autonomia speciale. A proposito dell'art. 1, comma 2, lettera c), della legge n. 30 del 2003, che dispone il mantenimento allo Stato delle funzioni amministrative relative alla conciliazione delle controversie di lavoro, la Provincia ne sostiene l'illegittimità perché tali funzioni sono da essa in concreto già svolte, in virtù della delega di cui al citato art. 9-bis del d.P.R. n. 280 del 1974; ed analoghe considerazioni vengono svolte in riferimento all'art. 1, comma 2, lettera d), della legge, perché anche tali funzioni sarebbero attualmente già esercitate dalla Provincia di Trento. Allo stesso modo viene contestata la legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, lettere f) e g), della legge n. 30 del 2003, giacché l'istituzione di una direzione generale con compiti di direzione e coordinamento delle strutture periferiche del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in vista dell'esercizio unitario della funzione ispettiva, nonché l'obbligo, da parte delle direzioni regionali e provinciali del lavoro, di attenersi alle direttive emanate dalla stessa direzione generale del Ministero

determinerebbero, secondo la Provincia di Trento, l'eliminazione di funzioni che sono già esercitate in sede provinciale, senza che la connessione tra la vigilanza e la previdenza sociale possa attrarre anche la prima nell'orbita della competenza statale.

Quanto alle censure rivolte nei confronti dell'art. 2 della legge impugnata, il ricorso – dopo aver ribadito che la Provincia di Trento è titolare, in virtù delle norme dello statuto speciale, di competenza normativa esclusiva in materia di addestramento e formazione professionale, nonché di competenza concorrente in materia di apprendistato e di istruzione elementare e secondaria – osserva che tutti i principi e criteri direttivi ivi contenuti sono da ritenere illegittimi in quanto in essi manca ogni riferimento ad una disposizione di salvaguardia delle speciali autonomie provinciali. Il sistema che viene a delinearsi, d'altra parte, appare alla ricorrente già esaustivo in sé, con la conseguenza che sono violati i limiti della potestà concorrente; peraltro la Provincia di Trento precisa che tali censure sono «formulate a titolo cautelativo», perché l'eventuale riconoscimento dell'esistenza di una clausola implicita di salvaguardia dell'autonomia statutaria le farebbe comunque venire meno.

Quanto alla lettera h) dell'art. 2, la Provincia di Trento ne sostiene l'illegittimità costituzionale sotto due profili: da un lato, perché la competenza provinciale in materia di attività formativa viene limitata a quella concordata tra datori e prestatori di lavoro; dall'altro, perché il Ministero del lavoro è in grado di condizionare, in caso di mancato accordo, il contenuto degli atti che le Regioni e Province autonome debbono assumere. La lettera i), infine, col rinvio ai contratti collettivi per la formazione in azienda, preclude integralmente alla Provincia di esercitare le proprie competenze in materia di addestramento e formazione professionale.

7.— Con separati ricorsi notificati in data 4, 5 e 9 dicembre 2003 (iscritti ai numeri 92, 93, 94 e 95 del registro ricorsi del 2003) le Regioni Marche, Toscana ed Emilia-Romagna, nonché la Provincia autonoma di Trento, hanno proposto questione di legittimità costituzionale – in riferimento agli artt. 3, 4, 41, 76, 77, 97, 117 e 118 Cost., all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, agli artt. 8, numeri 23) e 29), e 9, numeri 2), 4) e 5) del menzionato statuto speciale del Trentino-Alto Adige ed a diverse norme di attuazione dello statuto medesimo – di numerose parti del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30).

I ricorsi investono, specificamente, l'art. 2, comma 1, lettera e), l'art. 3, comma 2, gli artt. 4, 5 e 6, l'art. 12, commi 3 e 5, l'art. 13, commi 1 e 6, l'art. 14, commi 1 e 2, l'art. 22, comma 6, gli articoli da 47 a 60 e da 70 a 74 del citato decreto.

Le Regioni e la Provincia autonoma, prima di procedere ad un'analitica disamina degli specifici motivi di censura, muovono nei confronti della normativa impugnata alcune osservazioni critiche di portata generale, che in buona parte sono assimilabili a quelle già rivolte nei confronti della legge di delega.

Le parti ricorrenti, infatti, dopo aver richiamato il contenuto dei precedenti ricorsi rivolti nei confronti della legge n. 30 del 2003, ribadiscono le argomentazioni di fondo già prospettate in quella sede, ossia che le norme del decreto n. 276 del 2003 vanno ad interferire nella materia "tutela e sicurezza del lavoro", oggetto di competenza concorrente, nonché nella materia "formazione ed istruzione professionale", oggetto invece di competenza residuale esclusiva, in tal modo violando l'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione. Poiché le norme impugnate non si limitano a fissare i principi fondamentali della materia, ma condizionano anche l'esercizio delle funzioni regolamentari ed amministrative da parte della Regione, da ciò i ricorsi deducono violazione anche degli artt. 117, sesto comma, e 118 Cost.; e ravvisano, inoltre, una violazione degli artt. 76 e 77 Cost. perché il decreto delegato si discosta dalla previsione della legge delega secondo cui l'esercizio della medesima sarebbe dovuto avvenire nel rispetto delle competenze fissate dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 in materia di tutela e sicurezza del lavoro.

Fatte queste premesse, le Regioni riprendono una serie di concetti utilizzati nei ricorsi contro la legge delega in ordine ai limiti della materia "tutela e sicurezza del lavoro", nella quale andrebbero ricompresi gli istituti connessi col mercato del lavoro, la disciplina del collocamento e dei servizi per l'impiego e le politiche attive del lavoro. A questo proposito le parti rammentano che, anche in epoca antecedente la riforma di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001, alle Regioni era stato riconosciuto un ruolo fondamentale in materia di mercato del lavoro, collocamento, incremento dell'occupazione, tirocini formativi e così via, sulla base del d.lgs. n. 469 del 1997, emanato in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59. La necessità di superare la distinzione tra norme attinenti alle

politiche attive del lavoro (statali) e norme sulla formazione professionale (regionali) era stata indicata anche dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 74 del 2001 e n. 125 del 2003), sicché la riforma costituzionale del 2001 non aveva fatto altro che proseguire un cammino già intrapreso; la legge delega n. 30 del 2003 ed il successivo decreto n. 276 del 2003 rappresenterebbero, in altre parole, un'inversione di tendenza.

Anche la Provincia di Trento richiama la premessa del precedente ricorso proposto nei confronti della legge delega n. 30 del 2003, in particolare ribadendo tutte le osservazioni fatte in quella sede circa la propria titolarità di potestà normativa esclusiva in tema di addestramento e formazione professionale e di potestà concorrente in tema di apprendistato, istruzione elementare e secondaria, libretti di lavoro, categorie e qualifiche dei lavoratori. Rileva altresì la Provincia ricorrente che l'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 276 del 2003 contiene, in apparenza, una clausola di salvaguardia delle competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, le cui forme di autonomia vengono fatte salve per le parti in cui sono da ritenere più ampie di quelle concesse dall'attuale titolo V della parte II della Costituzione. A suo dire, però, una serie di norme del decreto impugnato si applicano anche alle Province autonome, in tal modo sostanzialmente smentendo il contenuto della citata clausola.

8.— I ricorsi procedono, quindi, all'esame delle singole censure.

I dubbi investono, innanzitutto, l'art. 2, comma 1, lettera e), del decreto legislativo n. 276 del 2003 che viene impugnato dalla sola Regione Emilia-Romagna in quanto, nel dettare la definizione dell'autorizzazione delle agenzie per il lavoro, fa riferimento esclusivamente ad un provvedimento statale senza contemplare alcun coinvolgimento delle Regioni.

Viene poi impugnato l'art. 3, comma 2, del decreto medesimo, norma che dispone il mantenimento alle Province delle funzioni amministrative attribuite dal decreto legislativo n. 469 del 1997; nei ricorsi delle Regioni Marche e Toscana si osserva che, in base all'art. 118, secondo comma, Cost., tali funzioni potrebbero essere affidate alle Province solo con legge regionale, e non con legge statale. L'art. 3, comma 2, poi, viene anche impugnato nelle lettere a) e c) dalla Regione Emilia-Romagna; infatti, benché l'esordio del comma 2 contenga un'espressa riserva di mantenimento alle Regioni delle competenze in materia di regolazione ed organizzazione del mercato del lavoro regionale, tale previsione conterrebbe una mera clausola di stile, poiché in realtà il legislatore delegato, come risulta dai successivi artt. 4 e 6, ha dettato non solo i principi fondamentali, bensì una disciplina completa ed unica, per tutto il territorio nazionale, in materia di autorizzazioni per i soggetti che svolgono attività di somministrazione, intermediazione e ricerca del personale, con violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Numerose e diffuse sono le censure contro gli artt. 4 e 6 del decreto n. 276, che regolano le agenzie per il lavoro ed i particolari regimi di autorizzazione.

Il sistema prevede il rilascio da parte del Ministro del lavoro e delle politiche sociali delle autorizzazioni all'intermediazione ed all'interposizione nella somministrazione di lavoro, con creazione di un apposito albo centrale e di sezioni regionali del medesimo. Poiché si tratta, secondo le Regioni, di una normativa che riguarda l'esercizio di funzioni amministrative in materia di tutela e sicurezza del lavoro, essa sarebbe in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto normativa di dettaglio, oltre che con gli artt. 117, sesto comma, e 118 Cost., per lesione delle competenze regolamentari ed amministrative regionali. Più specificamente, tutti i ricorsi eccepiscono l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 quanto al comma 1, mentre il comma 2 è impugnato dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Provincia autonoma di Trento. Dette norme riserverebbero allo Stato una serie di funzioni amministrative in violazione del principio di sussidiarietà; a questo proposito, i ricorsi richiamano la sentenza n. 303 del 2003 di questa Corte, secondo cui il mantenimento in sede centrale di funzioni amministrative che dovrebbero spettare alle Regioni è possibile solo in presenza di effettive esigenze unitarie, previo accordo stipulato con la Regione e fermo restando il controllo sulla ragionevolezza. Ciò non si verificherebbe, invece, a proposito delle agenzie per il lavoro, perché le Regioni ben potrebbero procedere direttamente alla tenuta degli albi ed alla verifica dei requisiti, come si conviene ad ogni sistema decentrato. E la norma, d'altra parte, non prevede alcuna forma di intesa con le Regioni, in ciò rappresentando un passo indietro anche rispetto al sistema delineato, nel precedente assetto

costituzionale, dall'art. 10 del d.lgs. n. 469 del 1997, che contemplava, accanto al potere ministeriale di autorizzazione, almeno un parere da parte delle Regioni.

Sulla base di tale contestazione generale, tutti i ricorsi lamentano la presunta illegittimità costituzionale della previsione della doppia autorizzazione, l'una statale e l'altra regionale, che caratterizza il sistema; a norma dell'art. 6, comma 6, del decreto n. 276, infatti, le Regioni dispongono di un potere autorizzatorio, peraltro limitato al proprio territorio e con esclusione dell'attività di somministrazione di lavoro. Tale limitazione territoriale violerebbe numerosi parametri costituzionali: da un lato, infatti, sarebbe irrazionale (per esempio, per le agenzie che ricerchino personale per imprese aventi la loro sede in un'altra Regione); dall'altro, sarebbe in contrasto con gli artt. 97, 117 e 118 Cost., perché i controlli che lo Stato e le Regioni sono chiamati a compiere sono gli stessi; dall'altro, infine, sussisterebbe violazione del principio della libertà d'iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost., nel senso delineato dalla sentenza di questa Corte n. 362 del 1998.

Il meccanismo di autorizzazione regionale regolato dall'art. 6, commi 6, 7 e 8, viene poi censurato anche perché appare illegittimo che con norma statale emanata in materia di competenza concorrente si vieti alle Regioni la possibilità di autorizzare anche l'attività di somministrazione di lavoro. Parimenti illegittimo sarebbe il comma 7 dell'art. 6, perché il dettaglio della disciplina per il rilascio dell'autorizzazione regionale dovrebbe essere deciso con normativa delle Regioni, come pure viene censurato il comma 8, per l'impossibilità di prevedere un potere regolamentare dello Stato (tramite il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali) in una materia che non rientra nella sua competenza esclusiva.

L'art. 4, comma 5, invece, che prevede il potere di fissazione, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di tutta una serie di elementi relativi alle autorizzazioni, è censurato dalla Regione Emilia-Romagna e dalla Provincia autonoma di Trento perché in esso si andrebbe a determinare un potere regolamentare fuori dei limiti di cui all'art. 117, sesto comma, della Costituzione. La previsione di siffatto potere, inoltre, sarebbe in contrasto anche con l'art. 76 Cost., perché non previsto nella legge delega.

Sono oggetto di specifica impugnazione, infine, nel ricorso della Regione Emilia-Romagna, i commi da 1 a 5, 7 e 8 dell'art. 6, riguardanti i regimi particolari di autorizzazione. I commi 1, 2, 3 e 4 prevedono la possibilità di svolgere le attività di intermediazione per tutta una serie di soggetti e di categorie professionali, fra i quali le università, i Comuni, le camere di commercio, le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro e l'ordine nazionale dei consulenti del lavoro. I commi 1 e 3 paiono voler autorizzare direttamente i soggetti ivi indicati allo svolgimento dell'attività di intermediazione, mentre il comma 2 richiama le procedure di cui all'art. 4 (e quindi non prevede un'autorizzazione ope legis) ed il comma 4 delinea per i consulenti del lavoro una procedura ancora diversa. L'autorizzazione diretta di cui ai commi 1 e 3 sarebbe, secondo la ricorrente, tale da violare gli artt. 3 e 97 Cost., perché non si comprende la ragione per la quale i soggetti in questione debbano poter svolgere ope legis un'attività diversa da quella per loro istituzionale; ed analoga violazione si configurerebbe per gli enti di cui al comma 2, ove si prevede un'autorizzazione generale. A tale violazione si aggiungerebbe quella degli artt. 117 e 118 Cost., trattandosi di norme di dettaglio che mantengono in sede accentrata una serie di funzioni amministrative, in assenza di esigenze unitarie.

9.— Il solo ricorso della Regione Emilia-Romagna impugna, limitatamente ad alcune parti, gli artt. 12, 13, 14 e 22 del decreto n. 276 del 2003.

In riferimento all'art. 12, commi 3 e 5, si osserva che i commi 1 e 2 dell'articolo in esame, che non vengono censurati – ponendo, a carico dei soggetti autorizzati alla somministrazione di lavoro, l'obbligo di versare ai fondi di cui al successivo comma 4 un contributo del 4 per cento delle retribuzioni corrisposte ai lavoratori assunti a tempo determinato e indeterminato – contemplano iniziative che attengono alle materie della tutela del lavoro e della formazione professionale (a parte le «misure di carattere previdenziale» di cui al comma 1). Nonostante ciò, il comma 3 riconosce la possibilità di un intervento sussidiario del Ministro del lavoro e delle politiche sociali per l'attuazione di quanto disposto nei commi 1 e 2 e il comma 5 fissa in capo al medesimo Ministro il potere di autorizzare l'attivazione dei fondi di cui al comma 4 e di vigilare sulla gestione degli stessi, con ciò violando entrambi l'art. 118 e il principio di

leale collaborazione, tanto più che mancano esigenze unitarie a fondamento dei poteri statali e, comunque, non è previsto alcun coinvolgimento delle Regioni.

L'art. 13, commi 1 e 6, viene ritenuto in contrasto con gli artt. 3, 76, 117 e 118 della Costituzione. L'articolo dispone che le agenzie autorizzate alla somministrazione possono, al fine di garantire l'inserimento o il reinserimento dei lavoratori svantaggiati, operare in deroga al regime generale della somministrazione; la deroga implica – ai sensi dell'art. 23, comma 2, del decreto medesimo, richiamato dal comma 1, lettera a), dell'art. 13 – la possibilità di un trattamento economico deteriore per i predetti lavoratori, rispetto ai lavoratori di pari livello dipendenti dall'utilizzatore. Che in questa materia sussista una competenza regionale è confermato, indirettamente, dal comma 6 del medesimo art. 13, ove si afferma che le disposizioni del comma 1 potranno essere operative «fino alla data di entrata in vigore delle norme regionali che disciplinino la materia», solo alle condizioni ivi indicate (esistenza di una convenzione tra una o più agenzie autorizzate e gli enti territoriali, ivi compresi le Province ed i Comuni). La competenza regionale in materia deve ritenersi, secondo la Regione, in parte piena (formazione professionale e politiche sociali) ed in parte concorrente (tutela del lavoro); ma il comma 1 impugnato non si limita ai principi fondamentali, contenendo invece norme di dettaglio in una materia in cui non è lecito attrarre al centro le relative funzioni amministrative, sicché sussisterebbe violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione. E la salvaguardia delle competenze regionali non sarebbe sufficiente, poiché le convenzioni che rendono operativo il sistema fino alla data di entrata in vigore delle norme regionali possono essere stipulate anche con Province e Comuni. Oltre a ciò, sussisterebbe anche una violazione dell'art. 76 Cost., perché l'art. 1, comma 2, lettera m), numero 5, della legge n. 30 del 2003 non prevede alcuna eccezione alla regola secondo cui i lavoratori coinvolti nella somministrazione debbono ricevere un trattamento non inferiore ai lavoratori di pari livello dipendenti dall'utilizzatore.

Quanto all'art. 14, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 276 del 2003, pure riguardante la posizione dei lavoratori svantaggiati e disabili, la ricorrente sostiene che tali norme sarebbero in contrasto con l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., perché intervengono in materia di tutela del lavoro e politiche sociali con prescrizioni di dettaglio, prevedendo la stipulazione di convenzioni che le Regioni possono solo concorrere a formulare, senza alcuna possibilità di dettare norme legislative. Vi sarebbe, inoltre, una violazione dell'art. 76 Cost., perché la disciplina eccede i limiti della legge delega.

Quanto all'art. 22, comma 6, del decreto impugnato, poi, la Regione Emilia-Romagna osserva che detta previsione, stabilendo che, in caso di somministrazione di lavoro, non si applichi la disciplina in tema di assunzioni obbligatorie e la riserva di cui all'art. 4-bis, comma 3, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, fa sì che i «lavoratori somministrati» non vengano computati ai fini dell'obbligo di assunzione di una percentuale di disabili sul totale dei dipendenti. In tal modo la norma impugnata violerebbe l'art. 76 Cost., perché sul punto non c'è alcun fondamento nella delega, andrebbe a ledere gli artt. 3 e 4 Cost., per la minore tutela offerta alla categoria dei disabili, e sarebbe in contrasto con l'art. 117 Cost., in quanto contiene una grave ed irragionevole deroga ad un principio fondamentale statale in materia di competenza regionale.

10.— I ricorsi impugnano, infine, con sfumature diverse ma con sostanziale identità di impostazione e di censure, gli articoli da 47 a 60 del decreto n. 276 del 2003, che contengono la disciplina dei contratti di apprendistato (artt. 47-53), dei contratti di inserimento (artt. 54-59) e dei tirocini estivi di orientamento (art. 60), nonché gli articoli da 70 a 74 sulle prestazioni occasionali di tipo accessorio rese da particolari soggetti.

Il ricorso della Regione Marche, dopo aver sinteticamente richiamato il contenuto delle singole norme, rileva che la lesione delle prerogative regionali sarebbe dovuta, innanzitutto, al carattere esclusivo della competenza normativa in materia di istruzione e formazione professionale; gli articoli in esame non si limiterebbero alla definizione dei contenuti tipici dei contratti in questione, poiché in concreto impediscono ogni regolamentazione autonoma da parte delle Regioni. Da ciò deriverebbe la violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., con conseguente violazione degli artt. 117, sesto comma, e 118 Cost., relativi alle competenze regolamentari ed amministrative. Ma sussisterebbe anche una violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., poiché i contratti in esame, tutti riconducibili alle politiche attive del lavoro e quindi alla materia "tutela e sicurezza del lavoro", rientrerebbero anche nella

competenza concorrente delle Regioni; e le norme statali non si limitano a porre i principi fondamentali, bensì intervengono con una disciplina del tutto puntuale.

La Regione Marche, inoltre, ritiene che le norme ora citate non possano essere tutte ricondotte alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, perché a suo dire l'ordinamento del diritto privato «si può imporre quale limite alla legislazione regionale solo se non sia tale da assorbire e condizionare oltre ogni limite ragionevole le competenze legislative che sono attribuite alle Regioni».

I ricorsi delle Regioni Toscana ed Emilia-Romagna, pressoché coincidenti su questo punto, si rivolgono specificamente contro alcune parti della normativa impugnata.

A proposito dei contratti di apprendistato, detti ricorsi censurano gli artt. 48, comma 4, 49, comma 5, e 50, comma 3.

L'art. 48, comma 4, prevede che la regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato sia rimessa alle Regioni d'intesa con i Ministri del lavoro e dell'istruzione, per di più attenendosi ai criteri direttivi ivi indicati. La norma sarebbe illegittima poiché, trattandosi di materia devoluta alla competenza residuale, l'assoggettamento della regolamentazione regionale all'accordo con i Ministri suddetti ed al rispetto di certi criteri direttivi violerebbe l'art. 117, quarto comma, Cost.; e comunque, ove pure si ritenesse che la materia coinvolta è quella concorrente della tutela e sicurezza del lavoro, sarebbero ugualmente illegittime tanto la previsione della previa intesa con i Ministri sopra citati quanto il rinvio ai contratti collettivi nazionali per la formazione aziendale (art. 48, comma 4, lettera c).

L'art. 49, comma 5, sull'apprendistato professionalizzante, viene censurato per ragioni assai simili a quelle ora viste per l'art. 48, comma 4: non sarebbe legittima la previsione di una regolamentazione dei profili formativi di tale contratto concordata con le associazioni dei datori e prestatori di lavoro, per di più prevedendosi il rispetto dei criteri direttivi ivi indicati. Si tratterebbe, infatti, di competenza residuale e l'intesa con le associazioni sarebbe particolarmente condizionante per l'autonomia regionale.

Allo stesso modo viene censurato l'art. 50, comma 3, in materia di apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione. La competenza residuale in materia di istruzione e formazione professionale sarebbe infatti lesa dalla previsione della necessità di un accordo con le associazioni dei datori e prestatori di lavoro e con le università ed altre strutture formative allo scopo di determinare la regolamentazione e la durata di tale apprendistato.

La sola Regione Emilia-Romagna censura anche l'art. 51, comma 2, del decreto, in quanto riconosce al Ministro del lavoro e delle politiche sociali il potere di stabilire le modalità di riconoscimento dei crediti formativi. Tale potere, di natura regolamentare, sarebbe illegittimo per violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost., perché va ad esercitarsi in materia di competenza residuale o concorrente; oltre a ciò, vi sarebbe violazione dell'art. 76 Cost., per mancanza di ogni riferimento nella legge delega.

Con riguardo alle norme che regolano il contratto di inserimento – che sostituisce il precedente contratto di formazione e lavoro – la Regione Toscana lamenta la presunta illegittimità costituzionale degli artt. 54 e 55 del decreto impugnato, per il fatto che tali articoli non prevedono alcuna forma di partecipazione delle Regioni. Ciò comporterebbe la violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., essendo lese le più volte citate competenze regionali in tema di formazione e di tutela e sicurezza del lavoro. Palese sarebbe, inoltre, l'incostituzionalità dell'art. 55, comma 3, il quale prevede che, decorso il termine di cinque mesi dall'entrata in vigore del decreto, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali possa intervenire in via sostitutiva, con proprio decreto, a determinare provvisoriamente le modalità di definizione dei piani individuali di inserimento; siffatta previsione, oltre ad ignorare completamente le competenze regionali, sarebbe anche in contrasto con la delega di cui all'art. 2, comma 1, lettera h), della legge n. 30 del 2003, ove si prevede, in caso di mancato accordo con le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, che i contenuti dell'attività formativa possano essere individuati dalle Regioni d'intesa col Ministro, e non da quest'ultimo con proprio decreto.

L'art. 60, riguardante i tirocini estivi di orientamento, viene impugnato dalle Regioni Marche, Toscana ed Emilia-Romagna perché interviene con normativa di dettaglio nella materia della formazione professionale, di competenza esclusiva regionale.

Gli artt. 70-74 del d.lgs. n. 276 del 2003, da ultimo, vengono fatti oggetto di censura (dalla Regione Marche nel loro complesso e dalla Regione Toscana limitatamente agli artt. 70 e 71) perché tale sistema normativo, riconducibile nel suo insieme alle politiche

attive del lavoro e quindi alla materia “tutela e sicurezza del lavoro”, rientrerebbe nella competenza concorrente delle Regioni. Le norme statali sarebbero in contrasto con i parametri costituzionali più volte citati in quanto non si limitano a porre i principi fondamentali, bensì intervengono con una normativa di dettaglio.

11.— Il ricorso della Provincia autonoma di Trento, analogamente a quanto si è visto a proposito della legge n. 30 del 2003, non contiene impugnazioni di norme ulteriori, né profili nuovi di censura, bensì soltanto alcuni specifici richiami alle competenze particolari delle quali la ricorrente gode in virtù dello statuto speciale.

In riferimento, quindi, al sistema delle autorizzazioni delineato dagli artt. 4, 5 e 6 del decreto n. 276, la Provincia osserva che la normativa impugnata sembrerebbe applicabile anche alle Province autonome, secondo il dettato dell’art. 4, comma 4, e dell’art. 6, comma 6. Da tanto consegue, secondo il ricorso, che le funzioni amministrative (tenuta dell’albo nazionale e rilascio delle autorizzazioni) riconosciute al Ministro del lavoro e delle politiche sociali dall’art. 4, commi 1 e 2, si estendono anche alla Provincia di Trento. In tal modo, però, sarebbero violate le previsioni dell’art. 4, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, di attuazione dello statuto speciale, a norma del quale nelle materie di competenza regionale o provinciale «la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione».

Quanto, invece, all’art. 6, comma 7, la disciplina della procedura di rilascio dell’autorizzazione da parte delle Regioni (e, deve ritenersi, delle Province autonome) porrebbe norme di dettaglio in materie di competenza provinciale (tutela del lavoro e formazione professionale), con violazione dell’art. 117, terzo e quarto comma, Cost., degli artt. 8, numeri 23 e 29, e 9, numeri 4 e 5, dello statuto speciale, e dell’art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992. L’art. 6, comma 8, invece, sarebbe in contrasto con l’art. 117, sesto comma, Cost. e con l’art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, perché prevede un potere regolamentare del Ministro in materia di competenza provinciale.

Restano, in ultimo, le censure sugli artt. 48, comma 4, e 49, comma 5, del decreto impugnato, le quali sono sostanzialmente coincidenti con quelle già analizzate a proposito degli altri ricorsi. Queste norme sarebbero illegittime poiché, trattandosi di materia devoluta alla competenza primaria della Provincia autonoma (formazione professionale), l’assoggettamento della regolamentazione provinciale all’accordo con i Ministri o con le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro ed al rispetto dei criteri direttivi indicati dalla legge statale violerebbe l’art. 117, quarto comma, Cost., l’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e l’art. 8, numero 29, dello statuto. E tale censura dovrebbe valere anche se si trattasse di potestà normativa concorrente: evidente sarebbe, infatti, la violazione della clausola di salvaguardia di cui all’art. 1, comma 3, del decreto n. 276 del 2003.

12.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in tutti i giudizi sopra menzionati, con altrettanti atti difensivi, chiedendo che le questioni vengano dichiarate non fondate. La linea difensiva del Governo, già sinteticamente tratteggiata negli originari atti di costituzione, si è poi esplicata, con ampiezza di argomentazioni, nella successiva memoria depositata in vista dell’udienza pubblica di discussione.

In via preliminare l’Avvocatura osserva come la legge delega persegua l’obiettivo della tutela dell’interesse collettivo dei lavoratori al sostegno e alla promozione dell’occupazione, costituzionalmente protetto attraverso il riconoscimento del diritto al lavoro.

È quindi possibile affermare che tutta la disciplina del mercato del lavoro costituisce lo strumento di concreta attuazione di questo diritto, di cui all’art. 4 Cost., la riconduzione del quale nel novero dei diritti sociali comporta che lo Stato debba sia porre in essere azioni positive (quale una efficiente organizzazione amministrativa del mercato), sia determinare i livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale, assicurati i quali può trovare espansione e applicazione la competenza concorrente delle Regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro ed esclusiva in materia di assistenza sociale e soprattutto di formazione professionale, consentendo alle stesse di introdurre nuove e maggiori forme di tutela del mercato, coerenti con i principi fondamentali.

In sostanza, quindi, la fissazione delle misure indispensabili per garantire l’effettività del diritto al lavoro discenderebbe dalla stessa qualificazione di questo come diritto sociale. Sia la legge delega sia il decreto delegato intervengono sulla “tutela e sicurezza del

lavoro", da intendere non tanto come materia in senso stretto, ma piuttosto come valore costituzionalmente protetto, volto al perseguimento, anche in un'ottica di sussidiarietà, del diritto costituzionale all'accesso al lavoro. Inoltre nei provvedimenti citati sono previste procedure rispettose del principio di leale collaborazione (quali l'intesa con le Regioni o con la Conferenza Stato-Regioni prevista dall'art. 5, comma 1, lettera c, del d.lgs. n. 276 del 2004 per l'adozione del decreto ministeriale che definisce i requisiti logistici e di professionalità per l'autorizzazione alle agenzie per il lavoro; dall'art. 6, comma 8, dello stesso decreto per la definizione della sezione regionale dell'albo delle agenzie; dall'art. 16, comma 1, del decreto medesimo per la definizione di standard tecnici e flussi di scambio in relazione alla borsa continua per il lavoro; dall'art. 17, comma 5, dello stesso decreto per la definizione di un modello provvisorio di rilevazione; dall'art. 51, comma 2, dello stesso decreto per la determinazione delle modalità di riconoscimento dei crediti formativi, e dall'art. 53, comma 3, dello stesso decreto per la definizione delle modalità di riconoscimento dei criteri di erogazione degli incentivi).

Vengono quindi esaminate le singole censure, argomentando nel senso della loro infondatezza o inammissibilità.

Quanto all'art. l, comma 2, lettera b), numeri 2, 3 e 4 della legge n. 30 del 2003, si osserva che il legislatore ha qui determinato i livelli essenziali delle prestazioni, individuando quelle fasce deboli del mercato del lavoro, a rischio di esclusione sociale, a favore delle quali devono essere rivolte, in modo prioritario, le misure per l'occupazione, esercitando altresì la competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera r), Cost. ("coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale"), essendo la borsa continua del lavoro uno strumento volto proprio a garantire un'efficace azione per soddisfare il diritto al lavoro che, solo in quanto istituito a livello nazionale, può assicurare l'eliminazione di ogni barriera alla libera circolazione dei lavoratori sull'intero mercato del lavoro, come vuole l'art. 120 Cost., richiamato, insieme con l'art. 4 Cost., dall'art. 15 del decreto di cui si tratta (laddove una gestione interamente regionale del servizio informatico comporterebbe il rischio di una mancata comunicazione tra i sistemi regionali ed un conseguente ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori). Peraltro gli articoli 15 e 16 del decreto delegato prevedono forme di partecipazione delle Regioni alla gestione del sistema.

Quanto al mantenimento allo Stato delle «funzioni amministrative relative alla conciliazione delle controversie di lavoro individuali e plurime, nonché alla risoluzione delle controversie collettive di rilevanza pluriregionale» (art. 1, comma 2, lettera c, della legge delega), si rileva come esse attengano alla disciplina sostanziale del rapporto di lavoro, risultando pertanto riconducibili alla competenza statale in tema di "ordinamento civile" e presentando inoltre un legame assai stretto con la disciplina processuale, atteso che la procedura di conciliazione è, almeno in parte, disciplinata nel codice di rito e costituisce una condizione di procedibilità dell'azione giudiziaria.

Quanto all'art. 1, comma 2, lettera d), della legge delega, premesso che sussiste una stretta connessione tra le norme che disciplinano l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e la determinazione dei flussi migratori (dal momento che l'esistenza di un contratto di lavoro costituisce una condizione essenziale per il soggiorno in Italia di cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea), l'Avvocatura richiama la competenza statale in tema di immigrazione, ferma la necessità, da parte del legislatore, di dare concreta attuazione all'art. 118, terzo comma, Cost., relativo all'istituzione di forme di coordinamento tra lo Stato e le Regioni in materia di immigrazione. In senso analogo si argomenta circa la lettera h) della stessa disposizione, in tema di coordinamento delle disposizioni sull'incontro tra domanda e offerta di lavoro con quelle sulla disciplina del lavoro dei cittadini extracomunitari, anche al fine della semplificazione delle procedure di rilascio delle autorizzazioni (materia che, toccando l'aspetto contrattuale del rapporto e la competenza in tema di immigrazione, non può che essere riservata allo Stato).

Riguardo al previsto mantenimento in capo alle Province delle funzioni amministrative alle stesse attribuite con il d.lgs. n. 469 del 1997 (art. l, comma 2, lettera e, della legge delega), l'Avvocatura dello Stato sostiene che la disposizione non costituisce un conferimento di funzioni bensì una norma meramente dichiarativa e non prescrittiva di quanto avviene in forza del principio di continuità nell'esercizio delle funzioni amministrative, per cui l'organo titolare della competenza la conserva fino a che una fonte competente (e quindi la legge regionale) non intervenga a stabilire diversamente (interpretazione da ritenere obbligata alla luce del

combinato disposto dell'art. 97 e della VIII disposizione finale e transitoria della Costituzione, nonché confermata dall'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131). In sostanza il legislatore statale non intende procedere ad alcuna nuova allocazione di funzioni, salvo quelle espressamente riservate allo Stato per esigenze unitarie, ma mantiene provvisoriamente ferma la situazione preesistente, lasciando ai legislatori regionali il compito di valutare un'eventuale diversa distribuzione delle funzioni, alla luce dei criteri indicati dall'art. 118 della Costituzione.

Circa l'impugnazione dell'art. 3, comma 2, dello stesso decreto, per quanto riguarda le lettere a) e c), nella parte in cui enunciano come finalità delle successive norme l'identificazione di un unico regime autorizzatorio, si argomenta nel senso dell'inammissibilità, posto che dalla mera enunciazione di finalità da parte di norme prive di reale valore prescrittivo non può derivare alcuna diretta invasione di competenze. Nel merito, circa la violazione dell'art. 76 Cost. da parte della lettera c), poiché si parla di «individuazione» delle forme di raccordo, anziché di «incentivazione», come previsto dell'art. 1, comma 2, lettera f), della legge delega, si rileva che questo presunto vizio di legittimità sarebbe in ogni caso escluso dal fatto che l'art. 13 del decreto, in attuazione di questa finalità, è rubricato chiaramente «misure di incentivazione...», per cui la regolazione posta in essere dal legislatore delegato è coerente con la legge delega.

Quanto alle agenzie per il lavoro, di cui all'art. 1, comma 2, lettera l), della legge delega ed all'art. 4 del decreto, si rileva come il tema del regime autorizzatorio esuli dalla materia "tutela e sicurezza del lavoro", anzitutto perché l'autorizzazione è finalizzata a rimuovere un divieto, volto ad evitare l'insorgere di situazioni elusive dei diritti soggettivi dei lavoratori, sicché la fissazione del regime autorizzatorio per le agenzie del lavoro, pur agendo nella fase di accesso al mercato, non mira a tutelare il lavoratore «sul mercato», bensì tutela il lavoratore «nel rapporto»; ne deriverebbe, quindi, la competenza esclusiva dello Stato, trattandosi di materia "ordinamento civile". In secondo luogo, si precisa che l'esercizio abusivo dell'attività di intermediazione è sanzionato penalmente: da ciò discenderebbe che soltanto l'unicità dei requisiti richiesti e del relativo regime di autorizzazione possono garantire l'uguaglianza delle condotte sanzionate sull'intero territorio nazionale. Infine, sotto il profilo della tutela della concorrenza, si osserva come la previsione di regimi autorizzatori differenti potrebbe comportare una restrizione alla libera circolazione dei lavoratori, nonché la possibilità che tale diversità precluda l'effettività dell'attività di mediazione su tutto il territorio nazionale.

Vi sarebbero poi esigenze unitarie che giustificano l'operare «in senso ascendente» del principio di sussidiarietà. Infatti, già ora le agenzie di lavoro interinale necessitano, per operare, di una autorizzazione, per ottenere la quale è prevista come requisito la presenza in almeno quattro Regioni (come nel d.lgs. n. 276 del 2003), laddove la dimensione ultraregionale è finalizzata a garantire la maggiore professionalità dell'agenzia. Né una Regione potrebbe accertare un requisito come la presenza di sedi in altre Regioni, accertamento da svolgere necessariamente a livello centrale, il che ulteriormente giustifica il mantenimento allo Stato delle funzioni amministrative.

Quanto all'asserita illegittimità costituzionale del comma 5 dell'art. 4 del decreto (che prevede la potestà regolamentare del Ministro), per presunta violazione dell'art. 76 Cost., si osserva che il potere regolamentare troverebbe comunque fondamento in un atto con forza di legge e che il regolamento ministeriale previsto dalla disposizione in esame non può qualificarsi come regolamento di attuazione, bensì come regolamento di mera esecuzione, che detta le disposizioni di dettaglio per l'esercizio di una funzione amministrativa riservata allo Stato, in quanto riconducibile all'ambito di una competenza esclusiva statale e in presenza di esigenze unitarie.

Con riguardo all'art. 6 del decreto, commi 6, 7 e 8, l'Avvocatura chiede dichiararsi l'inammissibilità delle questioni sollevate in riferimento agli artt. 3, 41 e 97 Cost. in quanto non vi sarebbe alcuna diretta lesione delle prerogative regionali: se la competenza in materia di tutela della concorrenza richiede la regolazione statale della generale funzione autorizzatoria, resta salva l'attribuzione del concreto esercizio della competenza alle Regioni, laddove la sussidiarietà faccia ritenere più consono al dettato costituzionale l'esercizio della funzione ad un livello inferiore, come si verifica nel caso di operatori che intendono agire soltanto nel territorio della Regione.

Con specifico riferimento alle questioni sollevate dalla Provincia di Trento in relazione alle norme statutarie e di attuazione si rileva che, in forza dell'art. 8 dello statuto, la Provincia di Trento ha competenza esclusiva in materia di formazione professionale, mentre ha competenza concorrente in materia di apprendistato e istruzione. In base alle norme di attuazione, poi, le funzioni amministrative, se non espressamente attribuite allo Stato, spettano alle Province ove queste abbiano competenza legislativa propria. Quindi, se il titolo di intervento statale è quello di tutelare la concorrenza introducendo norme omogenee che assicurino a tutte le agenzie per il lavoro di poter operare sul territorio nazionale in parità con le altre agenzie e senza barriere alla loro circolazione, allora si esula dall'ambito di competenze provinciali e lo Stato ben può legiferare ed esercitare le funzioni amministrative, sussistendo quelle esigenze unitarie che consentono di trattenere le funzioni ad un livello superiore.

Quanto all'impugnativa dell'art. 12 del decreto, limitatamente ai commi 3 e 5, si precisa, in relazione agli interventi di cui al comma 1, che questi comprendono anche misure di carattere previdenziale, rispetto alle quali la competenza statale non può essere revocata in dubbio. Quanto al resto, le esigenze unitarie che giustificano l'assunzione da parte dello Stato delle funzioni amministrative in questione risiedono sia nelle esigenze di ordine perequativo per quanto concerne la distribuzione dei fondi, sia in più generali necessità di omogeneità e coordinamento tra le iniziative promosse con mezzi finanziari prelevati dagli stessi fondi.

Con riguardo ai commi 1 e 6 dell'art. 13 del decreto (che attuano il principio di cui alla lettera f del comma 2 dell'art. 1 della legge delega, parimenti impugnato) in materia d'inserimento dei disabili, premessa l'inammissibilità della censura per eccesso di delega (per difetto di lesione delle prerogative regionali, nonché per la genericità dell'argomento secondo cui la Regione si troverebbe ad operare in un contesto incostituzionale), si rileva che l'articolo citato lascia devoluta la disciplina della materia alle Regioni, limitandosi a definire una griglia di deroghe alla disciplina generale in materia di somministrazione di lavoro e di cause di decadenza dai benefici assistenziali in caso di mancata partecipazione attiva del disoccupato agli interventi di workfare, in funzione della incentivazione – di tipo normativo – all'inserimento (o al reinserimento) nel mercato di gruppi di lavoratori svantaggiati, secondo interventi di politica attiva autonomamente gestiti a livello locale o regionale. Lo Stato utilizza cioè la propria competenza in tema di ordinamento civile per consentire deroghe alla normale regolazione del contratto di somministrazione, al fine di garantire la possibilità di ricorrere a strumenti di flessibilità.

Neppure l'art. 14, commi 1 e 2, comporterebbe l'invasione delle competenze regionali, limitandosi a dettare i principi idonei a definire il livello essenziale delle prestazioni inerenti il diritto sociale al lavoro per fasce a rischio di esclusione sociale.

Quanto alla censura concernente l'art. 22, comma 6, del decreto, che stabilisce che i lavoratori somministrati non vengono computati ai fini della determinazione delle assunzioni obbligatorie, l'Avvocatura, dopo aver rilevato la singolarità della contestazione, nei confronti dello Stato, di mancato rispetto di un principio fondamentale della legislazione statale, obietta che la materia è riconducibile all'ordinamento civile, ritenendo inammissibili le censure concernenti gli altri parametri.

Quanto poi ai contratti a contenuto formativo – in particolare in riferimento alla censura concernente l'art. 2, comma 1, lettera b), della legge di delega, nella parte in cui riserverebbe allo Stato il raccordo tra sistema formativo pubblicistico e sistema dei contratti a contenuto formativo – si osserva che tale raccordo, in quanto finalizzato alla creazione di un coerente ed omogeneo sistema formativo su tutto il territorio nazionale, deve essere ricondotto alla determinazione dei livelli essenziali del diritto allo studio, oltre che alle norme generali sulla istruzione, comunque di competenza statale.

Con specifico riguardo alle impugnazioni relative alle norme del decreto delegato sull'apprendistato (in particolare: artt. 48, comma 4, 49, comma 5, 50, comma 3, e 51, comma 2), pur convenendo sulla premessa dei ricorsi, che inquadrano i rapporti a contenuto formativo tra le politiche attive del lavoro, l'Avvocatura osserva che tali disposizioni incidono pur sempre sulle modalità di svolgimento del rapporto, intervenendo direttamente sullo strumento contrattuale. Ritenere, pertanto, che lo Stato non possa intervenire perché in tal modo si introdurrebbe una misura di politica attiva, significherebbe escludere la possibilità di agire sulla disciplina del mercato del lavoro tramite la regolazione contrattuale. Prive di fondamento sarebbero perciò le censure relative a

disposizioni che stabiliscono le norme applicabili all'apprendistato come rapporto contrattuale (durata, forma, retribuzione, recesso, e così via).

Quanto invece alla diversa obiezione che viene portata contro l'art. 2, comma 1, lettera h), della legge delega e contro i correlati artt. 48, comma 4, 49, comma 5, e 50, comma 3, del decreto – in base alla quale, poiché l'istruzione e la formazione professionale sono di competenza esclusiva regionale (per la Provincia di Trento già in base all'art. 8 dello statuto), la previsione dell'obbligo per le Regioni, nella regolazione dei profili formativi dell'apprendistato, di ricercare una intesa con i Ministri dell'istruzione e del lavoro, sarebbe invasiva delle loro competenze (così come il rinvio alla contrattazione collettiva, l'intesa con le associazioni datoriali e sindacali o con le università e le altre istituzioni formative) – l'Avvocatura invoca la competenza statale per quanto riguarda le norme generali sull'istruzione e la determinazione dei livelli essenziali concernenti quel diritto sociale che è il diritto allo studio (anche alla luce dell'art. 2 della legge 28 marzo 2003, n. 53).

Poiché per i contratti a contenuto formativo si verifica un intreccio tra competenze esclusive statali e competenze concorrenti e residuali delle Regioni, soltanto una procedura che preveda intese tra lo Stato e le Regioni, nel rispetto del principio di leale collaborazione, può tutelare sia l'autonomia regionale nella regolazione dei profili formativi sia la garanzia della determinazione da parte dello Stato dei livelli essenziali del diritto all'istruzione.

Quanto poi agli artt. 51, 52 e 53, denunciati come illegittimi perché invasivi della competenza in tema di istruzione e formazione professionale, ed in particolare al comma 2 dell'art. 51, relativo ad un asserito potere regolamentare statale nella suddetta materia, si rileva, sulla scorta della sentenza n. 303 del 2003 di questa Corte, che, ove sussistano esigenze unitarie le quali, in forza del principio di sussidiarietà, inducano ad avocare allo Stato la funzione amministrativa, in ossequio al principio di legalità devono spettare allo Stato anche la potestà legislativa ed altresì quella regolamentare, ancorché nel rispetto della (non necessariamente previa) intesa con le Regioni. Nella specie, il carattere unitario delle funzioni sarebbe confermato dal fatto che al relativo esercizio consegue il conferimento di titoli riconosciuti su tutto il territorio nazionale a seguito dello svolgimento dei rapporti di apprendistato. In ogni caso, poiché il previsto decreto ministeriale dovrà fare salve le competenze regionali, esso potrà essere impugnato qualora effettivamente invada tali competenze. La disposizione di cui all'art. 53 sarebbe riconducibile, per quel che riguarda il comma 1, alla determinazione delle mansioni (e quindi all'ordinamento civile), mentre per i commi successivi (che stabiliscono gli incentivi, di tipo previdenziale, per favorire il ricorso al contratto di apprendistato) sarebbe da includere nell'ambito di cui all'art. 117, secondo comma, lettera o), Cost., e quindi di una competenza esclusiva statale.

Quanto alle analoghe censure rivolte alla disciplina dettata dagli artt. 54 e 55 in materia di contratto di inserimento, l'Avvocatura osserva che tale contratto, benché rappresenti una misura finalizzata a garantire l'entrata nel mercato del lavoro di soggetti svantaggiati, tuttavia configura un vero e proprio contratto di lavoro, non più definibile come contratto a causa mista, in cui i contenuti formativi risultano solo eventuali e comunque strumentali al progetto individuale di inserimento, che diviene elemento essenziale del contratto. In tale prospettiva la relativa disciplina spetta senz'altro al legislatore statale e si giustifica, altresì, la normativa provvisoria prevista. Infatti, se il contenuto formativo è un aspetto strumentale volto a garantire la effettiva realizzazione della causa contrattuale, anche la sua regolazione rientra nella competenza statale a disciplinare i rapporti interprivati e, per tale via, appare legittima la previsione di un intervento di natura regolamentare da parte del Ministro del lavoro.

Sempre in relazione ai contratti d'inserimento, rilevate la genericità e la conseguente inammissibilità delle censure proposte dalla Regione Marche avverso gli artt. da 56 a 59 del decreto, l'Avvocatura osserva che i primi tre articoli prevedono la forma, la durata e la disciplina del rapporto di lavoro, regolando aspetti privatistici ricadenti nella nozione di ordinamento civile, mentre l'art. 59, esattamente come l'art. 53 in tema di apprendistato, si limita in parte a regolare aspetti del rapporto contrattuale (inquadramento e mansioni) e in parte aspetti previdenziali (gli sgravi contributivi come incentivo al ricorso a questa tipologia contrattuale).

A proposito dell'art. 60 del decreto, si nota che, per quanto i tirocini estivi non configurino un rapporto di lavoro, spetta comunque al legislatore statale regolarne i punti fondamentali, perché pur sempre attinenti, come rapporti intersoggettivi, all'ordinamento civile; solo lo Stato potrebbe fissare la griglia dei requisiti affinché il tirocinio sia realmente tale e non nasconda un contratto di lavoro.

Circa il lavoro accessorio, di cui agli impugnati artt. da 70 a 74 del decreto, l'Avvocatura evidenzia, in linea generale, che l'utilizzo del carnet di buoni non ne fa venir meno la qualificazione in termini contrattuali: esso potrà incidere sulle modalità con cui è erogata la retribuzione, ma non esclude certo che tale essa sia, trattandosi del corrispettivo per prestazioni espressamente qualificate come lavorative. Né possono nutrirsi dubbi sulla riconducibilità all'ordinamento civile anche della disposizione di cui all'art. 74, che definisce le prestazioni che, pur se materialmente lavorative, non configurano un contratto di lavoro (sia esso prestazione d'opera o lavoro subordinato): le Regioni, infatti, non potrebbero definire autonomamente i casi in cui le prestazioni esulino dal mercato del lavoro, in quanto interverrebbero sui presupposti per la sussistenza di un contratto.

Anche il procedimento certificatorio (cui si riferisce l'impugnativa dell'art. 5 della legge n. 30 del 2003) sarebbe da ricondurre alla materia dell'ordinamento civile, posto che ascrivere la disciplina di tale attività alle competenze regionali, sia pure nel rispetto dei principi fondamentali, farebbe sì che uno stesso atto negoziale possa essere diversamente qualificato, con regolazioni conseguentemente diverse a seconda del luogo in cui ne avvenga la qualificazione (con incremento prevedibile del contenzioso e quindi in antitesi con le finalità deflattive). Vi sarebbero, inoltre, aspetti della procedura di certificazione che inducono a legare tale funzione anche alla competenza statale in tema di ordinamento processuale.

Quanto all'art. 7 della legge n. 30 del 2003, censurato nella parte in cui non prevede il parere obbligatorio della Commissione bicamerale per le questioni regionali come integrata dai regolamenti parlamentari, premessa la natura concertativa del vaglio operato dalla Conferenza unificata, si rileva che, a tutt'oggi, l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 si presenta come inattuabile, a causa della mancata integrazione da parte dei regolamenti parlamentari della composizione della Commissione. Peraltro, il tenore letterale di detta norma induce ad escludere che si tratti di una disposizione immediatamente vincolante.

Con riguardo, infine, alle censure relative all'art. 1, comma 2, lettera d), e all'art. 8 della legge n. 30 del 2003, concernenti le funzioni ispettive e di vigilanza, l'Avvocatura dello Stato richiama il recente decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124, sostenendo che esso «circoscrive con chiarezza l'intervento normativo alle sole materie di esclusiva competenza statale».

13.— In prossimità dell'udienza tutte le Regioni ricorrenti e la Provincia autonoma di Trento hanno depositato due memorie, ciascuna rispettivamente collegata ai due ricorsi presentati, nelle quali, oltre a confermare le conclusioni già formulate, hanno anche replicato ad alcuni rilievi fatti dall'Avvocatura dello Stato nel proprio atto di costituzione.

Nelle memorie si rammenta, inizialmente, la sentenza n. 74 del 2001 di questa Corte, riguardante il riparto di competenze Stato-Regioni fissato dal d.lgs. n. 469 del 1997 in epoca precedente la riforma costituzionale del 2001. Già in tale quadro erano state riconosciute alle Regioni le competenze per gli interventi sul mercato del lavoro, sicché non è pensabile – ed in tal senso viene citata la sentenza costituzionale n. 13 del 2004 – che le competenze regionali siano oggi contenute in ambiti più stretti rispetto al passato. Si richiama ancora la sentenza n. 303 del 2003 di questa Corte, in base alla quale l'attrazione allo Stato di una serie di funzioni che dovrebbero essere regionali sulla base del principio di sussidiarietà può trovare giustificazione soltanto alla luce dei criteri ivi indicati, che non ricorrerebbero nel caso di specie.

Quanto al merito delle singole censure, poi, in relazione all'art. 1 della legge n. 30 del 2003 le memorie osservano che la prevista identificazione di un unico regime autorizzatorio e di accreditamento per gli intermediari pubblici e privati, contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura dello Stato, non può trovare giustificazione nella tutela della concorrenza in ambito nazionale in quanto, come più volte chiarito da questa Corte (v. sentenze n. 14 e n. 272 del 2004), tale tutela «non può vanificare lo schema di riparto dell'art. 117 Cost. che vede attribuite alla potestà legislativa residuale e concorrente delle Regioni materie la cui disciplina incide innegabilmente sullo sviluppo economico». In relazione agli artt. 4 e 6 del decreto n. 276, che costituiscono attuazione della delega di cui all'art. 1, comma 2, lettera l), della legge n. 30, la Regione Emilia-Romagna e la Provincia autonoma di Trento danno atto che il

Consiglio dei ministri, con delibera del 3 settembre 2004, ha approvato un decreto correttivo di quello impugnato, le cui modifiche sul punto dovrebbero ritenersi satisfattive; è previsto, infatti, che le procedure di autorizzazione di cui ai commi 6 e 7 dell'art. 6 siano disciplinate dalle Regioni nel rispetto dei principi fissati nel decreto. Poiché i due decreti ministeriali attuativi della norma, l'uno del 23 dicembre 2003 e l'altro del 5 maggio 2004, non hanno dato attuazione all'art. 6, comma 8, impugnato, la Regione rileva che «sembra cessata la materia del contendere» su questo punto.

Quanto alla presunta inammissibilità della pretesa, contenuta nei ricorsi, di sindacare gli artt. 4 e 6 del d.lgs. n. 276 del 2003 sotto il profilo della violazione dei principi di uguaglianza e di libertà nell'iniziativa economica, si ribadisce che la normativa in oggetto, introducendo un meccanismo di autorizzazione accentrato per gli intermediari pubblici e privati, comporta senza dubbio una incisione delle competenze costituzionali attribuite alle Regioni in materia di gestione delle attività amministrative di autorizzazione, come è dimostrato anche dal fatto che nel decreto correttivo sopra citato l'art. 6 è stato modificato nel senso di attribuire alle Regioni e alle Province autonome – e non più al Ministro del lavoro – la competenza per l'autorizzazione all'intermediazione dei Comuni, delle camere di commercio e degli istituti di scuola secondaria di secondo grado. E, d'altra parte, la legge avrebbe potuto pacificamente disporre che le autorizzazioni regionali avessero validità sull'intero territorio nazionale, come avviene per le agenzie di viaggio e turismo sulle quali la Corte si è pronunciata con le sentenze n. 362 del 1998, n. 54 del 2001 e n. 375 del 2003; l'accentramento di tali funzioni a livello statale non si giustificherebbe, infatti, neppure in base all'art. 118 Cost., perché non vi sono esigenze unitarie tali da imporre una violazione del principio di sussidiarietà.

In riferimento all'art. 1, comma 2, lettera e), della legge n. 30 del 2003 (cui si collega l'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 276 del 2003), le memorie ribadiscono che tale complesso normativo sarebbe illegittimo perché prevede il mantenimento di funzioni amministrative alle Province in una materia che non è di competenza statale, nè può ritenersi che la norma fissi in tal modo dei principi fondamentali. A questo proposito, le ricorrenti osservano che le norme non possono essere salvate solo perché si limitano a confermare il contenuto del d.lgs. n. 469 del 1997; le norme che potevano essere approvate alla luce del vecchio testo degli artt. 117 e 118 Cost., infatti, non possono più essere reinserite nell'ordinamento in un quadro costituzionale che è profondamente mutato e che non consente più allo Stato l'allocazione diretta di funzioni amministrative agli enti locali in ambiti che non siano di competenza esclusiva dello Stato. E tale conclusione verrebbe ad essere indirettamente confermata dalla citata sentenza n. 74 del 2001 e dalla precedente sentenza n. 408 del 1998 di questa Corte, nonché dalla più recente pronuncia n. 172 del 2004.

Quanto, poi, alle deleghe di cui all'art. 2 della legge n. 30, cui si collegano le norme del decreto n. 276 riguardanti i contratti a contenuto formativo e di tirocinio, le memorie delle Regioni premettono che non avrebbe fondamento la pretesa dello Stato di fondare la legittimità costituzionale delle norme impugnate sulla competenza esclusiva in tema di ordinamento civile e di definizione della politica economica del Paese. Le disposizioni censurate non investono l'ordinamento civile così come definito dalla giurisprudenza costituzionale, perché non riguardano la disciplina dei rapporti privati che si instaurano tra datore di lavoro e lavoratore, né i reciproci diritti ed obblighi (si richiama, in proposito, la sentenza n. 359 del 2003). Quanto alla potestà statale in materia di definizione della politica economica, cui ha fatto cenno la difesa erariale, si rileva che tale materia non è prevista dall'art. 117 Cost. e non può farsi rientrare nella previsione del secondo comma, lettera e), della medesima diposizione. Non sarebbe ravvisabile, inoltre, neppure una competenza esclusiva dello Stato in base all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., perché la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni – secondo quanto affermato nelle sentenze costituzionali n. 282 del 2002 e n. 88 del 2003 – non è una materia, bensì una competenza che lo Stato ha di dettare norme per la fissazione di un livello minimo di soddisfacimento di diritti civili e sociali, ed è evidente che ciò non si adatta al caso in esame.

In rapporto, infine, alle censure riguardanti gli artt. da 47 a 60 e da 70 a 74 del d.lgs. n. 276, le difese delle ricorrenti ribadiscono che la competenza statale in materia di ordinamento civile – cui, secondo l'Avvocatura dello Stato, le disposizioni sono da ascrivere – può limitare la legislazione regionale solo se non venga esercitata in modo tale da assorbire e condizionare oltre ogni limite ragionevole le competenze legislative attribuite alle Regioni. Nel caso di specie il legislatore statale non si è limitato a disciplinare i

rapporti interprivati di lavoro, ma si è occupato anche dei servizi pubblici e privati attinenti al mercato del lavoro, delle connesse politiche attive e passive nonché di interventi rientranti nell'istruzione e formazione professionale, sicché ha violato l'assetto delle competenze legislative fissato dalla Costituzione, impedendo alle Regioni il pieno dispiegamento delle potestà normative loro riconosciute.

Considerato in diritto

1.— Le Regioni Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Basilicata e la Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione, la Regione Marche anche in riferimento all'art. 76 Cost., la Regione Basilicata anche in riferimento all'art. 24 Cost. e la Provincia autonoma di Trento anche in riferimento agli articoli 8, numero 29), 9, numeri 2), 4) e 5) dello statuto di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, alle norme di attuazione dello statuto, all'art. 2 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 471 ed all'art. 3 del d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197, hanno proposto ricorsi, ai sensi dell'art. 127, primo comma, Cost., contro la legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro).

Le Regioni Toscana e Marche, prima ancora di censurare per il loro contenuto singole disposizioni della legge, hanno impugnato questa nel suo insieme ed in particolare gli articoli 1, comma l, e 2, comma 1, in quanto illegittimamente il legislatore statale si sarebbe avvalso dello strumento della delega per stabilire principi fondamentali in materia di competenza legislativa concorrente (tutela e sicurezza del lavoro: art. 117, terzo comma, Cost.).

Con le altre censure, del cui specifico contenuto si dirà quando saranno analiticamente esaminate, le ricorrenti si dolgono che il legislatore abbia dettato norme non di principio in materie di competenza concorrente oppure abbia invaso sfere di competenza esclusiva regionale – e provinciale per quanto concerne la Provincia di Trento – in particolare disciplinando l'attività regolamentare in materie che esorbitano da quelle di esclusiva competenza legislativa statale.

Le Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche e la Provincia autonoma di Trento, con altri ricorsi, hanno poi impugnato numerose disposizioni del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), sempre in riferimento ai parametri costituzionali suindicati (nonché anche agli articoli 3, 4 e 97 Cost. la prima, all'articolo 97 Cost. la seconda, agli articoli 3, 41 e 77 Cost. la terza ed all'art. 3 Cost. la Provincia autonoma).

Prima dell'udienza, con provvedimento del 28 settembre 2004, è stata disposta la trattazione separata da tutte le altre delle questioni concernenti le impugnazioni avverso l'art. 8 e l'art. 1, comma 2, lettera d), prima parte, della legge n. 30 del 2003 per essere discusse ed esaminate insieme a quelle aventi ad oggetto disposizioni del decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124 (Razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30).

2.— Tutti i ricorsi, con eccezione delle questioni appena indicate, vanno riuniti in quanto, avendo essi ad oggetto questioni analoghe o connesse, ne risulta opportuna la trattazione unitaria.

In via preliminare, si rileva l'inammissibilità del ricorso della Regione Toscana contro la legge n. 30 del 2003, perché la delibera della Giunta regionale n. 379 del 2003, di autorizzazione al Presidente a proporre il ricorso, omette di indicare specificamente le disposizioni da impugnare e le ragioni della impugnativa e si limita ad affermare che la legge stessa «appare in più parti invasiva delle competenze attribuite alla Regione dagli artt. 117 e 118 della Costituzione». Infatti, è principio più volte affermato da questa Corte che la delibera di autorizzazione al ricorso di cui all'art. 127 Cost. può concernere l'intera legge soltanto qualora quest'ultima abbia un contenuto omogeneo e le censure siano formulate in modo tale da non ingenerare dubbi sull'oggetto e le ragioni dell'impugnativa (cfr. sentenze n. 85 del 1990, n. 261 del 1995, n. 94 e n. 213 del 2003 e ancor più di recente, n. 359 del 2003 e n. 238 del 2004).

Nella specie si rileva, senza che sia necessario procedere all'esame delle sue singole disposizioni, che la legge impugnata attiene a materie diverse, quali i servizi per l'impiego, la previsione di nuove figure di rapporti di lavoro, la disciplina dei contratti a contenuto

formativo ed altre ancora. Ne consegue che la delibera della Giunta della Regione Toscana, in quanto formulata nei termini generici di cui si è detto, non è idonea a sorreggere il ricorso da essa proposto.

Poiché alcune disposizioni della legge n. 30 del 2003 – art. l, comma 2, lettera o); art. 2, comma 1, lettera a); art. 7 – sono state impugnate soltanto dalla Regione Toscana, l'inammissibilità del ricorso da questa proposto fa sì che le relative doglianze non possano essere scrutinate nel merito.

3.— Ciò premesso, devono essere esaminate con priorità le censure concernenti l'uso della delegazione legislativa per stabilire i principi fondamentali nelle materie oggetto di competenza legislativa concorrente, censure ritualmente proposte soltanto dalla Regione Marche e che si appuntano, in particolare, contro il comma 1 dell'art. l della legge di delegazione n. 30 del 2003 e contro la prima parte dell'art. 2 della stessa legge.

Secondo la ricorrente, poiché lo strumento della delegazione legislativa comporta da parte del Parlamento la determinazione di principi e criteri direttivi, una volta che questi siano stati stabiliti, le disposizioni emanate in attuazione della delega non potrebbero avere ad oggetto norme contenenti i principi fondamentali della materia bensì soltanto norme c.d. di dettaglio, con conseguente intromissione nella sfera di competenza legislativa propria della Regione. Lo strumento della delega sarebbe comunque del tutto incongruo ai fini della determinazione dei principi fondamentali.

La tesi non è fondata.

Questa Corte ha più volte affermato che con il ricorso proposto ai sensi dell'art. 127, secondo comma, Cost., le Regioni possono addurre soltanto la lesione delle loro attribuzioni legislative da parte dello Stato e non anche la violazione di qualsiasi precetto costituzionale. Ciò non significa che i parametri evocabili siano soltanto quelli degli articoli 117, 118 e 119 Cost., bensì che il contrasto con norme costituzionali diverse può essere efficacemente addotto soltanto se esso si risolva in una esclusione o limitazione dei poteri regionali (v., ex plurimis, sentenze n. 503 del 2000, n. 274 del 2003 e, più di recente, n. 4, n. 6 e n. 196 del 2004). E' soltanto sotto questo profilo – e ciò concerne anche tutte le altre censure – che in questa sede la legittimità costituzionale delle norme denunciate va accertata, senza che possano aver rilievo denunce di illogicità o di violazione di principi costituzionali che non ridondino in lesioni delle sfere di competenza regionale.

D'altra parte, la nozione di "principio fondamentale", che costituisce il discrimine nelle materie di competenza legislativa concorrente tra attribuzioni statali e attribuzioni regionali, non ha e non può avere caratteri di rigidità e di universalità, perché le "materie" hanno diversi livelli di definizione che possono mutare nel tempo. E' il legislatore che opera le scelte che ritiene opportune, regolando ciascuna materia sulla base di criteri normativi essenziali che l'interprete deve valutare nella loro obiettività, senza essere condizionato in modo decisivo da eventuali autoqualificazioni. Ne consegue che il rapporto tra la nozione di principi e criteri direttivi, che concerne il procedimento legislativo di delega, e quella di principi fondamentali della materia, che costituisce il limite oggettivo della potestà statuale nelle materie di competenza concorrente, non può essere stabilito una volta per tutte. E ciò è confermato da quanto può dedursi dalla sentenza n. 359 del 1993, con la quale questa Corte affermò che con legge delegata potevano essere stabiliti i principi fondamentali di una materia, «stante la diversa natura ed il diverso grado di generalità che detti principi possono assumere rispetto ai "principi e criteri direttivi" previsti in tema di legislazione delegata dall'art. 76 della Costituzione». Tali affermazioni non sono state smentite dalle sentenze n. 303 del 2003 e n. 280 del 2004, quest'ultima riguardante una delega avente ad oggetto non la determinazione bensì la ricognizione di principi fondamentali già esistenti nell'ordinamento e quindi da esso enucleabili.

La lesione delle competenze legislative regionali non deriva dall'uso, di per sé, della delega, ma può conseguire sia dall'avere il legislatore delegante formulato principi e criteri direttivi che tali non sono, per concretizzarsi invece in norme di dettaglio, sia dall'aver il legislatore delegato esorbitato dall'oggetto della delega, non limitandosi a determinare i principi fondamentali.

4.— Occorre perciò procedere all'esame delle singole questioni.

Tuttavia, poiché le censure dipendono in parte da opzioni interpretative di carattere generale adottate dalle ricorrenti, è su queste che occorre soffermarsi prima di procedere allo scrutinio analitico delle norme impugnate.

Il comma 1 dell'art. 1 della legge delega è così formulato:

«Allo scopo di realizzare un sistema efficace e coerente di strumenti intesi a garantire trasparenza ed efficienza al mercato del lavoro e a migliorare le capacità d'inserimento professionale dei disoccupati e di quanti sono in cerca di una prima occupazione, con particolare riguardo alle donne e ai giovani, il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Ministro per le pari opportunità ed entro il termine di un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi diretti a stabilire, nel rispetto delle competenze affidate alle regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e degli obiettivi indicati dagli orientamenti annuali dell'Unione europea in materia di occupabilità, i principi fondamentali in materia di disciplina dei servizi per l'impiego, con particolare riferimento al sistema del collocamento, pubblico e privato, e di somministrazione di manodopera».

Il comma 2 dello stesso articolo contiene la determinazione dei principi e criteri direttivi indicati sotto le lettere da a) a q), alcune delle quali suddivise in numeri. L'art. 2 è costituito da un unico comma, indicato con il numero 1, la cui prima parte è del seguente tenore: «Il Governo è delegato ad adottare, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Ministro per le pari opportunità, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica e con il Ministro per gli affari regionali, entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi diretti a stabilire, nel rispetto delle competenze affidate alle regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e degli obiettivi indicati dagli orientamenti annuali dell'Unione europea in materia di occupazione, la revisione e la razionalizzazione dei rapporti di lavoro con contenuto formativo, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi». Segue l'enunciazione di questi, indicati sotto le lettere da a) ad i).

Le due norme citate comportano alcune puntualizzazioni da cui ricavare criteri per la risoluzione delle diverse questioni.

Dall'analisi del comma 1 dell'art. 1 si ricava che la delega concerne i servizi per l'impiego ed in particolare il collocamento e la somministrazione di mano d'opera, che il legislatore ritiene tale materia rientrante nella tutela e sicurezza del lavoro, prevista come oggetto di competenza concorrente e che, di conseguenza, nel rispetto delle attribuzioni regionali, la delega è limitata alla determinazione dei principi fondamentali.

La norma di per sé considerata non può dar luogo a censure o a specificazioni interpretative se non per quanto riguarda la somministrazione di lavoro, locuzione, questa, nella quale rientra non soltanto la disciplina dei soggetti ad essa abilitati, ma anche quella dei rapporti intersoggettivi che nascono dalla somministrazione; discipline, quindi, che vanno tenute distinte ai fini della loro riconduzione ai parametri costituzionali.

Ora, quale che sia il completo contenuto che debba riconoscersi alla materia "tutela e sicurezza del lavoro", non si dubita che in essa rientri la disciplina dei servizi per l'impiego ed in specie quella del collocamento. Lo scrutinio delle norme impugnate dovrà quindi essere condotto applicando il criterio secondo cui spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali ed alle Regioni l'emanazione delle altre norme comunemente definite di dettaglio; occorre però aggiungere 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.).

5.— Considerazioni parzialmente diverse vanno fatte riguardo alla sopracitata prima parte dell'art. 2 della legge n. 30 del 2003.

In questo caso la delega, che concerne la revisione e la razionalizzazione dei rapporti di lavoro con contenuto formativo, non è limitata alla determinazione dei principi fondamentali e tuttavia il legislatore delegante impone al Governo il rispetto delle competenze affidate alle Regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro.

La circostanza che, in questo caso, il legislatore non abbia limitato la delega alla determinazione dei principi fondamentali si può spiegare con il rilievo che i contratti a contenuto formativo, tradizionalmente definiti a causa mista, rientrano pur sempre nell'ampia categoria dei contratti di lavoro, la cui disciplina fa parte dell'ordinamento civile e spetta alla competenza esclusiva dello Stato (v. la sentenza n. 359 del 2003).

Questioni di legittimità costituzionale possono quindi anzitutto insorgere per le interferenze tra norme rientranti in materie di competenza esclusiva, spettanti alcune allo Stato ed altre, come l'istruzione e formazione professionale, alle Regioni. In tali ipotesi può parlarsi di concorrenza di competenze e non di competenza ripartita o concorrente. Per la composizione di siffatte interferenze la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l'adozione di principi diversi: quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, ma anche quello della prevalenza, cui pure questa Corte ha fatto ricorso (v. sentenza n. 370 del 2003), qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre.

La prima parte dell'art. 2 della legge n. 30 del 2003, come il comma 1 dell'art. l, non presenta di per sé profili di illegittimità costituzionale.

6.— Allo scrutinio delle questioni riguardanti le disposizioni del comma 2 dell'art. 1 e della seconda parte del comma 1 dell'art. 2 della legge n. 30 del 2003 è opportuno far precedere l'esame delle questioni aventi ad oggetto gli artt. 3 e 5 della stessa legge, al quale si riconnette l'enunciazione di principi applicabili anche per la risoluzione delle prime.

Infondate sono le censure mosse dalla sola Regione Marche all'art. 3 della legge n. 30 che ha ad oggetto la delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi recanti norme per promuovere il ricorso a prestazioni di lavoro a tempo parziale, quale tipologia contrattuale idonea a favorire l'incremento del tasso di occupazione e, in particolare, del tasso di partecipazione delle donne, dei giovani e dei lavoratori con età superiore ai cinquantacinque anni al mercato del lavoro, secondo principi e criteri direttivi, raggruppati sotto le lettere da a) a g), dei quali solo quelli delle prime tre sono stati censurati. Essi prevedono l'agevolazione del ricorso a prestazioni di lavoro supplementare nelle ipotesi di lavoro a tempo parziale cosiddetto orizzontale (lettera a), l'agevolazione di forme flessibili ed elastiche di lavoro a tempo parziale cosiddetto verticale e misto (lettera b), l'estensione delle forme flessibili ed elastiche anche ai contratti a tempo parziale a tempo determinato (lettera c).

La Regione impugnante svolge le sue critiche alle norme sul presupposto che esse rientrino nella materia "tutela e sicurezza del lavoro" e che, quindi, per quanto concerne la competenza legislativa, soggiacciano al criterio dell'attribuzione allo Stato della competenza a determinare i principi fondamentali e della spettanza alle Regioni di tutto ciò che non rientri tra questi.

Tale ottica non può essere condivisa.

La disciplina intersoggettiva di qualsiasi rapporto di lavoro, e quindi anche di quello a tempo parziale, come già detto, rientra nella materia "ordinamento civile", di competenza esclusiva dello Stato. 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».

7.— Non fondate sono anche le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5 della suindicata legge il quale, «al fine di ridurre il contenzioso in materia di qualificazione dei rapporti di lavoro», attribuisce al Governo la delega «ad adottare … uno o più decreti legislativi recanti disposizioni in materia di certificazione del relativo contratto stipulato tra le parti, nel rispetto dei … principi e criteri

direttivi» indicati sotto le lettere da a) ad i) e dei quali sono impugnati dalla sola Regione Basilicata i criteri indicati sotto le lettere e) ed f).

La prima delle disposizioni impugnate stabilisce come principio e criterio direttivo l'«attribuzione di piena forza legale al contratto certificato ai sensi della procedura di cui alla lettera d), con esclusione della possibilità di ricorso in giudizio se non in caso di erronea qualificazione del programma negoziale da parte dell'organo preposto alla certificazione e di difformità tra il programma negoziale effettivamente realizzato dalle parti e il programma negoziale concordato dalle parti in sede di certificazione».

La disposizione sub lettera f) introduce come principi e criteri direttivi: la «previsione di espletare il tentativo obbligatorio di conciliazione previsto dall'art. 410 del codice di procedura civile innanzi all'organo preposto alla certificazione quando si intenda impugnare l'erronea qualificazione dello stesso o la difformità tra il programma negoziale certificato e la sua successiva attuazione, prevedendo che gli effetti dell'accertamento svolto dall'organo preposto alla certificazione permangano fino al momento in cui venga provata l'erronea qualificazione del programma negoziale o la difformità tra il programma negoziale concordato dalle parti in sede di certificazione e il programma attuato. In caso di ricorso in giudizio, introduzione dell'obbligo in capo all'autorità giudiziaria competente di accertare anche le dichiarazioni e il comportamento tenuto dalle parti davanti all'organo preposto alla certificazione del contratto di lavoro».

La Regione Basilicata sostiene che le disposizioni censurate contengano norme di dettaglio in materia di competenza legislativa concorrente e che, se interpretate nel senso di restringere la proponibilità di azioni giudiziarie, contrastino con l'art. 24 della Costituzione.

Le censure sono in parte inammissibili ed in parte infondate.

Quanto all'inammissibilità va osservato che, secondo quanto premesso sub punto 3, il parametro da ultimo citato non riguarda la sfera di attribuzioni della ricorrente: nessuna competenza è, infatti, attribuita alle Regioni per la tutela del diritto di difesa.

Per quel che riguarda l'infondatezza, va precisato che le suindicate disposizioni, nella parte in cui tendono ad attribuire un particolare valore probatorio al contratto certificato, attengono all'ordinamento civile e, in quanto dirette a condizionare l'esercizio in giudizio dei diritti nascenti dal contratto di lavoro e la stessa attività dei giudici, attengono anche alla materia "giurisdizione e norme processuali" e sono quindi estranee a qualsiasi competenza legislativa regionale.

8.— Si deve ora procedere allo scrutinio delle questioni aventi ad oggetto le disposizioni dell'art. l, comma 2, della legge n. 30 del 2003, le quali determinano i principi e criteri direttivi cui avrebbe dovuto attenersi il legislatore delegato, e congiuntamente, ove ciò sia possibile, di quelle concernenti le norme del d.lgs. n. 276 del 2003 che ne costituiscano l'attuazione, destinate a determinare i principi fondamentali.

La questione relativa alla disposizione di cui alla lettera a) del menzionato art. 1, comma 2, sollevata dalla sola Regione Marche con riferimento agli articoli 76 e 117, terzo comma, Cost., non è fondata. La prescrizione di «snellimento e semplificazione delle procedure di incontro tra domanda ed offerta di lavoro» è sufficientemente specifica per soddisfare l'esigenza di determinatezza che un criterio direttivo deve possedere per non essere in contrasto con l'articolo 76 Cost. e, nel contempo, non fissa norme di dettaglio.

Le disposizioni sub lettera b), rette, come tutte quelle del comma 2 in esame, dalla prescrizione secondo cui la delega è esercitata «nel rispetto dei principi e criteri direttivi che seguono», sono così formulate: «modernizzazione e razionalizzazione del sistema del collocamento pubblico, al fine di renderlo maggiormente efficiente e competitivo, secondo una disciplina incentrata su:

1) rispetto delle competenze previste dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, con particolare riferimento alle competenze riconosciute alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano;

2) sostegno e sviluppo dell'attività lavorativa femminile e giovanile, nonché sostegno al reinserimento dei lavoratori anziani;

3) abrogazione di tutte le norme incompatibili con la nuova regolamentazione del collocamento, ivi inclusa la legge 29 aprile 1949, n. 264, fermo restando il regime di autorizzazione o accreditamento per gli operatori privati ai sensi di quanto disposto dalla lettera l) e

stabilendo, in materia di collocamento pubblico, un nuovo apparato sanzionatorio, con previsione di sanzioni amministrative per il mancato adempimento degli obblighi di legge;

4) mantenimento da parte dello Stato delle competenze in materia di conduzione coordinata ed integrata del sistema informativo lavoro».

Le questioni aventi ad oggetto la prima parte della indicata lettera b) e le disposizioni di cui ai numeri 1 e 2, impugnate dalla sola Regione Marche, non sono fondate. Mentre il primo periodo contiene l'indicazione di principi generali e delle finalità, nessuna lesione può derivare alla Regione dalla disposizione che impone il rispetto delle competenze previste dalla Costituzione, ed in particolare di quelle delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome (numero 1), e da quella di principio che impone il sostegno e lo sviluppo dell'attività lavorativa femminile e giovanile ed il sostegno al reinserimento dei lavoratori anziani (numero 2).

Il numero 3, anch'esso impugnato dalla sola Regione Marche, contiene diversi principi e criteri direttivi: la previsione dell'abrogazione di tutte le norme che risulteranno incompatibili con la nuova regolamentazione del collocamento, ivi inclusa la legge 29 aprile 1949, n. 264; la conservazione del regime di autorizzazione o accreditamento per gli operatori privati, ai sensi di quanto disposto dalla lettera l); la previsione, in materia di collocamento pubblico, di un nuovo apparato sanzionatorio, contenente sanzioni amministrative per il mancato adempimento degli obblighi di legge.

Neppure le censure rivolte a siffatte disposizioni sono fondate.

L'inclusione, tra i principi direttivi, dell'abrogazione delle norme incompatibili è soltanto l'esplicitazione di un principio generale già esistente nell'ordinamento.

La conservazione del regime dell'autorizzazione e dell'accreditamento, ai sensi di quanto disposto dalla lettera l), costituisce un mero rinvio a tale disposizione, oggetto di autonome censure che saranno esaminate in prosieguo.

Infine, poiché la competenza a disciplinare un apparato sanzionatorio va attribuita secondo le norme che regolano la materia cui le sanzioni si riferiscono, trattandosi nella specie di competenza concorrente (tutela e sicurezza del lavoro), allo Stato compete determinare i principi fondamentali e tra questi ultimi va inclusa la prescrizione che il nuovo apparato dovrà contenere sanzioni amministrative.

La disposizione di cui al numero 4, che include tra i principi e criteri direttivi il mantenimento da parte dello Stato delle competenze in materia di conduzione coordinata ed integrata del sistema informativo lavoro, è stata impugnata anche dalle Regioni Emilia-Romagna e Basilicata, per contrasto non solo con l'art. 117, terzo comma, Cost., ma anche con l'art. 118 Cost. e con il principio di sussidiarietà.

La censura non è fondata.

La disposizione, che non comporta alcuna estensione delle funzioni già svolte dallo Stato, riguarda il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, previsto come materia di competenza esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera r), Cost. La conduzione diretta del sistema informativo statistico ed informatico – dato che questo non può non riguardare l'intero territorio nazionale – costituisce il mezzo idoneo a che il sistema stesso risulti complessivamente coordinato.

La norma, peraltro, non esclude la facoltà delle Regioni di disciplinare la predisposizione in sede regionale di sistemi di raccolta dati e deve essere valutata insieme con quelle del decreto delegato concernenti il sistema suindicato.

Infatti, le disposizioni del Capo III (Borsa continua nazionale del lavoro e monitoraggio statistico), di cui agli artt. 15, 16 e 17 del d.lgs. n. 276 del 2003, contengono norme dalle quali risulta il coinvolgimento delle Regioni nella gestione della rete informativa idonea al funzionamento della borsa continua del lavoro.

In particolare l'art. 15, comma 1, stabilisce che «a garanzia dell'effettivo godimento del diritto al lavoro di cui all'articolo 4 della Costituzione, e nel pieno rispetto dell'articolo 120 della Costituzione stessa, viene costituita la borsa continua nazionale del lavoro, quale sistema aperto e trasparente di incontro tra domanda e offerta di lavoro basato su una rete di nodi regionali». Ed il comma 5

dello stesso articolo prescrive che «il coordinamento tra il livello nazionale ed il livello regionale deve in ogni caso garantire, nel rispetto degli articoli 4 e 120 della Costituzione, la piena operatività della borsa continua nazionale del lavoro in ambito nazionale e comunitario. A tal fine il Ministero del lavoro e delle politiche sociali rende disponibile l'offerta degli strumenti tecnici alle regioni e alle province autonome che ne facciano richiesta nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze».

Inoltre, ed è ciò che più conta, l'art. 16 prevede:

«1. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con decreto da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, stabilisce, di concerto con il Ministro della innovazione e della tecnologia, e d'intesa con le regioni e le province autonome, gli standard tecnici e i flussi informativi di scambio tra i sistemi, nonché le sedi tecniche finalizzate ad assicurare il raccordo e il coordinamento del sistema a livello nazionale.

2. La definizione degli standard tecnici e dei flussi informativi di scambio tra i sistemi avviene nel rispetto delle competenze definite nell'Accordo Stato-regioni-autonomie locali dell'11 luglio 2002 e delle disposizioni di cui all'articolo 31, comma 2, della legge 31 dicembre 1996, n. 675».

Infine, il comma 5 dell'art. 17 stabilisce che «in attesa dell'entrata a regime della borsa continua nazionale del lavoro il Ministero del lavoro e delle politiche sociali predispone, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, uno o più modelli di rilevazione da somministrare alle agenzie autorizzate o accreditate, nonché agli enti di cui all'articolo 6. La mancata risposta al questionario di cui al comma precedente è valutata ai fini del ritiro dell'autorizzazione o accreditamento».

Le norme del decreto legislativo comportano, quindi, il coinvolgimento delle Regioni nella disciplina e gestione del sistema informatico.

9.— Le Regioni Marche, Emilia-Romagna e Basilicata e la Provincia autonoma di Trento hanno impugnato la disposizione dell'art. 1, comma 2, lettera c), la quale stabilisce il «mantenimento da parte dello Stato delle funzioni amministrative relative alla conciliazione delle controversie di lavoro individuali e plurime, nonché alla risoluzione delle controversie collettive di rilevanza pluriregionale».

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

La disposizione appare estranea alla ratio della delega non soltanto per la materia, ma anche per il suo autonomo contenuto precettivo, come può dedursi pure dalla constatazione che nessuna norma è stata emessa sul punto con il decreto legislativo.

Le censure non sono fondate perché – come si è detto scrutinando le questioni aventi ad oggetto l'art. 5 della legge n. 30 – non è condivisibile la premessa dalla quale esse muovono. Infatti la conciliazione delle controversie di lavoro, rispetto alla quale le funzioni amministrative sono strettamente strumentali, non rientra nella materia della tutela e sicurezza del lavoro, bensì in quella dell'ordinamento civile, in quanto concernente la definizione transattiva delle controversie stesse, ed in quella della giurisdizione e norme processuali per l'incidenza che la previsione e la regolamentazione del tentativo di componimento bonario delle liti possono avere sullo svolgimento del processo.

Per quanto riguarda l'impugnazione della Provincia di Trento, l'inammissibilità della censura si fonda sul semplice rilievo che, prescrivendo il mantenimento delle funzioni svolte dallo Stato, la norma non può incidere su quelle già esercitate dalla ricorrente ai sensi del proprio statuto.

10.— La disposizione di cui alla lettera d) dell'art. 1, comma 2, è stata impugnata da tutte le ricorrenti, ma le questioni aventi ad oggetto la prima parte, la quale prescrive il «mantenimento da parte dello Stato delle funzioni amministrative relative alla vigilanza in materia di lavoro», sono state stralciate insieme a quelle riguardanti l'art. 8 di cui si è detto.

La seconda parte, da scrutinare, prescrive il mantenimento da parte dello Stato delle funzioni amministrative relative «alla gestione dei flussi di entrata dei lavoratori non appartenenti all'Unione europea e all'autorizzazione per attività lavorative all'estero».

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

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

11.— La sola Regione Marche ha ritualmente impugnato la disposizione dell'art. 1, comma 2, lettera e), la quale stabilisce, come principio e criterio direttivo da seguire nella nuova disciplina del collocamento, il «mantenimento da parte delle province delle funzioni amministrative, attribuite dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469».

La ricorrente denuncia la violazione dell'art. 117, sesto comma, Cost. in quanto non spetta allo Stato l'attribuzione delle funzioni amministrative nelle materie di competenza concorrente.

La censura non è fondata ai sensi delle considerazioni che seguono.

L'allocazione delle funzioni amministrative nelle materie, come quella di cui si tratta (tutela e sicurezza del lavoro), di competenza concorrente, non spetta, in linea di principio, allo Stato.

Tuttavia, come questa Corte ha già affermato (v. sentenza n. 13 del 2004), vi sono funzioni e servizi pubblici che non possono subire interruzioni se non a costo di incidere su diritti che non possono essere sacrificati. Tali rilievi comportano che le funzioni delle Province continueranno a svolgersi secondo le disposizioni vigenti fin quando le Regioni non le avranno sostituite con una propria disciplina.

La norma va intesa, quindi, nel senso che le funzioni amministrative sono mantenute in capo alle Province senza precludere la possibilità di diverse discipline da parte delle Regioni. Così interpretata la norma non lede la sfera di attribuzioni regionali.

L'art. 3, comma 2, prima parte, del d.lgs. n. 276 del 2003, impugnato dalle Regioni Marche e Toscana, contiene una norma analoga a quella di cui all'art. 1, comma 2, lettera e), della legge delega e lo scrutinio relativo conduce, quindi, alle medesime conclusioni.

12.— La disposizione di cui all'art. 1, comma 2, lettera f), della legge delega fissa come principio e criterio direttivo l'«incentivazione delle forme di coordinamento e raccordo tra operatori privati e operatori pubblici, ai fini di un migliore funzionamento del mercato del lavoro, nel rispetto delle competenze delle regioni e delle province». Le censure contro tale norma devono essere esaminate congiuntamente a quelle contro le disposizioni sub lettere l) e m) dello stesso art. 1, comma 2, lettera f), della legge di delegazione nonché a quelle contro gli artt. 3, comma 2; 4; 6; 12, commi 3 e 5; 13, commi 1 e 6; 14, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 276 del 2003, per la connessione che esiste tra le norme impugnate e quindi tra le questioni di cui sono oggetto.

La disposizione sub art. 1, comma 2, lettera l), della legge delega, impugnata ritualmente dalle Regioni Marche ed Emilia-Romagna, è così formulata: «identificazione di un unico regime autorizzatorio o di accreditamento per gli intermediari pubblici, con particolare riferimento agli enti locali, e privati, che abbiano adeguati requisiti giuridici e finanziari, differenziato in funzione del tipo di attività svolta, comprensivo delle ipotesi di trasferimento della autorizzazione e modulato in relazione alla natura giuridica dell'intermediario, con particolare riferimento alle associazioni non riconosciute ovvero a enti o organismi bilaterali costituiti da associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale o territoriale, ai consulenti del lavoro di cui alla legge 11 gennaio 1979, n. 12, nonché alle università e agli istituti di scuola secondaria di secondo grado, prevedendo, altresì, che non vi siano oneri o spese a carico dei lavoratori, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 7 della Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) del 19 giugno 1997, n. 181, ratificata dall'Italia in data 1° febbraio 2000».

Le disposizioni di cui alla lettera m) dell'art. 1, comma 2, della legge n. 30 del 2003, impugnate dalla sola Regione Marche, sono le seguenti: «abrogazione della legge 23 ottobre 1960, n. 1369, e sua sostituzione con una nuova disciplina basata sui seguenti criteri direttivi:

1) autorizzazione della somministrazione di manodopera, solo da parte dei soggetti identificati ai sensi della lettera l);

2) ammissibilità della somministrazione di manodopera, anche a tempo indeterminato, in presenza di ragioni di carattere tecnico, produttivo od organizzativo, individuate dalla legge o dai contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative;

3) chiarificazione dei criteri di distinzione tra appalto e interposizione, ridefinendo contestualmente i casi di comando e distacco, nonché di interposizione illecita laddove manchi una ragione tecnica, organizzativa o produttiva ovvero si verifichi o possa verificarsi la lesione di diritti inderogabili di legge o di contratto collettivo applicato al prestatore di lavoro;

4) garanzia del regime di solidarietà tra fornitore e utilizzatore in caso di somministrazione di lavoro altrui;

5) trattamento assicurato ai lavoratori coinvolti nell'attività di somministrazione di manodopera non inferiore a quello cui hanno diritto i dipendenti di pari livello dell'impresa utilizzatrice;

6) conferma del regime sanzionatorio civilistico e penalistico previsto per i casi di violazione della disciplina della mediazione privata nei rapporti di lavoro, prevedendo altresì specifiche sanzioni penali per le ipotesi di esercizio abusivo di intermediazione privata nonché un regime sanzionatorio più incisivo nel caso di sfruttamento del lavoro minorile;

7) utilizzazione del meccanismo certificatorio di cui all'articolo 5 ai fini della distinzione concreta tra interposizione illecita e appalto genuino, sulla base di indici e codici di comportamento elaborati in sede amministrativa che tengano conto della rigorosa verifica della reale organizzazione dei mezzi e dell'assunzione effettiva del rischio di impresa da parte dell'appaltatore».

Dell'art. 3 del d.lgs. n. 276 del 2003, che introduce le norme del Titolo II (Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro) e reca la rubrica "finalità", è stato censurato il comma 2, per intero, dalle Regioni Marche e Toscana e solo le disposizioni sub lettere a) e c) dalla Regione Emilia-Romagna. Il comma, nelle parti censurate, è del seguente tenore:

«Ferme restando le competenze delle regioni in materia di regolazione e organizzazione del mercato del lavoro regionale e fermo restando il mantenimento da parte delle province delle funzioni amministrative attribuite dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, e successive modificazioni ed integrazioni, per realizzare l'obiettivo di cui al comma 1:

a) viene identificato un unico regime di autorizzazione per i soggetti che svolgono attività di somministrazione di lavoro, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale;

b) vengono stabiliti i principi generali per la definizione dei regimi di accreditamento regionali degli operatori pubblici o privati che forniscono servizi al lavoro nell'ambito dei sistemi territoriali di riferimento anche a supporto delle attività di cui alla lettera a);

c) vengono identificate le forme di coordinamento e raccordo tra gli operatori, pubblici o privati, al fine di un migliore funzionamento del mercato del lavoro;

d) vengono stabiliti i principi e criteri direttivi per la realizzazione di una borsa continua del lavoro;

e) vengono abrogate tutte le disposizioni incompatibili con la nuova regolamentazione del mercato del lavoro e viene introdotto un nuovo regime sanzionatorio».

L'art. 2, comma 1, lettera e), del d.lgs. n. 276 del 2003, che detta la definizione di "autorizzazione" alle agenzie del lavoro, è impugnato dalla sola Regione Emilia-Romagna e la relativa impugnazione è da ritenere inammissibile, non essendo tale disposizione compresa tra quelle indicate nella delibera della Giunta regionale.

Del pari inammissibile è l'impugnativa dell'art. 5 del medesimo decreto, proposta dalla sola Provincia autonoma di Trento in modo generico, senza alcuna esplicitazione delle relative censure.

Gli artt. 4 e 6 del d.lgs. n. 276 del 2003, inseriti nel Capo I (Regime autorizzatorio e accreditamenti), sono formulati nel seguente modo:

art. 4 (Agenzie per il lavoro): «1. Presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è istituito un apposito albo delle agenzie per il lavoro ai fini dello svolgimento delle attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale. Il predetto albo è articolato in cinque sezioni:

a) agenzie di somministrazione di lavoro abilitate allo svolgimento di tutte le attività di cui all'art. 20;

b) agenzie di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato abilitate a svolgere esclusivamente una delle attività specifiche di cui all'articolo 20, comma 3, lettere da a) a h);

c) agenzie di intermediazione;

d) agenzie di ricerca e selezione del personale;

e) agenzie di supporto alla ricollocazione professionale.

2. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali rilascia entro sessanta giorni dalla richiesta e previo accertamento della sussistenza dei requisiti giuridici e finanziari di cui all'articolo 5, l'autorizzazione provvisoria all'esercizio delle attività per le quali viene fatta richiesta di autorizzazione, provvedendo contestualmente alla iscrizione delle agenzie nel predetto albo. Decorsi due anni, su richiesta del soggetto autorizzato, entro i novanta giorni successivi rilascia l'autorizzazione a tempo indeterminato subordinatamente alla verifica del corretto andamento dell'attività svolta.

3. Nelle ipotesi di cui al comma 2, decorsi inutilmente i termini previsti, la domanda di autorizzazione provvisoria o a tempo indeterminato si intende accettata.

4. Le agenzie autorizzate comunicano alla autorità concedente, nonché alle regioni e alle province autonome competenti, gli spostamenti di sede, l'apertura delle filiali o succursali, la cessazione della attività ed hanno inoltre l'obbligo di fornire alla autorità concedente tutte le informazioni da questa richieste.

5. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con decreto da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, stabilisce le modalità della presentazione della richiesta di autorizzazione di cui al comma 2, i criteri per la verifica del corretto andamento della attività svolta cui è subordinato il rilascio della autorizzazione a tempo indeterminato, i criteri e le modalità di revoca della autorizzazione, nonché ogni altro profilo relativo alla organizzazione e alle modalità di funzionamento dell'albo delle agenzie per il lavoro.

6. L'iscrizione alla sezione dell'albo di cui alla lettera a), comma 1, comporta automaticamente l'iscrizione della agenzia alle sezioni di cui alle lettere c) d) ed e) del predetto albo. L'iscrizione alla sezione dell'albo di cui al comma 1, lettera c), comporta automaticamente l'iscrizione della agenzia alle sezioni di cui alle lettere d) ed e) del predetto albo.

7. L'autorizzazione di cui al presente articolo non può essere oggetto di transazione commerciale».

L'articolo è stato impugnato nel suo complesso dalle Regioni Marche e Toscana e dalla Provincia di Trento, nonché, con esclusione del comma 7, dalla Regione Emilia-Romagna.

L'art. 6 (Regimi particolari di autorizzazione) è stato impugnato nella sua totalità dalle Regioni Emilia-Romagna e Marche nonché nei commi da 6 a 8 dalla Regione Toscana e dalla Provincia di Trento ed è così formulato:

«1. Sono autorizzate allo svolgimento della attività di intermediazione le università pubbliche e private, comprese le fondazioni universitarie che hanno come oggetto l'alta formazione con specifico riferimento alle problematiche del mercato del lavoro, a condizione che svolgano la predetta attività senza finalità di lucro e fermo restando l'obbligo della interconnessione alla borsa continua nazionale del lavoro, nonché l'invio di ogni informazione relativa al funzionamento del mercato del lavoro ai sensi di quanto disposto al successivo articolo 17.

2. Sono altresì autorizzati allo svolgimento della attività di intermediazione, secondo le procedure di cui all'articolo 4 o di cui al comma 6 del presente articolo, i comuni, le camere di commercio e gli istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritari, a condizione che svolgano la predetta attività senza finalità di lucro e che siano rispettati i requisiti di cui alle lettere c), f) e g) di cui all'articolo 5, comma 1, nonché l'invio di ogni informazione relativa al funzionamento del mercato del lavoro ai sensi di quanto disposto a1 successivo articolo 17.

3. Sono altresì autorizzate allo svolgimento della attività di intermediazione le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative che siano firmatarie di contratti collettivi nazionali di lavoro, le associazioni in possesso di riconoscimento istituzionale di rilevanza nazionale e aventi come oggetto sociale la tutela e l'assistenza delle attività

imprenditoriali, del lavoro o delle disabilità, e gli enti bilaterali a condizione che siano rispettati i requisiti di cui alle lettere c), d), e), f), g) di cui all'articolo 5, comma 1.

4. L'ordine nazionale dei consulenti del lavoro può chiedere l'iscrizione all'albo di cui all'articolo 4 di una apposita fondazione o di altro soggetto giuridico dotato di personalità giuridica costituito nell'ambito del Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro per lo svolgimento a livello nazionale di attività di intermediazione. L'iscrizione è subordinata al rispetto dei requisiti di cui alle lettere c), d), e), f), g) di cui all'articolo 5, comma l.

5. E' in ogni caso fatto divieto ai consulenti del lavoro di esercitare individualmente o in altra forma diversa da quella indicata al comma 3 e agli articoli 4 e 5, anche attraverso ramificazioni a livello territoriale, l'attività di intermediazione.

6. L'autorizzazione allo svolgimento delle attività di cui all'articolo 2, comma 1, lettere b), c), d), può essere concessa dalle regioni e dalle province autonome con esclusivo riferimento al proprio territorio e previo accertamento della sussistenza dei requisiti di cui agli articoli 4 e 5, fatta eccezione per il requisito di cui all'articolo 5, comma 4, lettera b).

7. La regione rilascia entro sessanta giorni dalla richiesta l'autorizzazione provvisoria all'esercizio delle attività di cui al comma 6, provvedendo contestualmente alla comunicazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'iscrizione delle agenzie in una apposita sezione regionale nell'albo di cui all'articolo 4, comma 1. Decorsi due anni, su richiesta del soggetto autorizzato, entro i sessanta giorni successivi la regione rilascia l'autorizzazione a tempo indeterminato subordinatamente alla verifica del corretto andamento dell'attività svolta.

8. Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con decreto da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, stabilisce d'intesa con la Conferenza unificata le modalità di costituzione della apposita sezione regionale dell'albo di cui all'articolo 4, comma 1, e delle procedure ad essa connesse».

Su parte delle norme del decreto legislativo ora riportate ha inciso il decreto legislativo 6 ottobre 2004, n. 251 (Disposizioni correttive del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, in materia di occupazione e mercato del lavoro). In particolare, per quanto concerne le disposizioni suindicate, l'art. 2 del decreto correttivo ha apportato le modifiche che si espongono. Il comma 1 ha sostituito il comma 2 dell'art. 6 del d.lgs. n. 276 con il seguente: «Sono altresì autorizzati allo svolgimento della attività di intermediazione, secondo le procedure di cui al comma 6, i comuni singoli o associati nelle forme delle unioni di comuni e delle comunità montane, le camere di commercio e gli istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritari a condizione che svolgano la predetta attività senza finalità di lucro e che siano rispettati i requisiti di cui alle lettere c), f) e g) del comma 1, dell'articolo 5, nonché l'invio di ogni informazione relativa al funzionamento del mercato del lavoro ai sensi di quanto disposto dall'articolo 17».

Il comma 2 ha sostituito il comma 8 dello stesso articolo 6 con il seguente: «Le procedure di autorizzazione di cui ai commi 6 e 7 sono disciplinate dalle regioni nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni e dei principi fondamentali desumibili in materia dal presente decreto. In attesa delle normative regionali, i soggetti autorizzati ai sensi della disciplina previgente allo svolgimento della attività di intermediazione, nonché i soggetti di cui al comma 3, che non intendono richiedere l'autorizzazione a livello nazionale possono continuare a svolgere, in via provvisoria e previa comunicazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali dell'ambito regionale, le attività oggetto di autorizzazione con esclusivo riferimento ad una singola regione. Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali provvede alla iscrizione dei predetti soggetti, in via provvisoria e previa verifica che l'attività si sia svolta nel rispetto della normativa all'epoca vigente, nella sezione regionale dell'albo di cui all'articolo 4, comma 1».

Infine il comma 3 dell'art. 2 del decreto n. 251 del 2004 ha aggiunto, dopo il comma 8, il seguente comma 8-bis: «I soggetti autorizzati ai sensi del presente articolo non possono in ogni caso svolgere l'attività di intermediazione nella forma del consorzio. I soggetti autorizzati da una singola regione, ai sensi dei commi 6, 7 e 8, non possono operare a favore di imprese con sede legale in altre regioni».

Alle disposizioni della legge delega di cui alle lettere l) ed m) sopra riportate si ricollegano quelle degli articoli 12, 13 e 14 del d.lgs. n. 276 del 2003, che sono state in parte impugnate dalla sola Regione Emilia-Romagna.

La ricorrente, pur avendo incluso nell'epigrafe del ricorso tra le disposizioni cui l'atto si riferisce tutti i commi da 1 a 5 dell'articolo 12, ha poi limitato le censure ai commi 3 e 5, per violazione degli articoli 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione, dolendosi che, pur essendo i fondi previsti dagli articoli l e 2 destinati in parte a misure di sostegno dell'occupazione e della formazione, entrambe materie di competenza regionale, le Regioni non siano state coinvolte nella loro gestione. I commi impugnati sono così formulati:

«3. Gli interventi e le misure di cui ai commi 1 e 2 sono attuati nel quadro di politiche stabilite nel contratto collettivo nazionale delle imprese di somministrazione di lavoro ovvero, in mancanza, stabilite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentite le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro maggiormente rappresentative nel predetto ambito».

«5. I fondi di cui al comma 4 sono attivati a seguito di autorizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, previa verifica della congruità, rispetto alle finalità istituzionali previste ai commi 1 e 2, dei criteri di gestione e delle strutture di funzionamento del fondo stesso, con particolare riferimento alla sostenibilità finanziaria complessiva del sistema. II Ministero del lavoro e delle politiche sociali esercita la vigilanza sulla gestione dei fondi».

Dell'art. 13, la Regione Emilia-Romagna impugna i commi 1 e 6, del seguente tenore:

«1. Al fine di garantire l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati, attraverso politiche attive e di workfare, alle agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro è consentito:

a) operare in deroga al regime generale della somministrazione di lavoro, ai sensi del comma 2 dell'articolo 23, ma solo in presenza di un piano individuale di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, con interventi formativi idonei e il coinvolgimento di un tutore con adeguate competenze e professionalità, e a fronte della assunzione del lavoratore da parte delle agenzie autorizzate alla somministrazione, con contratto di durata non inferiore a sei mesi;

b) determinare altresì, per un periodo massimo di dodici mesi e solo in caso di contratti di durata non inferiore a nove mesi, il trattamento retributivo del lavoratore, detraendo dal compenso dovuto quanto eventualmente percepito dal lavoratore medesimo a titolo di indennità di mobilità, indennità di disoccupazione ordinaria o speciale, o altra indennità o sussidio la cui corresponsione é collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione, e detraendo dai contributi dovuti per l'attività lavorativa l'ammontare dei contributi figurativi nel caso di trattamenti di mobilità e di indennità di disoccupazione ordinaria o speciale».

«6. Fino alla data di entrata in vigore di norme regionali che disciplinino la materia, le disposizioni di cui al comma 1 si applicano solo in presenza di una convenzione tra una o più agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro, anche attraverso le associazioni di rappresentanza e con l'ausilio delle agenzie tecniche strumentali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e i comuni, le provincie o le regioni stesse».

Prima di scrutinare le norme suindicate, è necessario anzitutto richiamare quanto già detto riguardo al rapportarsi della disciplina del collocamento, ed in genere dei servizi per l'impiego, agli artt. 4 e 120 Cost. nonché al limite che la competenza regionale può incontrare per effetto delle attribuzioni statali riguardo alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (v. sentenza n. 388 del 2004).

Tutto ciò visto nell'ottica della realizzazione del diritto sociale al lavoro. Ma se il collocamento, ed in genere tutte le attività atte a favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, non sono più riservati alle strutture pubbliche, ritenendosi dal legislatore che solo l'apertura ai privati e la collaborazione tra questi e le strutture pubbliche possano rendere efficienti tali attività, la disciplina dei soggetti comunque abilitati a svolgerle deve essere in armonia con i precetti costituzionali concernenti l'attività economica. E sul punto è necessario rilevare che, se l'originaria disciplina dei privati abilitati all'intermediazione prevedeva che essi avessero come oggetto sociale esclusivo lo svolgimento di tale attività (art. 10, comma 3, d.lgs. n. 469 del 1997), questa esclusività non è più

richiesta, sussistendo soltanto, per i soggetti polifunzionali, l'obbligo di tenere distinte divisioni operative, gestite con contabilità separata, onde consentire una puntuale conoscenza dei dati specifici (art. 5, comma 1, lettera e, d.lgs. n. 276 del 2003).

Dall'angolo visuale dei soggetti che la svolgono, l'attività di intermediazione nella sua più ampia accezione può quindi costituire oggetto di normale attività imprenditoriale ed è soggetta anche alle norme che tutelano la concorrenza.

Occorre infine osservare che l'autorizzazione di cui all'art. 1, comma 2, lettera l), della legge delega abilita anche allo svolgimento di tutte le attività di cui alla successiva lettera m), concernenti prevalentemente la somministrazione di manodopera o di lavoro altrui ed il regime dei rapporti che da essa nascono, nonché i criteri di distinzione tra appalto e interposizione ed il regime sanzionatorio civilistico e penalistico previsto per i casi di violazione della disciplina della mediazione privata nei rapporti di lavoro, materie tutte che rientrano in competenze esclusive dello Stato.

Sulla base di tali premesse si può procedere allo scrutinio delle singole questioni.

L'art. 1, comma 2, lettera l), della legge n. 30 del 2003 è impugnato ritualmente dalle Regioni Marche ed Emilia-Romagna perché, in una materia di competenza legislativa concorrente, conterrebbe norme di dettaglio. La Regione Emilia-Romagna denuncia anche l'ambiguità della norma per i dubbi interpretativi che suscita, evocando, oltre agli artt. 117 e 118 Cost., anche gli artt. 3 e 97 Cost., perché prevederebbe un eguale trattamento per situazioni diseguali e sarebbe comunque contraria al canone della buona amministrazione.

Le suindicate censure solo in parte possono trovare ingresso ed essere scrutinate nel merito.

A questa Corte, infatti, non compete formulare giudizi di opportunità o risolvere dubbi interpretativi, mentre i profili relativi agli artt. 3 e 97 Cost. non concretano lesioni della sfera di competenza regionale. Le censure sono, quindi, inammissibili, in parte qua.

La questione, così delimitata, è infondata.

La scelta di un unico regime autorizzatorio o di accreditamento costituisce un criterio direttivo idoneo a dar luogo alla formulazione di un principio fondamentale, sul quale basare la disciplina della complessa materia. L'opzione di un unico regime giuridico per chiunque voglia svolgere attività in senso generico di intermediazione è correlata all'esigenza che il mercato del lavoro abbia dimensioni almeno nazionali – in questa sede non vengono in evidenza problemi di adeguamento al diritto comunitario – esigenza la quale a sua volta si radica nel precetto dell'art. 120, primo comma, Cost., la cui osservanza costituisce la premessa perché siano garantiti anche altri interessi costituzionalmente protetti, quali quelli inerenti alle prestazioni essenziali per la realizzazione del diritto al lavoro, da un lato, ed allo svolgimento di attività che possono avere natura economica in regime di concorrenza, dall'altro.

La previsione di ambiti regionali del mercato del lavoro è ausiliaria e complementare rispetto al mercato nazionale.

Connessa alla scelta dell'unicità del regime autorizzatorio o di accreditamento è quella dell'albo delle agenzie per il lavoro, di cui all'art. 4, comma 1, d.lgs. n. 276 del 2003, mentre la previsione delle sue articolazioni è in funzione della varietà sia dei soggetti cui può essere data l'autorizzazione o l'accreditamento, sia delle attività che essi possono svolgere.

Inoltre, poiché le agenzie iscritte nell'albo possono svolgere la loro attività sull'intero territorio nazionale e l'autorizzazione definitiva viene rilasciata solo dopo la verifica del corretto andamento dell'attività svolta (art. 4, comma 2, d.lgs. n. 276), la disciplina delle modalità di rilascio delle autorizzazioni, dei criteri di verifica dell'attività, di revoca dell'autorizzazione e «di ogni altro profilo relativo alla organizzazione e alle modalità di funzionamento dell'albo delle agenzie per il lavoro», ancorché in parte si tratti anche di disciplina di attività amministrative, è coessenziale ai principi fondamentali suindicati.

Le censure contro i restanti commi del citato art. 4, anche in considerazione del grado di specificità delle ragioni addotte, sono quindi infondate.

Per quanto concerne le questioni relative all'art. 6, occorre preliminarmente rilevare che le censure prospettate dalle Regioni Marche ed Emilia-Romagna, con riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., sono da ritenere inammissibili in quanto i profili di censura in esse evidenziati non ridondano in lesioni della sfera di competenza costituzionalmente garantita alle Regioni.

Nel merito, invece, tenuto conto di quanto disposto dall'art. 2 del d.lgs. n. 251 del 2004, si rileva che il contenuto precettivo del comma 2 non è mutato per effetto della sostituzione operata da quest'ultimo provvedimento legislativo, così come non è mutato quello del comma 3 in conseguenza della modifica, sicché è sulle norme come sostituite o modificate che occorre trasferire le censure. Esse, come quelle contro i commi 1, 4, 5, 6 e 7, non sono fondate, per ragioni analoghe a quelle già esposte con riguardo all'art. 4, con la precisazione che tale esito riguarda anche le doglianze prospettate dalle Regioni Marche, Emilia-Romagna e Toscana in riferimento all'art. 97 della Costituzione.

Per quanto riguarda il comma 8, la sostituzione operata dal comma 2 dell'art. 2 del d.lgs. n. 251 del 2004 comporta che non è più previsto che le modalità di costituzione dell'apposita sezione regionale dell'albo di cui all'art. 4, comma 1, e delle procedure ad essa connesse siano stabilite da un decreto ministeriale; è invece stabilito che le procedure di autorizzazione di cui ai commi 6 e 7 siano disciplinate dalle Regioni nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni e dei principi fondamentali desumibili in materia dallo stesso decreto. Di conseguenza, non vi è luogo a provvedere essendo cessata la materia del contendere.

Le questioni aventi ad oggetto l'art. 1, comma 2, lettera m), della legge n. 30 del 2003, sollevate dalla sola Regione Marche con riferimento all'art. 117, terzo e sesto comma, Cost., in quanto le disposizioni censurate conterrebbero norme di dettaglio in materia di tutela e sicurezza del lavoro, di competenza legislativa concorrente, non sono fondate.

La prima parte della norma dispone l'abrogazione della legge 23 ottobre 1960, n. 1369 e quella del numero 1 stabilisce come principio e criterio direttivo che l'autorizzazione alla somministrazione di manodopera debba essere data solo ai soggetti autorizzati ai sensi della lettera l). Si tratta di norme concernenti aspetti generali del nuovo sistema del collocamento e della intermediazione, connesse al regime unico dell'autorizzazione di cui si è detto, e della conseguente abrogazione della legge n. 1369 del 1960 sul presupposto della incompatibilità del vecchio sistema normativo riguardo al nuovo.

Da tali norme non deriva alcuna lesione della sfera di competenza regionale.

Le disposizioni sub numeri 2, 4 e 5 contengono norme sulla somministrazione di manodopera o di lavoro altrui e sui rapporti che da essa nascono tra fornitore ed utilizzatore e sui diritti dei lavoratori. Le norme rientrano quindi nella materia dell'ordinamento civile, di esclusiva competenza statale.

Le disposizioni di cui ai numeri 3 e 7 riguardano la distinzione tra appalto lecito e interposizione vietata e quindi sono anch'esse da ricondurre all'ordinamento civile.

Infine la disposizione contenuta nel numero 6 ha ad oggetto i principi concernenti l'apparato sanzionatorio civilistico e penalistico e quindi ancora una volta materie di competenza esclusiva statale (art. 117, comma secondo, lettera l, Cost.).

Anche tali questioni non sono, pertanto, fondate.

Connessi alle disposizioni della legge di delegazione appena esaminate, in quanto concernono aspetti della somministrazione di lavoro, sono gli articoli 12, 13 e 14 del d.lgs. n. 276 del 2003, dei quali la sola Regione Emilia-Romagna censura rispettivamente i commi 3 e 5, i commi 1 e 6, ed i commi 1 e 2, in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione.

In particolare, per quanto riguarda l'art. 12, la Regione ricorrente si duole che, pur essendo i fondi di cui ai commi 1 e 2 destinati ad attività rientranti in materie o di competenza esclusiva regionale (formazione professionale) o di competenza concorrente (tutela e sicurezza del lavoro), la disciplina sia esclusivamente statale, senza alcun coinvolgimento delle Regioni e quindi anche in violazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.

Le tesi della ricorrente non sono condivisibili.

E' necessario premettere che dai commi 1 e 2 dell'articolo in esame risulta che i soggetti autorizzati alla somministrazione di lavoro devono versare al fondo di cui al comma 4 un primo contributo del quattro per cento della retribuzione corrisposta ai lavoratori a tempo indeterminato e che le somme sono destinate ad interventi in favore dei lavoratori assunti a tempo determinato, intesi, in particolare, a promuovere percorsi di qualificazione e riqualificazione anche in funzione di continuità di occasioni di impiego e a prevedere specifiche misure di carattere previdenziale.

Si deve osservare che sia per l'origine e quantificazione delle somme (contributi dei datori di lavoro commisurati in percentuale a retribuzioni), sia per una parte della loro destinazione (specifiche misure di carattere previdenziale sempre a favore dei lavoratori assunti a tempo determinato), si tratta di una disciplina essenzialmente di carattere previdenziale, che soltanto eventualmente e in modo marginale può farsi rientrare nella tutela e sicurezza del lavoro o nella qualificazione o riqualificazione, queste ultime peraltro da svolgersi, se non esclusivamente, di norma all'interno delle aziende, essendo finalizzate alla continuità delle occasioni d'impiego.

Il comma 2 prevede un identico contributo da destinare in parte all'integrazione del reddito dei lavoratori a tempo determinato e quindi ancora a scopi previdenziali, in parte a iniziative comuni relative all'accertamento dell'utilità generale della somministrazione di lavoro, o a favorire iniziative per l'inserimento o il reinserimento di lavoratori svantaggiati, oppure percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale. Si tratta di norme generali sulla tutela del lavoro.

La prevalenza e soprattutto l'indefettibilità della natura previdenziale del fondo a fronte di altre destinazioni puramente eventuali delle risorse, il carattere nazionale del medesimo, la necessità di tener conto della «sostenibilità finanziaria complessiva del sistema», giustificano l'attrazione alle competenze statali anche di funzioni amministrative (v. sentenza n. 303 del 2003).

Le disposizioni impugnate dell'art. 13 disciplinano deroghe al regime generale del contratto di inserimento qualora i soggetti da inserire siano lavoratori svantaggiati. Riguardo ad esse si può osservare che, essendo la finalità quella di favorire l'inserimento nel mondo del lavoro di tali soggetti, gli strumenti usati attengono anche al regime retributivo e quindi all'ordinamento civile, oppure a diritti previdenziali e dunque a materie di competenza esclusiva statale.

La ricorrente Regione Emilia-Romagna osserva che il comma 6 dello stesso articolo, nel prevedere un regime transitorio «fino alla data di entrata in vigore di norme regionali che disciplinino la materia», espressamente riconosce che questa appartiene alla competenza regionale.

Ora, a parte il rilievo che non può essere una legge ordinaria a modificare l'assetto costituzionale del riparto delle competenze legislative, le norme impugnate hanno ad oggetto la disciplina di strutture e misure idonee a favorire l'inserimento dei soggetti svantaggiati che attengono al regime privatistico o previdenziale, sicché non è a queste misure che può riferirsi il rinvio ad una futura legislazione regionale.

In considerazione delle materie – ordinamento civile e previdenza – cui ineriscono le misure già stabilite, la disciplina transitoria non comporta alcuna lesione delle sfere di competenza regionale.

Infine, per quanto concerne le disposizioni dell'art. 14, si può osservare, da una parte, che esse contengono norme di principio, quale la previsione di una convenzione quadro, dall'altra, che è assicurato il coinvolgimento delle Regioni, dal momento che è previsto che le convenzioni «devono essere validate da parte delle regioni».

Si rileva, peraltro, che, in relazione ai menzionati artt. 13, commi 1 e 6, e 14, commi 1 e 2, la Regione ricorrente ha altresì lamentato la violazione dell'art. 76 Cost., sostenendo che tali norme non troverebbero alcun fondamento nella legge delega. Tali censure sono inammissibili poiché non si risolvono in una lesione della sfera di competenza costituzionalmente garantita alle Regioni.

13.— La Regione Emilia-Romagna ha impugnato, in riferimento agli artt. 3, 4, 76, 117 e 118 Cost., l'art. 22, comma 6, del d.lgs. n. 276 del 2003, il quale stabilisce che «la disciplina in materia di assunzioni obbligatorie e la riserva di cui all'articolo 4-bis, comma 3, del decreto legislativo n. 181 del 2000, non si applicano in caso di somministrazione».

Il comma 3 dell'art. 4-bis suindicato a sua volta stabilisce che: «fermo restando quanto previsto dai commi 1 e 2, le regioni possono prevedere che una quota delle assunzioni effettuate dai datori di lavoro privati e dagli enti pubblici economici sia riservata a particolari categorie di lavoratori a rischio di esclusione sociale».

La ricorrente sostiene che la norma censurata comporta una deroga irragionevole ad un principio fondamentale con lesione delle competenze regionali; deroga non prevista dalla legge di delegazione n. 30 del 2003.

Sulla ammissibilità della questione non possono sorgere dubbi una volta che si rilevi che la disposizione derogata dalla norma censurata comporta potestà normative delle Regioni, sulle quali la deroga stessa incide, limitandole.

Nel merito, la questione è fondata perché nessuna disposizione della legge n. 30 del 2003 prevede la deroga suindicata.

14.— Occorre procedere a questo punto allo scrutinio delle questioni concernenti la seconda parte dell'art. 2 della legge n. 30 del 2003 e cioè dei principi e criteri direttivi finalizzati all'attuazione della delega per la revisione e razionalizzazione dei rapporti di lavoro con contenuto formativo, nonché di quelle relative alle disposizioni del d.lgs. n. 276 del 2003 che alla materia della suindicata delega si riconnettono, tenendo presenti i rilievi fatti con riguardo alle questioni relative alla prima parte della disposizione.

La norma detta i seguenti criteri e principi direttivi, cominciando dalla lettera b), in quanto la disposizione sub lettera a) è censurata soltanto dalla Regione Toscana, con impugnazione già dichiarata inammissibile:

«b) attuazione degli obiettivi e rispetto dei criteri di cui all'articolo 16, comma 5, della legge 24 giugno 1997, n. 196, al fine di riordinare gli speciali rapporti di lavoro con contenuti formativi, così da valorizzare l'attività formativa svolta in azienda, confermando l'apprendistato come strumento formativo anche nella prospettiva di una formazione superiore in alternanza tale da garantire il raccordo tra i sistemi della istruzione e della formazione, nonché il passaggio da un sistema all'altro e, riconoscendo nel contempo agli enti bilaterali e alle strutture pubbliche designate competenze autorizzatorie in materia, specializzando il contratto di formazione e lavoro al fine di realizzare l'inserimento e il reinserimento mirato del lavoratore in azienda;

c) individuazione di misure idonee a favorire forme di apprendistato e di tirocinio di impresa al fine del subentro nella attività di impresa;

d) revisione delle misure di inserimento al lavoro, non costituenti rapporto di lavoro, mirate alla conoscenza diretta del mondo del lavoro con valorizzazione dello strumento convenzionale fra le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, il sistema formativo e le imprese, secondo modalità coerenti con quanto previsto dagli articoli 17 e 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196, prevedendo una durata variabile fra uno e dodici mesi ovvero fino a ventiquattro mesi per i soggetti disabili, in relazione al livello di istruzione, alle caratteristiche della attività lavorativa e al territorio di appartenenza nonché, con riferimento ai soggetti disabili, anche in base alla natura della menomazione e all'incidenza della stessa sull'allungamento dei tempi di apprendimento in relazione alle specifiche mansioni in cui vengono inseriti, e prevedendo altresì la eventuale corresponsione di un sussidio in un quadro di razionalizzazione delle misure di inserimento non costituenti rapporti di lavoro;

e) orientamento degli strumenti definiti ai sensi dei principi e dei criteri direttivi di cui alle lettere b), c) e d), nel senso di valorizzare l'inserimento o il reinserimento al lavoro delle donne, particolarmente di quelle uscite dal mercato del lavoro per l'adempimento di compiti familiari e che desiderino rientrarvi, al fine di superare il differenziale occupazionale tra uomini e donne;

f) semplificazione e snellimento delle procedure di riconoscimento e di attribuzione degli incentivi connessi ai contratti a contenuto formativo, tenendo conto del tasso di occupazione femminile e prevedendo anche criteri di automaticità;

g) rafforzamento dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei risultati conseguiti, anche in relazione all'impatto sui livelli di occupazione femminile e sul tasso di occupazione in generale, per effetto della ridefinizione degli interventi di cui al presente articolo da parte delle amministrazioni competenti e tenuto conto dei criteri che saranno determinati dai provvedimenti attuativi, in materia di mercato del lavoro, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

h) sperimentazione di orientamenti, linee-guida e codici di comportamento, al fine di determinare i contenuti dell'attività formativa, concordati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e territoriale, anche all'interno di enti bilaterali, ovvero, in difetto di accordo, determinati con atti delle regioni, d'intesa con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali;

i) rinvio ai contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative, a livello nazionale, territoriale e aziendale, per la determinazione, anche all'interno degli enti bilaterali, delle modalità di attuazione dell'attività formativa in azienda».

A tali disposizioni della legge di delegazione si ricollegano quelle del Titolo VI (Apprendistato e contratto di inserimento) del d.lgs. n. 276, distinte nel capo I per l'apprendistato (articoli da 47 a 53) e nel capo II per il contratto di inserimento (articoli da 54 a 60), il cui

tenore, nel testo originario impugnato dalle ricorrenti – antecedente alle parziali modifiche, peraltro ininfluenti in questa sede, introdotte dal decreto correttivo n. 251 del 2004 relative agli artt. 53, comma 3, 55, comma 5, 59, comma 3 e all'aggiunta dell'art. 59-bis – era il seguente:

«art. 47 (Definizione, tipologie e limiti quantitativi). 1. Ferme restando le disposizioni vigenti in materia di diritto-dovere di istruzione e di formazione, il contratto di apprendistato è definito secondo le seguenti tipologie:

a) contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione;

b) contratto di apprendistato professionalizzante per il conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e un apprendimento tecnico-professionale;

c) contratto di apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione.

2. Il numero complessivo di apprendisti che un datore di lavoro può assumere con contratto di apprendistato non può superare il 100 per cento delle maestranze specializzate e qualificate in servizio presso il datore di lavoro stesso. Il datore di lavoro che non abbia alle proprie dipendenze lavoratori qualificati o specializzati, o che comunque ne abbia in numero inferiore a tre, può assumere apprendisti in numero non superiore a tre. La presente norma non si applica alle imprese artigiane per le quali trovano applicazione le disposizioni di cui all'articolo 4 della legge 8 agosto 1985, n. 443.

3. In attesa della regolamentazione del contratto di apprendistato ai sensi del presente decreto continua ad applicarsi la vigente normativa in materia.

art. 48 (Apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione). 1. Possono essere assunti, in tutti i settori di attività, con contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione i giovani e gli adolescenti che abbiano compiuto quindici anni.

2. Il contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e di formazione ha durata non superiore a tre anni ed è finalizzato al conseguimento di una qualifica professionale. La durata del contratto è determinata in considerazione della qualifica da conseguire, del titolo di studio, dei crediti professionali e formativi acquisiti, nonché del bilancio delle competenze realizzato dai servizi pubblici per l'impiego o dai soggetti privati accreditati, mediante l'accertamento dei crediti formativi definiti ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53.

3. Il contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione è disciplinato in base ai seguenti principi:

a) forma scritta del contratto, contenente indicazione della prestazione lavorativa oggetto del contratto, del piano formativo individuale, nonché della qualifica che potrà essere acquisita al termine del rapporto di lavoro sulla base degli esiti della formazione aziendale od extra-aziendale;

b) divieto di stabilire il compenso dell'apprendista secondo tariffe di cottimo;

c) possibilità per il datore di lavoro di recedere dal rapporto di lavoro al termine del periodo di apprendistato ai sensi di quanto disposto dall'articolo 2118 del codice civile;

d) divieto per il datore di lavoro di recedere dal contratto di apprendistato in assenza di una giusta causa o di un giustificato motivo.

4. La regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione è rimessa alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano, d'intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentite le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, nel rispetto dei seguenti criteri e principi direttivi:

a) definizione della qualifica professionale ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53;

b) previsione di un monte ore di formazione, esterna od interna alla azienda, congruo al conseguimento della qualifica professionale in funzione di quanto stabilito al comma 2 e secondo standard minimi formativi definiti ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53;

c) rinvio ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative per la determinazione, anche all'interno degli enti bilaterali, delle modalità di erogazione della formazione aziendale nel rispetto degli standard generali fissati dalle regioni competenti;

d) riconoscimento sulla base dei risultati conseguiti all'interno del percorso di formazione, esterna e interna alla impresa, della qualifica professionale ai fini contrattuali;

e) registrazione della formazione effettuata nel libretto formativo;

f) presenza di un tutore aziendale con formazione e competenze adeguate.

art. 49 (Apprendistato professionalizzante). 1. Possono essere assunti, in tutti i settori di attività, con contratto di apprendistato professionalizzante, per il conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e la acquisizione di competenze di base, trasversali e tecnico-professionali, i soggetti di età compresa tra i diciotto anni e i ventinove anni.

2. Per soggetti in possesso di una qualifica professionale, conseguita ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53, il contratto di apprendistato professionalizzante può essere stipulato a partire dal diciassettesimo anno di età.

3. I contratti collettivi stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o regionale stabiliscono, in ragione del tipo di qualificazione da conseguire, la durata del contratto di apprendistato professionalizzante che, in ogni caso, non può comunque essere inferiore a due anni e superiore a sei.

4. Il contratto di apprendistato professionalizzante è disciplinato in base ai seguenti principi:

a) forma scritta del contratto, contenente indicazione della prestazione oggetto del contratto, del piano formativo individuale, nonché della eventuale qualifica che potrà essere acquisita al termine del rapporto di lavoro sulla base degli esiti della formazione aziendale od extra-aziendale;

b) divieto di stabilire il compenso dell'apprendista secondo tariffe di cottimo;

c) possibilità per il datore di lavoro di recedere dal rapporto di lavoro al termine del periodo di apprendistato ai sensi di quanto disposto dall'articolo 2118 del codice civile;

d) possibilità di sommare i periodi di apprendistato svolti nell'àmbito del diritto-dovere di istruzione e formazione con quelli dell'apprendistato professionalizzante nel rispetto del limite massimo di durata di cui al comma 3;

e) divieto per il datore di lavoro di recedere dal contratto di apprendistato in assenza di una giusta causa o di un giustificato motivo.

5. La regolamentazione dei profili formativi dell'apprendistato professionalizzante è rimessa alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano, d'intesa con le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano regionale e nel rispetto dei seguenti criteri e principi direttivi:

a) previsione di un monte ore di formazione formale, interna o esterna alla azienda, di almeno centoventi ore per anno, per la acquisizione di competenze di base e tecnico-professionali;

b) rinvio ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative per la determinazione, anche all'interno degli enti bilaterali, delle modalità di erogazione e della articolazione della formazione, esterna e interna alle singole aziende, anche in relazione alla capacità formativa interna rispetto a quella offerta dai soggetti esterni;

c) riconoscimento sulla base dei risultati conseguiti all'interno del percorso di formazione, esterna e interna alla impresa, della qualifica professionale ai fini contrattuali;

d) registrazione della formazione effettuata nel libretto formativo;

e) presenza di un tutore aziendale con formazione e competenze adeguate.

art. 50 (Apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione). 1. Possono essere assunti, in tutti i settori di attività, con contratto di apprendistato per conseguimento di un titolo di studio di livello secondario, per il conseguimento di titoli di

studio universitari e della alta formazione, nonché per la specializzazione tecnica superiore di cui all'articolo 69 della legge 17 maggio 1999, n. 144, i soggetti di età compresa tra i diciotto anni e i ventinove anni.

2. Per soggetti in possesso di una qualifica professionale conseguita ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53, il contratto di apprendistato di cui al comma 1 può essere stipulato a partire dal diciassettesimo anno di età.

3. Ferme restando le intese vigenti, la regolamentazione e la durata dell'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione è rimessa alle regioni, per i soli profili che attengono alla formazione, in accordo con le associazioni territoriali dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro, le università e le altre istituzioni formative.

art. 51 (Crediti formativi). 1. La qualifica professionale conseguita attraverso il contratto di apprendistato costituisce credito formativo per il proseguimento nei percorsi di istruzione e di istruzione e formazione professionale.

2. Entro dodici mesi dalla entrata in vigore del presente decreto, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'istruzione, della università e della ricerca, e previa intesa con le regioni e le province autonome definisce le modalità di riconoscimento dei crediti di cui al comma che precede, nel rispetto delle competenze delle regioni e province autonome e di quanto stabilito nell'Accordo in Conferenza unificata Stato-regioni-autonomie locali del 18 febbraio 2000 e nel d.m. 31 maggio 2001 del Ministro del lavoro e della previdenza sociale.

art. 52 (Repertorio delle professioni). 1. Allo scopo di armonizzare le diverse qualifiche professionali è istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali il repertorio delle professioni predisposto da un apposito organismo tecnico di cui fanno parte il Ministero dell'istruzione, della università e della ricerca, le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, e i rappresentanti della Conferenza Stato-regioni.

art. 53 (Incentivi economici e normativi e disposizioni previdenziali). 1. Durante il rapporto di apprendistato, la categoria di inquadramento del lavoratore non potrà essere inferiore, per più di due livelli, alla categoria spettante, in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro, ai lavoratori addetti a mansioni o funzioni che richiedono qualificazioni corrispondenti a quelle al conseguimento delle quali è finalizzato il contratto.

2. Fatte salve specifiche previsioni di legge o di contratto collettivo, i lavoratori assunti con contratto di apprendistato sono esclusi dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi per l'applicazione di particolari normative e istituti.

3. In attesa della riforma del sistema degli incentivi alla occupazione, restano fermi gli attuali sistemi di incentivazione economica la cui erogazione sarà tuttavia soggetta alla effettiva verifica della formazione svolta secondo le modalità definite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni. In caso di inadempimento nella erogazione della formazione di cui sia esclusivamente responsabile il datore di lavoro e che sia tale da impedire la realizzazione delle finalità di cui agli articoli 48, comma 2, 49, comma 1, e 50, comma 1, il datore di lavoro è tenuto a versare la quota dei contributi agevolati maggiorati del 100 per cento.

4. Resta ferma la disciplina previdenziale e assistenziale prevista dalla legge 19 gennaio 1955, n. 25, e successive modificazioni e integrazioni.

art. 54 (Definizione e campo di applicazione). 1. Il contratto di inserimento è un contratto di lavoro diretto a realizzare, mediante un progetto individuale di adattamento delle competenze professionali del lavoratore a un determinato contesto lavorativo, l'inserimento ovvero il reinserimento nel mercato del lavoro delle seguenti categorie di persone:

a) soggetti di età compresa tra i diciotto e i ventinove anni;

b) disoccupati di lunga durata da ventinove fino a trentadue anni;

c) lavoratori con più di cinquanta anni di età che siano privi di un posto di lavoro;

d) lavoratori che desiderino riprendere una attività lavorativa e che non abbiano lavorato per almeno due anni;

e) donne di qualsiasi età residenti in una area geografica in cui il tasso di occupazione femminile determinato con apposito decreto del Ministro dei lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze entro sessanta giorni dalla

data di entrata in vigore del presente decreto, sia inferiore almeno del 20 per cento di quello maschile o in cui il tasso di disoccupazione femminile superi del 10 per cento quello maschile;

f) persone riconosciute affette, ai sensi della normativa vigente, da un grave handicap fisico, mentale o psichico.

2. I contratti di inserimento possono essere stipulati da:

a) enti pubblici economici, imprese e loro consorzi;

b) gruppi di imprese;

c) associazioni professionali, socio-culturali, sportive;

d) fondazioni;

e) enti di ricerca, pubblici e privati;

f) organizzazioni e associazioni di categoria.

3. Per poter assumere mediante contratti di inserimento i soggetti di cui al comma 2 devono avere mantenuto in servizio almeno il sessanta per cento dei lavoratori il cui contratto di inserimento sia venuto a scadere nei diciotto mesi precedenti. A tale fine non si computano i lavoratori che si siano dimessi, quelli licenziati per giusta causa e quelli che, al termine del rapporto di lavoro, abbiano rifiutato la proposta di rimanere in servizio con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, i contratti risolti nel corso o al termine del periodo di prova, nonché i contratti non trasformati in rapporti di lavoro a tempo indeterminato in misura pari a quattro contratti. Agli effetti della presente disposizione si considerano mantenuti in servizio i soggetti per i quali il rapporto di lavoro, nel corso del suo svolgimento sia stato trasformato in rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

4. La disposizione di cui al comma 3 non trova applicazione quando, nei diciotto mesi precedenti alla assunzione del lavoratore, sia venuto a scadere un solo contratto di inserimento.

5. Restano in ogni caso applicabili, se più favorevoli, le disposizioni di cui all'articolo 20 della legge 23 luglio 1991, n. 223, in materia di contratto di reinserimento dei lavoratori disoccupati.

art. 55 (Progetto individuale di inserimento). 1. Condizione per l'assunzione con contratto di inserimento è la definizione, con il consenso del lavoratore, di un progetto individuale di inserimento, finalizzato a garantire l'adeguamento delle competenze professionali del lavoratore stesso al contesto lavorativo.

2. I contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle rappresentanze sindacali aziendali di cui all'articolo 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni, ovvero dalle rappresentanze sindacali unitarie determinano, anche all'interno degli enti bilaterali, le modalità di definizione dei piani individuali di inserimento con particolare riferimento alla realizzazione del progetto, anche attraverso il ricorso ai fondi interprofessionali per la formazione continua, in funzione dell'adeguamento delle capacità professionali del lavoratore, nonché le modalità di definizione e sperimentazione di orientamenti, linee-guida e codici di comportamento diretti ad agevolare il conseguimento dell'obiettivo di cui al comma 1.

3. Qualora, entro cinque mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, non sia intervenuta, ai sensi del comma 2, la determinazione da parte del contratto collettivo nazionale di lavoro delle modalità di definizione dei piani individuali di inserimento, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali convoca le organizzazioni sindacali interessate dei datori di lavoro e dei lavoratori e le assiste al fine di promuovere l'accordo. In caso di mancata stipulazione dell'accordo entro i quattro mesi successivi, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali individua in via provvisoria e con proprio decreto, tenuto conto delle indicazioni contenute nell'eventuale accordo interconfederale di cui all'articolo 86, comma 13, e delle prevalenti posizioni espresse da ciascuna delle due parti interessate, le modalità di definizione dei piani individuali di inserimento di cui al comma 2.

4. La formazione eventualmente effettuata durante l'esecuzione del rapporto di lavoro dovrà essere registrata nel libretto formativo.

5. In caso di gravi inadempienze nella realizzazione del progetto individuale di inserimento il datore di lavoro è tenuto a versare la quota dei contributi agevolati maggiorati del 100 per cento.

art. 56 (Forma). 1. Il contratto di inserimento è stipulato in forma scritta e in esso deve essere specificamente indicato il progetto individuale di inserimento di cui all'articolo 55.

2. In mancanza di forma scritta il contratto è nullo e il lavoratore si intende assunto a tempo indeterminato.

art. 57 (Durata). 1. Il contratto di inserimento ha una durata non inferiore a nove mesi e non può essere superiore ai diciotto mesi. In caso di assunzione di lavoratori di cui all'articolo 54, comma 1, lettera f), la durata massima può essere estesa fino a trentasei mesi.

2. Nel computo del limite massimo di durata non si tiene conto degli eventuali periodi dedicati allo svolgimento del servizio militare o di quello civile, nonché dei periodi di astensione per maternità.

3. Il contratto di inserimento non è rinnovabile tra le stesse parti. Eventuali proroghe del contratto sono ammesse entro il limite massimo di durata indicato al comma 1.

art. 58 (Disciplina del rapporto di lavoro). 1. Salvo diversa previsione dei contratti collettivi nazionali o territoriali stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e dei contratti collettivi aziendali stipulati dalle rappresentanze sindacali aziendali di cui all'articolo 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300, e successive modificazioni, ovvero dalle rappresentanze sindacali unitarie, ai contratti di inserimento si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni di cui al decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368.

2. I contratti collettivi di cui al comma 1 possono stabilire le percentuali massime dei lavoratori assunti con contratto di inserimento.

art. 59 (Incentivi economici e normativi). 1. Durante il rapporto di inserimento, la categoria di inquadramento del lavoratore non può essere inferiore, per più di due livelli, alla categoria spettante, in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro, ai lavoratori addetti a mansioni o funzioni che richiedono qualificazioni corrispondenti a quelle al conseguimento delle quali è preordinato il progetto di inserimento oggetto del contratto.

2. Fatte salve specifiche previsioni di contratto collettivo, i lavoratori assunti con contratto di inserimento sono esclusi dal computo dei limiti numerici previsti da leggi e contratti collettivi per l'applicazione di particolari normative e istituti.

3. In attesa della riforma del sistema degli incentivi alla occupazione, gli incentivi economici previsti dalla disciplina vigente in materia di contratto di formazione e lavoro trovano applicazione con esclusivo riferimento ai lavoratori di cui all'articolo 54, comma, 1, lettere b), c), d), e) ed f).

art. 60 (Tirocini estivi di orientamento). 1. Si definiscono tirocini estivi di orientamento i tirocini promossi durante le vacanze estive a favore di un adolescente o di un giovane, regolarmente iscritto a un ciclo di studi presso l'università o un istituto scolastico di ogni ordine e grado, con fini orientativi e di addestramento pratico.

2. Il tirocinio estivo di orientamento ha una durata non superiore a tre mesi e si svolge nel periodo compreso tra la fine dell'anno accademico e scolastico e l'inizio di quello successivo. Tale durata è quella massima in caso di pluralità di tirocini.

3. Eventuali borse lavoro erogate a favore del tirocinante non possono superare l'importo massimo mensile di 600 euro.

4. Salvo diversa previsione dei contratti collettivi, non sono previsti limiti percentuali massimi per l'impiego di adolescenti o giovani al tirocinio estivo di orientamento.

5. Salvo quanto previsto ai commi precedenti ai tirocini estivi si applicano le disposizioni di cui all'articolo 18 della legge n. 196 del 1997 e al d.m. 25 marzo 1998, n. 142 del Ministro del lavoro e della previdenza sociale.»

Preliminarmente va osservato che la questione sollevata dalla Regione Toscana con riguardo all'art. 55, comma 3, del decreto in oggetto, in riferimento all'art. 76 Cost., per un presunto eccesso di delega, appare inammissibile, poiché la censura non si traduce nella lesione delle competenze regionali.

Allo scrutinio nel merito delle singole questioni occorre far precedere alcune considerazioni di carattere generale.

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 approntare in relazione alle peculiarità delle realtà locali, sia in organismi privati con i quali vengano stipulati accordi.

La disciplina della istruzione e della formazione professionale che i privati datori di lavoro somministrano in ambito aziendale ai loro dipendenti – ed è il caso di rilevare che l'art. 6 della legge n. 30 del 2003 esclude che le deleghe di cui agli articoli da 1 a 5 si applichino ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni ove non siano espressamente richiamate – da ritenere essenziale con riguardo alla causa mista propria dei contratti a contenuto formativo, di per sé non è compresa nell'ambito della suindicata competenza né in altre competenze regionali. La formazione aziendale rientra invece nel sinallagma contrattuale e quindi nelle competenze dello Stato in materia di ordinamento civile.

Su altro versante occorre rilevare che i contratti a contenuto formativo hanno subíto una evoluzione collegata da un lato alle esigenze della formazione continua, dall'altro alla previsione di tali schemi contrattuali, ed in specie dell'apprendistato, in relazione ad attività per le quali in passato tale tipo contrattuale non era considerato idoneo. Ciò risulta chiaramente dalla varietà delle tipologie di apprendistato come definite nell'art. 47 del d.lgs. n. 276 del 2003, con la indicazione anche di una forma di apprendistato «per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione».

Da quanto detto consegue il collegamento permanente che sotto alcuni aspetti si è venuto a stabilire tra gli schemi contrattuali di lavoro a contenuto formativo, in particolare dell'apprendistato, e l'ordinamento dell'istruzione; ordinamento quest'ultimo che, nella disciplina costituzionale delle attribuzioni delle competenze legislative, ha un regime particolare, con l'attribuzione allo Stato della potestà legislativa esclusiva riguardo alle norme generali sull'istruzione (art. 117, comma secondo, lettera n) e – per il resto – con la consueta ripartizione tra Stato e Regioni: attribuzione al primo della competenza a determinare i principi fondamentali ed alle seconde quella concernente le altre norme (art. 117, comma terzo), salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche (v. sentenza n. 13 del 2004).

Infine, le norme che pongono limiti quantitativi alle imprese nelle assunzioni di apprendisti a garanzia dell'occupazione in rapporti ordinari di lavoro e contro le strumentalizzazioni per fini impropri dell'apprendistato rientrano nella tutela del lavoro, materia di competenza concorrente, in relazione alla quale stabiliscono principi fondamentali.

Una volta chiarito che, alla luce delle considerazioni esposte, le molteplici interferenze di materie diverse non consentono la risoluzione delle questioni stesse sulla base di rigidi criteri, si può passare all'esame delle singole questioni.

15.— Le censure alle disposizioni dell'art. 2, lettera b), non sono fondate, ma le norme richiedono alcune esplicazioni.

La valorizzazione dell'attività formativa svolta in azienda anche nella prospettiva di «una formazione superiore in alternanza tale da garantire il raccordo tra i sistemi dell'istruzione e della formazione», è un principio di carattere generale estraneo alla competenza esclusiva regionale, dal momento che espressamente non riguarda la formazione pubblica. I poteri autorizzatori che possono essere attribuiti agli enti bilaterali a loro volta non concernono quest'ultima. Infine, la previsione di un raccordo tra i sistemi dell'istruzione e della formazione ha carattere generale e di per sé non implica alcuna lesione di competenze regionali.

Non fondata è la questione concernente la disposizione di cui alla lettera c) perché la previsione di forme di apprendistato e di tirocinio di impresa tali da favorire «il subentro nell'attività di impresa» è norma destinata ad operare all'interno dei rapporti di lavoro, la cui disciplina è estranea alle competenze regionali.

Le disposizioni sub d) contengono prescrizioni concernenti strumenti e modalità d'inserimento di soggetti svantaggiati nel mondo del lavoro attinenti alla tutela del lavoro e si limitano alla enunciazione di principi generali.

Parimenti infondate e per le stesse ragioni appena esposte sono le questioni riguardanti le disposizioni di cui alle lettere e), f) e g) che contengono norme generali sui contratti a contenuto formativo e, più in particolare, sull'incentivazione al lavoro femminile.

Lo scrutinio delle censure sulle disposizioni di cui alle lettere h) ed i) va condotto congiuntamente a quello concernente le impugnative avverso le norme del d.lgs. n. 276 in materia di apprendistato (artt. da 47 a 53).

16.— L'art. 47 del d.lgs. n. 276 è censurato dalla sola Regione Marche la quale si duole che la disposizione contenga la disciplina esaustiva sia "delle tipologie di lavoro cui si applica il contratto di apprendistato", sia del numero massimo di apprendisti che ogni singolo datore di lavoro può assumere.

Le censure risultano non fondate qualora si rilevi, per quanto concerne la prima parte, che la disposizione attiene all'ordinamento civile, mentre per quanto riguarda la seconda che la determinazione del numero massimo di apprendisti è principio fondamentale concernente un particolare profilo della tutela del lavoro.

Gli articoli 48, 49 e 50 del d.lgs n. 276 sono impugnati nel loro complesso dalla Regione Marche, mentre il comma 4 dell'art. 48 ed il comma 5 dell'art. 49 sono censurati anche dalla Provincia autonoma di Trento e dalle Regioni Emilia-Romagna e Toscana e il comma 3 dell'art. 50 da queste ultime due. Tali impugnazioni sono correlative a quelle contro le disposizioni di cui alle lettere h) ed i) dell'art. 2 della legge n. 30 del 2003. Tutte le censure muovono dal presupposto che la formazione, in qualsiasi sede svolta, sia attribuzione esclusiva delle Regioni e delle Province autonome e che pertanto qualsiasi limitazione alla potestà legislativa o regolamentare delle ricorrenti comporti violazione dell'art. 117, terzo, quarto e sesto comma, Cost.; alcune, con prospettazioni alternative o subordinate, fanno riferimento anche alla tutela e sicurezza del lavoro e lamentano che il legislatore statale non si sia limitato alla determinazione di principi fondamentali.

Le censure non sono fondate.

Occorre anzitutto sviluppare le considerazioni generali sub punto 15, con particolare riguardo all'apprendistato.

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. Occorre perciò tener conto di tali interferenze.

Infatti, la prima parte del comma 4 dell'art. 48, oggetto delle più specifiche censure di tutte le Regioni e della Provincia autonoma, se letta insieme alle disposizioni della seconda parte, dimostra quanto appena si diceva. Sotto la lettera b) è stabilita la previsione di un monte ore di formazione, esterna o interna all'azienda, congruo al conseguimento della qualifica professionale in funzione di quanto stabilito dal comma 2 e secondo standard minimi formativi definiti ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale).

Del resto tutto l'art. 48 dimostra siffatta commistione di materie. Il primo comma contiene la previsione dei soggetti che possono essere assunti con contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione. Il comma successivo prevede la finalizzazione del contratto al conseguimento di una qualifica professionale anche in considerazione dei crediti formativi e in raccordo a ciò che è stabilito dalla citata legge n. 53 del 2003. Il comma 3 contiene la disciplina civilistica del rapporto rientrante nell'ordinamento civile.

In tale situazione la previsione che le Regioni debbano regolamentare i profili formativi dell'apprendistato d'intesa con i ministeri del lavoro e delle politiche sociali e dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentite le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative (comma 4), non lede le competenze regionali e costituisce corretta attuazione del principio di leale collaborazione.

Ad analoghe conclusioni si perviene riguardo alle questioni concernenti gli articoli 49 e 50 del d.lgs. n. 276, contenenti norme, sotto gli aspetti che qui interessano, simili anche se non identiche a quelle dell'art. 48, nonché riguardo alle questioni aventi ad oggetto le disposizioni di cui alle lettere h) ed i) della legge n. 30.

La Regione Marche, per l'intero, e la Regione Emilia-Romagna, solo riguardo al comma 2, hanno impugnato l'art. 51 del d.lgs. n. 276, concernente i crediti formativi che si acquisiscono attraverso il contratto di apprendistato (comma 1) ed il loro riconoscimento. In

questo caso la definizione delle modalità del riconoscimento è attribuita ad organi dello Stato, ma è prevista l'intesa con le Regioni nonché il rispetto di quanto già stabilito nell'Accordo in Conferenza Stato-Regioni-Autonomie locali del 18 febbraio 2000.

L'acquisizione dei crediti formativi attraverso il contratto di apprendistato – la cui disciplina, per ciò che attiene ai rapporti intersoggettivi tra datore e lavoratore, compresa la formazione all'interno dell'azienda, appartiene alla competenza dello Stato – giustifica la disciplina statale del riconoscimento dei crediti stessi, mentre il coinvolgimento delle Regioni è assicurato mediante lo strumento più pregnante di attuazione del principio di leale collaborazione e cioè attraverso l'intesa. Da tanto consegue l'inammissibilità della censura proposta nei confronti della medesima norma in riferimento all'art. 76 Cost., dal momento che l'asserito eccesso di delega comunque non ridonda in violazione della sfera di competenza regionale.

Argomenti non eguali, ma che nascono dallo stesso ordine d'idee, conducono a ritenere infondata la questione avente ad oggetto l'articolo 52 del d.lgs. n. 276, dal momento che le qualifiche professionali, la cui armonizzazione la norma disciplina, sono strettamente collegate ai crediti formativi ed il coinvolgimento regionale è assicurato dalla partecipazione dei rappresentanti della Conferenza Stato-Regioni all'organismo all'uopo istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

I dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 53 del citato d.lgs. n. 276, del resto espressi dalla sola Regione Marche con un generico riferimento alla violazione di competenze regionali in materia di tutela e sicurezza del lavoro, non hanno ragion d'essere. La disposizione, parzialmente modificata dal decreto correttivo n. 251 in modo irrilevante per quanto riguarda la questione di costituzionalità, nel suo comma 1 contiene norme rientranti nell'ordinamento civile (categorie d'inquadramento degli apprendisti); nel suo comma 2 contiene norme concernenti l'ordinamento civile e principi fondamentali in tema di tutela e sicurezza del lavoro, a seconda degli istituti rispetto ai quali operano i limiti numerici nel cui computo non rientrano gli apprendisti; nel comma 3 contempla, in primo luogo il mantenimento in via provvisoria della disciplina degli incentivi ed inoltre il principio che questi sono condizionati alla verifica della formazione svolta secondo modalità definite con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, verifica che, concernendo sia la formazione svolta in azienda, sia quella extra-aziendale, non è illegittimo sia regolata dal Ministro una volta garantito il pieno coinvolgimento delle Regioni mediante la suindicata intesa. La seconda parte del comma 3 è stata modificata dall'art. 11 del d.lgs. n. 251 del 2004 in modo non influente rispetto alla questione di costituzionalità.

Il comma 4, riguardante il mantenimento dell'attuale disciplina previdenziale e assistenziale, non è specificamente oggetto di doglianze.

17.— Gli articoli da 54 a 60, costituenti il Capo II del Titolo VII del decreto impugnato, contengono la disciplina del contratto d'inserimento (articoli da 54 a 59) e quella dei tirocini estivi di orientamento (articolo 60).

I commi 1 e 2 dell'art. 54, impugnato dalle Regioni Marche e Toscana, definiscono il contratto d'inserimento e prevedono i soggetti abilitati a stipularlo. Sono norme che rientrano nell'ordinamento civile dalle quali nessuna lesione deriva alle competenze regionali. I commi che seguono regolano il numero di contratti d'inserimento stipulabili con riguardo ai lavoratori legati da tale tipo di rapporto e che siano stati mantenuti in servizio. Si tratta di principi fondamentali in materia di tutela del lavoro, sicché anche in tali disposizioni non si rinvengono lesioni di attribuzioni regionali.

L'art. 55 disciplina il progetto individuale d'inserimento ed il comma 1 stabilisce che «condizione per l'assunzione con contratto d'inserimento è la definizione, con il consenso del lavoratore, di un progetto individuale di inserimento, finalizzato a garantire l'adeguamento delle competenze professionali del lavoratore stesso al contesto lavorativo».

La previsione della finalizzazione del progetto alla garanzia dello «adeguamento delle competenze professionali del lavoratore al contesto lavorativo» induce a ritenere che ciò che viene in primo piano sia il profilo intersoggettivo contrattuale del particolare tipo di rapporto di lavoro: competenze professionali del lavoratore e contesto lavorativo e dunque particolarità dell'azienda e delle sue articolazioni, cioè aspetti rientranti nell'ordinamento civile. Il ricorso eventuale ai fondi per la formazione continua, per la realizzazione del progetto di cui al comma 2, non equivale a determinare la relativa disciplina di questo. Si deve soggiungere che la

norma non esclude che le Regioni possano porre a disposizione delle parti del rapporto strutture idonee a supportare l'attuazione del progetto d'inserimento.

L'intervento in via amministrativa del Ministro è previsto soltanto come sostitutivo di quello privatistico delle parti sociali.

Gli articoli 56 e 57 del d.lgs. n. 276 contengono la disciplina della forma, della durata e delle eventuali cause di sospensione del rapporto (servizio militare o civile, astensione per maternità) e il divieto di rinnovazione tra le stesse parti, ossia aspetti prettamente privatistici, la cui regolamentazione rientra nell'ambito dell'ordinamento civile. Le denunce della Regione Marche – che lamenta l'esorbitanza da parte della disciplina statale nella sfera di competenza regionale – sono pertanto non fondate.

Gli articoli 58 e 59 del d.lgs., anch'essi impugnati soltanto dalla Regione Marche, contengono la disciplina di aspetti del rapporto intersoggettivo (art. 58, comma 1, e art. 59, comma 1) oppure principi fondamentali in tema di tutela del lavoro (numero massimo di lavoratori assunti con contratti d'inserimento, esclusione di tali lavoratori dal computo dei limiti numerici, disciplina generale degli incentivi economici). Irrilevante, ai fini della questione di costituzionalità, è la modifica introdotta dall'art. 13 del decreto correttivo n. 251 del 2004.

Anche tali disposizioni non sconfinano negli ambiti di competenze regionali.

Fondata è, invece, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 60 del d. lgs. n. 276, proposta dalle Regioni Emilia-Romagna, Marche e Toscana in riferimento all'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione.

Infatti, la disciplina dei tirocini estivi di orientamento, dettata senza alcun collegamento con rapporti di lavoro, e non preordinata in via immediata ad eventuali assunzioni, attiene alla formazione professionale di competenza esclusiva delle Regioni.

18.— Gli articoli da 70 a 73 del d.lgs. n. 276 sono stati impugnati dalla Regione Marche mediante un generico riferimento alle competenze regionali in materia di tutela e sicurezza del lavoro; i primi due articoli sono stati impugnati anche dalla Regione Toscana con argomenti analoghi, ma l'impugnazione dell'art. 71 è inammissibile, perché la disposizione non è prevista tra quelle da impugnare nella delibera della Giunta regionale di autorizzazione all'impugnazione.

Inoltre, il d.lgs. correttivo n. 251 del 2004 ha modificato l'art. 70, comma 2, e integralmente sostituito l'art. 72, in modo peraltro non influente ai fini della decisione delle relative questioni.

Le disposizioni suindicate concernono la disciplina delle prestazioni di lavoro accessorio, cioè di quelle prestazioni di natura meramente occasionale nell'ambito dei piccoli lavori domestici, di giardinaggio, d'insegnamento supplementare, di collaborazione con enti o associazioni per lo svolgimento di lavori di emergenza, prestazioni tutte accomunate dalla caratteristica di dar luogo in un anno solare a compensi che non superino un determinato tetto. Si tratta di prestazioni che o non rientravano in alcuna normativa, oppure rientravano in regolamentazioni raramente di fatto osservate.

La normativa concerne in modo prevalente – se non esclusivo – aspetti privatistici e previdenziali relativi alle prestazioni suindicate e la circostanza che essa riguardi soggetti ai margini del mercato del lavoro attiene alle motivazioni di politica legislativa e non agli strumenti di cui il legislatore si è avvalso.

In conclusione, anche le questioni aventi ad oggetto gli articoli da 70 a 73 non sono fondate, dovendo tali norme considerarsi rientranti in materie di competenza esclusiva dello Stato piuttosto che in quella della tutela e sicurezza del lavoro.

Parimenti infondata è, infine, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 74 che prevede, per escluderne ogni rilievo lavoristico, le prestazioni occasionali riguardanti attività agricole, eseguite a favore di parenti o affini sino al terzo grado.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia ogni decisione in ordine agli artt. 1, comma 2, lettera d), prima parte, e 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro);

riuniti i giudizi;

dichiara inammissibile il ricorso proposto dalla Regione Toscana nei confronti della predetta legge n. 30 del 2003;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettera c), della legge n. 30 del 2003, sollevata, in riferimento agli artt. 8, numeri 23) e 29), e 9, numeri 2), 4) e 5) dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, ed alle relative norme di attuazione, dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettera d), della legge n. 30 del 2003, sollevata, in riferimento all'art. 118 Cost., dalle Regioni Marche, Emilia-Romagna e Basilicata, nonché dalla Provincia autonoma di Trento, con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettera l), della legge n. 30 del 2003, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettere e) ed f), della legge n. 30 del 2003, sollevata, in riferimento all'art. 24 Cost., dalla Regione Basilicata con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), sollevata, in riferimento all'art. 117 Cost., dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 del decreto legislativo n. 276 del 2003 sollevata, in riferimento agli artt. 8, numeri 23) e 29), e 9, numeri 2), 4) e 5) dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, ed alle relative norme di attuazione, dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto legislativo n. 276 del 2003, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., dalle Regioni Marche ed Emilia-Romagna con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, del decreto legislativo n. 276 del 2003, sollevata, in riferimento all'art. 97 Cost., dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1 e 6, del decreto legislativo n. 276 del 2003, sollevata, in riferimento all'art. 76 Cost., dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 276 del 2003, sollevata, in riferimento all'art. 76 Cost., dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 55, comma 3, del decreto legislativo n. 276 del 2003, sollevata, in riferimento all'art. 76 Cost., dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 71 del decreto legislativo n. 276 del 2003, sollevata, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 8, del decreto legislativo n. 276 del 2003, sollevata, in riferimento all'art. 117 Cost., dalle Regioni Marche, Toscana ed Emilia-Romagna con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 8, del decreto legislativo n. 276 del 2003, sollevata, in riferimento agli artt. 8, numeri 23) e 29), e 9, numeri 2), 4) e 5) dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, ed alle relative norme di attuazione, dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 6, del decreto legislativo n. 276 del 2003;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 60 del decreto legislativo n. 276 del 2003;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge n. 30 del 2003, sollevata, in riferimento agli artt. 76 e 117, terzo comma, Cost., dalla Regione Marche con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettera a), della legge n. 30 del 2003, sollevata, in riferimento agli artt. 76 e 117, terzo comma, Cost., dalla Regione Marche con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettere b), c) e d), della legge n. 30 del 2003, sollevate, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., dalle Regioni Marche, Emilia-Romagna e Basilicata, con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettera d), della legge n. 30 del 2003, sollevata, in riferimento agli artt. 8, numero 29), e 9, numeri 2), 4) e 5) dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, ed alle relative norme di attuazione dello statuto medesimo, dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettera e), della legge n. 30 del 2003, sollevata, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., dalla Regione Marche con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettere f), h) ed m), della legge n. 30 del 2003, sollevate, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., dalla Regione Marche con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, lettera l), della legge n. 30 del 2003, sollevata, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., dalle Regioni Marche ed Emilia-Romagna, con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettere b) e h), della legge n. 30 del 2003, sollevate, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., dalle Regioni Marche, Emilia-Romagna e Basilicata, con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettere c), d), e), f), g) ed i), della legge n. 30 del 2003, sollevate, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., dalla Regione Marche con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettere b), c), d), e), f), g), h) ed i), della legge n. 30 del 2003, sollevate, in riferimento agli artt. 8, numero 29), e 9, numeri 2), 4) e 5) dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, ed alle relative norme di attuazione dello statuto medesimo, dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettere a), b), c), della legge n. 30 del 2003, sollevata, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., dalla Regione Marche con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettere e) e f), della legge n. 30 del 2003, sollevata, in riferimento all'art. 117 Cost., dalla Regione Basilicata, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, prima parte, del decreto legislativo n. 276 del 2003, sollevata, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., dalle Regioni Marche e Toscana con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto legislativo n. 276 del 2003, sollevata, in riferimento agli artt. 76 e 117 Cost., dalle Regioni Marche, Toscana ed Emilia-Romagna con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi da 1 a 6, del decreto legislativo n. 276 del 2003, sollevata, in riferimento agli artt. 76, 117 e 118 Cost., dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1, 2, 4 e 5, del decreto legislativo n. 276 del 2003, sollevata, in riferimento agli artt. 8, numero 29), e 9, numeri 2), 4) e 5) dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, ed alle relative norme di attuazione dello statuto medesimo, dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto legislativo n. 276 del 2003, sollevata, in riferimento agli artt. 97, 117 e 118 Cost., dalle Regioni Marche e Emilia-Romagna con i ricorsi indicati in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 6 e 7, del decreto legislativo n. 276 del 2003, sollevata, in riferimento agli artt. 97, 117 e 118 Cost., dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 6 e 7, del decreto legislativo n. 276 del 2003, sollevata, in riferimento agli artt. 8, numero 29), e 9, numeri 2), 4) e 5) dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, ed alle relative norme di attuazione dello statuto medesimo, dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, commi 3 e 5, del decreto legislativo n. 276 del 2003, sollevata, in riferimento all'art. 118 Cost., dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1 e 6, del decreto legislativo n. 276 del 2003, sollevata, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 276 del 2003, sollevata, in riferimento all'art. 117 Cost., dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli da 47 a 59 nonché da 70 a 74 del decreto legislativo n. 276 del 2003, sollevate, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., dalla Regione Marche con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 48, comma 4, 49, comma 5, 50, comma 3, 54, 55, commi 1, 2 e 4, e 70 del decreto legislativo n. 276 del 2003, sollevate, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., dalla Regione Toscana con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 48, comma 4, 49, comma 5, 50, comma 3, e 51, comma 2, del decreto legislativo n. 276 del 2003, sollevate, in riferimento agli artt. 117 e 118 Cost., dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 48, comma 4, e 49, comma 5, del decreto legislativo n. 276 del 2003, sollevate, in riferimento agli artt. 8, numero 29), e 9, numeri 2), 4) e 5) dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige di cui al d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, ed alle relative norme di attuazione dello statuto medesimo, nonché all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 gennaio 2005.

Valerio ONIDA, Presidente

Francesco AMIRANTE, Redattore

Depositata in Cancelleria il 28 gennaio 2005.

LA CORTE RESPINGE IL RICORSO DELLA REGIONE LOMBARDIA CONTRO LA LEGGE SULLA PARITA' SCOLASTICA

NUMERO SCHEDA: 5850

CLASSIFICAZIONE: ISTRUZIONE SCOLASTICA E UNIVERSITA'

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: LEGGE 62/2000

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 26/01/2005

NUM. ATTO: 33

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

La Corte Costituzionale con sentenza n. 33 del 26 gennaio 2005 ha dichiarato infondate diverse questioni di legittimita' costituzionale sollevate dalla Regione Lombardia in ordine all'art. 1, commi 2, 9 e 10 della legge 62 del 2000 sulla parita' scolastica.

La ricorrente lamentava innanzitutto il mancato coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni nella definizione dei requisiti per il riconoscimento della parita' alle scuole non statali.

La Consulta, nell'esaminare la questione, premette che il ricorso è stato proposto nella vigenza del vecchio titolo V della Costituzione e che quindi l'esame di legittimita' della norma viene fatto "alla luce dei parametri all'epoca vigenti"

"La legge n.62 del 2000 non ha tra le sue finalità quella di intervenire nuovamente sul sistema di riparto di attribuzioni tra Stato e Regioni, ma unicamente quella di delineare il sistema nazionale di istruzione; essa costituisce quindi esercizio della potestà legislativa statale in materia di istruzione". La Corte ritiene *"altrettanto indubbio che l'inserimento nel sistema nazionale di istruzione, con la conseguente abilitazione delle scuole paritarie al rilascio di titoli di studio avente valore legale, presuppone il possesso, da parte delle scuole che aspirano ad essere inserite nel sistema, di determinati requisiti. In questa prospettiva ed essendo all'epoca solo iniziato il processo di trasferimento alle Regioni di competenze in materia di istruzione, non vi era alcuna necessita' di concertare con esse i requisiti per il riconoscimento della parita'".*

La Consulta prosegue sottolineando come non sia individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di adottare procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni.

E' vero che con l'art.138 del d. lgs. 112/98 alcune funzioni scolastiche sono state delegate alle Regioni (ad esempio la programmazione, sul piano regionale, nei limiti delle disponibilita' di risorse umane e finanziarie, della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali). Ma - fa notare la Corte - si tratta di "funzioni che non

abilitano le Regioni ad interferire sulla legittimazione delle scuole non statali ad ottenere il riconoscimento della parita' scolastica e lo status di scuola paritaria". "L'attribuzioni di funzioni in ordine alla programmazione a livello regionale non abilita, infatti, le Regioni ad interferire con l'individuazione, da parte dello Stato, dei requisiti che le scuole debbono possedere per ottenere il riconoscimento della parita'".
La Corte dissente infine sul fatto che la legge statale detterebbe disposizioni di dettaglio in materia di assistenza scolastica. "Deve al contrario ritenersi" - sentenzia la Consulta - che questa disposizione "costituisca un principio fondamentale di tale materia e quindi sia idonea a porre un vincolo all'esercizio delle competenze regionali.
La legge n. 62 del 2000 infatti - continua la Corte- nel prevedere l'istituzione delle scuole paritarie, quali componenti del sistema nazionale di istruzione, ha altresi' dettato un principio, valido per tutte le scuole inserite in detto sistema di istruzione, volto a rendere effettivo il diritto allo studio anche per gli alunni iscritti alle scuole paritarie, da essa legge disciplinate. E nel far cio' la medesima legge ha previsto un finanziamento straordinario, aggiuntivo rispetto agli ordinari stanziamenti, in favore delle Regioni e delle Province autonome, finalizzato al sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l'istruzione".
Concludendo, per la Corte Costituzionale "le modalita' di finanziamento, straordinario e strettamente finalizzato ad estendere il sostegno anche agli alunni iscritti alle scuole paritarie, istituite dalla legge n.62 del 2000, consentono dunque di escludere la denunciata lesione delle attribuzioni regionali".

Si riporta di seguito il testo della sentenza in esame.

SENTENZA N. 33
ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 4, 9 e 10, della legge 10 marzo 2000, n. 62 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione), promosso con ricorso della Regione Lombardia, notificato il 20 aprile 2000, depositato in cancelleria il 28 successivo ed iscritto al n. 13 del registro ricorsi 2000.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 giugno 2004 il Presidente relatore Carlo Mezzanotte;

uditi l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lombardia e l'avvocato dello Stato Giuseppe Nucaro per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. ¾ Con ricorso notificato il 20 aprile 2000 e depositato nella cancelleria di questa Corte il successivo 28 aprile, la Regione Lombardia ha sollevato questione di legittimità costituzionale:

- dell'art. 1, commi 9 e 10, della legge 10 marzo 2000, n. 62 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione), in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, agli artt. 17, 42 e 45 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), agli artt. 2 e 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province e dei

Comuni, con la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali), e alla giurisprudenza costituzionale sul principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni;

- dell'art. 1, comma 9, della medesima legge n. 62 del 2000, in riferimento all'art. 119 Cost.;

- dell'art. 1, comma 4, della citata legge n. 62 del 2000, in riferimento agli artt. 3, 97, 117 e 118 Cost., anche in relazione all'art. 138 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), e all'art. 2 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

1.1. ¾ L'art. 1, comma 9, della legge n. 62 del 2000 stabilisce che, al fine di rendere effettivo il diritto allo studio e all'istruzione a tutti gli alunni delle scuole statali e paritarie, lo Stato adotta un piano straordinario di finanziamento alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano da utilizzare a sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l'istruzione mediante l'assegnazione di borse di studio di pari importo eventualmente differenziate per ordine e grado di istruzione. Ai sensi del secondo periodo del citato comma 9, il Presidente del Consiglio dei ministri, con decreto emanato su proposta del Ministro della pubblica istruzione, stabilisce i criteri per la ripartizione di tali somme tra le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e per l'individuazione dei beneficiari, in relazione alle condizioni reddituali delle famiglie, da determinare ai sensi dell'art. 27 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, nonché le modalità per la fruizione dei benefici e per la indicazione del loro utilizzo.

Il successivo comma 10 dell'art. 1 individua direttamente una delle modalità di fruizione dei benefici, stabilendo che i soggetti aventi i requisiti previsti dal decreto del Presidente del Consiglio di cui al comma precedente possono fruire della borsa di studio mediante detrazione di una somma equivalente dall'imposta lorda riferita all'anno in cui la spesa è stata sostenuta, e demanda alle Regioni e alle Province autonome il compito di disciplinare le modalità con cui sono annualmente comunicati al Ministero delle finanze e al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica i dati relativi ai soggetti che intendono avvalersi della detrazione fiscale.

Ad avviso della ricorrente, le disposizioni citate prevedrebbero sostanzialmente un intervento statale in un settore – sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l'istruzione – di sicura competenza regionale. La Regione Lombardia ricorda infatti che l'art. 117 Cost. include tra le materie rientranti nella competenza legislativa regionale «l'assistenza scolastica», che l'art. 17 del d.P.R. n. 616 del 1977 ha trasferito espressamente alle Regioni le funzioni amministrative dello Stato in questa materia (come definita dagli artt. 42 e 45 dello stesso d.P.R.) e che la giurisprudenza costituzionale ha più volte riconosciuto l'afferenza dell'assistenza scolastica alle competenze legislative e amministrative regionali. Nonostante ciò – rileva la ricorrente – le disposizioni censurate, nel prevedere un piano straordinario di finanziamento delle Regioni e delle Province autonome a sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l'istruzione, non avrebbero contemplato alcun coinvolgimento delle Regioni, né nella fase della ripartizione dei finanziamenti tra le Regioni e le Province autonome, né in quella della individuazione dei beneficiari, né infine nella determinazione delle modalità per la fruizione dei benefici e per l'indicazione del loro utilizzo.

Le norme impugnate sarebbero, secondo la ricorrente, illegittime anche per violazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni, principio che impone di adottare quelle forme di coordinamento che siano idonee a salvaguardare gli interessi pubblici affidati alle cure dei vari livelli di governo, nella specie tanto più necessarie in quanto il coinvolgimento delle Regioni o, comunque, di organi rappresentativi delle stesse, quando si verta in materie di competenza regionale, è stato espressamente previsto dall'art. 2, commi 1, lettera *f*), 3, 4 e 6, del d.lgs. n. 281 del 1997.

Il censurato art. 1, comma 9, della legge n. 62 del 2000, invece, da un lato non attribuirebbe alla Conferenza Stato-Regioni il potere di determinare i criteri per la ripartizione tra le Regioni dei finanziamenti, nonostante la fattispecie in esso prevista (ripartizione delle risorse finanziarie che la legge assegna alle Regioni e alle Province autonome) coincida con quella delineata dall'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 281 del 1997, e dall'altro non prevederebbe neppure che tale Conferenza sia sentita in relazione all'emanando decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Né rileverebbe l'intervenuto trasferimento ai Comuni delle competenze amministrative in materia di assistenza scolastica (art. 45 del d.P.R. n. 616 del 1977), giacché, come affermato dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 476 del 1991), i flussi finanziari destinati ai compiti istituzionali degli enti locali inerenti a materie regionali devono essere erogati per il tramite delle Regioni, alle quali, d'altra parte, il d.P.R. n. 616 del 1977 conserva il potere di stabilire, con legge, le modalità di esercizio di tali funzioni da parte dei Comuni e quello di coordinare l'attività comunale.

1.2. ¾ Un'ulteriore censura concerne, in riferimento all'art. 119 Cost. «sotto il profilo del mancato rispetto della riserva di legge», il medesimo art. 1, comma 9, della legge n. 62 del 2000, «nella parte in cui attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri il potere di stabilire i criteri di ripartizione tra le Regioni e le Province autonome delle somme da destinare al sostegno della spesa sostenuta dalle famiglie per l'istruzione, senza porre alcun limite alla discrezionalità dell'Esecutivo».

In proposito, la ricorrente ricorda che, nella giurisprudenza di questa Corte, è stato più volte affermato il principio che l'attribuzione all'Esecutivo del potere di ripartizione di fondi statali alle Regioni e alle Province autonome richiede la previa determinazione con legge dei relativi criteri, il che non si verificherebbe nella specie.

1.3. ¾ Infine la Regione Lombardia solleva, in riferimento agli artt. 3, 97, 117 e 118 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4, della legge n. 62 del 2000, nella parte in cui «prevedendo criteri irragionevolmente ristretti e incongruamente vincolanti per il riconoscimento della parità scolastica, impinge sulla capacità di programmazione della rete scolastica delle Regioni, competenza delegata *ex* art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998, non permettendo un adeguato sviluppo delle scuole non statali».

In particolare, secondo la ricorrente, l'art. 1, comma 4, lettera *a*), nel prevedere «un piano dell'offerta formativa conforme agli ordinamenti e alle disposizioni vigenti» quale requisito per il riconoscimento della parità alle scuole non statali, costringerebbe queste ultime a ripetere pedissequamente la struttura delle scuole pubbliche; l'art. 1, comma 4, lettera *c*), nel richiedere che «l'istituzione e il funzionamento degli organi collegiali siano improntati alla partecipazione democratica», impedirebbe lo sviluppo di formule organizzative diverse; l'art. 1, comma 4, lettera *h*), nel richiedere «contratti individuali di lavoro per personale dirigente e insegnante che rispettino i contratti collettivi nazionali di settore», imporrebbe anche alle scuole straniere il rispetto di discipline che nascono dal confronto sindacale italiano e che non sarebbero comparabili con gli ordinamenti di altri Paesi.

La Regione Lombardia non contesta l'appartenenza della competenza allo Stato, ma «il cattivo uso di questo potere, nella parte in cui impinge su potestà regionali» e osserva che se è vero che le Regioni non sono titolari di competenza legislativa in materia di istruzione scolastica, tuttavia ad esse, a seguito del processo di conferimento di funzioni amministrative cui ha dato avvio la legge n. 59 del 1997, e attuato dal d.lgs. n. 112 del 1998, sono state delegate numerose funzioni in materia, tra le quali, in particolare, ai sensi dell'art. 138, comma 1, di quest'ultimo decreto, la programmazione dell'offerta formativa e della rete scolastica e «i contributi alle scuole non statali».

Le Regioni avrebbero dunque un interesse giuridicamente qualificato alla creazione di una migliore offerta formativa, riverberandosi la qualità dell'offerta sulla generale potestà programmatoria del servizio (e su quella competenza più particolare a corrispondere contributi alle scuole non statali).

Sotto altro profilo, la ricorrente censura il fatto che, anche nella definizione dei requisiti per il riconoscimento della parità alle scuole non statali, sarebbe mancato il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, ai sensi dell'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 281 del 1997.

2. ¾ Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato in parte inammissibile e comunque infondato.

Quanto alla censura avente ad oggetto l'art. 1, comma 4, della legge n. 62 del 2000, l'Avvocatura rileva che, poiché la ricorrente riconosce esplicitamente che la competenza legislativa in materia spetta allo Stato e deduce il «cattivo uso» del potere legislativo statale, la doglianza sarebbe inammissibile, in quanto con essa si esprimerebbe una valutazione sostanzialmente politica e non

attinente al riparto delle competenze tra Stato e Regioni. Inoltre – osserva la difesa erariale - a sostegno della censura nel ricorso viene invocato l'art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998, che reca norme legislative ordinarie (per di più di legislazione delegata), sicché, nella specie, potrebbe al più trovare applicazione l'art. 16 (*recte*: 15) delle preleggi, mentre il richiamo agli artt. 3, 97, 117 e 118 Cost. sarebbe del tutto improprio, posto che i primi due parametri non atterrebbero al riparto di competenze tra Stato e Regioni, l'art. 117 non gioverebbe alla ricorrente per sua esplicita ammissione e l'art. 118 risulterebbe invocato genericamente, senza specificare a quale dei tre commi di cui è composto si fa riferimento.

Nel merito, l'Avvocatura osserva che dal riconoscimento delle scuole private paritarie deriva l'abilitazione a rilasciare titoli di studio aventi valore legale in tutto il territorio nazionale e, più in generale, l'inserimento della scuola privata nel «sistema nazionale d'istruzione» e tra le strutture del relativo «servizio pubblico». Sarebbe, pertanto, evidente l'esigenza di assicurare l'omogeneità delle «offerte formative», la parità negli accessi ai vari livelli di istruzione, l'obbligo di offrire corsi completi, etc.

Quanto al lamentato contrasto dell'art. 1, comma 9, della legge n. 62 del 2000 con l'art. 119 Cost., la difesa erariale precisa che la ricorrente si limita a dedurre che in tale disposizione non sarebbero posti limiti alla discrezionalità nella individuazione, mediante atto governativo, dei criteri di ripartizione tra le Regioni (e le Province autonome) del finanziamento straordinario erogato dallo Stato. Tuttavia, posto che la Regione Lombardia non contesta la competenza statale e neppure l'idoneità dello strumento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ma si duole soltanto di un'asserita insufficienza di indicazioni ulteriori nella legge, l'Avvocatura rileva che la riserva senza limitazioni allo Stato della competenza per «le funzioni relative alla determinazione e all'assegnazione delle risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato» sarebbe già stabilita dall'art. 137 del d.lgs. n. 112 del 1998 e aggiunge che il secondo periodo del censurato comma 9 dell'art. 1 recherebbe l'indicazione di un criterio, là dove recita «in relazione alle condizioni reddituali delle famiglie», criterio al quale andrebbe ovviamente aggiunto quello della consistenza numerica della popolazione scolastica.

L'ordinamento, inoltre, secondo la difesa erariale, assicurerebbe alla Regione la possibilità di ricorrere avverso i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che saranno emanati, per fare eventualmente valere i propri concreti interessi qualora illegittimamente lesi. Non potrebbe, quindi, ravvisarsi alcuna violazione della riserva relativa di legge, alla quale ha fatto riferimento questa Corte con la sentenza n. 382 del 1990.

Quanto al primo motivo di ricorso, che concernerebbe «una questione solo procedimentale», l'Avvocatura si limita a rilevare che esso «appare infondato per quanto disposto dal citato art. 137», riservandosi di illustrare più compiutamente in seguito le proprie argomentazioni in proposito.

3. ¾ In una successiva memoria illustrativa, l'Avvocatura dello Stato rileva che il primo motivo di ricorso, con il quale la Regione Lombardia lamenta che i commi 9 e 10 dell'articolo unico della legge n. 62 del 2000 sarebbero in contrasto con il principio costituzionale di leale cooperazione, dovrebbe ritenersi «superato, con cessazione della materia del contendere», in quanto il d.P.C.m. 14 febbraio 2001, n. 106 è stato preceduto, trattandosi di argomenti di interesse comune a Stato, Regioni ed enti locali, da consultazione della Conferenza Unificata ai sensi dell'art. 8, comma 1, e dell'art. 9, comma 3, del d.lgs. n. 281 del 1997, la Conferenza stessa ha reso parere in data 21 dicembre 2000, e il decreto non ha formato oggetto di impugnazione a mezzo ricorso per conflitto di attribuzione da parte delle Regioni e delle Province autonome.

In ogni caso, osserva l'Avvocatura, il primo motivo di ricorso sarebbe comunque infondato, in quanto le provvidenze previste dalle disposizioni censurate non riguarderebbero la materia «assistenza scolastica», come riduttivamente asserito dalla Regione Lombardia. Il «sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l'istruzione», previsto dalla legge n. 62 del 2000, si inquadrerebbe piuttosto nel più ampio disegno tracciato nei commi 1 e 2 dell'articolo unico della stessa legge e si estenderebbe anche al di là dell'obbligo scolastico. La legge citata mirerebbe, nel suo complesso, ad inserire le «scuole paritarie» nel «sistema nazionale di istruzione», affiancandole alle «scuole statali» nello svolgimento del «servizio pubblico» (comma 3) della istruzione. Risulterebbe quindi evidente come l'intento del legislatore sia stato quello di «modellare e conformare l'organizzazione di un servizio

pubblico fondamentale per l'interesse nazionale» e come la disciplina censurata non sia riconducibile alla mera «assistenza scolastica». Del resto – osserva ancora la difesa erariale – l'art. 137 del d.lgs. n. 112 del 1998 riserva allo Stato «le funzioni relative alla determinazione e all'assegnazione di risorse finanziarie» a carico del bilancio statale, ed il successivo art. 138, prevedendo solo una delega alle Regioni *ex* art. 118 Cost., indirettamente escluderebbe che le funzioni ivi elencate (tra le quali «i contributi alle scuole non statali») rientrino nella competenza regionale.

Anche il secondo motivo di ricorso, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, sarebbe superato dalla emanazione – dopo consultazione della Conferenza unificata – del d.P.C.m. n. 106 del 2001, che avrebbe compiutamente integrato le indicazioni date dalla legge. In ogni caso il parametro invocato dalla ricorrente (art. 119, primo comma, Cost.) non sarebbe pertinente, in quanto la disposizione censurata (art. 1, comma 9, della legge n. 62 del 2000) riguarderebbe «modalità di un intervento statale in materia di competenza statale, e non di riparto di fondi destinati a finanziare attività delle Regioni».

In riferimento al terzo motivo di ricorso, la difesa dello Stato rileva che con esso la Regione prospetterebbe censure attinenti «non al riparto di competenze tra Stato e Regione (oltretutto per funzioni solo delegate alla Regione), bensì a sostanziose divergenze sul merito di scelte politiche fatte dallo Stato». Le disposizioni di cui al censurato comma 4, del resto, prevedono «requisiti» ridotti al minimo. Ridurli ulteriormente, lasciando spazi più ampi a discrezionalità private, contrasterebbe con gli artt. 3 e 33 Cost., oltre che con la razionalità del disegno generale di un «sistema nazionale di istruzione». Inoltre, tenuto conto che la ricorrente non solleva questione di legittimità costituzionale sui commi 1, 2, 3, 5, primo periodo, e 6 dell'articolo unico della legge n. 62 del 2000, la censura sul solo comma 4 sarebbe «affetta anche da intrinseca incoerenza», non potendosi, al tempo stesso, condividere il disegno generale e contrastare norme che stabiliscono «requisiti» assolutamente minimi di credibilità ed affidabilità delle scuole paritarie.

4. ¾ In prossimità dell'udienza del 19 novembre 2002, la Regione Lombardia ha depositato una memoria, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

4.1. ¾ La ricorrente contesta, in primo luogo, l'assunto della difesa erariale, ad avviso della quale l'intervenuta adozione del d.P.C.m. 14 febbraio 2001, n. 106, attuativo del disposto dell'art. 1, comma 9, della legge n. 62 del 2000, avrebbe determinato la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 1, comma 9, per essere quel decreto stato adottato previo parere della Conferenza unificata. In proposito, la ricorrente rileva che proprio l'intervenuta consultazione della Conferenza unificata dimostrerebbe la fondatezza della censura, anche perché, con essa, era stata dedotta la mancata previsione del coinvolgimento della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni, e non della Conferenza unificata; consultazione tanto più necessaria nel caso di specie, dal momento che l'art. 2, comma 1, lettera *f)*, del d.lgs. n. 281 del 1997 affida alla Conferenza permanente il compito di determinare, nei casi previsti dalla legge, i criteri di ripartizione delle risorse finanziarie che la legge assegna alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, anche a fini di perequazione. Il fatto che l'esecutivo abbia ritenuto di consultare la Conferenza unificata altro significato non potrebbe avere che quello che il Governo ha ritenuto sussistente in materia anche un interesse locale. Né potrebbe sostenersi che, essendo la disposizione censurata destinata ad interagire con norme di portata generale, quali quelle del d.lgs. n. 281 del 1997, non sarebbe stata necessaria l'esplicita previsione della consultazione della Conferenza permanente. Le disposizioni di carattere generale, osserva la ricorrente, sono fonti di rango ordinario e, come tali, possono essere derogate da leggi ordinarie successive; del resto, se le disposizioni di cui al decreto legislativo citato fossero destinate ad operare sempre e comunque, non si comprenderebbe come mai normalmente venga espressamente prevista la consultazione della Conferenza permanente; il fatto che ciò avvenga può invece essere agevolmente spiegato con la considerazione che la espressa previsione del coinvolgimento della Conferenza costituisce una maggiore garanzia delle prerogative regionali.

Quanto alle deduzioni della difesa erariale in ordine alla non riconducibilità delle previsioni di cui ai commi 9 e 10 dell'art. 1 della legge n. 62 del 2000 alla materia assistenza scolastica, la Regione ricorda che già il d.P.R. n. 616 del 1977 aveva definito le funzioni

riferibili a tale materia come quelle concernenti l'insieme di strutture, servizi e attività destinate a facilitare, mediante erogazioni e provvidenze in denaro o mediante servizi individuali o collettivi, a favore degli alunni di istituzioni scolastiche pubbliche o private, anche se adulti, l'assolvimento dell'obbligo scolastico, nonché, per gli studenti capaci e meritevoli, ancorché privi di mezzi, la prosecuzione degli studi (art. 42, comma 1). La previsione dell'art. 1, comma 9, contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura, assegna quale finalità prioritaria del sostegno finanziario ivi disposto a favore delle famiglie l'adempimento dell'obbligo scolastico e, solo successivamente, la semplice frequenza delle scuole secondarie.

Né potrebbe essere condiviso l'assunto della difesa erariale, secondo cui la disposizione impugnata costituirebbe attuazione dell'art. 137 del d.lgs. n. 112 del 1998, il quale attribuisce allo Stato le funzioni relative alla determinazione e all'assegnazione delle risorse finanziarie, dal momento che tale previsione riguarda esclusivamente le risorse da destinare alle istituzioni scolastiche e non anche alle famiglie.

Quanto alle difese svolte in riferimento alla censura concernente la violazione, da parte dell'art. 1, comma 9, dell'art. 119 Cost., sotto il profilo del mancato rispetto della riserva di legge in esso prevista, la ricorrente ribadisce la non pertinenza del richiamato art. 137. Peraltro, la censura non investe la titolarità, in capo allo Stato, del potere di determinare e di assegnare alle Regioni somme a carico del bilancio statale, ma l'assenza di limiti alla discrezionalità dell'Esecutivo nell'esercizio del suindicato potere e la conseguente violazione della riserva di legge, ancorché relativa, stabilita dall'art. 119 Cost. In proposito, la Regione rileva che la mera indicazione, nella disposizione impugnata, del criterio costituito dalle condizioni reddituali delle famiglie, sarebbe di per sé troppo vaga e generica, tanto che il d.P.C.m. n. 106 del 2001 ha stabilito che le somme del finanziamento straordinario siano ripartite in ragione del numero delle famiglie con reddito netto fino a 30 milioni di lire rilevato dall'ISTAT sulla base delle analisi dei consumi, secondo quanto indicato nell'allegata tabella A, la quale, a sua volta, ha introdotto altri criteri (distribuzione percentuale delle famiglie nell'ambito della Regione di residenza che non superano i 30 milioni di reddito; numero degli alunni iscritti; alunni che presumibilmente appartengono alla fascia delle famiglie con meno di 30 milioni di reddito). Da ciò la riprova che le indicazioni legislative erano del tutto carenti.

Privo di rilievo sarebbe poi l'assunto statale, secondo cui la posizione costituzionale delle Regioni sarebbe assicurata dalla possibilità di ricorrere avverso i decreti di ripartizione dei finanziamenti, giacché la lesione delle competenze regionali sarebbe determinata direttamente dalla legge, a causa della mancata previsione di criteri limitativi della discrezionalità dell'Esecutivo; così come nessun elemento di giudizio potrebbe trarsi dalla circostanza che avverso il d.P.C.m. citato non è stato proposto conflitto, dal momento che non può escludersi che sulla base dell'art. 1, comma 9, vengano adottati altri decreti per gli anni successivi.

Quanto, infine, alle censure concernenti l'art. 1, comma 4, della legge n. 62 del 2000, la Regione Lombardia ribadisce che i criteri necessari per l'ottenimento della parità, per la loro rigidità, ostacolerebbero l'esercizio delle funzioni amministrative delegate alle Regioni, e in particolare di quella relativa alla programmazione della rete scolastica o di quella in tema di contributi alle scuole non statali.

Da ultimo, la ricorrente ribadisce la censura consistente nella violazione degli artt. 117 e 118 Cost., in relazione all'art. 2 del d.lgs. n. 281 del 1997, per essere stata la legge n. 62 del 2000 predisposta e approvata senza alcun coinvolgimento della Conferenza permanente.

5. ¾ In prossimità dell'udienza del 22 giugno 2004, entrambe le parti hanno depositato memorie.

5.1. ¾ La Regione Lombardia, oltre a ribadire le argomentazioni svolte nella precedente memoria, rileva che la riferibilità della disciplina posta dall'art. 1, commi 9 e 10, della legge n. 62 del 2000 alla materia assistenza scolastica risulterebbe implicitamente confermata dalla sentenza di questa Corte n. 42 del 2003, con la quale è stata dichiarata inammissibile la richiesta di *referendum* abrogativo di alcune disposizioni della legge n. 62 del 2000, sul presupposto che l'agevolazione assicurata alle scuole paritarie e il sostegno alle famiglie degli studenti delle scuole statali e non statali, che deriva dal rimborso della spesa sostenuta e documentata, costituiscono discipline differenti.

La ricorrente ricorda poi, da un lato, che è stata approvata la legge 28 marzo 2003, n. 53, recante delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di formazione professionale, la quale, pur non incidendo direttamente sulla legge n. 62 del 2000, è tuttavia destinata ad incidere su di essa, soprattutto per quanto riguarda i criteri per il riconoscimento della parità; e, dall'altro, che con sentenza n. 13 del 2004, questa Corte ha riconosciuto la titolarità in capo alle Regioni della competenza legislativa in materia di distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche, definendo in tal modo l'ambito delle competenze in materia di istruzione scolastica delegate alle Regioni dall'art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998, prima ancora della riforma del Titolo V della Costituzione.

5.2. ¾ La difesa erariale, a sua volta, replica alle argomentazioni svolte dalla Regione Lombardia nella precedente memoria, sottolineando, in primo luogo, che nessuno dei decreti attuativi del riparto delle risorse finanziarie è stato impugnato dinanzi a questa Corte o al giudice amministrativo.

Quanto alle censure relative all'art. 1, comma 4, l'Avvocatura contesta la dedotta violazione del principio di leale collaborazione per il mancato coinvolgimento della Conferenza permanente al momento della iniziativa legislativa tradottasi nella legge n. 62 del 2000, osservando che la disciplina del procedimento legislativo non può essere modificata ad opera di una semplice disposizione inserita in un decreto legislativo, potendosi al più considerare il mancato coinvolgimento come una mera irregolarità del procedimento, sanata dall'approvazione della legge da parte del Parlamento.

Nel merito, la difesa statale rileva che la ricorrente, censurando i criteri previsti dall'art. 1, comma 4, per il riconoscimento della parità, sembra confondere la libertà di insegnamento, garantita dall'art. 33 Cost., con l'inserimento di una scuola all'interno del sistema nazionale di istruzione; l'esistenza stessa di un sistema, per di più abilitato a fornire titoli validi non solo in Italia ma anche in Europa, presuppone una disciplina, *standards* uniformi e valori dimensionati all'insieme considerato. In particolare, poi, l'Avvocatura rileva che la censura relativa all'art. 1, comma 4, lettera *h)*, della legge n. 62 del 2000 concerne soltanto gli interessi economici degli operatori privati del settore, che si vorrebbe non essere tenuti ad osservare la contrattazione collettiva al fine di ridurre il costo del lavoro.

La difesa statale evidenzia inoltre che nella memoria del 6 novembre 2002, la ricorrente, più che illustrare le censure già proposte, avrebbe introdotto un motivo nuovo, là dove ha criticato non più i criteri per la ripartizione tra le Regioni ma i criteri per la individuazione dei beneficiari finali del finanziamento straordinario. Eccepisce quindi la inammissibilità di tale ulteriore motivo, rilevando che il d.P.C.m. contenente le disposizioni criticate, la cui legittimità non è stata contestata *ex se*, non è stato impugnato. In ogni caso, la previsione, quale criterio di riparto, del tetto del reddito familiare dei beneficiari risponderebbe ai connotati intrinseci di un piano straordinario di finanziamento statale.

Quanto infine alle censure concernenti la violazione, da parte dell'art. 1, comma 9, dell'art. 119 Cost., nella memoria si osserva che il piano straordinario di finanziamento non incide affatto sull'autonomia finanziaria delle Regioni, trattandosi di un intervento ad esclusivo carico dello Stato, in favore delle famiglie beneficiarie. In ogni caso, poiché la riserva di legge di cui all'art. 119 Cost. è solo relativa, l'art. 1, comma 9, la rispetterebbe nella sostanza.

Considerato in diritto

1. ¾ La Regione Lombardia propone questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 4, 9 e 10, della legge 10 marzo 2000, n. 62 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione).

La ricorrente censura, in primo luogo, l'art. 1, comma 4, il quale detterebbe criteri irragionevolmente ristretti e incongruamente vincolanti per il riconoscimento della parità scolastica, e, non contestando l'appartenenza della competenza allo Stato, ma dolendosi del «cattivo uso di questo potere», ne deduce il contrasto con gli artt. 3, 97, 117 e 118 Cost., anche in relazione all'art. 138 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e all'art. 2 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sotto due profili. La disposizione censurata, da un lato, impingerebbe sulla capacità di programmazione della rete scolastica delle Regioni, funzione ad esse delegata

ex art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998, non permettendo un adeguato sviluppo alle scuole non statali; dall'altro, non coinvolgerebbe la Conferenza Stato-Regioni nella definizione dei requisiti per il riconoscimento della parità alle scuole non statali.

La Regione Lombardia denuncia, poi, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 9 e 10. Il comma 9 è censurato nella parte in cui prevede un piano straordinario di finanziamento delle Regioni e delle Province autonome a sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l'istruzione mediante l'assegnazione di borse di studio di pari importo eventualmente differenziate per ordine e grado di istruzione ed affida al Presidente del Consiglio dei ministri il potere di stabilire con decreto i criteri per la ripartizione di tali somme tra le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, i criteri per l'individuazione dei beneficiari e le modalità per la fruizione dei benefici e per la indicazione del loro utilizzo. Il comma 10 è, a sua volta, oggetto delle doglianze regionali nella parte in cui stabilisce direttamente una delle modalità di fruizione dei benefici, disponendo che i soggetti aventi i requisiti individuati con decreto del Presidente del Consiglio, di cui al comma 9, possono fruire della borsa di studio mediante detrazione di una somma equivalente dall'imposta lorda riferita all'anno in cui la spesa è stata sostenuta, e attribuisce alle Regioni e alle Province autonome il compito di disciplinare le modalità con cui sono annualmente comunicati al Ministero delle finanze e al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica i dati relativi ai soggetti che intendono avvalersi della detrazione fiscale.

Ad avviso della ricorrente, entrambe le disposizioni violerebbero gli artt. 117, 118 e 119 Cost., gli artt. 17, 42 e 45 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 e gli artt. 2 e 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, nonché il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, in quanto introdurrebbero un intervento statale in un settore – sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l'istruzione - di sicura competenza regionale, essendo l'"assistenza scolastica" inclusa dall'art. 117 Cost. tra le materie rientranti nella competenza legislativa regionale, ed essendo le relative funzioni già state trasferite ad opera del d.P.R. n. 616 del 1977. Le medesime disposizioni, inoltre, non contemplerebbero alcun coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, né nella fase della ripartizione dei finanziamenti tra le Regioni e le Province autonome, né in quella della individuazione dei beneficiari, né infine nella determinazione delle modalità per la fruizione dei benefici e per l'indicazione del loro utilizzo, con conseguente violazione del principio di leale collaborazione.

Una particolare censura riguarda poi l'art. 1, comma 9, il quale non rispetterebbe la riserva di legge prevista dall'art. 119 Cost., in quanto demanda al Presidente del Consiglio dei ministri il potere di stabilire i criteri di ripartizione tra le Regioni e le Province autonome delle somme da destinare al sostegno della spesa sostenuta dalle famiglie per l'istruzione, senza porre alcun limite alla discrezionalità dell'Esecutivo.

2. ¾ Occorre premettere che il ricorso è stato proposto nella vigenza del vecchio Titolo V, sicché deve escludersi la rilevanza nel presente giudizio delle modifiche introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche del titolo V della parte seconda della Costituzione), e lo scrutinio deve svolgersi alla luce dei parametri all'epoca vigenti.

3. ¾ Le questioni sono infondate.

L'art. 1, comma 4, detta i seguenti requisiti per il riconoscimento della parità: «*a*) un progetto educativo in armonia con i principî della Costituzione; un piano dell'offerta formativa conforme agli ordinamenti e alle disposizioni vigenti; l'attestazione della titolarità della gestione e la pubblicità dei bilanci; *b*) la disponibilità di locali, arredi e attrezzature didattiche propri del tipo di scuola e conformi alle norme vigenti; *c*) l'istituzione e il funzionamento degli organi collegiali improntati alla partecipazione democratica; *d*) l'iscrizione alla scuola per tutti gli studenti i cui genitori ne facciano richiesta, purché in possesso di un titolo di studio valido per l'iscrizione alla classe che essi intendono frequentare; *e*) l'applicazione delle norme vigenti in materia di inserimento di studenti con *handicap* o in condizioni di svantaggio; *f*) l'organica costituzione di corsi completi: non può essere riconosciuta la parità a singole classi, tranne che in fase di istituzione di nuovi corsi completi, ad iniziare dalla prima classe; *g*) personale docente fornito del titolo di abilitazione; *h*) contratti individuali di lavoro per personale dirigente e insegnante che rispettino i contratti collettivi nazionali di settore».

La ricorrente deduce un duplice ordine di censure: i criteri individuati, e in particolare quelli di cui alle lettere *a*), *c*), e *h*), sarebbero rigidi e interferirebbero con le competenze regionali in materia di programmazione scolastica e di contributi alle scuole non statali, delegate alle Regioni dall'art. 138, lettere *b*) ed *e*), del d.lgs. n. 112 del 1998; la legge n. 62 del 2000 è stata approvata senza che la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome sia stata in alcun modo coinvolta.

Quanto al profilo della mancata consultazione della Conferenza permanente che, investendo un aspetto relativo al procedimento di formazione della legge n. 62 del 2000, deve essere esaminato per primo, si deve rilevare che, nel previgente riparto di competenze tra Stato e Regioni, queste ultime erano titolari delle funzioni in materia di assistenza scolastica (art. 42 del d.P.R. n. 616 del 1977) e, in forza della delega di cui all'art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998, delle specifiche funzioni ivi indicate. La legge n. 62 del 2000 non ha tra le sue finalità quella di intervenire nuovamente sul sistema di riparto di attribuzioni tra Stato e Regioni, ma unicamente quella di delineare il sistema nazionale di istruzione; essa costituisce quindi esercizio della potestà legislativa statale in materia di istruzione, e ciò non è neanche contestato dalla ricorrente. È altrettanto indubbio che l'inserimento nel sistema nazionale di istruzione, con la conseguente abilitazione delle scuole paritarie al rilascio di titoli di studio aventi valore legale, presuppone il possesso, da parte delle scuole che aspirano ad essere inserite nel sistema, di determinati requisiti. In questa prospettiva, ed essendo all'epoca solo iniziato il processo di trasferimento alle Regioni di competenze in materia di istruzione, non vi era alcuna necessità di concertare con esse i requisiti per il riconoscimento della parità. Senza dire che, come questa Corte più volte ha chiarito, non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di adottare procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Con riferimento al secondo profilo nel quale si articola la questione, è sufficiente rilevare che le funzioni delegate alle Regioni dall'art. 138, lettera *b*), (programmazione, sul piano regionale, nei limiti delle disponibilità di risorse umane e finanziarie, della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali, assicurando il coordinamento con la programmazione di cui alla lettera *a,* concernente la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale), possono essere esercitate dalle Regioni con riferimento ai soggetti che, in base alla legge statale, siano in possesso dei requisiti per essere inseriti nel sistema nazionale di istruzione. Si tratta quindi di funzioni che non abilitano le Regioni ad interferire sulla legittimazione delle scuole non statali ad ottenere il riconoscimento della parità scolastica e lo *status* di scuola paritaria. L'attribuzione di funzioni in ordine alla programmazione a livello regionale non abilita, infatti, le Regioni ad interferire con la individuazione, da parte dello Stato, dei requisiti che le scuole debbono possedere per ottenere il riconoscimento della parità.

4. ¾ Infondate sono, del pari, le questioni concernenti l'art. 1, commi 9 e 10, della legge n. 62 del 2000. Entrambe le disposizioni sono censurate dalla Regione Lombardia sotto il profilo della violazione del principio di leale collaborazione, non essendo previsto che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sia preceduto dalla consultazione della Conferenza permanente Stato-Regioni, e sotto il profilo della lesione delle attribuzioni regionali in materia di assistenza scolastica.

4.1. ¾ Deve, in primo luogo, essere disattesa la richiesta della difesa erariale volta ad ottenere una pronuncia di dichiarazione della cessazione della materia del contendere, formulata sulla base del duplice rilievo che il d.P.C.m. previsto dall'art. 1, comma 9, è stato adottato previo parere della Conferenza unificata e che il medesimo decreto non ha formato oggetto di impugnazione da parte di alcuna Regione, né in sede di conflitto di attribuzione, né dinanzi al giudice amministrativo.

A prescindere dal rilievo che la ricorrente ha contestato in radice, nei propri scritti difensivi, il venir meno del proprio interesse ad una pronuncia della Corte, la cessazione della materia del contendere non può derivare dalla attuazione che abbia avuto la norma

censurata, permanendo nell'ordinamento una disposizione che, in ipotesi, potrebbe dare luogo anche a diverse applicazioni, non conformi agli evocati parametri.

4.2. ¾ Tuttavia, la questione, per il profilo in esame, non è fondata.

La norma censurata non dispone direttamente la ripartizione del finanziamento straordinario, ma demanda la concreta ripartizione ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. La mancata previsione di una consultazione della Conferenza permanente non precludeva quindi, e non ha impedito, nella specie, la possibilità che operassero le disposizioni che, in via generale, prevedono i casi nei quali la Conferenza deve essere consultata.

In proposito vengono in rilievo non solo le disposizioni del d.lgs. n. 281 del 1997, invocate dalla ricorrente, che individuano i casi in cui l'esercizio di funzioni statali deve essere preceduto dalla consultazione (e, segnatamente, l'art. 2, comma 1, lettera *f*, che attribuisce alla Conferenza il compito di determinare, nei casi previsti dalla legge, i criteri di ripartizione delle risorse finanziarie assegnate alle Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, anche a fini di perequazione), ma, per quel che riguarda più specificamente le funzioni statali in materia di istruzione, l'art. 137 del d.lgs. n. 112 del 1998, il quale, nell'individuare quelle riservate allo Stato, espressamente prevede che i compiti concernenti i criteri e i parametri per l'organizzazione della rete scolastica vengano esercitati previo parere della Conferenza unificata, riservando allo Stato le funzioni relative alla determinazione e all'assegnazione alle istituzioni scolastiche delle risorse finanziarie e del personale. Inoltre, l'art. 27 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, espressamente richiamato dall'art. 1, comma 9, della legge n. 62 del 2000, prevede il previo parere della Conferenza permanente Stato-Regioni, oltre che delle Commissioni parlamentari competenti, per l'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri con il quale vengono individuate le categorie di soggetti beneficiari della fornitura gratuita dei libri di testo, da erogare a cura dei Comuni.

Dal quadro normativo concernente l'esercizio delle funzioni statali in materia di istruzione, soprattutto con riferimento al finanziamento di iniziative volte a favorire il diritto allo studio, emerge dunque che gli atti esecutivi demandati al Governo, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, devono essere preceduti dalla consultazione delle Regioni e delle autonomie locali. E dalle difese articolate dall'Avvocatura erariale si desume chiaramente che il Governo ha, nella specie, fatto ricorso alla procedura prevista dall'art. 137 del d.lgs. n. 112 del 1998, il quale individua, quale sede di espressione del principio di leale collaborazione, la consultazione della Conferenza unificata. L'Avvocatura infatti invoca proprio l'art. 137 e le funzioni relative al finanziamento a carico del bilancio dello Stato da tale disposizione previste.

Né vale obiettare che le funzioni previste dall'art. 137, alle quali peraltro non sembrerebbe riferibile la consultazione della Conferenza unificata (essendo questa riferita solo all'organizzazione della rete scolastica), chiaramente non coincidono con quelle disciplinate dalla disposizione censurata, avendo questa ad oggetto la previsione di un finanziamento straordinario destinato alle famiglie, giacché la ricorrente non solo non ha tempestivamente impugnato il d.P.C.m. attuativo dell'art. 1, comma 9, della legge n. 62 del 2000, ma non ha neanche espressamente dedotto l'eventuale lesione delle proprie competenze a seguito della intervenuta consultazione della Conferenza unificata in luogo della Conferenza permanente, limitandosi ad osservare in proposito che il Governo ha ritenuto sussistente in materia anche un concorrente interesse delle autonomie locali. In conclusione, deve affermarsi che dalla mancata previsione di una consultazione in sede di adozione del decreto previsto dall'art. 1, comma 9, non può farsi discendere automaticamente la illegittimità della disposizione censurata, trovando comunque applicazione le disposizioni generali che quella

consultazione impongono prima dell'esercizio delle funzioni di competenza dello Stato in materie di concorrente interesse delle Regioni e delle autonomie locali.

Infondato è anche il profilo con il quale l'art. 1, commi 9 e 10, è censurato perché detterebbe disposizioni di dettaglio in materia di assistenza scolastica. Deve al contrario ritenersi che la disposizione censurata costituisca un principio fondamentale di tale materia e quindi sia idonea a porre un vincolo all'esercizio delle competenze regionali. La legge n. 62 del 2000, infatti, nel prevedere l'istituzione delle scuole paritarie, quali componenti del sistema nazionale di istruzione, ha altresì dettato un principio, valido per tutte le scuole inserite in detto sistema di istruzione, volto a rendere effettivo il diritto allo studio anche per gli alunni iscritti alle scuole paritarie, da essa legge disciplinate. E nel far ciò, la medesima legge ha previsto un finanziamento straordinario, aggiuntivo rispetto agli ordinari stanziamenti, in favore delle Regioni e delle Province autonome, finalizzato al sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l'istruzione. Le modalità del finanziamento, straordinario e strettamente finalizzato ad estendere il sostegno anche agli alunni iscritti alle scuole paritarie, istituite dalla legge n. 62 del 2000, consentono dunque di escludere la denunciata lesione delle attribuzioni regionali.

4.3. ¾ Infondata è infine la specifica questione di legittimità costituzionale concernente l'art. 1, comma 9, sollevata dalla ricorrente sotto il profilo della violazione della riserva di legge di cui all'art. 119 Cost. La disposizione censurata, infatti, non solo prevede che la ripartizione debba individuare i beneficiari del finanziamento straordinario in relazione alle condizioni reddituali delle famiglie, ma dispone altresì che a tal fine debba farsi riferimento all'art. 27 della legge n. 448 del 1998. E quest'ultima disposizione, a sua volta, richiama i requisiti di cui al d.lgs. 31 marzo 1998, n. 109, concernente la definizione di criteri unificati di valutazione della situazione economica di soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate. Tanto basta per ritenere che la riserva di legge posta dall'art. 119 Cost., peraltro relativa alla garanzia dell'autonomia finanziaria regionale - che non risulta in alcun modo alterata dalla previsione di un finanziamento straordinario -, sia stata nella specie osservata.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 4, 9 e 10, della legge 10 marzo 2000, n. 62 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione), sollevate, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost., in relazione agli artt. 17, 42 e 45 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 e agli artt. 2 e 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, dalla Regione Lombardia con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2005.

F.to:

Carlo MEZZANOTTE, Presidente e Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 26 gennaio 2005.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

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 Costituzionale si pronuncia sulle competenze dello stato e delle regioni in materia di innovazione tecnologica

NUMERO SCHEDA: 6132

CLASSIFICAZIONE: E-GOVERNMENT

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: l. n. 289/2002; l. n. 3/2003

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 26/01/2005

NUM. ATTO: 31

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE
5720

Con sentenza n. 31 del 26 gennaio 2005 la Corte Costituzionale si pronunciata su alcuni ricorsi della Regione Emilia Romagna aventi ad oggetto numerose disposizioni della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003) e della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione), in relazioni alle quali la regione ricorrente ha dedotto la violazione degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione nonché del principio di leale collaborazione.

La Corte ha dichiarato non fondate le questioni sollevate ed analizzate nella decisione ad eccezione di una, in relazione alla quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3, della l. 289/2002 .La Corte si è pronunciata su alcune questioni che, per ragioni di omogeneità di materia (l'innovazione tecnologica), una volta riuniti i giudizi, hanno potuto essere decise con la medesima sentenza, separandole quindi da altre questioni proposte con i medesimi ricorsi.

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

art. 26, commi 1, secondo periodo, della l. 289/2002. Tale articolo prevede l' istituzione di un «*Fondo per il finanziamento di progetti di innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni e nel Paese*», stabilendo che con decreti ministeriali «*di natura non regolamentare*» siano definite le modalità di funzionamento del Fondo stesso ed individuati «*i progetti da finanziare e, ove necessario, la relativa ripartizione tra le amministrazioni interessate* »;

- art. 26, comma 2 della l. 289/2002, che attribuisce allo stesso Ministro per l'innovazione e le tecnologie – al fine di razionalizzare la spesa informatica, nonché di indirizzare gli investimenti nelle tecnologie informatiche – vari poteri di direttiva, controllo, coordinamento, valutazione, approvazione di piani e progetti. A giudizio della Corte, le funzioni connesse ai processi di informatizzazione della P.A. non sono da ricondursi alla competenza residuale esclusiva regionale in materia di organizzazione amministrativa regionale e degli enti locali, bensì al "*coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale*" che, a norma dell'art. 117, 2 comma, lettera r) Cost.costituisce espressione della potestà legislativa esclusiva statale.

- art. 56 della l. n. 289/2002.Questo articolo istituisce un fondo finalizzato al finanziamento di progetti di ricerca di rilevante valore scientifico, anche con riguardo alla tutela della salute e dell'innovazione tecnologica, alla ripartizione del quale provvede il Presidente Consiglio dei Ministri con decreto nel quale sono altresì stabiliti procedure, modalità e strumenti per l'utilizzo delle risorse. Secondo la ricorrente tale disposizione – istituendo un «*Fondo settoriale a gestione centrale*» e attribuendo con norme di dettaglio «*poteri sostanzialmente normativi ed amministrativi al Presidente del Consiglio dei Ministri*» – violerebbe gli artt. 117, terzo e sesto comma, 118, secondo comma, e 119 della Costituzione. La Corte dichiara non fondata la questione rinviando alle motivazioni della sentenza n. 423/2004 (v. scheda n. 5720) la quale ha affermato che la ricerca scientifica deve essere considerata non solo una "*materia*", ma anche un "*valore*" costituzionalmente protetto (artt. 9 e 33 della Costituzione), in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati. Sulla base di tale premesse la sentenza citata legittima un intervento statale particolarmente ampio in materia.

- art. 27 della l. , comma 8, della l. n. 3/2003. Tale norma prevede l'emanazione a livello governativo di una serie di regolamenti finalizzati a realizzare alcune misure a garanzia dell'innovazione tecnologica (estensione dell'uso della posta elettronica nella P.A., alfabetizzazione informatica dei dipendenti, ecc.).La Corte ritiene che tale disposizione non incida, come sostenuto dalla ricorrente, sulla materia dell'organizzazione interna delle regioni e degli enti locali, in quanto i contenuti della norma stessa vanno riferiti esclusivamente all'amministrazione statale.

La Corte ha invece dichiarato fondata la questione relativa all' art. 26, comma 3 della l. 289/2002, la quale prevede che «nei casi in cui i progetti di cui ai commi 1 e 2 riguardino l'organizzazione e la dotazione tecnologica delle Regioni e degli enti territoriali, i provvedimenti sono adottati sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281»- Tale disposizione è stata dichiarata illegittima in quanto la previsione del semplice parere della Conferenza unificata non costituisce, nel caso di specie, una misura adeguata a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione. Non è sufficiente, a giudizio della Corte, un semplice parere della Conferenza unificata: solo lo strumento dell'intesa garantisce un più incisivo coinvolgimento delle regioni e degli enti locali. Si allega il testo della sentenza.

Si segnala un commento alla sentenza, sulla rivista federalismi.it, n. 5/2005, a cura di Valerio Sarcone, intitolato "La Leale collaborazione vale anche per l'e-government? Dalla Consulta un'occasione per trattare dell'innovazione tecnologica nelle amministrazioni (Brevissime considerazioni a margine della sent. Corte Cost., 26 gennaio 2005, n. 31)", consultabile presso il settore Studi e documentazione legislativi.

SENTENZA N. 31
ANNO 2005

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 26, commi 1, secondo periodo, 2 e 3, e dell'art. 56 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003) e dell'art. 27, comma 8, della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione), promossi con 2 ricorsi della Regione Emilia-Romagna notificati il 1° e il 21 marzo 2003, depositati in cancelleria rispettivamente il 7 e il 27 marzo successivi ed iscritti ai nn. 25 e 32 del registro ricorsi 2003.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 26 ottobre 2004 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna e gli avvocati dello Stato Giancarlo Mandò e Paolo Casentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.— La Regione Emilia-Romagna, con ricorso (reg. ric. n. 25 del 2003) notificato il 1° marzo 2003 e depositato il successivo giorno 7, ha impugnato diverse disposizioni della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), tra cui l'art. 26, commi 1, secondo periodo, 2 e 3, e l'art. 56, per violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

Il primo comma dell'art. 26 prevede la istituzione di un «Fondo per il finanziamento di progetti di innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni e nel Paese», stabilendo che il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica e il Ministro dell'economia e delle finanze, con decreti «di natura non regolamentare», definisca le modalità di funzionamento del Fondo stesso ed individui «i progetti da finanziare e, ove necessario, la relativa ripartizione tra le amministrazioni interessate».

Il secondo comma dello stesso art. 26 attribuisce allo stesso Ministro per l'innovazione e le tecnologie – al fine di razionalizzare la spesa informatica, nonché di indirizzare gli investimenti nelle tecnologie informatiche – vari poteri di direttiva, controllo, coordinamento, valutazione, approvazione di piani e progetti.

Il terzo comma, infine, prevede che «nei casi in cui i progetti di cui ai commi 1 e 2 riguardino l'organizzazione e la dotazione tecnologica delle Regioni e degli enti territoriali, i provvedimenti sono adottati sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

Secondo la ricorrente tale disciplina, nella parte in cui si applica «alle Regioni, agli enti pararegionali e agli enti locali», inciderebbe sull'"organizzazione amministrativa regionale e degli enti locali", materia rientrante nella competenza legislativa esclusiva delle Regioni. La gestione ministeriale di un fondo settoriale in tale materia sarebbe, pertanto, lesiva dell'autonomia finanziaria delle Regioni stesse, in quanto, in base ai principî di cui all'art. 119 della Costituzione, quest'ultime dovrebbero «poter gestire autonomamente le risorse nelle materie di propria competenza». Risulterebbero, altresì, lese le competenze legislative e amministrative regionali, atteso che la disposizione censurata conferirebbe al Ministro, con norme di dettaglio, «poteri sostanzialmente normativi ed amministrativi» in materia regionale. Né, prosegue la ricorrente, potrebbe ritenersi legittima la norma

perché la stessa fa riferimento a decreti «di natura non regolamentare», in quanto si tratta di atti che, alla luce dei criteri sostanziali di identificazione, hanno valenza normativa, non essendo sufficiente l'utilizzo di una determinata «etichetta» perché l'atto stesso possa mutare natura.

Le suddette lesioni permarrebbero nonostante sia previsto dal terzo comma della norma censurata il parere della Conferenza unificata, atteso che il parere è un «mero strumento di partecipazione e per di più assai debole».

La ricorrente ritiene, infine, che la illegittimità costituzionale della norma permarrebbe anche qualora si intendesse ricondurre il contenuto della disposizione impugnata alla materia concorrente "sostegno all'innovazione per i settori produttivi", che «a dire il vero, sembra fare riferimento alle imprese e non alle pubbliche amministrazioni». Lo Stato si sarebbe, infatti, dovuto limitare a dettare i principî fondamentali e non anche norme di dettaglio, essendogli, altresì, precluso, in base a quanto statuito dall'art. 117, sesto comma, della Costituzione, emanare regolamenti statali, nonché allocare le funzioni amministrative *ex* art. 118 della Costituzione, in materie rientranti nella competenza legislativa concorrente.

In definitiva, la disposizione impugnata risulterebbe illegittima «nella parte in cui attribuisce al Ministro poteri normativi ed amministrativi relativi alla gestione del Fondo in questione anche in relazione alle Regioni, agli enti pararegionali e agli enti locali, anziché prevedere la mera ripartizione del Fondo tra le Regioni. In subordine, esso risulta illegittimo nella parte in cui non prevede che i poteri statali siano esercitati previa intesa con la Conferenza unificata, dato che nelle materie regionali il principio di leale collaborazione impone un coordinamento fra i soggetti interessati».

1.1.— Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata non fondata, non incidendo la norma su competenze riservate alle Regioni.

2.— Con lo stesso ricorso (reg. ric. n. 25 del 2003) la Regione Emilia-Romagna ha, altresì, impugnato l'art. 56 della medesima legge n. 289 del 2002, che ha «istituito un Fondo finalizzato al finanziamento di progetti di ricerca, di rilevante valore scientifico, anche con riguardo alla tutela della salute e all'innovazione tecnologica, con una dotazione finanziaria di 225 milioni di euro per l'anno 2003 e di 100 milioni di euro a decorrere dall'anno 2004»; stabilendo, altresì, che: alla «ripartizione del Fondo, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, tra le diverse finalità provvede il Presidente del Consiglio dei ministri, con proprio decreto, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentiti i Ministri dell'economia e delle finanze, della salute e per l'innovazione tecnologica. Con lo stesso decreto sono stabiliti procedure, modalità e strumenti per l'utilizzo delle risorse, assicurando in via prioritaria il finanziamento dei progetti presentati da soggetti che abbiano ottenuto, negli anni precedenti, un eccellente risultato nell'utilizzo e nella capacità di spesa delle risorse comunitarie assegnate e delle risorse finanziarie provenienti dai programmi quadro di ricerca dell'Unione europea o dai Fondi strutturali».

Secondo la ricorrente tale disposizione – istituendo un «Fondo settoriale a gestione centrale» e attribuendo con norme di dettaglio «poteri sostanzialmente normativi ed amministrativi al Presidente del Consiglio dei Ministri» – violerebbe gli artt. 117, terzo e sesto comma, 118, secondo comma, e 119 della Costituzione.

Anche in questo caso la Regione conclude affermando che la norma impugnata risulterebbe illegittima per la violazione tanto di sfere di competenza regionale, quanto del principio di leale collaborazione che impone un coordinamento fra i soggetti interessati.

2.1.— Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata non fondata, in quanto «da nessun principio costituzionale è lecito trarre la conclusione che non è consentito al legislatore statale prevedere la istituzione di un (...) Fondo settoriale – il che non incide né limita in alcun modo la sfera di competenza regionale – la cui gestione è coerentemente attribuita, anche per quanto riguarda l'utilizzo delle risorse, agli organi dello stesso Stato».

3.— La Regione Emilia-Romagna, con ricorso (reg. ric. n. 32 del 2003) notificato il 21 marzo 2003 e depositato il successivo giorno 27, ha impugnato diverse disposizioni della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione), tra cui, per quanto qui interessa, l'art. 27, comma 8, per violazione dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione.

La norma censurata stabilisce che, entro un anno dalla data di entrata in vigore della suddetta legge, «sono emanati uno o più regolamenti, ai sensi dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione e dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per introdurre nella disciplina vigente le norme necessarie ai fini del conseguimento dei seguenti obiettivi: a) diffusione dei servizi erogati in via telematica ai cittadini e alle imprese, anche con l'intervento dei privati, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 97 della Costituzione e dei provvedimenti già adottati; b) diffusione e uso della carta nazionale dei servizi; c) diffusione dell'uso delle firme elettroniche; d) ricorso a procedure telematiche da parte della pubblica amministrazione per l'approvvigionamento di beni e servizi, potenziando i servizi forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze attraverso la CONSIP Spa (Concessionaria servizi informativi pubblici); e) estensione dell'uso della posta elettronica nell'àmbito delle pubbliche amministrazioni e dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e privati; f) generalizzazione del ricorso a procedure telematiche nella contabilità e nella tesoreria; g) alfabetizzazione informatica dei pubblici dipendenti; h) impiego della telematica nelle attività di formazione dei dipendenti pubblici; i) diritto di accesso e di reclamo esperibile in via telematica da parte dell'interessato nei confronti delle pubbliche amministrazioni».

Secondo la ricorrente la norma riportata inciderebbe – come dimostrerebbe la stessa rubrica recante "Disposizioni in materia di innovazione tecnologica nella pubblica amministrazione" – «essenzialmente sulla materia dell'organizzazione interna delle Regioni, degli enti locali e degli enti pubblici di carattere regionale», nonché sulla materia della formazione professionale [lettere *g*) e *h*) della disposizione impugnata]. In presenza, pertanto, di materie di competenza regionale sarebbe illegittima la previsione di un regolamento statale *ex* art. 117, sesto comma, della Costituzione, che «potrà valere per lo Stato e per gli enti pubblici nazionali, mentre spetta alle Regioni la disciplina per le amministrazioni cui si riferisce la legislazione regionale».

3.1.— Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione venga dichiarata non fondata, in quanto l'oggetto della disciplina della norma impugnata dovrebbe essere ricondotto alla materia "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" di competenza legislativa esclusiva statale *ex* art. 117, secondo comma, lettera *r*), della Costituzione.

4.— Nell'imminenza dell'udienza pubblica la Regione Emilia-Romagna ha depositato memorie in relazione ai ricorsi sopra indicati.

4.1.— In particolare, con riferimento all'art. 26, commi 1, secondo periodo, 2 e 3 della legge n. 289 del 2002, la Regione Emilia-Romagna, dopo avere ribadito il contenuto delle censure illustrate nel ricorso, sottolinea che la disposizione in esame non conterrebbe una «normativa tecnica», bensì una «disciplina amministrativa del Fondo», come sarebbe dimostrato dal contenuto del decreto ministeriale 14 ottobre 2003 (Disciplina delle procedure e modalità di funzionamento del Fondo per il finanziamento dei progetti di innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni e nel Paese, istituito dall'art. 26, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289).

4.2.— In relazione all'art. 56 della stessa legge n. 289 del 2002, si contesta l'affermazione dell'Avvocatura generale dello Stato secondo cui la norma non violerebbe nessun principio costituzionale, attraverso il richiamo alle sentenze n. 49 e n. 16 del 2004, nonché n. 370 del 2003, che hanno dichiarato la illegittimità costituzionale di Fondi «destinati». Alla stessa conclusione – alla luce dei principî fissati nelle sentenze sopra indicate, nonché nella sentenza n. 14 del 2004 – si dovrebbe pervenire, secondo la ricorrente, anche nel caso in cui i Fondi siano direttamente erogati dallo Stato ai privati, dovendosi ritenere che gli stessi ledano «in misura ancora maggiore l'autonomia delle Regioni», le quali sarebbero del tutto escluse dalla gestione delle risorse in una materia di loro competenza.

4.3.— Quanto, infine, all'impugnazione dell'art. 27, comma 8, della legge n. 3 del 2003, la ricorrente, richiamando la sentenza n. 17 del 2004 della Corte, contesta la riconducibilità, addotta dall'Avvocatura generale dello Stato, dell'oggetto della disciplina della norma in esame alla materia del "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale", a norma dell'art. 117, secondo comma, lettera *r*), della Costituzione. Si tratterebbe, infatti, di una disciplina «promozionale» dell'utilizzazione concreta degli strumenti informatici da parte delle amministrazione, nonché tipicamente organizzatoria, non affatto finalizzata «ad assicurare omogeneità di linguaggi informatici».

5.— L'Avvocatura generale dello Stato ha anch'essa depositato memorie in relazione ai ricorsi sopra indicati proposti dalla Regione Emilia-Romagna.

5.1.— In relazione all'art. 26, commi 1, secondo periodo, 2 e 3 della legge n. 289 del 2002, l'Avvocatura ha insistito per l'assunta infondatezza delle censure sulla base del rilievo che l'oggetto della disciplina, sia del primo che del secondo comma, dovrebbe essere ricondotto alla materia "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale", di competenza legislativa esclusiva dello Stato, *ex* art. 117, secondo comma, lettera *r*), della Costituzione. In particolare, la difesa erariale sostiene che dette disposizioni «attengono unicamente al coordinamento sul piano tecnico delle varie iniziative di innovazione tecnologica, allo scopo di consentire, nella concorrente necessaria valutazione della economicità degli interventi, la comunione di linguaggio, di procedure e di *standard* omogenei in modo tale da permettere la più efficace comunicabilità tra i sistemi informatici delle varie amministrazioni».

In questa prospettiva, continua l'Avvocatura, il terzo comma dello stesso art. 26 – coinvolgendo in sede di Conferenza unificata sia le Regioni che gli enti locali «in tutti i provvedimenti», previsti sia dal primo che dal secondo comma della norma impugnata, qualora «riguardino l'organizzazione e la dotazione tecnologica» degli stessi enti – assicurerebbe una «adeguata ponderazione degli interessi e delle esigenze delle autonomie nell'esercizio dei poteri indubbiamente competenti allo Stato in materia allo stesso riservata».

5.2.— In relazione all'art. 56 della stessa legge n. 289 del 2002, la difesa erariale ha motivato la non fondatezza della questione sottolineando che – pur a volere ritenere che l'oggetto della disciplina della norma impugnata sia riconducibile alla materia concorrente della ricerca scientifica – non può attribuirsi al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, cui fa riferimento tale norma, natura regolamentare, con violazione dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione. A detto decreto dovrebbe, infatti, riconoscersi natura di provvedimento amministrativo, avendo lo stesso la sola funzione di riparto delle risorse «tra le diverse finalità» e di determinazione di «procedure, modalità e strumenti per l'utilizzo delle risorse» stesse.

La difesa erariale aggiunge, inoltre, che la norma impugnata – «nel quadro degli obiettivi di politica generale di sostegno e di coordinamento delle attività di ricerca scientifico-teconologica secondo le linee guida per la politica scientifica e tecnologica del Governo, approvate dal Cipe il 19 aprile 2002 e in coerenza con il VI Programma quadro di ricerca e sviluppo tecnologico dell'Unione europea 2002-2006» – sarebbe finalizzata alla «promozione di progetti strategici di ricerca scientifica e tecnologica che, per loro natura, hanno chiaramente una dimensione sovraregionale rapportandosi a temi prioritari per la salute, l'innovazione tecnologica, le grandi infrastrutture scientifiche», che richiedono e giustificano, in coerenza con i principî di adeguatezza e di sussidiarietà di cui all'art. 118 della Costituzione, la gestione unitaria a livello statale del relativo finanziamento.

5.3.— In relazione, infine, all'art. 27, comma 8, della legge n. 3 del 2003, la difesa erariale ha sottolineato che sarebbe possibile una interpretazione della norma conforme a Costituzione, ritenendo che la stessa si riferisca esclusivamente alle amministrazioni statali e agli enti pubblici nazionali. Questa interpretazione sarebbe confermata dal richiamo che la norma stessa fa al sesto comma dell'art. 117 della Costituzione, che conferisce potestà regolamentare allo Stato unicamente nelle materie di sua esclusiva competenza. Tale richiamo, continua la difesa erariale, «apparirebbe del tutto superfluo ove non fosse interpretato nel senso di ribadire (in modo sintetico e senza bisogno di ripetere nelle varie lettere della disposizione il medesimo concetto) i limiti al potere regolamentare dello Stato fissati nella norma stessa, che impediscono di incidere sull'organizzazione di Amministrazioni non statali».

Considerato in diritto

1.— Con ricorso (reg. ric. n. 25 del 2003) notificato il 1° marzo 2003 e depositato il successivo giorno 7, la Regione Emilia-Romagna ha impugnato numerose disposizioni della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), tra cui l'art. 26, commi 1, secondo periodo, 2 e 3, e l'art. 56, deducendo la violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

La stessa Regione Emilia-Romagna, con ricorso (reg. ric. n. 32 del 2003) notificato il 21 marzo 2003 e depositato il successivo giorno 27, ha impugnato diverse disposizioni della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione), tra cui l'art. 27, comma 8, deducendo la violazione dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione.

Le impugnazioni delle citate disposizioni vengono trattate separatamente rispetto alle altre questioni proposte con gli stessi ricorsi e, per ragioni di omogeneità di materia, possono essere decise, previa riunione *in parte qua* dei giudizi, con la medesima sentenza.

2.— In particolare, con il ricorso n. 25 del 2003, la ricorrente ha impugnato l'art. 26, commi 1, secondo periodo, 2 e 3, della legge n. 289 del 2002, il quale prevede la istituzione di un «Fondo per il finanziamento di progetti di innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni e nel Paese», stabilendo che con decreti ministeriali «di natura non regolamentare» siano definite le modalità di funzionamento del Fondo stesso ed individuati «i progetti da finanziare e, ove necessario, la relativa ripartizione tra le amministrazioni interessate».

Secondo la Regione ricorrente tale disciplina, nella parte in cui si applica «alle Regioni, agli enti pararegionali e agli enti locali», si porrebbe in contrasto con l'art. 119 della Costituzione, in quanto, sancendo una «gestione ministeriale di un fondo speciale» in una materia di competenza legislativa residuale delle Regioni, quale quella relativa all'"organizzazione amministrativa regionale e degli enti locali", lederebbe l'autonomia finanziaria delle Regioni stesse. Risulterebbero, altresì, lese le potestà legislative e amministrative regionali, atteso che si conferiscono al Ministro, con norme dettagliate, «poteri sostanzialmente normativi ed amministrativi».

2.1.— Le censure formulate nei confronti dei commi 1, secondo periodo, e 2 dell'art. 26 non sono fondate nei termini di seguito precisati.

Il primo comma, primo periodo, con norma non oggetto di contestazione, istituisce un Fondo per il finanziamento di progetti di innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni e nel Paese. La seconda parte dello stesso primo comma, oggetto di specifica censura, prevede che il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica e il Ministro dell'economia e delle finanze, con «uno o più decreti di natura non regolamentare», stabilisca le modalità di funzionamento del Fondo, individui i progetti da finanziare e, ove necessario, la relativa ripartizione, tra le amministrazioni interessate, delle risorse affluenti al Fondo stesso.

Il secondo comma dello stesso art. 26, invece – «al fine di assicurare una migliore efficacia della spesa informatica e telematica sostenuta dalle pubbliche amministrazioni, di generare significativi risparmi eliminando duplicazioni e inefficienze, promuovendo le migliori pratiche e favorendo il riuso, nonché di indirizzare gli investimenti nelle tecnologie informatiche e telematiche, secondo una coordinata e integrata strategia» – assegna al Ministro per l'innovazione e le tecnologie una serie di poteri riconducibili alle suddette finalità. In particolare il Ministro: a) definisce con proprie direttive le linee strategiche, la pianificazione e le aree di intervento dell'innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni, e ne verifica l'attuazione; b) approva, con il Ministro dell'economia e delle finanze, il piano triennale ed i relativi aggiornamenti annuali di cui all'art. 7 del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, entro il 30 giugno di ogni anno; c) valuta la congruenza dei progetti di innovazione tecnologica che ritiene di grande valenza strategica rispetto alle direttive di cui alla lettera a) ed assicura il monitoraggio dell'esecuzione; d) individua i progetti intersettoriali che devono essere realizzati in collaborazione tra le varie amministrazioni interessate assicurandone il coordinamento e definendone le modalità di realizzazione; e) valuta, sulla base di criteri e metodiche di ottimizzazione della spesa, il corretto utilizzo delle risorse finanziarie per l'informatica e la telematica da parte delle singole amministrazioni; f) stabilisce le modalità con le quali le pubbliche amministrazioni comunicano le informazioni relative ai programmi informatici, realizzati su loro specifica richiesta, di cui esse dispongono, al fine di consentirne il riuso previsto dall'art. 25, comma 1, della legge 24 novembre 2000, n. 340; g) individua specifiche iniziative per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti e per le isole minori; h) promuove l'informazione circa le iniziative per la diffusione delle nuove tecnologie.

2.2.— Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 26 si riferiscono, innanzitutto, all'amministrazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali: per questa parte, pertanto, esse rinvengono la propria legittimazione nell'art. 117, secondo comma, lettere *g*) e *r*), della

Costituzione, che assegnano alla competenza legislativa esclusiva statale, rispettivamente, le materie “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali” e “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale”.

2.3.— Le norme in questione sono suscettibili, però, di trovare applicazione anche nei confronti delle Regioni e degli enti locali, come risulta, tra l'altro, da quanto statuito nel terzo comma dello stesso art. 26, il quale prevede espressamente che i progetti – «di cui ai commi 1 e 2» – possono riguardare «l'organizzazione e la dotazione tecnologica delle Regioni e degli enti territoriali», e dispone che, in tal caso, è necessario sentire la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Sotto tale aspetto, dunque, tali norme possono avere una diretta incidenza sulla «organizzazione amministrativa regionale e degli enti locali», ma ciò non determina alcuna violazione – nei limiti in cui siano garantite adeguate procedure collaborative – delle competenze della ricorrente. Le disposizioni in esame, infatti, devono essere interpretate, conformemente a Costituzione, nel senso che le stesse – nella parte in cui riguardano Regioni ed enti territoriali – costituiscono espressione della potestà legislativa esclusiva statale nella materia del “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale”, *ex* art. 117, secondo comma, lettera *r*), della Costituzione.

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

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

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

2.6.— La questione relativa al comma 3 dello stesso art. 26 è, invece, fondata.

La norma in esame dispone che deve essere sentita la Conferenza unificata nei casi in cui i progetti di cui ai commi 1 e 2 «riguardino l'organizzazione e la dotazione tecnologica delle Regioni e degli enti territoriali».

La previsione del mero parere della Conferenza unificata non costituisce, nella specie, una misura adeguata a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione. Per quanto l'oggetto delle norme di cui ai commi 1 e 2, cui rinvia la disposizione in esame, sia riconducibile, nei limiti esposti, alla materia del “coordinamento informativo statistico e informatico” di spettanza esclusiva del legislatore statale, lo stesso presenta un contenuto precettivo idoneo a determinare una forte incidenza sull'esercizio concreto delle funzioni nella materia dell'“organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali”. Ciò rende necessario garantire un più incisivo coinvolgimento di tali enti nella fase di attuazione delle disposizioni censurate mediante lo strumento dell'intesa: da qui la illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3, della legge n. 289 del 2002 nella parte in cui prevede che sia «sentita la Conferenza unificata» anziché che si raggiunga con la stessa Conferenza l'intesa.

3.— Con lo stesso ricorso (reg. ric. n. 25 del 2003) la Regione Emilia-Romagna ha, altresì, impugnato l'art. 56 della legge n. 289 del 2002, che ha «istituito un Fondo finalizzato al finanziamento di progetti di ricerca, di rilevante valore scientifico, anche con riguardo alla tutela della salute e all'innovazione tecnologica, con una dotazione finanziaria di 225 milioni di euro per l'anno 2003 e di 100 milioni di euro a decorrere dall'anno 2004». Lo stesso articolo stabilisce, inoltre, che: alla «ripartizione del Fondo, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, tra le diverse finalità provvede il Presidente del Consiglio dei Ministri, con proprio decreto, su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, sentiti i Ministri dell'economia e delle finanze, della salute e per l'innovazione tecnologica. Con lo stesso decreto sono stabiliti procedure, modalità e strumenti per l'utilizzo delle risorse, assicurando in via prioritaria il finanziamento dei progetti presentati da soggetti che abbiano ottenuto, negli anni precedenti, un eccellente risultato nell'utilizzo e nella capacità di spesa delle risorse comunitarie assegnate e delle risorse finanziarie provenienti dai programmi quadro di ricerca dell'Unione europea o dai Fondi strutturali».

Secondo la ricorrente tale disposizione – istituendo un «Fondo settoriale a gestione centrale» e attribuendo con norme di dettaglio «poteri sostanzialmente normativi ed amministrativi al Presidente del Consiglio dei Ministri» – violerebbe gli artt. 117, terzo e sesto comma, 118, secondo comma, e 119 della Costituzione.

La questione non è fondata nei termini di seguito precisati.

La ricerca scientifica e tecnologica nel nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione è inclusa tra le materie appartenenti alla competenza concorrente.

Tuttavia, questa Corte, con sentenza n. 423 del 2004, ha affermato cheSulla base di tali premesse la Corte ha ritenuto, innanzitutto, ammissibile un intervento "autonomo" statale 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 decreto del Presidente della Repubblica 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, il legislatore statale – come questa Corte ha precisato con la citata sentenza n. 423 del 2004 – può sempre, nei casi in cui sussista «la potestà legislativa concorrente nella "materia" in esame, non solo ovviamente fissare i principî 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» (vedi anche sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003).

Alla luce delle osservazioni che precedono, la disposizione censurata deve essere interpretata nel senso che la stessa è finalizzata a finanziare esclusivamente quei progetti di ricerca in relazione ai quali è configurabile, nei limiti indicati, un autonomo titolo di legittimazione del legislatore statale. Da ciò consegue che tale disposizione, così interpretata, non determina alcun *vulnus* a competenze regionali.

4.— Con altro ricorso (reg. ric. n. 32 del 2003) notificato il 21 marzo 2003 e depositato il successivo giorno 27, la stessa Regione Emilia-Romagna ha impugnato l'art. 27, comma 8, della legge 16 gennaio 2003, n. 3, per violazione dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione.

Tale norma prevede che, entro un anno dalla data di entrata in vigore della suddetta legge, siano «emanati uno o più regolamenti, ai sensi dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione e dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, per

introdurre nella disciplina vigente le norme necessarie ai fini del conseguimento dei seguenti obiettivi: a) diffusione dei servizi erogati in via telematica ai cittadini e alle imprese, anche con l'intervento dei privati, nel rispetto dei principî di cui all'articolo 97 della Costituzione e dei provvedimenti già adottati; b) diffusione e uso della carta nazionale dei servizi; c) diffusione dell'uso delle firme elettroniche; d) ricorso a procedure telematiche da parte della pubblica amministrazione per l'approvvigionamento di beni e servizi, potenziando i servizi forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze attraverso la CONSIP Spa (Concessionaria servizi informativi pubblici); e) estensione dell'uso della posta elettronica nell'ambito delle pubbliche amministrazioni e dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e privati; f) generalizzazione del ricorso a procedure telematiche nella contabilità e nella tesoreria; g) alfabetizzazione informatica dei pubblici dipendenti; h) impiego della telematica nelle attività di formazione dei dipendenti pubblici; i) diritto di accesso e di reclamo esperibile in via telematica da parte dell'interessato nei confronti delle pubbliche amministrazioni».

Secondo la ricorrente, la norma riportata inciderebbe «essenzialmente sulla materia dell'organizzazione interna delle Regioni, degli enti locali e degli enti pubblici di carattere regionale», nonché sulla materia della formazione professionale, [lettere *g*) e *h*) della disposizione impugnata]. In presenza, pertanto, di materie di competenza regionale sarebbe illegittima la previsione di un regolamento statale *ex* art. 117, sesto comma, della Costituzione, che «potrà valere per lo Stato e per gli enti pubblici nazionali, mentre spetta alle Regioni la disciplina per le amministrazioni cui si riferisce la legislazione regionale».

4.1.— La questione non è fondata nei termini di seguito precisati.

Il comma 8 dell'art. 27 della legge n. 3 del 2003 indica taluni “obiettivi” da perseguire per la realizzazione di un vasto processo di “innovazione tecnologica nella pubblica amministrazione”. Si tratta di obiettivi genericamente posti, che dovranno essere attuati mediante l'emanazione di uno o più regolamenti ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988 e che coincidono sostanzialmente con gli “obiettivi di legislatura” contenuti nelle «Linee guida del Governo per lo sviluppo della Società dell'Informazione nella legislatura», emanate dal Consiglio dei ministri in data 31 maggio 2002.

Della disposizione impugnata è possibile dare una interpretazione conforme alle previsioni contenute nel nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione, potendosi ritenere che le procedure e i servizi telematici dalla stessa disposizione disciplinati abbiano quali unici destinatari le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici nazionali. Ne consegue che i generici riferimenti alla locuzione “pubblica amministrazione” contenuti nella norma censurata devono intendersi riferiti esclusivamente all'amministrazione statale nel senso sopra precisato, con esclusione degli enti regionali. Tale interpretazione risulta conforme a Costituzione, in quanto l'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., attribuisce in via esclusiva alla competenza legislativa statale la materia dell'“organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”.

Sotto altro aspetto non può ritenersi, come affermato dalla ricorrente, che le previsioni di cui alla lettera *g*) – «alfabetizzazione informatica dei pubblici dipendenti» – ed alla lettera *h*) – «impiego della telematica nelle attività di formazione dei dipendenti pubblici» – dello stesso art. 27, comma 8, della legge in esame, debbano essere ricondotte alla materia della “formazione professionale” di competenza legislativa residuale delle Regioni. Ciò in quanto l'acquisizione delle competenze necessarie per l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione da parte dei “pubblici dipendenti” (da intendersi statali) persegue pur sempre finalità connesse alla innovazione tecnologica nell'ambito dell'organizzazione amministrativa dello Stato e, dunque, è riconducibile alla potestà legislativa esclusiva dello Stato stesso.

La prospettata interpretazione è, del resto, confermata dalla stessa disposizione impugnata che, demandando a uno o più regolamenti di introdurre nella disciplina vigente le norme necessarie ai fini del conseguimento degli obiettivi indicati, fa espresso richiamo al sesto comma dell'art. 117 della Costituzione, che attribuisce allo Stato la potestà regolamentare soltanto nelle materie rientranti nell'ambito della propria competenza legislativa esclusiva.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni sollevate con i ricorsi n. 25 e n. 32 del registro ricorsi 2003;

riuniti i giudizi;

a) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), nella parte in cui prevede che qualora i progetti cui si riferiscono i commi 1 e 2 dello stesso art. 26 riguardino l'organizzazione e la dotazione tecnologica delle Regioni e degli enti territoriali «i provvedimenti sono adottati sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281», anziché stabilire che tali provvedimenti sono adottati previa intesa con la Conferenza stessa;

b) *dichiara* non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, commi 1 e 2, della predetta legge n. 289 del 2002, sollevata dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

c) *dichiara* non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 56 della predetta legge n. 289 del 2002, sollevata dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

d) *dichiara* non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, comma 8, della legge 16 gennaio 2003, n. 3 (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione), sollevata dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2005.

La Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge 27 novembre 2002. n. 289 (legge finanziaria 2003)

NUMERO SCHEDA: 6056

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: legge 27 novembre 2002. n. 289

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 27/01/2005

NUM. ATTO: 35

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE

Nella sentenza 27 gennaio 2005 n. 35 la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge 27 novembre 2002, n. 289 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003),* promossa con ricorsi della Regione Valle d'Aosta ed Emilia-Romagna.

La disposizione impugnata stabilisce che il Ministero dell'economia e delle finanze, allo scopo di assicurare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, provvede all'acquisizione di ogni utile informazione sul comportamento degli enti ed organismi pubblici di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche),* anche con riferimento all'obbligo di utilizzo delle convenzioni CONSIP (comma 1), avvalendosi, anche in caso di mancato o tempestivo riscontro, del collegio dei revisori o dei sindaci o ancora dei nuclei di valutazione o dei servizi di controllo interno (comma 2). Il comma 3, al fine di garantire la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni fissate dall'articolo 104 del trattato istitutivo della Comunità europea, prescrive che debbano essere codificati con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale gli incassi, i pagamenti e i dati di competenza economica rilevati dalle amministrazioni pubbliche, di cui al già citato art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, vale a dire tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 (*Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59).*

Nel successivo comma 4 si impone alle banche incaricate dei servizi di tesoreria e di cassa e agli uffici postali che svolgono analoghi servizi un divieto di accettare disposizioni di pagamento prive di tale codificazione. Il comma 5 attribuisce poi al Ministro dell'economia e delle finanze il potere di stabilire con propri decreti, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, la codificazione, le modalità e i tempi per l'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 3 e 4, nonché di provvedere ad apportare, con propri decreti, modifiche e integrazioni alla codificazione stabilita.

Secondo le regioni ricorrenti la disposizione oggetto di impugnazione contravverrebbe:

- al criterio di riparto delle potestà legislative definito nell'art. 117 Cost dettando disposizioni di dettaglio in ambiti riferibili a materie di competenza residuale della Regione o comunque di legislazione concorrente;
- ai commi terzo e sesto dell'art. 117 Cost. nel rinviare a decreti ministeriali in materia estranea all'ambito della legislazione esclusiva dello Stato
- al principio di leale collaborazione nella parte in cui - comma 5 - prevede un mero parere, anziché un'intesa con la Conferenza unificata, ai fini della definizione delle modalità di rilevazione dei dati economici. Analogamente, in ossequio al principio di leale collaborazione, il decreto ministeriale al quale il comma 6 dell'art. 28 affida la determinazione delle modalità di comunicazione per la trasmissione telematica dei dati dovrebbe essere emanato previa intesa con la Conferenza unificata, e non, come previsto, con il semplice parere della stessa.

Secondo il giudice delle leggi la disposizione censurata racchiude in sé due distinti ambiti di disciplina:

a) i commi da 1 a 4 concernono l'attività di acquisizione, da parte del Ministero dell'economia, delle informazioni concernenti la gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche. Tale disciplina rientra nella competenza legislativa concorrente in tema di "*coordinamento della finanza pubblica*", materia che legittima l'imposizione di vincoli agli enti locali quando lo rendano necessario ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali (comprensivi, dunque, della cosiddetta "finanza pubblica allargata"), a loro volta condizionati dagli obblighi comunitari(cfr. sentenza 36/2004);

b) i commi 5 e 6 abilitano lo Stato, con decreti ministeriali, a determinare le caratteristiche uniformi nella rappresentazione dei dati contabili delle amministrazioni pubbliche, nonché le modalità di invio dei bilanci da parte degli enti locali alla competente sezione di controllo della Corte dei conti. Tali poteri di determinazione sono partecipi della finalità di coordinamento e insieme di regolazione tecnica, rilevazione dati e controllo, che connotano la legislazione in tema di coordinamento della finanza pubblica.

Precisa inoltre la Corte che - come già affermato nella sentenza 376/2003- il coordinamento finanziario "*può richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo",* e che il carattere "finalistico" dell'azione di coordinamento postula che "*a livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la*

materia, ma altresì i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento», per sua natura eccedente le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali, «possa essere concretamente realizzata".

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

Pertanto, versandosi in un ambito riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, è infondata anche la denunciata violazione del riparto costituzionale della potestà regolamentare, per avere le disposizioni impugnate affidato a decreti ministeriali la concreta predisposizione delle modalità di "codificazione". Lo Stato , in una materia rimessa alla propria competenza legislativa esclusiva, può, infatti, esercitare, nelle forme che ritenga più opportune, la potestà regolamentare.

Infine, precisa la Corte, non si può sostenere che, seppur in una materia ascritta alla competenza legislativa esclusiva, "*il rispetto del principio di leale collaborazione imporrebbe allo Stato di garantire alle Regioni, quando esso regoli attività di queste ultime, una forma di codeterminazione paritaria del contenuto dell'atto"*. Al contrario la previsione, nel comma 5, di un parere (e non di una intesa) della Conferenza unificata, appare del tutto idonea ad assicurare il necessario coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali, tanto più in considerazione della natura eminentemente tecnica della disciplina di coordinamento statale.

Come già precisato nella sentenza 376/2003, inoltre, la previsione di obblighi informativi è di per sé inidonea a ledere sfere di autonomia costituzionalmente garantita.

Si allega il testo della sentenza

SENTENZA N. 35
ANNO 2005

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge 27 novembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), promossi con ricorsi della Regione Valle d'Aosta ed Emilia-Romagna, notificati il 28 febbraio e il 1° marzo 2003, depositati in cancelleria il 7 marzo successivo ed iscritti al n. 19 e al n. 25 del registro ricorsi 2003.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 28 settembre 2004 il Giudice relatore Carlo Mezzanotte;

uditi gli avvocati Giuseppe F. Ferrari per la Regione Valle d'Aosta, Giandomenico Falcon, Franco Mastragostino e Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Giancarlo Mandò per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Le Regioni Valle d'Aosta ed Emilia-Romagna hanno proposto questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge 27 novembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003) e, tra queste, dell'art. 28.

La Regione valdostana impugna l'intero articolo, in riferimento agli artt. 3, 5, 114, 117, 118, 119 della Costituzione, nonché all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione). La Regione Emilia-Romagna indirizza le sue censure nei confronti dei commi 5 e 6 dell'art. 28, denunciandone il contrasto con il principio di leale collaborazione.

La disposizione impugnata, dopo avere stabilito, nel comma 1, che il Ministero dell'economia e delle finanze, allo scopo di assicurare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, provvede all'acquisizione di ogni utile informazione sul comportamento degli enti ed organismi pubblici di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), prevede, al comma 2, che tutte le predette amministrazioni pubbliche debbano codificare con criteri uniformi gli incassi, i pagamenti e i dati di competenza economica «al fine di garantire la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni dell'articolo 104 del trattato istitutivo della Comunità europea e delle norme conseguenti». Il comma 5 attribuisce poi al Ministro dell'economia e delle finanze il potere di disciplinare le modalità e i tempi della codificazione con propri decreti, sentita la Conferenza unificata.

Il comma 6, infine, nel sostituire il comma 6 dell'art. 227 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), stabilisce che gli enti locali debbano inviare telematicamente «il rendiconto completo di allegati, le informazioni relative al rispetto del patto di stabilità interno, nonché i certificati del conto preventivo e consuntivo» alle sezioni enti locali della Corte dei conti e ulteriormente dispone che «tempi, modalità e protocollo di comunicazione per la trasmissione telematica dei dati sono stabiliti con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite la Conferenza Stato-Città e autonomie locali e la Corte dei conti».

Secondo la Regione Valle d'Aosta la disposizione oggetto di impugnazione, dettando disposizioni di dettaglio in ambiti riferibili a materie di competenza residuale della Regione o comunque di legislazione concorrente, contravverrebbe al criterio di riparto delle potestà legislative definito nell'art. 117 Cost.

Secondo la medesima ricorrente la disposizione censurata inciderebbe sulla materia "finanza pubblica", che sarebbe del tutto sottratta alla competenza legislativa dello Stato, non essendo ricompresa negli elenchi di cui ai commi secondo e terzo dell'art. 117 Cost. Ove poi si ritenesse che la materia coinvolta sia quella della "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica", affidata alla legislazione ripartita, l'impugnato art. 28 sarebbe comunque lesivo dell'autonomia legislativa regionale, in quanto porrebbe una disciplina di analitico dettaglio e comunque farebbe rinvio a decreti ministeriali in una materia estranea all'ambito della legislazione esclusiva dello Stato. Sarebbero in tal modo violati i commi terzo e sesto dell'art. 117 Cost.

La Regione Emilia-Romagna ha impugnato il medesimo art. 28 nei commi 5 e 6. Secondo la ricorrente, le disposizioni censurate potrebbero ascriversi alla competenza statale in tema di "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" (art. 117, secondo comma, lettera *r*). Tuttavia la previsione, nel comma 5, di un mero parere, anziché di una intesa con la Conferenza unificata ai fini della definizione, con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, delle modalità di rilevazione dei dati economici, determinerebbe una violazione del principio di leale collaborazione. In considerazione della forte incidenza di tali modalità di rilevazione sull'organizzazione regionale e degli enti locali, i decreti ministeriali dovrebbero infatti costituire il risultato di una codeterminazione paritaria fra Stato, Regioni ed enti locali.

Quanto al comma 6, la Regione Emilia-Romagna, pur concedendo che la disposizione in oggetto possa essere ascritta alla competenza statale in materia di coordinamento informativo, rileva come essa incida comunque sull'organizzazione degli enti locali, ossia su una materia demandata (salva la riserva allo Stato della disciplina degli organi di Governo) alla potestà legislativa regionale residuale. Da ciò la conclusione che il decreto sostanzialmente regolamentare al quale l'impugnato comma 6 affida la

determinazione delle modalità di comunicazione per la trasmissione telematica dei dati dovrebbe essere emanato, in ossequio al principio di leale collaborazione, previa intesa con la Conferenza unificata, e non, come previsto, con il semplice parere della stessa.

2. — Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che tutte le questioni proposte siano dichiarate inammissibili o comunque infondate.

In via preliminare, la difesa dello Stato osserva che gli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., attribuiscono allo Stato la competenza a stabilire principî in tema di coordinamento della finanza pubblica, espressione che comprenderebbe in sé la finanza "allargata". Si rileva inoltre che nel testo costituzionale tale competenza risulta rinsaldata e ampliata nel suo oggetto da numerose altre disposizioni e segnatamente: dall'art. 117, primo comma, ove sono menzionati come limite alla potestà legislativa regionale «i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», fra i quali sarebbero certamente da annoverare le regole poste nel trattato di Maastricht per il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri dell'Unione europea; dal medesimo art. 117, primo comma, nella parte in cui assoggetta le leggi regionali al rispetto della Costituzione e così rende attivi nei confronti dell'autonomia legislativa regionale i precetti posti negli artt. 5, 81 e 95, primo comma, Cost.; dal secondo comma dell'art. 117, ove si affidano alla legislazione esclusiva statale: la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lettera *m*), le norme in materia di previdenza sociale (lettera *o*) e la perequazione delle risorse finanziarie (lettera *e*); dall'art. 119, quinto comma, ove si riconosce allo Stato il compito di promuovere «lo sviluppo economico e la coesione e la solidarietà sociale» anche, ma non esclusivamente, attraverso interventi "speciali"; dall'art. 119, quinto comma, ove si pone il principio dell'integrale finanziamento delle funzioni attribuite ai diversi enti territoriali con le risorse indicate nel medesimo art. 119, ciò che presuppone che lo Stato, e il Parlamento in primo luogo, possano indirizzare e guidare i processi di acquisizione e distribuzione delle risorse finanziarie e le "grandezze" della finanza pubblica.

Con specifico riguardo alla censura formulata nei confronti dell'art. 28 dalla Regione valdostana, l'Avvocatura replica che la disposizione è volta ad acquisire informazioni sull'attività degli enti pubblici al fine di conseguire obiettivi di finanza pubblica e di contabilità generale ed è pertanto riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato di cui alla lettera *l*) (*recte*: *r*) dell'art. 117, secondo comma, Cost. L'esercizio, in tale materia, di potestà regolamentare da parte dello Stato sarebbe pertanto perfettamente legittimo in quanto conforme alla regola di competenza posta nel sesto comma dell'art. 117 Cost.

Quanto alle doglianze fatte valere dalla Regione Emilia-Romagna nei confronti dei commi 5 e 6 del menzionato art. 28, la difesa erariale, rammentato come la ricorrente non contesti la spettanza allo Stato di una competenza legislativa esclusiva in materia, osserva che la previsione di un parere della Conferenza unificata appare del tutto idonea ad assicurare il necessario coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali, in considerazione del rilievo eminentemente tecnico delle operazioni regolate dalla fonte statale.

3. — Nell'imminenza dell'udienza pubblica del 28 settembre 2004 hanno depositato ulteriori memorie difensive la Regione Emilia-Romagna e l'Avvocatura dello Stato.

In replica alle difese dell'Avvocatura, la ricorrente deduce che l'art. 28, comma 6, prevede il parere della sola Conferenza Stato-Città (e non di quella unificata, come prescritto nel comma 5), e che il carattere tecnico delle operazioni previste nelle disposizioni impugnate non rende, di per sé, superflua l'intesa e sufficiente il parere. Si sostiene, al contrario, che i profili tecnici sono inevitabilmente connessi a quelli organizzativi e che, in virtù dell'interferenza dei poteri descritti nelle disposizioni impugnate con l'organizzazione degli enti territoriali, il principio di leale collaborazione avrebbe imposto l'acquisizione, in entrambe le fattispecie, dell'intesa con la Conferenza unificata.

Anche il Presidente del Consiglio dei ministri, con il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, ha depositato memorie con le quali ulteriormente argomenta per il rigetto di entrambi i ricorsi regionali.

Con riguardo al ricorso della Regione Valle d'Aosta, si ribadisce come la norma censurata, limitandosi a disporre l'acquisizione di elementi conoscitivi e la codificazione generalizzata di dati economici, non incide sulle competenze regionali e costituisce esercizio delle competenze legislative dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *e)* ed *r*), Cost.

In relazione al ricorso della Regione Emilia-Romagna, l'Avvocatura ribadisce che entrambe le disposizioni impugnate (art. 28, commi 5 e 6) concernono prescrizioni di carattere meramente tecnico-contabile ed operativo, non idonee quindi a coinvolgere scelte discrezionali delle Regioni. Pertanto, secondo la difesa erariale, il coinvolgimento tramite parere, rispettivamente, della Conferenza unificata e della Conferenza Stato-Città sarebbe sufficiente ad assicurare la leale collaborazione, tanto più ove si consideri che la codificazione riguarderebbe solo gli enti territoriali e non anche le Regioni.

Considerato in diritto

1. — Le Regioni Valle d'Aosta ed Emilia-Romagna hanno proposto questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge 27 novembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003).

2. — Le impugnazioni relative all'art. 28 vengono qui trattate distintamente rispetto alle altre questioni proposte negli stessi ricorsi, riservate a separate decisioni, e, per l'omogeneità della materia, possono essere decise con unica sentenza.

3. — La disposizione impugnata stabilisce che il Ministero dell'economia e delle finanze, allo scopo di assicurare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, provvede all'acquisizione di ogni utile informazione sul comportamento degli enti ed organismi pubblici di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), anche con riferimento all'obbligo di utilizzo delle convenzioni CONSIP (comma 1), avvalendosi, anche in caso di mancato o tempestivo riscontro, del collegio dei revisori o dei sindaci o ancora dei nuclei di valutazione o dei servizi di controllo interno (comma 2). Il comma 3, al fine di garantire la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni fissate dall'articolo 104 del trattato istitutivo della Comunità europea, prescrive che debbano essere codificati con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale gli incassi, i pagamenti e i dati di competenza economica rilevati dalle amministrazioni pubbliche, di cui al già citato art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, vale a dire tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 (Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Nel successivo comma 4 si impone alle banche incaricate dei servizi di tesoreria e di cassa e agli uffici postali che svolgono analoghi servizi un divieto di accettare disposizioni di pagamento prive di tale codificazione. Il comma 5 attribuisce poi al Ministro dell'economia e delle finanze il potere di stabilire con propri decreti, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, la codificazione, le modalità e i tempi per l'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 3 e 4, nonché di provvedere ad apportare, con propri decreti, modifiche e integrazioni alla codificazione stabilita.

Secondo la Regione Valle d'Aosta la disposizione oggetto di impugnazione, dettando disposizioni di dettaglio in ambiti riferibili a materie di competenza residuale della Regione o comunque di legislazione concorrente, contravverrebbe al criterio di riparto delle potestà legislative definito nell'art. 117 Cost. Inoltre, nel fare rinvio a decreti ministeriali in materia estranea all'ambito della legislazione esclusiva dello Stato, essa violerebbe i commi terzo e sesto dell'art. 117 Cost.

La Regione Emilia-Romagna lamenta invece la lesione del principio di leale collaborazione da parte del comma 5 del medesimo art. 28, nella parte in cui prevede un mero parere, anziché una intesa con la Conferenza unificata, ai fini della definizione delle modalità di rilevazione dei dati economici. Analogamente, in ossequio al principio di leale collaborazione, il decreto ministeriale al quale il comma 6 dell'art. 28 affida la determinazione delle modalità di comunicazione per la trasmissione telematica dei dati dovrebbe essere emanato previa intesa con la Conferenza unificata, e non, come previsto, con il semplice parere della stessa.

4. — Tutte le questioni proposte sono infondate.

La disposizione censurata racchiude in sé due distinti ambiti di disciplina. I commi da 1 a 4 concernono l'attività di acquisizione, da parte del Ministero dell'economia, delle informazioni concernenti la gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche. Si mira in tal modo ad assicurare al Ministero gli strumenti conoscitivi necessari per seguire le complessive dinamiche della finanza pubblica, così da facilitare la verifica del rispetto degli obblighi derivanti, in via diretta (art. 104 TCE) o mediata (alla stregua del cosiddetto 'Patto di stabilità interno'), dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

I commi 5 e 6 abilitano lo Stato, con decreti ministeriali, a determinare le caratteristiche uniformi nella rappresentazione dei dati contabili delle amministrazioni pubbliche, nonché le modalità di invio dei bilanci da parte degli enti locali alla competente sezione di controllo della Corte dei conti.

Così chiariti i contenuti regolativi della disposizione impugnata, non è difficile rinvenire nella disciplina recata dai primi quattro commi l'espressione della competenza legislativa concorrente in tema di "coordinamento della finanza pubblica"; materia che, come questa Corte ha avuto modo di chiarire (sentenza n. 36 del 2004), legittima l'imposizione di vincoli agli enti locali quando lo rendano necessario ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali (comprensivi, dunque, della cosiddetta "finanza pubblica allargata"), a loro volta condizionati dagli obblighi comunitari.

I poteri di determinazione, rispettivamente, della cosiddetta "codificazione" dei dati contabili e delle modalità di invio da parte degli enti locali dei propri bilanci alla Corte dei conti sono, in tal senso, pienamente partecipi della finalità di coordinamento e insieme di regolazione tecnica, rilevazione dati e controllo, che connotano la legislazione in tema di coordinamento della finanza pubblica.

Quanto poi al denunciato carattere puntuale della disciplina statale, è stato da questa Corte precisato che il coordinamento finanziario «può richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo», e che il carattere "finalistico" dell'azione di coordinamento postula che «a livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia, ma altresì i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento», per sua natura eccedente le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali, «possa essere concretamente realizzata» (sentenza n. 376 del 2003). Da ciò l'infondatezza delle censure proposte dalla Regione Valle d'Aosta.

Riguardo ai commi 5 e 6, che concernono, rispettivamente, 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 invece 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.

Versandosi in un ambito riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, va pertanto decisa nel senso della infondatezza anche la denunciata violazione del riparto costituzionale della potestà regolamentare, per avere le disposizioni impugnate affidato a decreti ministeriali la concreta predisposizione delle modalità di "codificazione". In una materia rimessa alla propria competenza legislativa esclusiva, lo Stato ben può, infatti, esercitare, nelle forme che ritenga più opportune, la potestà regolamentare.

Neppure si può sostenere che, pur in una materia ascritta alla competenza legislativa esclusiva, il rispetto del principio di leale collaborazione imporrebbe allo Stato di garantire alle Regioni, quando esso regoli attività di queste ultime, una forma di codeterminazione paritaria del contenuto dell'atto. La previsione, nel comma 5, di un parere (e non di una intesa) della Conferenza unificata, al contrario, appare del tutto idonea ad assicurare il necessario coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali, tanto più in considerazione della natura eminentemente tecnica della disciplina di coordinamento statale.

Deve infine aggiungersi che la previsione di obblighi informativi è di per sé inidonea a ledere sfere di autonomia costituzionalmente garantita (si veda ancora la sentenza n. 376 del 2003).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservate a separate decisioni le restanti questioni di legittimità costituzionale della legge 27 novembre 2002, n. 289, sollevate dalle Regioni Valle d'Aosta ed Emilia-Romagna con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 28 della legge 27 novembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 5, 114, 117, 118, 119 della Costituzione, nonché all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dalle Regioni Valle d'Aosta ed Emilia-Romagna, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2005.

Valerio ONIDA, Presidente

Carlo MEZZANOTTE, Redattore

Depositata in Cancelleria il 27 gennaio 2005.

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

LA CORTE COSTITUZIONALE INTERVIENE IN MATERIA DI RIFIUTI NUCLEARI

NUMERO SCHEDA: 5865

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: DECRETO LEGGE N. 314 DEL 2003

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 29/01/2005

NUM. ATTO: 62

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 62 depositata il 29 gennaio 2005, si pronuncia in materia di scorie nucleari, fornendo importanti precisazioni. La pronuncia in rassegna risolve due questioni di legittimità costituzionale:

- nella prima i giudici della Consulta accolgono il ricorso promosso in via principale dal Governo avverso tre leggi regionali (ed esattamente la legge della Regione Sardegna 3 luglio 2003, n. 8; la legge della Regione Basilicata 21 novembre 2003, n. 31; la legge della Regione Calabria 5 dicembre 2003, n. 26) aventi in comune l'oggetto, consistente nel dichiarare il territorio regionale "denuclearizzato e precluso al transito e alla presenza di materiali nucleari provenienti da altri territori";
- nella seconda, invece, viene dichiarata la parziale illegittimità costituzionale del decreto legge 14 novembre 2003, n. 314 (disposizioni urgenti per la raccolta, lo smaltimento e lo stoccaggio, in condizioni di massima sicurezza dei rifiuti radioattivi), e la relativa legge di conversione 24 dicembre 2003, n. 368, riguardante la "costruzione di un Deposito nazionale dei rifiuti radioattivi e le competenze e le procedure per la sua realizzazione", nella parte in cui, in violazione dei "principi di sussidiarietà, ragionevolezza, leale collaborazione e previa intesa Stato e Regioni", non prevede idonee forme di partecipazione al procedimento da parte della Regione Basilicata nel cui territorio l'opera è destinata ad essere realizzata.

Riguardo al primo punto, la Corte ritiene che, poiché le leggi menzionate tendono a disciplinare in modo preclusivo di ogni altro intervento la presenza e lo stesso transito, nel territorio regionale, di sostanze radioattive, è palese l' invasione della competenza esclusiva attribuita allo Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema dall'art. 117, secondo comma, lettera s, della Costituzione, nonché la violazione del vincolo generale imposto alle Regioni dall'art. 120, primo comma, Cost., che vieta ogni misura atta a ostacolare la libera circolazione delle cose e delle persone fra le Regioni.

Diversamente, le Regioni resistenti sostenevano che la tutela dell'ambiente, alla luce della giurisprudenza costituzionale, si configuri come una competenza statale non rigorosamente circoscritta e delimitata, poiché intrecciata con altri interessi e competenze regionali di tipo concorrente, come nel caso de qua con la tutela della salute, le quali non possono essere cancellate dalla competenza esclusiva statale in materia di ambiente.

La Corte, tuttavia, ritiene che le Regioni sono vincolate ai principi fondamentali che devono desumersi dalla disciplina precedente, pertanto restrizioni generalizzate alla circolazione e al deposito di rifiuti radioattivi vanno fondate "su dati scientifici attendibili e non su valutazioni genericamente prudenziali, suggerite dalle convinzioni locali, non motivate sperimentalmente".

Le normative regionali, in quanto introduttive di standards di tutela più restrittivi di quelli nazionali, si porrebbero in contrasto con la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, nonché "insieme ad altri interessi di rilievo nazionale, con lo stesso interesse alla salute in un ambito più vasto".

Riguardo alla seconda questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Basilicata, invece, la Corte precisa che "lo Stato, per assumere le funzioni amministrative che apparterebbero naturaliter agli enti locali, dovrebbe preliminarmente esaurire una fase interlocutoria, coinvolgente tutte le Regioni, per procedere alla individuazione del territorio ove ubicare il deposito, e successivamente, per la realizzazione dell'opera, la Regione il cui territorio fosse stato individuato come area utile per collocarvi l'opera stessa".

Secondo la Corte "il problema dello smaltimento dei rifiuti pericolosi – nei quali rientrano anche i rifiuti radioattivi – di origine industriale non può essere risolto sulla base di un criterio di "autosufficienza" delle singole Regioni. (….) Le pressioni a livello locale, tese ad ostacolare insediamenti che gravino il rispettivo territorio degli oneri connessi, non può tradursi in un impedimento insormontabile alla realizzazione di impianti necessari per una corretta gestione del territorio e degli insediamenti al servizio di interessi di rilievo ultraregionale".

La competenza statale in tema di tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s, Cost., è tale da offrire piena legittimazione ad un intervento legislativo volto a realizzare un impianto necessario per lo smaltimento dei rifiuti radioattivi ma tale competenza dello Stato non esclude la concomitante possibilità per le Regioni di intervenire. Ciò tuttavia non comporta che lo Stato debba necessariamente limitarsi, allorquando individui l'esigenza di interventi, a stabilire solo norme di principio, lasciando sempre spazio ad una ulteriore normativa regionale.

La pronuncia precisa altresì che nell'ipotesi in cui, una volta individuato il sito in cui collocare il Deposito nazionale dei rifiuti radioattivi, si debba procedere alla specifica localizzazione e alla realizzazione dell'impianto, non basta il semplice coinvolgimento della Conferenza unificata, ma occorre garantire la partecipazione al procedimento della Regione interessata. E proprio da questo punto di vista la disciplina

recata dal decreto legge impugnato è carente, prevedendo esclusivamente che alla "validazione" del sito provveda il Consiglio dei Ministri, sulla base degli studi di una Commissione tecnico-scientifica e sentiti i soli pareri di enti nazionali.

Nella sentenza viene evidenziato che l' "interesse" alla disciplina uniforme, come può prevalere – e quindi estendere – il confine di una materia di competenza esclusiva statale, quale è quella di "tutela dell'ambiente" (sentenza n. 307/2003), parimenti può farlo in materia di competenza concorrente, operando quale "criterio di estensione" dei confini entro i quali sono identificabili i "principi fondamentali" suscettibili di vincolare il legislatore regionale.

La sentenza in rassegna, afferma che "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 … il medesimo interesse della salute in un ambito territoriale più ampio" (punto 4 del considerato in diritto).

Esiste, quindi, un interesse che va oltre quello della tutela della salute dei residenti nella regione e che è destinato a prevalere. Ne discende sia la preclusione alla disciplina differenziata, sia pure maggiormente rigorosa di quella statale sia la non derogabilità della normativa statale.

Come evidenziato da alcuni autori, la Corte sembra implicitamente ritenere che, malgrado la l. cost. 3/ 2001 abbia cancellato il limite dell'interesse nazionale, la stessa attribuzione allo Stato della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art.117, co.2, l.s) costituisca una rivisitazione aggiornata dell'interesse unitario insuscettibile di frazionamento, ed idonea a giustificare l'intervento legislativo dello Stato, al fine di soddisfare interesse tutelabili unicamente in sede nazionale.

Iil giudice costituzionale riaffermare, ancora una volta, il principio in virtù del quale, con riferimento alla disciplina ambientale e a seguito della novella costituzionale , "non solo le Regioni ordinarie non hanno acquisito maggiori competenze, invocabili anche dalle Regioni Speciali, ma al contrario, una competenza 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 regionali, fondate sulle rispettive competenze, al conseguimento di finalità di tutela ambientale".

Si riporta di seguito il testo della sentenza in esame.

Si segnala un commento alla sentenza sulla rivista "D & G diritto e giustizia", n. 21 del 28 maggio 2005, pp. 98-99, a cura di Tania Groppi, consultabile presso il settore Studi e documentazione legislativi.

*Si segnalano altresì i seguenti commenti, reperibili e sul sito "*Forum di Quaderni costituzionali*" e disponibili presso il Settore "Studi e documentazione legislativi":*

I. Nadia Maccabiani, L'*acquis* della sentenza n. 62/2005: l'interesse nazionale (?)

II. Ida Nicotra, Il principio unitario:una versione aggiornata del vecchio interesse nazionale nella recente giurisprudenza costituzionale in materia ambientale

III. Giacomo D'Amico, Rifiuti radioattivi nelle Regioni "meno reattive"? Il *nimby* non trova spazio alla Corte costituzionale

IV. Marco Betzu, L'ambiente nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005: le pressioni del caso e le torsioni del diritto

SENTENZA N. 62

ANNO 2005

nei giudizi di legittimità costituzionale della legge della Regione Sardegna 3 luglio 2003, n. 8 (Dichiarazione della Sardegna territorio denuclearizzato); dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione Basilicata 21 novembre 2003, n. 31 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 31 agosto 1995, n. 59); della legge della Regione Calabria 5 dicembre 2003, n. 26 (Dichiarazione della Calabria denuclearizzata. Misure di prevenzione dall'inquinamento proveniente da materiale radioattivo. Monitoraggio e salvaguardia ambientale e salute dei cittadini), del decreto-legge 14 novembre 2003, n. 314 (Disposizioni urgenti per la raccolta, lo smaltimento e lo stoccaggio, in condizioni di massima sicurezza, dei rifiuti radioattivi) e della relativa legge di conversione 24 dicembre 2003, n. 368 promossi con tre ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri e con un ricorso della Regione Basilicata notificati il 4 settembre 2003, il 19 gennaio, il 6 febbraio e il 9 marzo 2004, depositati in cancelleria l'11 settembre 2003, il 26 gennaio, il 6 febbraio e il 17 marzo 2004 ed iscritti al n. 67 del registro ricorsi 2003 ed ai nn. 7, 19 e 40 del registro ricorsi 2004.

Visti gli atti di costituzione delle Regioni Sardegna, Basilicata, Calabria e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 12 ottobre 2004 il Giudice relatore Valerio Onida;

uditi l'avvocato dello Stato Glauco Nori per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Alberto Romano per la Regione Sardegna e Benito Spanti per la Regione Calabria.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 4 settembre 2003 e depositato 1'11 settembre 2003 (r.ric. n. 67 del 2003) il Presidente del Consiglio dei ministri per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato ha impugnato in via principale la legge della Regione Sardegna 3 luglio 2003, n. 8 (*Dichiarazione della Sardegna territorio denuclearizzato*), che all'art. 1.1 ha dichiarato il territorio regionale denuclearizzato e "precluso al transito ed alla presenza, anche transitoria, di materiali nucleari non prodotti nel territorio regionale", sulla base delle "competenze esclusive in materia di urbanistica ed ambiente attribuite dall'art. 3, lettera *f*, dello Statuto speciale" nonché delle "attribuzioni in via concorrente in materia di salute pubblica, protezione civile e governo del territorio".

Tre sono i punti di indagine toccati dalla difesa erariale: l'individuazione della materia investita dalla legge impugnata, l'eventuale interferenza rispetto a competenze legislative esclusive dello Stato, la legittimità di tale interferenza.

Il ricorrente osserva anzitutto come le materie ambiente ed urbanistica non siano idonee a fornire base costituzionale alle competenze esclusive della Regione, considerato che la norma statutaria non fa in realtà alcun cenno all'*ambiente*, la cui tutela, insieme a quella dell'ecosistema, è riservata alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s* della Costituzione, e a salvaguardia di esigenze unitarie. Fermo restando, naturalmente, come chiarito da questa Corte (sentenze n. 407 e n. 536 del 2002), che ciò non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative sulle materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel 'valore' costituzionalmente protetto assume rilievo. Quanto alla non pertinenza della materia urbanistica rispetto alla disciplina censurata, l'Avvocatura ritiene che sia così evidente da non richiedere chiarimenti. La stessa palese estraneità varrebbe per le materie protezione civile e governo del territorio, richiamate in via subordinata dall'art.1.1.

Il riferimento alla tutela della salute potrebbe fondare, secondo la difesa erariale, la competenza legislativa regionale di tipo concorrente, e pertanto vincolata ai principi fondamentali. La disciplina censurata invece, oltre a ledere la competenza esclusiva statale in materia di ambiente, lederebbe altresì tali principi, che, sebbene non espressi, devono desumersi dalla disciplina preesistente nel senso che "restrizioni generalizzate alle attività economiche, non legate a situazioni particolari di ambiente o di operatore, vanno fondati su dati scientifici attendibili e non su valutazioni genericamente prudenziali, suggerite dalle convinzioni locali, non motivate sperimentalmente".

La legge impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima anche per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., considerato che il d.lgs. 17 marzo 1995 n. 230, in attuazione di direttive comunitarie, disciplina integralmente la materia. Tale disciplina regolamenta, tra l'altro, il trasporto di materie radioattive (art. 21), le spedizioni, importazioni ed esportazioni di rifiuti radioattivi (art. 32), i limiti di esposizione (art. 96); prevede disposizioni particolari per i rifiuti radioattivi (art. 102), il controllo sulla radioattività ambientale (art. 104) e particolari disposizioni per le attività di protezione civile e polizia giudiziaria (art. 126-quater).

La preclusione in via generale del transito e della presenza nella Regione di materiale nucleare non prodotto nel territorio regionale lederebbe altresì l'art. 23 del trattato CE, che garantisce la libera circolazione delle merci – tra cui vanno ricompresi i rifiuti e dalla quale discende il divieto di qualsiasi restrizione quantitativa (art. 2) – e l'art. 117, secondo comma, lettera *e*, Cost., interferendo nel mercato di materiali nucleari, anch'esso soggetto alla disciplina della concorrenza nel rispetto della normativa richiamata.

Considerato che dalla illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale discenderebbe quella degli artt. 2 e 3, in quanto norme destinate ad operare sul presupposto di efficacia dell'art. 1, l'Avvocatura conclude perché tutta la legge della Regione Sardegna sia dichiarata costituzionalmente illegittima.

2.– Si è costituita in giudizio la Regione Sardegna chiarendo, anzitutto, che la legge regionale censurata "come risulta dai relativi atti consiliari – ha inteso prevenire il rischio che, anche in conseguenza della sua collocazione geografica, il territorio della Regione Sardegna potesse essere utilizzato come 'discarica' di scorie nucleari prodotte in altre regioni italiane. Rischio concreto anche alla luce di dichiarazioni rese nei mesi precedenti l'approvazione della legge da esponenti del Governo italiano". La legge avrebbe carattere cautelativo e transitorio, dato che, sulla base dei risultati dell'inchiesta condotta dalla Commissione istituita ai sensi dell'art. 2, saranno adottati ulteriori e più puntuali provvedimenti in materia di deposito di sostanze e rifiuti radioattivi.

La difesa della Regione contesta che la "materia" ambiente rientri nella competenza esclusiva dello Stato, dando una diversa lettura della stessa giurisprudenza costituzionale citata dall'Avvocatura erariale (sentenze n. 407 e n. 536 del 2002) e concludendo nel senso che le Regioni sono titolari di competenze (esclusive o concorrenti) intrecciate con la tutela dell'ambiente, che non possono essere cancellate dalla competenza esclusiva statale. In particolare verrebbero in rilievo la competenza esclusiva in materia di urbanistica (art. 3, lettera *f* dello statuto), che ricomprende la protezione della natura (ex art. 58 delle norme di attuazione dello statuto) e la protezione dell'ambiente (art. 80 del d.P.R. n. 616 del 1977), la competenza concorrente in materia di salute (art. 4, lettera *i*, dello statuto e ora anche art. 117, comma 3, Cost.), di protezione civile e governo del territorio (art. 117, comma 3, Cost., applicabile alla Regione Sardegna in virtù dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001). L'apodittica affermazione di inconferenza anche di quest'ultima sarebbe confutata dalla stessa giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 382 del 1999). In realtà, quando la legge regionale "interviene per soddisfare esigenze pubbliche che fanno capo direttamente e prevalentemente alle suddette competenze", non esorbita dalle proprie, anche se incide in via mediata sulla tutela dell'ambiente. Come si sostiene in dottrina, la competenza esclusiva statale sarebbe violata solo allorquando la legge regionale persegue direttamente ed esclusivamente (o prevalentemente) la tutela diretta dell'equilibrio ecologico della biosfera o degli ecosistemi, ovvero allorquando vìola gli *standard* minimi di tutela fissati dallo Stato per tutto il territorio nazionale. Il che, secondo la difesa regionale, non accadrebbe nel caso in questione.

La finalità essenziale della legge regionale, come del resto anche quella del d.lgs. n. 230 del 1995 e delle direttive comunitarie cui dà attuazione, sarebbe la tutela della salute ("protezione sanitaria") della popolazione e dei lavoratori. Sotto questo profilo, il ricorso

statale lamenta, oltre alla illegittima interferenza con la competenza esclusiva in materia di ambiente, anche la violazione di principi fondamentali desumibili dalla legislazione preesistente. Questa seconda censura sarebbe da ritenersi palesemente infondata se non addirittura inammissibile per genericità, considerato che il ricorrente non avrebbe individuato alcun principio e che darebbe ai principi un contenuto generico, frutto della sua stessa elaborazione, non desumibile affatto da disposizioni di legge. Comunque, anche a ritenere esistente un simile principio, la legge non stabilirebbe affatto "restrizioni generalizzate", considerato che esclude dal divieto "i materiali necessari per scopi sanitari, per il supporto della sicurezza, del controllo e della produzione industriale e per la ricerca scientifica", e che si tratta di una disciplina cautelare e sostanzialmente transitoria (nel senso già chiarito sopra).

Quanto alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., le censure della difesa erariale sarebbero infondate. In primo luogo il d.lgs. n. 230 del 1995 non conterrebbe alcuna norma né alcun principio fondamentale (considerato che in materia di tutela della salute il legislatore statale non potrebbe porre la "disciplina integrale della materia", bensì solo i principi fondamentali) che impedisca alla Regione Sardegna di stabilire il divieto di cui alla legge censurata. In secondo luogo, neppure dalla disciplina comunitaria potrebbe farsi discendere la illegittimità di tale divieto, ed in particolare la direttiva 92/3 Euratom, rilevante in tema di rifiuti radioattivi, riguarderebbe soltanto le spedizioni transfrontaliere e si limiterebbe a prevedere un regime di autorizzazioni e controlli in funzione della tutela della salute. In merito alla libertà di circolazione garantita dal trattato CE, se è vero che non può venire impedita ai sensi dell'art. 28 essa può, tuttavia, subire limitazioni giustificate da motivi di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali ai sensi dell'art. 30 del medesimo trattato.

Infondata, infine, sarebbe anche la censura relativa all'art. 117, secondo comma, lettera *e*, Cost. Il legislatore regionale, infatti, non ha posto alcuna tassa o tariffa per l'immissione dei rifiuti radioattivi nel territorio sardo, sicché l'incidenza sul mercato dei materiali nucleari, non meglio precisata nel ricorso, sarebbe soltanto indiretta: la disciplina impugnata, infatti, è diretta a tutelare la salute.

In conclusione la difesa regionale chiede che la questione di costituzionalità della legge della Regione Sardegna 3 luglio 2003, n. 8, sia dichiarata infondata.

3.– Con ricorso notificato il 19 gennaio 2004 e depositato i1 successivo 26 gennaio (r.ric. n. 7 del 2004), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Basilicata 21 novembre 2003, n. 31 (*Modifiche ed integrazioni alla L.R. 31 agosto 1995, n. 59*), che all'art. 1 ha dichiarato il territorio regionale "denuclearizzato e precluso al transito ed alla presenza, anche transitoria, di materiali nucleari non prodotti nel territorio regionale. Tale preclusione non si applica ai materiali necessari per scopi sanitari e per la ricerca scientifica".

Considerato che la legge n. 59 del 1995 riguarda lo smaltimento dei rifiuti, il ricorrente reputa che la norma sia posta a tutela della salute, ma osserva che essa investe altresì la tutela dell'ambiente, di competenza statale in base all'art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost. La disciplina statale che qui verrebbe in rilievo sarebbe il d.lgs. n. 230 del 1995, che ha dato attuazione a diverse direttive comunitarie, applicabili a tutti i rapporti, anche a quelli che non investono due Stati diversi.

Secondo la difesa erariale, nell'applicazione di norme attuative di disposizioni comunitarie la nozione di ambiente va ricavata dall'ordinamento comunitario, e nella specie dall'art. 174 del trattato CE, che ha come obiettivo di assicurare un ambiente salubre: dunque, per quanto riguarda le materie radioattive la disciplina dell'ambiente comprenderebbe anche quella della salute ricadendosi perciò nell'ambito della legislazione esclusiva dello Stato. Soltanto se la legge statale avesse attuato non correttamente la normativa comunitaria, la legge regionale potrebbe derogare alla nozione di ambiente discendente da essa, ed in questo caso sorgerebbe una questione sulla portata della normativa comunitaria di competenza della Corte di giustizia.

Alla medesima conclusione si perverrebbe anche lasciando la prospettiva comunitaria e guardando alla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 407 e n. 536 del 2002). Il d.lgs. n. 230 del 2005 ha fissato gli *standard* di tutela; esso ha disciplinato il trasporto di materie radioattive (art. 21) ed ha confermato le disposizioni della legge 31 dicembre 1962, n. 1860, che all'art. 5 richiede un'apposita autorizzazione ministeriale nella quale possono essere stabilite particolari prescrizioni definite dall'ANPA, valide per l'intero viaggio e da attuare sui territori di tutte le Regioni interessate. Pertanto, "il divieto di transito nell'ambito di una Regione,

incidendo sui rischi connessi al viaggio", può rendere non più adeguate le prescrizioni imposte, pregiudicando le possibilità di prevenzione e di controllo dello Stato". Un trasporto di materie radioattive che interessi territori di più Regioni non può non essere disciplinato dallo Stato, che solo può provvedere con effetti ultraregionali e può coordinare gli interessi dei vari enti interessati. E se l'organo amministrativo deve essere statale in base all'art. 118, primo comma, Cost., allora anche la fonte legislativa non potrebbe che essere tale. Si aggiunga inoltre che se tutte le Regioni adottassero una simile disciplina, come del resto ha già fatto la Regione Sardegna, le materie radioattive non potrebbero uscire dalla Regione in cui sono prodotte.

Sotto il profilo della violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., la difesa erariale osserva che valutando la legge impugnata dal punto di vista della tutela della salute essa contrasterebbe con i principi fondamentali contenuti nel d.lgs. n. 230 del 1995, tra i quali in particolare il regime dell'autorizzazione con prescrizioni (art. 21) cui la legge regionale, imponendo il divieto di transito, non si atterrebbe.

Quanto alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., il ricorrente propone le medesime censure già ricordate sopra (relative al giudizio promosso nei confronti della legge sarda), chiarendo che sebbene l'art. 30 del trattato CE consenta divieti e restrizioni al transito di merci per ragioni di ordine pubblico, pubblica sicurezza e tutela della salute, tuttavia la giurisprudenza comunitaria costante ritiene che tali limitazioni debbono essere proporzionate ed indispensabili per la tutela dell'interesse rilevante, come non sarebbe invece nel caso di specie. La tutela della salute si sarebbe realizzata, infatti, attraverso misure che investono tutte le materie radioattive, anche quelle prodotte all'interno della Regione. Ad avviso della difesa erariale, la legge regionale sembra piuttosto voler evitare oneri di controllo e di intervento in caso di incidenti, ma, sempre secondo la giurisprudenza comunitaria, tale obiettivo non sarebbe sufficiente a giustificare la preclusione del transito.

In conclusione, l'Avvocatura chiede la dichiarazione di incostituzionalità di tutta la legge regionale censurata considerato che "dalla illegittimità costituzionale dell'art. 1 deriva quella dell'art. 2".

4. Si è costituita la Regione Basilicata, chiedendo che il ricorso sia rigettato per l'inammissibilità ed infondatezza delle censure prospettate.

Quanto alla lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ambiente ex art. 117, comma secondo, lettera *s*, Cost., la difesa regionale sostiene che, come emerge dalla relazione al disegno di legge della Giunta Regionale, le norme sono state dettate "per finalità afferenti alla tutela della salute pubblica e nell'esercizio delle competenze della protezione civile e governo del territorio" e per contrastare "la 'concreta possibilità' *ex* D.L. n. 314 del 2003 che il territorio regionale fosse oggetto, 'inaudita altera parte', dell'intervento statale, legislativo prima ed amministrativo poi, diretto all'elezione del territorio di Basilicata quale deposito nazionale delle scorie radioattive". Pertanto non sussisterebbe alcuna invasione della competenza esclusiva statale in materia di ambiente, tanto più che da tale attribuzione non potrebbe farsi discendere una compressione del potere delle Regioni di legiferare in altri settori, tanto in via concorrente che residuale, salvo che il legislatore statale dichiari quale interesse unitario intenda tutelare attraverso l'esercizio di una competenza che incide anche su quelle regionali. Nella normativa richiamata dal Presidente del Consiglio dei Ministri non si troverebbero "ragioni giustificatrici che possano risolversi in termini di limitazioni al potere legislativo regionale riferentesi alle materie di legislazione concorrente, atteso peraltro l'inconfutabile dato storico della sua emanazione antecedente alla riformulazione del titolo V della Costituzione e l'assoluta mancanza di una preordinazione alla tutela ambientale".

Infondato e pretestuoso sarebbe, sempre secondo la difesa regionale, l'assunto che la legge regionale abbia violato le norme del d.lgs. n. 230 del 1995 recanti *standard* minimi di tutela della salute. Tali norme, infatti, "per essere considerate inderogabili e non suscettibili di modificazione da parte regionale dovrebbero essere previste per garantire l'attuazione della tutela ambientale"; tuttavia questa connessione "non si evince dalla normativa richiamata, art. 21 D.lgs. 230 del 1995 e art. 5 L. 1860/1962, quest'ultima sull'impiego dell'energia nucleare". "La normativa richiamata è invero passibile di essere derogata con la previsione da parte del legislatore regionale di limiti più rigorosi rispetto a quelli individuati in via generale dallo Stato", e tanto conformemente a quanto sancito dalla Corte nella sent. n. 307/2003. Sia il diritto comunitario che la giurisprudenza costituzionale consentirebbero di apportare

deroghe alla disciplina comune con effetti di maggior protezione dei valori tutelati (si citano in proposito le sentenze n. 382 del 1999 e n. 407 del 2002). Da ciò conseguirebbe che la normativa regionale censurata, "in quanto finalisticamente preordinata alla tutela della salute, e dettata anche per la protezione civile e governo del territorio, legittimamente può derogare alle previsioni *ex* D.lgs. 230/1995, come pure alla normativa comunitaria, che tanto consente". Inoltre "la preclusione non è assoluta, ma soffre di un esteso numero di eccezioni talché la stessa normativa non può considerarsi un divieto assoluto all'ingresso di materiale nucleare sul territorio di Basilicata".

5.– Con ricorso notificato il 6 febbraio 2004 e depositato il 12 febbraio 2004 (r.ric. n. 19 del 2004) il Presidente del Consiglio dei ministri per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato ha impugnato in via principale la legge della Regione Calabria 5 dicembre 2003, n. 26 (*Dichiarazione della Calabria denuclearizzata. Misure di prevenzione dall'inquinamento proveniente da materiale radioattivo. Monitoraggio e salvaguardia ambientale e salute dei cittadini*), che all'art. 1 ha dichiarato il territorio regionale "denuclearizzato e precluso al transito ed alla presenza, anche transitoria, di materiali nucleari non prodotti nel territorio regionale" sulla base delle competenze regionali "in materia di urbanistica ed ambiente, nonché delle attribuzioni in via concorrente in materia di salute pubblica, protezione civile e governo del territorio".

Quanto alla individuazione della materia pertinente, il ricorrente sostiene anzitutto che se il legislatore regionale ha inteso provvedere in materia di ambiente, riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost. alla competenza esclusiva statale, allora la disciplina censurata dovrebbe essere solo per questo dichiarata costituzionalmente illegittima. Sicuramente estranee all'oggetto della legge regionale, che riguarda beni mobili, sarebbero invece, sempre secondo la difesa erariale, la tutela del territorio e l'urbanistica, materie che verrebbero interessate soltanto qualora fossero disciplinati "criteri di localizzazione degli impianti di conservazione dei materiali nucleari o delle discariche dei rifiuti". Neppure pertinente sarebbe il riferimento alla protezione civile, dato che i materiali nucleari provocano problemi di tal genere non di per sé ma soltanto qualora si verifichino eventi eccezionali nella loro gestione. Dunque la competenza legislativa regionale potrebbe fondarsi solo sulla tutela della salute.

Da questo punto in poi l'Avvocatura ripete argomentazioni identiche a quelle ricordate in riferimento al ricorso iscritto al reg. ric. n. 7 del 2004 e conclude chiedendo che tutta la legge della Regione Calabria sia dichiarata costituzionalmente illegittima, considerato che le altre disposizioni in essa contenute svolgono una funzione strumentale rispetto all'art. 1.

6.– Si è costituita in giudizio la Regione Calabria, chiedendo che il ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri venga respinto e la questione di costituzionalità della legge della Regione Calabria sia dichiarata infondata.

La difesa regionale muove dall'assunto, fondato sulla medesima giurisprudenza costituzionale richiamata dall'Avvocatura, che le Regioni siano titolari di competenze concorrenti finalizzate ad assicurare la tutela ambientale, e che tale titolarità non possa ritenersi preclusa o impedita dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost. Una simile violazione potrebbe configurarsi soltanto nel caso di contrasto con gli *standard* minimi eventualmente fissati dalle leggi dello Stato.

Quanto alla presunta violazione dell'art. 117, primo comma, la difesa della Regione ritiene che il d.lgs. n. 230 del 1995 non contenga "alcun principio comunitario fondamentale che sarebbe violato dalla legge regionale" e che le direttive comunitarie, cui tale decreto legislativo dà attuazione, siano finalizzate a tutelare la salute dei cittadini. La normativa regionale non imporrebbe divieti indiscriminati e permanenti relativi ai materiali radioattivi, trattandosi "di norme dall'evidente contenuto programmatorio", che impegnano la Regione "a pervenire all'adozione di ulteriori misure legislative ed amministrative una volta acquisita (…) la necessaria conoscenza della situazione complessiva relativa alla presenza di rifiuti radioattivi nel territorio regionale". Essa pertanto non introdurrebbe "deroghe peggiorative delle misure e degli *standard* di sicurezza già fissati con legge dallo Stato", e ciò anche se si ritenesse, come fa l'Avvocatura, che il d.lgs. n. 230 del 1995 detti la disciplina completa della materia. Tale compiuta disciplina si risolverebbe, secondo l'impostazione seguita nel ricorso, "in una sorta di imposizione di una speciale 'servitù di passaggio' del materiale radioattivo di cui sarebbe titolare lo Stato ed il cui 'fondo servente' sarebbe costituito dal territorio regionale": una tale

configurazione sarebbe da escludere perché la potestà regionale incontrerebbe il solo limite degli standard minimi di tutela eventualmente fissati dallo Stato.

In conclusione, la difesa regionale ritiene che nella complessa materia di cui si tratta non possa affermarsi una "'primazia' ovvero una potestà esclusiva dello Stato che scaturirebbe dalla disciplina contenuta nel D.lgs. n. 230 del 1995" dato che lo stesso decreto attribuirebbe alle Regioni la potestà di disciplinare, anche con leggi proprie, "aspetti non secondari della materia dei materiali radioattivi" (v. artt. 10-*sexies*, lettera *b*), 28, comma 1, 29, comma 2, 30, comma 2, 33, comma 1, 34, comma 2, 104, comma 2).

7.– Con ricorso notificato il 9 marzo 2004 e depositato il 17 marzo 2004 (r.ric. n. 40 del 2004) il Presidente della Giunta della Regione Basilicata ha impugnato in via principale il decreto-legge 14 novembre 2003, n. 314 (*Disposizioni urgenti per la raccolta, lo smaltimento e lo stoccaggio, in condizioni di massima sicurezza dei rifiuti radioattivi*), e la legge di conversione 24 dicembre 2003, n. 368, chiedendo anche che la Corte "valuti l'ipotesi" di sospendere l'efficacia della normativa censurata *ex* art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

La Regione ricorrente anzitutto descrive la normativa censurata nella sua evoluzione, sottolineando 'il grande clamore' suscitato dal decreto impugnato per il suo contenuto, e cioè la prevista realizzazione entro il 31 dicembre del 2008 di un Deposito nazionale dei rifiuti radioattivi nel territorio del comune di Scanzano Jonico in Provincia di Matera, e per le modalità di assunzione, e cioè un provvedimento d'urgenza (anticipatorio della delega a legiferare contenuta nell'art. 30 del disegno di legge del Governo diretto al riordino del settore energetico). A seguito di un emendamento presentato dal Governo presso l'VIII^ Commissione della Camera, nella legge di conversione è stata espunta la individuazione del Comune di Scanzano Jonico e si è previsto che il sito ove ubicare il deposito venga individuato entro un anno dall'entrata in vigore della stessa. L'individuazione dovrà avvenire con atto del Commissario straordinario al termine di una attività concertativa che richiede di sentire la Commissione tecnico-scientifica di cui all'art. 2 del d.l. n. 314 del 2003 e la previa intesa in sede di Conferenza unificata ex art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997. Qualora l'intesa non sia raggiunta nel termine indicato, spetterà al Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, individuare il luogo ove realizzare il Deposito nazionale dei rifiuti radioattivi (art. 1, comma 1). La realizzazione e la gestione definitiva in concessione dello stesso è affidata alla s.p.a. SOGIN e, per assicurare l'attuazione degli interventi, il Presidente del Consiglio dei ministri nomina un Commissario straordinario con poteri in deroga alla normativa vigente, abilitato ad adottare tutti i provvedimenti necessari alla progettazione, istruttoria e realizzazione del Deposito anche in sostituzione dei soggetti competenti, ad eccezione degli atti di competenza del Ministero dell'ambiente e del territorio, relativamente alla valutazione di impatto ambientale, e dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (art. 2). Il decreto, come convertito, disciplina poi l'allocazione dei rifiuti radioattivi (art. 3), la determinazione di misure compensative in favore degli enti territoriali interessati e di misure d'informazione sulla gestione in sicurezza dei rifiuti radioattivi (art. 4), la copertura finanziaria e l'entrata in vigore (artt. 5 e 6).

Con riguardo all'intero testo normativo del decreto legge n. 314, convertito, con modificazioni, nella legge n. 368 del 2003, la ricorrente lamenta anzitutto la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. e dell'art. 117, terzo comma, Cost.: l'insussistenza dei presupposti della decretazione d'urgenza avrebbe leso la competenza legislativa concorrente della Regione in materia di tutela della salute, governo del territorio e protezione civile. Ciò risulterebbe dal preambolo dello stesso provvedimento legislativo, che afferma la necessità ed urgenza di dare immediata sistemazione in sicurezza dei rifiuti radioattivi, mentre nel secondo comma dell'art. 1 prevede che il Deposito sia completato molto dopo l'entrata in vigore del decreto (15 novembre 2003), e cioè entro il 31 dicembre 2008. Altrettanto insufficienti sarebbero le motivazioni contenute nella relazione del d.d.l. di conversione che, considerato il contesto di crisi internazionale, giustificano l'intervento sulla base, tra l'altro, del rischio di atti terroristici, e ciò in contrasto con l'impegno, derivante dall'appartenenza all'Unione Europea, di dotarsi di un deposito ingegneristico entro il 2013 e di uno geologico entro il 2018. Neppure si potrebbe addurre a giustificazione l'inerzia del Parlamento, considerato che alle Camere era in discussione proprio il conferimento di una delega al Governo in materia, delega che oltre a fissare le modalità di esercizio della stessa, prevedeva la partecipazione degli enti territoriali interessati alla individuazione del sito. Ancora, l'insussistenza dei presupposti di necessità e di

urgenza sarebbe dimostrata dalla non immediata applicabilità delle norme censurate. Il Governo infine si sarebbe dovuto limitare ad individuare gli *standard* minimi in base ai quali le Regioni avrebbero potuto legiferare in via ulteriore.

La ricorrente dubita della legittimità costituzionale della normativa statale in riferimento ai principi di sussidiarietà, ragionevolezza, leale collaborazione e previa intesa tra Stato e Regioni (come affermato nella sentenza n. 303 del 2003). E' ben vero che il legislatore statale giustifica l'adozione della disciplina censurata sulla base di esigenze di tutela dell'ambiente – 'materia trasversale' di competenza legislativa esclusiva dello Stato – ma ciò non escluderebbe, anzi richiederebbe, il riconoscimento in capo agli altri enti territoriali delle correlative funzioni amministrative. Nel caso di specie, dunque, trattandosi di un'opera di interesse nazionale, ritenuta indifferibile ed urgente, le funzioni amministrative ad essa sottese apparterrebbero agli enti territoriali "investiti, interessati, vincolati da quell'opera". Lo Stato, per appropriarsi di tali funzioni amministrative "dovrebbe preliminarmente consumare una fase interlocutoria di previa intesa con gli enti territoriali da articolarsi diversamente a seconda della fase di attuazione dell'iniziativa in cui si verte. Una prima fase coinvolgente tutte le regioni per procedere all'individuazione del territorio ove ubicare il deposito ed una o più fasi successive intercorrenti con l'ente regione, il cui territorio fosse stato individuato come area utile per posizionare l'opera di che trattasi". La difesa regionale reputa insoddisfacente sotto questo aspetto la previsione contenuta nell'art. 1, comma 1, e ritiene che lo Stato abbia avocato a sé illegittimamente ogni funzione. La normativa censurata lederebbe anche i principi di leale collaborazione e di ragionevolezza, in quanto sacrificherebbe i diritti costituzionalmente protetti dagli artt. 9 e 32 Cost. delle popolazioni del territorio su cui verrà ubicato il Deposito, per la insufficiente o mancata partecipazione degli enti territoriali ai processi decisionali ed alle fasi amministrative. Con riferimento poi all'esercizio da parte dello Stato di poteri sostitutivi, mancherebbe, inoltre, nella disciplina impugnata ogni previsione che subordini tale intervento ad un espresso atto di diniego proveniente dall'ente regionale.

In conclusione, il Presidente della Giunta della Regione Basilicata chiede alla Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale del decreto-legge e della legge di conversione, instando preliminarmente perché la Corte valuti l'ipotesi di sospendere l'efficacia della normativa impugnata ex art. 35 della l. n. 87 del 1953, ricorrendo un pregiudizio grave ed irreparabile per i cittadini.

8.– Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri per il tramite dell'Avvocatura dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o respinto perché infondato.

Secondo la difesa erariale il primo motivo di ricorso sarebbe inammissibile e la questione si sposterebbe sul secondo, in considerazione della univoca giurisprudenza costituzionale che consente alle Regioni di contestare l'esistenza dei presupposti costituzionali degli atti aventi forza di legge soltanto qualora la violazione sia idonea a vulnerare le attribuzioni costituzionali delle Regioni (v. da ultimo la sentenza n. 6 del 2004). Il motivo sarebbe comunque infondato, in quanto, sotto questo profilo la normativa statale potrebbe essere censurata soltanto nel caso di "evidente mancanza" dei presupposti di necessità ed urgenza. La presenza sull'intero territorio nazionale di rifiuti radioattivi conservati in condizioni non in grado di garantire né l'ambiente né la salute dei cittadini, la necessità di predisporre un deposito unico nazionale dove essi vengano concentrati sotto la responsabilità di un solo organo, ed i pericoli aggravati dalla situazione internazionale escludono in ogni caso che possa ritenersi *evidente* la mancanza delle condizioni di cui all'art. 77 Cost. Nessun rilievo può attribuirsi al fatto che gli effetti del decreto-legge non possano realizzarsi immediatamente, per i tempi richiesti al fine della costruzione del deposito nazionale. Sugli effetti sananti della legge di conversione, la difesa erariale non reputa necessario soffermarsi per la infondatezza delle tesi avversarie.

L'Avvocatura reputa inammissibile, in quanto non tempestivo, il ricorso (notificato il 9 marzo 2004) in quanto proposto nei confronti del decreto-legge (pubblicato il 18 novembre 2003) ma pure in quanto proposto nei confronti delle modifiche introdotte con la legge di conversione, aventi una funzione puramente strumentale e di completamento della disciplina contenuta nel decreto legge. Sarebbe irragionevole ammettere il sindacato su tali ultime norme, una volta che le norme portate dal decreto legge si sono consolidate.

Anche in ordine alla presunta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. il ricorso sarebbe inammissibile per non aver la Regione individuato le singole norme non recanti principi fondamentali. La *trasversalità* della materia ambiente, pur attribuita alla competenza esclusiva dello Stato, può ben giustificare la sovrapposizione di una eventuale normativa legislativa regionale in materia di sua competenza, concorrente o esclusiva, e tuttavia non può comportare la illegittimità costituzionale della legislazione statale.

Quanto alla previsione del deposito, la difesa erariale esclude la competenza a provvedere rivendicata dalla Regione, adducendo che la medesima competenza dovrebbe riconoscersi in capo a tutte le Regioni, con la conseguente possibilità di avere tanti depositi regionali o di non averne alcuno, considerato che le leggi regionali non produrrebbero effetti al di là del territorio della Regione che le ha poste. L'individuazione del luogo più adatto per l'unico deposito sul territorio nazionale non può essere fatta da una singola Regione, per la limitazione delle sue competenze, né vi sarebbe "il mezzo procedimentale per una valutazione consensuale di tutte".

L'Avvocatura dello Stato sostiene che, in applicazione dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza, la competenza legislativa in materia non può che essere rimessa allo Stato, il solo in grado di assicurarne l'esercizio unitario, compiendo una valutazione dell'intero territorio nazionale con criteri uniformi (si richiamano sul punto le sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003).

Quanto alla contestazione delle funzioni amministrative statali conseguenti, in virtù del superamento del principio del parallelismo, la difesa erariale reputa che sarebbe stato contraddittorio attribuirle alle Regioni o agli enti minori, avendo questi competenze limitate ai territori rispettivi. Così anche la individuazione degli organi statali competenti non poteva che spettare allo Stato, senza coinvolgimenti regionali, poiché le Regioni non avrebbero interessi costituzionalmente garantiti rispetto alla organizzazione amministrativa dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera *g*, Cost.). Trattandosi di un'opera di sua proprietà e fatta a sue spese non poteva essere che lo Stato a gestire tutte le operazioni, dalla individuazione del luogo alla esecuzione dei lavori. Gli interessi delle Regioni, ad avviso dell'Avvocatura, sarebbero tutelati adeguatamente attraverso la previsione dell'intesa con la Conferenza unificata, unico organo che può essere coinvolto, tenuto conto che le Regioni sono interessate in posizioni contrapposte. Singolare sarebbe, inoltre, la tesi della ricorrente secondo la quale, in mancanza del consenso delle Regioni, il procedimento si sarebbe dovuto interrompere. La difesa erariale ricorda come la indifferibilità dell'intervento sia stata provocata proprio dal dissenso delle Regioni.

Un ultimo rilievo investe la rivendicazione della Regione di funzioni amministrative in capo agli enti territoriali minori, nel senso che, una volta individuato il sito, le competenze avrebbero dovuto essere attribuite al Comune nel cui territorio il sito si trova. Anzitutto, rileva la difesa erariale, l'art. 127, secondo comma, Cost. consentirebbe alla Regione di promuovere la questione di costituzionalità soltanto quando una legge dello Stato leda la sua sfera di competenza; ed in secondo luogo, la legge censurata non avrebbe trascurato le eventuali implicazioni territoriali: sia prevedendo misure di compensazione territoriale (art. 4), sia stabilendo che, alla data della messa in esercizio del Deposito nazionale, le misure vengano trasferite al territorio che ospita il Deposito, proporzionalmente alla allocazione dei rifiuti radioattivi.

9.– Nel giudizio promosso nei confronti della legge sarda (r. ric. n. 67 del 2003), ha depositato memoria il Presidente del Consiglio dei ministri, illustrando i motivi del ricorso.

Premesso che alla luce della normativa comunitaria i materiali nucleari, anche sotto forma di rifiuti, costituiscono merci, si sottolinea anzitutto l'illegittimità di ogni disposizione che ne limiti la circolazione.

Il ricorrente nega poi che l'art. 3, lettera f), dello statuto attribuisca alla Regione Sardegna potestà in materia ambientale, ritiene estranei alla materia disciplinata dalla legge impugnata il governo del territorio e la protezione civile, mentre, in ordine alla tutela della salute, osserva come, secondo l'art. 174 del trattato CE, la protezione della salute costituisca uno degli obbiettivi della politica ambientale, sicché, se la legge statale – il d.lgs. n. 230 del 1995, che reca la disciplina, attuativa della normativa comunitaria, del trasporto di materie radioattive - ha correttamente attuato le direttive comunitarie, la protezione della salute umana, nei limiti in cui è compresa nella disciplina dell'ambiente secondo la nozione comunitaria, rientrerebbe nella legislazione esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost., e la Regione non potrebbe derogarvi (viene richiamata la sentenza n. 536 del 2002).

La legge impugnata, quindi, per quanto attiene alla tutela della salute è illegittima sotto un duplice profilo: per aver inciso su una normativa comunitaria in materia di ambiente, la cui attuazione rientra nella legislazione esclusiva dello Stato, e per non essersi attenuta ai principi fondamentali che, in mancanza di una formulazione espressa, vanno desunti dalla legislazione preesistente. Quest'ultima fissa gli *standard* di tutela anche per il trasporto di materiale radioattivo, il quale, ove interessi i territori di più Regioni, non può essere disciplinato che da una fonte capace di produrre effetti giuridici al di là dei singoli territori; esso non può essere lasciato all'iniziativa dei singoli soggetti interessati, richiedendo l'intervento preventivo di un organo amministrativo capace di stabilire la prescrizioni particolari necessarie per prevenire i pericoli, organo che, in base ai criteri enunciati dall'art. 118, primo comma, Cost., non può che essere statale, come la fonte legislativa che lo prevede.

9.1.– Nel medesimo giudizio, ha depositato memoria la Regione Sardegna, che, insistendo per l'infondatezza delle questioni sollevate, anzitutto afferma, sulla scorta di giurisprudenza di questa Corte, l'esistenza di una competenza regionale in materia ambientale, individuata nella cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, il che ricorrerebbe nel caso della legge impugnata, la cui finalità diretta concretamente perseguita è la tutela della salute degli abitanti del territorio regionale.

Quanto alla tutela della salute, in assenza di finalità di rango costituzionale in grado di contrapporsi efficacemente, nel caso di specie, al bene primario della salute (sono richiamate le sentenze n. 193 del 1997 e n. 399 del 1996), l'intervento regionale sarebbe rispondente ad una logica di corretto bilanciamento tra gli interessi coinvolti. Alla restrizione all'ingresso di materiali nucleari disposta dalla legge sarda, infatti, non si contrapporrebbe alcuna esigenza unitaria di carattere nazionale in grado di impedire al legislatore regionale di fissare *standard* di tutela più elevati rispetto a quelli fissati dalla legislazione statale e da quella comunitaria, anche in applicazione dei principi comunitari di prevenzione e di precauzione in materia ambientale (vengono richiamate le sentenze n. 382 del 1999 e n. 407 del 2002, in ordine alla possibilità per le Regioni di modificare in senso più restrittivo i valori-soglia fissati in sede statale).

10.– Nel giudizio promosso nei confronti della legge lucana (r. ric. n. 7 del 2004), ha depositato memoria il Presidente del Consiglio dei ministri, sviluppando argomenti analoghi a quelli svolti nella memoria relativa al giudizio che precede (r. ric. n. 67 del 2003).

11.– Anche nel giudizio promosso nei confronti della legge della Regione Calabria (r. ric. n. 19 del 2004), ha depositato memoria il Presidente del Consiglio dei ministri, sviluppando argomenti analoghi a quelli svolti nella memoria relativa al giudizio rubricato al r.ric. n. 67 del 2003.

12.– In prossimità dell'udienza pubblica, nel giudizio promosso dalla Regione Basilicata (r.ric. n. 40 del 2004) ha depositato memoria il Presidente del Consiglio dei ministri, insistendo per l'inammissibilità del ricorso, soprattutto per il suo tenore generale, perché privo di indicazione delle specifiche norme censurate – il che non consentirebbe ad esso resistente che di svolgere difese generiche –, ovvero per la sua infondatezza.

In ordine alla lamentata violazione delle competenze amministrative, cui l'esecuzione dell'opera darebbe luogo, si osserva che alla realizzazione del deposito, "opera di difesa nazionale di proprietà dello Stato", è estranea la potestà programmatoria degli enti locali; e che, peraltro, rientrando la programmazione urbanistica nei poteri dei Comuni, la Regione non sarebbe legittimata ai sensi dell'art. 127 Cost. a rivendicarli, quando non sia investita la sua sfera di competenza.

A radicare la potestà legislativa dello Stato in base all'art. 117, secondo comma, Cost., prosegue la difesa erariale, è sufficiente la connessione fra radioattività ed ambiente, sicché non può negarsi la possibilità per lo Stato di predisporre direttamente, con un'opera di sua proprietà e quindi costruita a sue spese, un luogo di stoccaggio di massima sicurezza dei rifiuti. Ciò sarebbe conforme al principio di adeguatezza richiamato dall'art. 118 Cost. La scelta del sito, mettendo le Regioni in una situazione di conflitto, non potrebbe che essere portata al livello più alto, che è quello dello Stato, secondo il principio di sussidiarietà, anch'esso fissato dall'art. 118 Cost. Le funzioni amministrative corrispondenti non potevano, di conseguenza, che essere dello Stato, con la possibilità, per le

Regioni, di far valere il proprio punto di vista in sede di Conferenza unificata, ma con l'attribuzione al Presidente del Consiglio della competenza a provvedere in caso di mancato raggiungimento dell'intesa.

Trattandosi di opera di difesa nazionale e di proprietà dello Stato, la potestà legislativa di quest'ultimo si fonderebbe anche sull'art. 117, secondo comma, Cost., lettere *d* e *g*, poiché rientra nella organizzazione amministrativa non solo la predisposizione delle risorse umane, ma anche di quelle materiali.

Considerato in diritto

1.– Il Governo impugna tre leggi regionali, rispettivamente delle Regioni Sardegna (r.ric. n. 67 del 2003), Basilicata (r.ric. n. 7 del 2004) e Calabria (r.ric. n. 19 del 2004), aventi in comune fra loro l'oggetto, consistente essenzialmente nella dichiarazione del territorio regionale come territorio "denuclearizzato" e precluso al transito e alla presenza di materiali nucleari provenienti da altri territori.

A sua volta la Regione Basilicata impugna (r.ric. n. 40 del 2004) il decreto legge 14 novembre 2003, n. 314 (Disposizioni urgenti per la raccolta, lo smaltimento e lo stoccaggio, in condizioni di massima sicurezza dei rifiuti radioattivi), e la relativa legge di conversione 24 dicembre 2003, n. 368, il cui oggetto riguarda principalmente la previsione di un Deposito nazionale dei rifiuti radioattivi e le competenze e le procedure per la sua realizzazione.

2.– Data la connessione oggettiva, i giudizi possono essere riuniti per essere decisi con unica pronunzia.

3.– La legge della Regione Sardegna 3 luglio 2003, n. 8 (Dichiarazione della Sardegna territorio denuclearizzato) si compone di 4 articoli. L'art. 1 sancisce al comma 1 che «la Regione autonoma della Sardegna, sulla base dei principi costituzionali e delle competenze esclusive in materia di urbanistica ed ambiente attribuite dall'articolo 3, lettera *f*, dello statuto speciale, interpretate dall'articolo 58 del d.P.R. n. 348 del 1979 e dall'articolo 80 del d.P.R. n. 616 del 1977, nonché delle attribuzioni in via concorrente in materia di salute pubblica, protezione civile e governo del territorio di cui al terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, dichiara il territorio regionale della Sardegna denuclearizzato e precluso al transito ed alla presenza, anche transitoria, di materiali nucleari non prodotti nel territorio regionale».

Il comma 2 stabilisce che «sono esclusi dal divieto di cui al comma 1 i materiali necessari per scopi sanitari, per il supporto della sicurezza, del controllo e della produzione industriale e per la ricerca scientifica».

L'art. 2 prevede la nomina di una Commissione di inchiesta con compiti di verifica della eventuale presenza di materiali radioattivi e dello stato di avanzamento degli studi in vista delle localizzazioni di depositi di detti materiali nel territorio regionale (comma 1), e dispone che successivamente il Presidente della Regione, su parere vincolante del Consiglio approvato a maggioranza di due terzi dei consiglieri, «esprime la definitiva posizione della Regione sia sull'utilizzo ed il deposito nel territorio regionale di sostanze radioattive o scorie e rifiuti di sostanze radioattive, sia anche sullo stoccaggio in Sardegna di rifiuti pericolosi o dannosi non prodotti nel territorio regionale» (comma 2), mentre «ove necessario il Consiglio regionale promuove l'adozione di apposite norme di attuazione statutarie, che regolino i controlli e le azioni amministrative necessarie per l'effettiva denuclearizzazione del proprio territorio».

L'art. 3 prevede *Misure urgenti di vigilanza e controllo* curate dalle strutture regionali preposte alla vigilanza ambientale e sanitaria; l'art. 4 disciplina l'entrata in vigore della legge.

Il ricorrente censura l'intera legge in quanto interferirebbe con la materia dell'ambiente, riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, non potrebbe trovare base nelle competenze regionali in materia di urbanistica, governo del territorio e protezione civile, e in quanto, con riferimento alla competenza regionale concorrente in materia di tutela della salute, non si sarebbe attenuta ai principi fondamentali desumibili dalla legislazione statale preesistente, secondo i quali «restrizioni generalizzate alle attività economiche, non legate a situazioni particolari di ambiente o di operatore», andrebbero fondate su dati scientifici attendibili e non su valutazioni genericamente prudenziali.

La legge impugnata violerebbe altresì l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in quanto contrasterebbe con la disciplina attuativa di direttive comunitarie recata dal d.lgs. n. 230 del 1995, che sarebbe fonte della "disciplina integrale della materia". Inoltre, precludendo la circolazione dei rifiuti radioattivi sul territorio regionale, la legge violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *e,* della Costituzione (che riserva allo Stato la competenza in materia di tutela della concorrenza), perché interferirebbe nel mercato dei materiali nucleari, anch'essi soggetti alla disciplina della concorrenza.

Dalla incostituzionalità dell'art. 1 discenderebbe come conseguenza necessaria quella degli articoli 2 e 3 della legge, destinati ad operare sul presupposto della efficacia dell'art. 1 medesimo.

4.– La questione è fondata.

Un intervento legislativo della portata di quello posto in essere dalla Regione Sardegna con la legge impugnata non trova fondamento in alcuna delle competenze attribuite alla Regione medesima dallo statuto speciale e dalla Costituzione.

In particolare, 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 fondamentali di riforma economico-sociale e degli obblighi internazionali e comunitari (a cui si può ricondurre almeno in parte la disciplina del d.lgs. 17 marzo 1995, n. 230, recante "Attuazione delle direttive 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 92/3/Euratom e 96/29/Euratom in materia di radiazioni ionizzanti", la quale infatti trova applicazione anche nei confronti delle Regioni speciali, come risulta da alcune delle sue disposizioni in materia di rifiuti radioattivi, quali ad esempio gli artt. 29, comma 2, 30, comma 2, 33, comma 1).

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.

E', in ogni caso, decisivo osservare che alle Regioni, sia ad autonomia ordinaria sia ad autonomia speciale, è sempre interdetto adottare misure di ogni genere capaci di ostacolare "in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni" (art. 120, primo comma, Cost., pur non espressamente invocato dal ricorrente): e una normativa, come quella impugnata, che preclude il transito e la presenza, anche provvisoria, di materiali nucleari provenienti da altri territori è precisamente una misura fra quelle che alle Regioni sono vietate dalla Costituzione.

In fatto, poi, è ben noto che il problema dello smaltimento dei rifiuti pericolosi – e quelli radioattivi lo sono – di origine industriale non può essere risolto sulla base di un criterio di "autosufficienza" delle singole Regioni (cfr. sentenze n. 281 del 2000, n. 335 del 2001, n. 505 del 2002), poiché occorre tener conto della eventuale irregolare distribuzione nel territorio delle attività che producono tali rifiuti, nonché, nel caso dello smaltimento dei rifiuti radioattivi, della necessità di trovare siti particolarmente idonei per conformazione del terreno e possibilità di collocamento in sicurezza dei rifiuti medesimi. La comprensibile spinta, spesso presente a livello locale, ad ostacolare insediamenti che gravino il rispettivo territorio degli oneri connessi (secondo il noto detto "*not in my backyard*"), non può tradursi in un impedimento insormontabile alla realizzazione di impianti necessari per una corretta gestione del territorio e degli insediamenti al servizio di interessi di rilievo ultraregionale.

5.– Nemmeno varrebbe, a contrastare la fondatezza della censura, il rilievo che il comma 2 dell'art. 1 della legge impugnata esclude dal divieto di transito e di presenza "i materiali necessari per scopi sanitari, per il supporto della sicurezza, del controllo e della produzione industriale e per la ricerca scientifica", né il rilievo del carattere in qualche modo transitorio della disciplina, in attesa che, ai sensi dell'art. 2, comma 2, della stessa legge, la Regione adotti la propria "definitiva posizione" sull'utilizzo ed il deposito nel territorio regionale di sostanze radioattive o di rifiuti radioattivi.

Quanto al primo rilievo, basta infatti osservare che queste esenzioni non riguardano il caso dello smaltimento di rifiuti radioattivi, che è, notoriamente, il problema che fa sorgere le maggiori difficoltà in termini di individuazione dei siti idonei.

Quanto alla transitorietà della disciplina, essa, anche se sussistesse (ma l'art. 1 non si esprime in questi termini), non varrebbe a giustificarla sul piano costituzionale, una volta che si riscontri, come si è fatto, che essa eccede dalla competenza della Regione e vîola limiti a questa imposti dalla Costituzione.

L'art. 1 della legge regionale è dunque costituzionalmente illegittimo. Lo sono egualmente, per la loro stretta connessione con l'art. 1, le altre disposizioni della legge: l'art. 2, infatti, presuppone la possibilità per la Regione di decidere autonomamente sullo stoccaggio in Sardegna di rifiuti pericolosi prodotti fuori del territorio regionale, e l'art. 3 si riferisce espressamente a misure dirette ad impedire "l'immissione di nuove ed ulteriori consistenze" di materiali nucleari nel medesimo territorio della Regione.

6.– La legge regionale della Basilicata 21 novembre 2003, n. 31 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 31 agosto 1995, n. 59), aggiunge, con l'art. 1, un comma 1-*bis* all'art. 1 della legge regionale 31 agosto 1995, n. 59 (Normativa sullo smaltimento dei rifiuti), del seguente tenore: «Il territorio della Regione Basilicata è dichiarato denuclearizzato e precluso al transito e alla presenza, anche transitoria, di materiali nucleari non prodotti nel territorio regionale. Tale preclusione non si applica ai materiali necessari per scopi sanitari e per la ricerca scientifica».

L'art. 2 della legge impugnata, a sua volta, aggiunge alla legge regionale n. 59 del 1995 il seguente art. 4-*bis*: «La Regione, attraverso le proprie strutture preposte alla vigilanza ambientale e sanitaria, ivi comprese l'ARPAB e le Aziende del Servizio sanitario regionale, cura la rilevazione tecnica e strumentale di presenze sul territorio regionale di materiale nucleare e adotta le misure di prevenzione necessarie ai fini di cui al precedente articolo 1, comma 1-*bis*».

Il ricorrente lamenta la violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, la violazione di norme comunitarie e dunque dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, il contrasto con i principi fondamentali ricavabili in materia dal d.lgs. n. 230 del 1995.

7.– La questione è fondata.

Poiché la legge impugnata tende a disciplinare in modo preclusivo di ogni altro intervento la presenza e lo stesso transito, nel territorio regionale, di sostanze radioattive, fra cui i rifiuti radioattivi, è palese la invasione della competenza esclusiva attribuita allo Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*, della Costituzione, nonché la violazione del vincolo generale imposto alle Regioni dall'art. 120, primo comma, Cost. (pur non espressamente invocato dal ricorrente), che vieta ogni misura atta a ostacolare la libera circolazione delle cose e delle persone fra le Regioni.

Né può essere invocato, a difesa della legge, un potere della Regione di intervenire a difesa della salute con misure più rigorose di quelle fissate dallo Stato, poiché, come si è già osservato a proposito dell'analoga legge della Regione Sardegna, la Regione non può in ogni caso adottare misure che pregiudichino, insieme ad altri interessi di rilievo nazionale, lo stesso interesse alla salute in un ambito più vasto, come accadrebbe se si ostacolasse la possibilità di smaltire correttamente i rifiuti radioattivi.

Anche in questo caso, come in quello della Regione Sardegna, e per le stesse ragioni, l'illegittimità della legge non può essere esclusa invocando le esenzioni dal divieto previste dallo stesso comma 1-*bis* introdotto nell'art. 1 della legge regionale n. 59 del 1995.

L'art. 1 della legge impugnata (art. 1, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 59 del 1995) è dunque costituzionalmente illegittimo; e altrettanto è a dirsi, di conseguenza, per l'art. 2 (art. 4-*bis* della legge regionale n. 59 del 1995), che si riferisce a misure "necessarie ai fini" di cui al detto art. 1.

8.– La legge regionale della Calabria 5 dicembre 2003, n. 26 (Dichiarazione della Calabria denuclearizzata. Misure di prevenzione dall'inquinamento proveniente da materiale radioattivo. Monitoraggio e salvaguardia ambientale della salute dei cittadini) si compone di 5 articoli.

L'art. 1 stabilisce che «La Regione Calabria, sulla base dei principi costituzionali e delle competenze in materia di urbanistica ed ambiente, nonché delle attribuzioni in via concorrente in materia di salute pubblica, protezione civile e governo del territorio di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione, dichiara il territorio regionale della Calabria denuclearizzato e precluso al transito ed alla presenza, anche transitoria, di materiali nucleari non prodotti nel territorio regionale».

L'art. 2 dispone la promozione di una «Conferenza per la sicurezza e la cooperazione del Sud» intesa a «rilanciare la denuclearizzazione di territori vocati all'agricoltura e al turismo individuando forme di collaborazione solidaristica tra le popolazioni interessate».

L'art. 3 prevede la nomina di un "Collegio referente" con compiti di verifica, a seguito della cui attività il Presidente della Regione, su parere vincolante del Consiglio regionale sugli esiti dell'inchiesta esprimerà «la definitiva posizione della Regione sull'utilizzo ed il deposito nel territorio regionale di sostanze nucleari o di loro residui» (comma 2); e la adozione di «apposite norme che regolino i controlli e le azioni amministrative necessarie per l'effettiva denuclearizzazione del proprio territorio» (comma 4).

L'art. 5 prevede misure di vigilanza e controllo necessarie per impedire ogni contiguità di materiali nucleari con le popolazioni e le strutture civili «prevenendo l'immissione di nuove consistenze dei medesimi materiali».

L'art. 5 disciplina l'entrata in vigore della legge.

Il ricorrente censura la legge con argomentazioni analoghe a quelle riferite alla legge della Regione Basilicata.

9.– La questione è fondata, per le medesime ragioni e in base ai medesimi argomenti già svolti a proposito della analoga legge della Regione Basilicata, nonché a proposito della legge della Regione Sardegna circa l'asserita non definitività della disciplina adottata.

Anche in questo caso l'illegittimità dell'art. 1 comporta necessariamente la dichiarazione di illegittimità dell'intera legge: infatti l'art. 2 nuovamente si riferisce alla "denuclearizzazione" di territori; l'art. 3 presuppone la possibilità per la Regione di adottare una "definitiva posizione" autonoma sull'utilizzo e sul deposito nel territorio regionale di sostanze nucleari e di loro residui; e l'art. 4 finalizza le misure alla prevenzione dell'ingresso di materiali nucleari nel territorio regionale.

10.– Il decreto legge 14 novembre 2003, n. 314 (Disposizioni urgenti per la raccolta, lo smaltimento e lo stoccaggio, in condizioni di massima sicurezza, dei rifiuti radioattivi), è impugnato dalla Regione Basilicata nel testo risultante dalla legge di conversione 24 dicembre 2003, n. 368.

Esso, a differenza del testo originario del decreto, non individua più nel territorio del Comune di Scanzano Jonico, in Provincia di Matera, il sito per la realizzazione del Deposito nazionale dei rifiuti radioattivi. Si limita invece a prevedere che la sistemazione in sicurezza dei rifiuti radioattivi, degli elementi di combustibile irraggiati e dei materiali nucleari, ivi inclusi quelli rivenienti dalla disattivazione delle centrali elettronucleari e degli impianti di ricerca e di fabbricazione del combustibile, sia effettuata presso il

Deposito nazionale, riservato ai soli rifiuti di III categoria, che costituisce "opera di difesa militare di proprietà dello Stato"; e che il sito sia individuato entro un anno dal Commissario straordinario nominato ai sensi dell'art. 2, sentita l'apposita Commissione tecnico-scientifica, e previa intesa in sede di conferenza unificata Stato-Regioni-autonomie locali, ovvero, in mancanza del raggiungimento dell'intesa entro il termine stabilito, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previa deliberazione del Consiglio dei ministri (art. 1, comma 1).

La realizzazione del Deposito è affidata alla società gestione impianti nucleari (SOGIN s.p.a.: art. 1, comma 2), utilizzando le procedure speciali previste per le opere cosiddette strategiche dalla legge n. 443 del 2001 e dal d.lgs. n. 190 del 2002 (art. 1, comma 3).

La "validazione" del sito è effettuata dal Consiglio dei ministri, sulla base degli studi effettuati dalla apposita Commissione tecnico-scientifica, previo parere dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, del Consiglio nazionale delle ricerche e dall'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente (art. 1, comma 4-*bis*).

L'art. 2 prevede la nomina da parte del Presidente del Consiglio dei ministri di un Commissario straordinario, il quale provvede "in deroga alla normativa vigente" agli adempimenti relativi alla realizzazione del Deposito, fra cui l'approvazione dei progetti (comma 1, lettera *f*), ed è autorizzato ad adottare, con speciali modalità e poteri, anche sostitutivi, tutti i provvedimenti e gli atti di qualsiasi natura necessari alla progettazione, all'istruttoria, all'affidamento e alla realizzazione del Deposito nazionale, fatte salve le sole competenze del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio in materia di valutazione di impatto ambientale e le competenze dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici-APAT (comma 2). E' prevista una speciale Commissione tecnico-scientifica composta da diciannove esperti, di cui quattro nominati dalla Conferenza unificata, espressi due dalle Regioni e due dagli enti locali. Il Presidente della Commissione (a seguito di una successiva modifica introdotta con l'art. 1, comma 106, della legge n. 239 del 2004) è nominato dal Presidente del Consiglio d'intesa con la Conferenza unificata (comma 3).

L'art. 3 prevede la allocazione e gestione in via definitiva dei rifiuti radioattivi di III categoria e del combustibile irraggiato nel Deposito nazionale, e la messa in sicurezza e lo stoccaggio dei rifiuti di I e II categoria in base ad un decreto del Presidente del Consiglio.

L'art. 4 prevede fra l'altro misure compensative a favore dei siti che ospitano impianti nucleari, e successivamente del territorio che ospita il Deposito nazionale.

L'art. 5 dispone misure di carattere finanziario; l'art. 6 disciplina l'entrata in vigore del decreto.

11.– La ricorrente Regione Basilicata censura il decreto legge nel suo complesso, in primo luogo, lamentando la mancanza dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza idonei a legittimare l'intervento del Governo, e quindi la violazione dell'art. 77 della Costituzione. Essa osserva che il decreto disciplina attività, come la realizzazione del Deposito, destinate ad essere completate solo entro il 2008, e che non vi era urgenza di provvedere per la inerzia del Parlamento, il quale aveva *in itinere* l'approvazione di una legge di delega sull'argomento, dal contenuto più rispettoso delle autonomie regionali.

In secondo luogo la ricorrente lamenta la violazione delle competenze legislative della Regione in materia di tutela della salute, protezione civile e governo del territorio, in quanto la disciplina adottata produrrebbe effetti vincolanti e irreversibili, e non si limiterebbe, come sarebbe stato doveroso, a fissare principi sulla cui base le Regioni potessero dettare una ulteriore normativa.

Infine la ricorrente denuncia la violazione dei principi costituzionali di "sussidiarietà, ragionevolezza, leale collaborazione e previa intesa tra Stato e Regioni", osservando che, pur avendo lo Stato competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, le funzioni amministrative dovrebbero essere svolte dagli enti territoriali ogni volta che l'ente sia coinvolto da iniziative riguardanti il suo territorio o la sua popolazione. Lo Stato, per assumere le funzioni amministrative che apparterrebbero *naturaliter* agli enti territoriali, dovrebbe preliminarmente esaurire una fase interlocutoria di previa intesa, coinvolgente tutte le Regioni, per procedere alla individuazione del territorio ove ubicare il deposito, e successivamente, per la realizzazione dell'opera, la Regione il cui territorio fosse stato individuato come area utile per collocarvi l'opera stessa. Solo a seguito di un infruttuoso tentativo di intesa sarebbe consentito allo Stato di avocare a sé le funzioni amministrative in questione. Nella normativa impugnata, invece, secondo la

ricorrente, non vi sarebbe traccia dell'esaurimento di tale fase interlocutoria e l'intervento dell'esecutivo statale non sarebbe previsto come successivo «ad un espresso atto di diniego proveniente dall'ente regionale interessato».

12.– Non può accogliersi l'eccezione del Presidente del Consiglio dei ministri di tardività dell'impugnazione perché effettuata solo dopo l'entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge, che avrebbe solo completato la disciplina. La giurisprudenza di questa Corte è costante nel riconoscere la tempestività della impugnazione dei decreti legge dopo la loro conversione, che ne stabilizza la presenza nell'ordinamento (cfr. sentenze n. 113 del 1967, n. 192 del 1970, n. 25 del 1996 e n. 287 del 2004).

13.– La censura di violazione dell'art. 77 della Costituzione, anche a volerla considerare ammissibile in quanto intesa a far valere in via indiretta una lesione delle competenze della Regione derivante dal contenuto delle norme del decreto legge, è infondata.

Non solo non è evidente, nella specie, la mancanza dei presupposti di straordinaria necessità ed urgenza, che legittimano il ricorso al decreto legge (cfr. sentenze n. 29 del 1995 e nn. 6 e 285 del 2004): ma, al contrario, appare evidente come l'esigenza di prevedere una adeguata disciplina idonea a consentire la realizzazione delle opere, oggi mancanti, necessarie per un corretto smaltimento dei rifiuti radioattivi, evitando pericoli per la salute e per l'ambiente, configuri un valido presupposto per un intervento d'urgenza: anche se poi il completamento delle procedure e delle opere necessarie possa richiedere tempi non brevi. L'urgenza infatti riguarda il provvedere, anche quando occorra tempo per conseguire il risultato voluto.

14.– Passando alle censure fondate sull'art. 117 della Costituzione e sui principi di sussidiarietà e leale collaborazione (mentre non viene in esame un autonomo profilo attinente alla "ragionevolezza" della legge), si deve anzitutto disattendere l'ulteriore eccezione di inammissibilità avanzata dall'Avvocatura erariale, secondo cui difetterebbe nel ricorso la individuazione di singole disposizioni in ipotesi non di principio, e come tali denunciate in quanto lesive della competenza regionale.

E' vero che l'impugnazione riguarda l'intero decreto legge, ma è altrettanto vero che il contenuto di questo è omogeneo e assai specifico, concernendo le competenze ed i procedimenti per la individuazione del sito in cui ubicare il Deposito nazionale e per la sua realizzazione. Pertanto l'oggetto delle censure appare sufficientemente precisato.

15.– La questione, sotto questi profili, è solo parzialmente fondata.

La competenza statale in tema di tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost., è tale da offrire piena legittimazione ad un intervento legislativo volto a realizzare un impianto necessario per lo smaltimento dei rifiuti radioattivi, oggi conservati in via provvisoria in diversi siti, ma destinati a trovare una loro collocazione definitiva che offra tutte le garanzie necessarie sul piano della protezione dell'ambiente e della salute.

E' ben vero che tale competenza statale non esclude la concomitante possibilità per le Regioni di intervenire, anche perseguendo finalità di tutela ambientale (cfr. sentenze n. 407 del 2002, n. 307 del 2003 e n. 259 del 2004), così nell'esercizio delle loro competenze in tema di tutela della salute e di governo del territorio, ovviamente nel rispetto dei livelli minimi di tutela apprestati dallo Stato e dell'esigenza di non impedire od ostacolare gli interventi statali necessari per la soddisfazione di interessi unitari, eccedenti l'ambito delle singole Regioni. Ma ciò non comporta che lo Stato debba necessariamente limitarsi, allorquando individui l'esigenza di interventi di questa natura, a stabilire solo norme di principio, lasciando sempre spazio ad una ulteriore normativa regionale.

Del pari, l'attribuzione delle funzioni amministrative il cui esercizio sia necessario per realizzare interventi di rilievo nazionale può essere disposta, in questo ambito, dalla legge statale, nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*, della Costituzione, e in base ai criteri generali dettati dall'art. 118, primo comma, della Costituzione, vale a dire ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

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

16.– Tuttavia, quando gli interventi individuati come necessari e realizzati dallo Stato, in vista di interessi unitari di tutela ambientale, concernono l'uso del territorio, e in particolare la realizzazione di opere e di insediamenti atti a condizionare in modo rilevante lo

stato e lo sviluppo di singole aree, l'intreccio, da un lato, con la competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio, oltre che con altre competenze regionali, dall'altro lato con gli interessi delle popolazioni insediate nei rispettivi territori, impone che siano adottate modalità di attuazione degli interventi medesimi che coinvolgano, attraverso opportune forme di collaborazione, le Regioni sul cui territorio gli interventi sono destinati a realizzarsi (cfr. sentenza n. 303 del 2003).

Il livello e gli strumenti di tale collaborazione possono naturalmente essere diversi in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte.

Nella specie, i procedimenti configurati dal decreto legge impugnato concernono sia la individuazione del sito in cui collocare il Deposito, e dunque la scelta dell'area più idonea sotto il profilo tecnico e in relazione ad ogni altra circostanza rilevante, sia la concreta localizzazione e la realizzazione dell'impianto.

Sotto il primo profilo è corretto il coinvolgimento, che il decreto legge attua, delle Regioni e delle autonomie locali nel loro insieme, attraverso la Conferenza unificata Stato-Regioni-autonomie locali, chiamata a cercare l'intesa sulla individuazione del sito (art. 1, comma 1, del decreto legge impugnato). Naturalmente, ove l'intesa non venga raggiunta, lo Stato deve essere posto in condizioni di assicurare egualmente la soddisfazione dell'interesse unitario coinvolto, di livello ultraregionale. Pertanto, non si presta a censure la previsione secondo cui, in caso di mancata intesa, la individuazione del sito è rimessa, secondo uno schema ben noto ed usuale, ad un provvedimento adottato dal Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri, e dunque col coinvolgimento del massimo organo politico-amministrativo, che assicura il livello adeguato di relazione fra organi centrali e autonomie regionali costituzionalmente garantite.

Parimenti appare idonea ad assicurare la tutela degli interessi degli enti territoriali la previsione secondo cui, nella apposita Commissione tecnico-scientifica incaricata di fornire pareri e studi, quattro membri sono nominati dalla Conferenza unificata, mentre il Presidente (in base alla modifica introdotta nell'art. 2, comma 3, del decreto legge dall'art. 1, comma 196, della legge n. 239 del 2004) è nominato dal Presidente del Consiglio d'intesa con la medesima Conferenza unificata.

17.– Quando però, una volta individuato il sito, si debba provvedere alla sua "validazione", alla specifica localizzazione e alla realizzazione dell'impianto, l'interesse territoriale da prendere in considerazione e a cui deve essere offerta, sul piano costituzionale, adeguata tutela, è quello della Regione nel cui territorio l'opera è destinata ad essere ubicata. Non basterebbe più, a questo livello, il semplice coinvolgimento della Conferenza unificata, il cui intervento non può sostituire quello, costituzionalmente necessario, della singola Regione interessata (cfr. sentenze n. 338 del 1994, n. 242 del 1997, n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004).

Da questo punto di vista, la disciplina recata dal decreto legge impugnato è carente. Infatti essa prevede che alla "validazione" del sito provveda il Consiglio dei ministri, sulla base degli studi della Commissione tecnico-scientifica, e sentiti i soli pareri di enti nazionali (l'Agenzia per la protezione dell'ambiente, il CNR e l'ENEA: art. 1, comma 4-*bis*). A sua volta il Commissario straordinario statale provvede, fra l'altro, anche in deroga alla normativa vigente, ad approvare i progetti (art. 2, comma 1, lettera *f*).

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

Una garanzia minima della Regione è invece presente nella previsione del comma 2, primo periodo, dell'art. 2, ai cui sensi il Commissario straordinario è autorizzato ad adottare, anche in sostituzione dei soggetti competenti, tutti i provvedimenti e gli atti di qualsiasi natura necessari alla progettazione, all'istruttoria, all'affidamento e alla realizzazione del Deposito nazionale, ma operando con le modalità e i poteri di cui all'articolo 13 del decreto legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito con modificazioni dalla legge 23 maggio 1997, n. 135. Infatti il comma 4, secondo periodo, di detto art. 13 prevede che, ove il Commissario, decorso un termine per l'adozione degli atti necessari da parte delle amministrazioni competenti, provveda in sostituzione, in caso di competenza regionale i provvedimenti siano comunicati al Presidente della Regione, il quale, entro quindici giorni, può disporne la sospensione, anche provvedendo diversamente.

Quanto alle procedure per la messa in sicurezza e lo stoccaggio dei rifiuti radioattivi di I e II categoria, cui provvede, ai sensi dell'art. 3, comma 1-*bis*, il Presidente del Consiglio con proprio decreto, vale osservare che per tale messa in sicurezza "si applicano le procedure tecniche e amministrative di cui agli articoli 1 e 2" del decreto, fatta eccezione per quelle speciali previste dalla legge n. 443 del 2001 e dal d.lgs. n. 190 del 2002. Pertanto, anche a seguito della dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale degli art. 1 e 2, a tali procedure vengono ad essere estese le garanzie previste per quelle relative al Deposito nazionale.

In definitiva, i soli artt. 1, comma 4-*bis*, e 2, comma 1, lettera *f*, devono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi nella parte in cui non prevedono idonee forme di partecipazione al procedimento da parte della Regione nel cui territorio l'opera sia destinata ad essere realizzata.

Avendo la Corte deciso il merito del ricorso, non vi è luogo a procedere in ordine alla istanza di sospensione del decreto legge impugnato, formulata dalla ricorrente Regione Basilicata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

a) *dichiara* l'illegittimità costituzionale della legge regionale della Sardegna 3 luglio 2003, n. 8 (Dichiarazione della Sardegna territorio denuclearizzato);

b) *dichiara* l'illegittimità costituzionale della legge regionale della Basilicata 21 novembre 2003, n. 31 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 31 agosto 1995, n. 59);

c) *dichiara* l'illegittimità costituzionale della legge regionale della Calabria 5 dicembre 2003, n. 26 (Dichiarazione della Calabria denuclearizzata. Misure di prevenzione dall'inquinamento proveniente da materiale radioattivo. Monitoraggio e salvaguardia ambientale della salute dei cittadini);

d) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 4-*bis*, del decreto legge 14 novembre 2003, n. 314 (Disposizioni urgenti per la raccolta, lo smaltimento e lo stoccaggio, in condizioni di massima sicurezza, dei rifiuti radioattivi), convertito con modificazioni dalla legge 24 dicembre 2003, n. 368, nella parte in cui non prevede una forma di partecipazione della Regione interessata, nei sensi di cui in motivazione, al procedimento di "validazione" del sito;

e) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *f*, del predetto decreto legge n. 314 del 2003 nella parte in cui non prevede una forma di partecipazione della Regione interessata, nei sensi di cui in motivazione, al procedimento di approvazione dei progetti;

f) *dichiara* non fondata, salvo quanto disposto nei capi *d* ed *e*, la questione di legittimità costituzionale del predetto decreto legge n. 314 del 2003, sollevata, in riferimento agli articoli 77 e 117 della Costituzione, nonché ai principi costituzionali di sussidiarietà, di ragionevolezza e di leale collaborazione, dalla Regione Basilicata con il ricorso in epigrafe (r.ric. n. 40 del 2004).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 gennaio 2005.

Valerio ONIDA, Presidente e Redattore

Depositata in Cancelleria il 29 gennaio 2005.

La tutela dell'ambiente ex art. 117, c. 2, lett. s), non è una materia in senso tecnico ma un valore costituzionalmente protetto, in presenza del quale le regioni possono soltanto stabilire standard di tutela più rigorosi rispetto a quelli statali.

NUMERO SCHEDA: 6133

CLASSIFICAZIONE: AMBIENTE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO:

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 18/03/2005

NUM. ATTO: 108

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:
1678 3871

La sentenza si pronuncia sulla supposta violazione dell'art. 5, commi 2, 3 e 5, della legge della Regione Umbria 3 gennaio 2000, n. 2 (Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni), come sostituito dall'art. 5 della legge della stessa Regione 29 dicembre 2003, n. 26 (Ulteriori modificazioni, nonché integrazioni della legge regionale 3 gennaio 2000 n. 2) nella parte in cui, in deroga a quanto previsto dalla legge quadro n. 394/1991, prevede la possibilità di interventi di ampliamento o completamento delle cave in servizio, o di reinserimento o recupero ambientale di cave dismesse, all'interno di parchi nazionali e regionali.

La resistente si oppone alla questione di legittimità costituzionale sostenendo che la materia delle cave, non essendo compresa negli elenchi di cui ai commi 2 e 3, è da ritenersi di competenza esclusiva regionale.

La Corte Costituzionale, richiamando alcuni suoi precedenti in materia (cfr. sentenze n. 407 del 2002 e n. 307 del 2003), ribadisce che "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 costituzionale protetto, investe altre competenze che ben possono essere regionali, spettando allo Stato il compito di fissare *standard* di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale". Proprio queste esigenze di carattere unitario impediscono alle Regioni di apportare deroghe *in peius* alla normativa statale.

Ne consegue che limitazioni delle competenze legislative regionali sono possibili non solo quando esigenze unitarie di tutela dell'ambiente si intreccino con una delle materie comprese negli elenchi dell'art. 117, comma 3, come chiarito nella Corte anche nella sentenza n. 62/2005, ma anche quando incidano su materie di competenza regionale di tipo esclusivo (*ex* art. 117, comma 4, Cost.).

Per quanto riguarda la fattispecie in esame, la Corte costituzionale ha stabilito che dal confronto fra la norma statale interposta, in materia di pachi nazionali, (art. 11, comma 3, l. 394/1991) e la norma regionale impugnata emerge che la Regione ha stabilito degli standard di tutela che derogano in peius i limiti nazionali, violando così l'art.117, comma 2, lett. s).

La Corte Costituzionale ha anche specificato che non è fondata la difesa regionale nella parte in cui asserisce che la materia "cave" rientra nella competenza esclusiva regionale in quanto, nella fattispecie in esame, tale materia si intreccia con la tutela ambientale con la conseguenza che deve trovare applicazione la giurisprudenza costituzionale sulla base della quale ogniqualvolta venga in questione il lavorare ambientale la Regione può soltanto derogare in meglio la disciplina statale.

Infine non è fondata la censura statale inerente i parchi regionali in quanto tale disciplina è tradizionalmente espressione dell'autonomia regionale come testimonia anche l'articolo 23 l. 394/1991

Infatti, la tutela dell'ambiente non si configura come una "materia" in senso tecnico, ma come un valore costituzionalmente protetto, connesso e intrecciato con altri interessi e con diverse competenze regionali concorrenti. Pertanto, si legge nella sentenza, nell'ambito di dette competenze concorrenti, risulta legittima l'adozione di una disciplina regionale maggiormente rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale.

La Corte precisa che, pur spettando allo Stato il compito di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale (come già affermato nelle **sentenze n. 307 del 2003** e n. **407 del 2002**), sono ammessi interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze per stabilire limiti più rigorosi rispetto a quelli statali.

Per quanto riguarda la fattispecie in esame, la Corte costituzionale ha stabilito che dal confronto fra la norma statale interposta, in materia di pachi nazionali, (art. 11, comma 3, l. 394/1991) e la norma regionale impugnata emerge che la Regione ha stabilito degli standard di tutela che derogano in peius i limiti nazionali, violando così l'art.117, comma 2, lett. s).

La Corte Costituzionale ha anche specificato che non è fondata la difesa regionale nella parte in cui asserisce che la materia "cave" rientra nella competenza esclusiva regionale in quanto, nella fattispecie in esame, tale materia si intreccia con la tutela ambientale con la conseguenza che deve trovare applicazione la giurisprudenza costituzionale sulla base della quale ogniqualvolta venga in questione il lavorare ambientale la Regione può soltanto derogare in meglio la disciplina statale.

Infine la Corte ha dichiarato che non è fondata la censura statale inerente i parchi regionali in quanto tale disciplina è tradizionalmente espressione dell'autonomia regionale come testimonia anche l'articolo 23 l. 394/1991.

Si allega il testo integrale della sentenza

SENTENZA N. 108

ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 2, 3 e 5, della legge della Regione Umbria 3 gennaio 2000, n. 2 (Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni), come sostituito dall'art. 5 della legge della Regione Umbria 29 dicembre 2003, n. 26 (Ulteriori modificazioni, nonché integrazioni della legge regionale 3 gennaio 2000, n. 2. Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni) e dell'art. 18-*ter,* comma 1, della stessa legge n. 2 del 2000, introdotto dall'art. 21 della predetta legge n. 26 del 2003, promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 5 marzo 2004, depositato in cancelleria l'11 successivo ed iscritto al n. 39 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione della Regione Umbria;

udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2005 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;

uditi l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Maurizio Pedetta per la Regione Umbria.

Ritenuto in fatto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso depositato in data 11 marzo 2004, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 2, 3 e 5, della legge della Regione Umbria 3 gennaio 2000, n. 2 (Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni), come sostituito dall'art. 5 della legge della stessa Regione 29 dicembre 2003, n. 26 (Ulteriori modificazioni, nonché integrazioni della legge regionale 3 gennaio 2000 n. 2. Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni), per violazione degli artt. 11, comma 3, lettera *b*), e 22, lettera *d*), della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), da ritenere, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s),* della Costituzione, quali *standard* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali *ex* art. 117 della Costituzione; nonché dell'art.18-*ter*, comma 1, della citata legge regionale n. 2 del 2000, introdotto dall'art. 21 della legge regionale n. 26 del 2003, per violazione degli articoli 3, 41, 42 e 117, secondo comma, lettera *l),* della Costituzione.

Secondo il ricorrente, la legge impugnata si sovrappone in parte alla legge statale 6 dicembre 1991, n. 394, il cui art. 1 dispone che la legge stessa è attuazione degli artt. 9 e 32 della Costituzione. In virtù di tale richiamo, le norme contenute nella legge quadro statale costituiscono il parametro per valutare la legittimità costituzionale delle norme che le Regioni, nell'ambito della propria competenza legislativa, adottano in materia.

L'art. 5 della legge impugnata disciplina le aree di cava, disponendo, tra l'altro (comma 2, lettera *g*), che è vietata l'apertura di nuove cave e la riattivazione di cave dismesse all'interno dei parchi nazionali o regionali, con la sola eccezione (commi 3 e 5) di interventi di ampliamento (solo per interventi in corso di attività alla data di entrata in vigore della norma impugnata e solo per l'estrazione di pietre ornamentali) o completamento delle cave in servizio, o di reinserimento o recupero ambientale di cave dismesse, e in ogni caso solo nelle ipotesi previste dal PRAE (programma regionale attività estrattive), per le quali la Giunta regionale esprime parere vincolante.

Tale norma viola, ad avviso del ricorrente, l'art. 11, comma 3, lettera *b*), della legge quadro sulle aree protette n. 394 del 1991, che, tra le attività vietate all'interno del parco, indica l'apertura di cave nonché l'asportazione di minerali, e l'art. 22, comma 1, lettera *d*), che indica tra i principî fondamentali per la disciplina delle aree protette l'adozione di regolamenti delle aree protette, secondo criteri stabiliti con legge regionale in conformità ai principî di cui all'art. 11.

La norma regionale antepone interessi economici di sfruttamento del territorio alla tutela dell'ambiente, e, quindi, viola l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione. Quest'ultima norma esprime un'esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente, ponendo un limite agli interventi regionali che possano pregiudicare gli equilibri ambientali.

L'art. 21 della legge della Regione Umbria n. 26 del 2003 introduce nella legge regionale n. 2 del 2000 l'art. 18-*ter,* il cui primo comma dispone che «i materiali provenienti da scavi di opere civili assimilabili ai materiali di cava e non impiegati nella realizzazione delle opere stesse, sono ceduti a titolo gratuito al Comune competente per territorio, qualora eccedano la quantità di ventimila metri cubi totali»; il secondo comma stabilisce invece che il Comune utilizza i materiali di cui al comma primo per le finalità di cui al quarto comma dell'art. 12 (tutela dell'ambiente), ovvero dispone per il loro conferimento, a titolo oneroso, a impianti di prima lavorazione o trasformazione di materiali di cava presenti nel territorio regionale.

Detta norma violerebbe gli artt. 3, 41 e 42 della Costituzione (libertà di iniziativa economica privata e diritto di proprietà) perché concretizzerebbe un'espropriazione senza indennizzo per una finalità puramente lucrativa (risparmio di spesa nell'acquisto degli inerti o cessione dietro corrispettivo); si porrebbe inoltre in contrasto con l'art. 117 della Costituzione perché inciderebbe sulla materia "ordinamento civile", riservata dal predetto art. 117, secondo comma, lettera *l),* della Costituzione, alla competenza esclusiva dello Stato.

2. – Con memoria depositata il 27 marzo 2004, si è costituita la Regione Umbria, chiedendo che il ricorso dello Stato sia dichiarato inammissibile o comunque infondato.

Osserva la Regione Umbria che la materia delle cave era assegnata alla potestà legislativa concorrente della Regione fin da prima della modifica del titolo V della Costituzione.

Non essendo ora la materia delle cave indicata fra quelle di competenza statale esclusiva o concorrente, si può dedurre che la stessa rientri nell'ambito della competenza esclusiva delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione, ed è facendo applicazione di questo potere che la Regione Umbria ha emanato una legislazione in materia di cave.

Inoltre, non esisterebbe un divieto assoluto di svolgere attività di cave nelle aree protette, tanto che la stessa legge n. 394 del 1991 prevede che tale divieto sia derogabile, peraltro neppure con legge, ma con il semplice regolamento del parco (art. 11, comma terzo).

L'art. 5 impugnato, poi, sarebbe riproduttivo del divieto di cui all'art. 11 della legge n. 394 del 1991; inoltre non sarebbero indicati i motivi della violazione, con la conseguente inammissibilità della censura.

Il principio del divieto di svolgere attività di cava nelle aree protette, inoltre, sottolinea la Regione, si riferisce all'apertura di nuove cave, non anche a quelle in esercizio in base a regolare concessione o dismesse senza che sia stata attuata la riambientazione del relativo sito, alle quali si indirizza la disciplina di non assoluto divieto della Regione Umbria. L'art. 5 impugnato è volto a regolare l'attività di cava in vista del suo esaurimento ovvero successiva allo stesso, al fine di una ricomposizione ambientale in un quadro programmatico enunciato dall'art. 1 della legge regionale n. 2 del 2000. Il terzo comma, infatti, consente, nei soli casi previsti dal Programma regionale attività estrattive, esclusivamente interventi di completamento di cave in esercizio o di reinserimento o di recupero ambientale di cave dismesse, così da realizzare il ripristino morfologico del sito di cava e il recupero delle naturalità preesistenti (art. 2, comma primo, del regolamento regionale 24 maggio 2000, n. 4, che definisce i concetti di reinserimento e ricomposizione ambientale dei siti di cava). Infine gli interventi di ampliamento sono limitati a quelli destinati alla estrazione di pietre ornamentali e che comunque siano già in corso alla data di entrata in vigore della legge.

Quanto alla censura riguardante l'art. 18-*ter* inserito nella legge della Regione Umbria n. 2 del 2000, essa sarebbe inammissibile: con riguardo agli artt. 3, 41, e 42 Cost., perché con il nuovo titolo V della Costituzione lo Stato potrebbe impugnare le leggi regionali solo per difetto o eccesso di competenza (cfr. sentenza n. 282 del 2002) e non per altri vizi; quanto all'art. 117 Cost., perché non vi è motivazione alcuna con riferimento a tale parametro (cfr. sentenza n. 63 del 2000).

Nel merito, la *ratio* della disposizione della legge regionale impugnata è quella di impedire la trasformazione di scavi in cave permanenti mediante la previsione di un deterrente – il conferimento al Comune del materiale eccedente i ventimila metri cubi non impiegato nella realizzazione delle opere – per scavi non giustificati dalle caratteristiche dell'opera da realizzare; inoltre la deroga alla potestà legislativa in materia di rapporti tra privati si giustificherebbe per il raggiungimento delle finalità pubbliche connesse allo

svolgimento delle competenze costituzionalmente assegnate alla Regione (sentenza n. 35 del 1992) e quale contributo al Comune connesso all'attività edilizia nonché ai vantaggi – di tipo meramente speculativo, e ai danni della collettività – da essa derivanti per chi la compie.

3. – Con memoria depositata in data 11 gennaio 2005, la Regione Umbria ha osservato che con l'art. 2 della legge della Regione Umbria 23 dicembre 2004, n. 34 (Ulteriori modificazioni e integrazioni della legge regionale 3 gennaio 2000, n. 2 – Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni. Modifica dell'art. 22 della legge regionale 29 dicembre 2003, n. 26 – Ulteriori modificazioni nonché integrazioni della legge regionale 3 gennaio 2000, n. 2), l'art. 18-*ter*, oggetto di impugnazione, è stato integralmente sostituito.

La nuova disciplina elimina la previsione – oggetto delle censure da parte dello Stato e che peraltro non ha mai avuto applicazione – della cessione a titolo gratuito al Comune dei materiali provenienti da scavi per la parte eccedente i ventimila metri cubi.

In luogo di simile previsione la legge ora stabilisce semplici facoltà per chi realizza opere pubbliche o private, quali quella di stoccare i materiali provenienti da tali lavori in aree messe a disposizione dal Comune, o quella di conferire tali materiali a titolari di autorizzazione di cava per essere utilizzati nell'attività di ricomposizione ambientale.

Pertanto, conclude la Regione, deve ritenersi intervenuta la cessazione della materia del contendere in conseguenza dell'avvenuta abrogazione della norma impugnata e dell'emanazione di una diversa disciplina.

Quanto all'impugnazione dell'art. 5 della legge regionale n. 2 del 3 gennaio 2000, nel richiamare gli argomenti sostenuti nella precedente memoria, la Regione Umbria precisa che la competenza regionale in materia di cave è riconosciuta anche dalla parte ricorrente quando afferma che la legge n. 394 del 1991 è una legge quadro, che, come tale, detta principî fondamentali, quindi riconoscendo che si versa in ipotesi di competenza concorrente. L'art. 5 impugnato sarebbe coerente con l'art. 11 della legge n. 394 del 1991, perché al comma 2 esso amplia l'ambito del divieto di istituire cave dai soli parchi alle aree contigue. Quanto ai commi 3 e 5 dello stesso articolo, vengono consentiti solo interventi collocati in una prospettiva programmatica, incentrata sul Programma regionale attività estrattive, mentre, quanto agli interventi di ampliamento consentiti, ovverosia quelli riguardanti l'estrazione di pietre ornamentali in corso di attività alla data di entrata in vigore della legge, è permessa solo un'attività di tipo prettamente artigianale, irrilevante per superficie e quantità dei materiali di cava sotto il profilo dell'incidenza ambientale. Infine gli interventi attuabili nei parchi sono sottoposti al parere vincolante della Giunta regionale, ai fini della verifica della compatibilità ambientale dell'esercizio della cava.

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso depositato in data 11 marzo 2004, ha chiesto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, commi 2, 3 e 5, della legge della Regione Umbria 3 gennaio 2000, n. 2 (Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni), come sostituito dall'art. 5 della legge della stessa Regione 29 dicembre 2003, n. 26 (Ulteriori modificazioni, nonché integrazioni della legge regionale 3 gennaio 2000 n. 2. Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni), nella parte in cui, 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 (commi 3 e 5) per interventi di ampliamento (sia pure solo per interventi in corso di attività alla data di entrata in vigore della norma impugnata e solo per l'estrazione di pietre ornamentali) o completamento delle cave in servizio, o di reinserimento o recupero ambientale di cave dismesse, sia pure in ogni caso solo nelle ipotesi previste dal PRAE (Programma regionale attività estrattive) per le quali la Giunta regionale esprime parere vincolante. La norma impugnata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di ambiente, e le norme interposte di cui all'art. 11, comma 3, lettera *b*), della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), che, tra le attività vietate all'interno del parco, indica l'apertura di

cave nonché l'asportazione di minerali, e stabilisce che eventuali deroghe siano previste con regolamento adottato dall'ente Parco; nonché all'art. 22, comma 1, lettera *d*), della stessa legge, che indica, tra i principî fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette regionali, l'adozione, secondo criteri stabiliti con legge regionale in conformità ai principî di cui all'art. 11, di regolamenti delle aree protette.

Con lo stesso atto il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 18-*ter* della legge della Regione Umbria 3 gennaio 2000, n. 2, introdotto dall'art. 21 della legge della stessa Regione 29 dicembre 2003, n. 26, in quanto, disponendo (comma 1) che i materiali provenienti da scavi di opere civili non impiegati nella realizzazione delle opere stesse sono ceduti a titolo gratuito al Comune competente per territorio, qualora eccedano la quantità di ventimila metri cubi totali; e stabilendo (comma 2) che il Comune utilizza i materiali di cui al comma 1, per finalità di tutela dell'ambiente, ovvero dispone per il loro conferimento, a titolo oneroso, a impianti di prima lavorazione o trasformazione di materiali di cava presenti nel territorio regionale, violerebbe gli artt. 3, 41 e 42 della Costituzione (principio di uguaglianza, libertà di iniziativa privata e diritto di proprietà), concretizzando un'espropriazione senza indennizzo per una finalità puramente lucrativa (risparmio di spesa nell'acquisto degli inerti o cessione dietro corrispettivo), nonché l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, incidendo sulla materia "ordinamento civile", riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

2. – In via preliminare, deve essere disattesa l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla Regione Umbria per omessa indicazione dei motivi della impugnazione.

Detti motivi, sia pure molto succintamente, sono indicati. Infatti lo Stato, nel suo ricorso, dopo avere descritto la norma impugnata, dopo avere citato i parametri costituzionali asseritamente violati e le relative norme interposte, e soprattutto dopo aver affermato che la norma regionale si sovrappone alla legge-quadro statale in tema di parchi nazionali, afferma che l'art. 117 della Costituzione esprime un'esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente, ponendo un limite agli interventi regionali che possano pregiudicare gli equilibri ambientali.

Ciò è sufficiente per respingere l'eccezione della resistente.

3. –Va innanzitutto esaminata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge regionale n. 2 del 2000, come sostituito dall'art. 5 della legge regionale n. 26 del 2003.

3.1. – La questione è fondata relativamente ai parchi nazionali.

Lo Stato – in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione (tutela dell'ambiente) – solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 2, 3 e 5, della legge della Regione Umbria n. 2 del 2000, come sostituito dall'art. 5 della legge della Regione Umbria n. 26 del 2003, che individua nella Regione il soggetto competente a disciplinare le cave quando le stesse siano all'interno di un parco nazionale o regionale.

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).

La legge quadro statale sulle aree protette (legge 6 dicembre 1991, n. 394), premessa una prima parte (artt. 1-7) di carattere generale, presenta un titolo II dedicato alle aree naturali protette nazionali (artt. 8-21) ed un titolo III dedicato alle aree protette naturali regionali (artt. 22-28).

Lo Stato, nel fissare gli *standard* di tutela uniformi, con l'art. 11, comma 1, della legge n. 394 del 1991, prevede che l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco nazionale è disciplinato con regolamento e, con il successivo comma 3, lettera *b*), stabilisce, fra l'altro, che nei parchi nazionali sono vietati l'apertura e l'esercizio di cave, di miniere e di discariche, nonché l'asportazione di minerali.

La legge regionale impugnata, nel vietare l'apertura di nuove cave e la riattivazione di cave dismesse all'interno di parchi nazionali e regionali, comprese le aree contigue (art. 5, comma 2, lettera *g*), consente, all'interno dei predetti, interventi di ampliamento o completamento delle cave in esercizio e di reinserimento o recupero ambientale di cave dismesse, come definiti e nei soli casi previsti dal PRAE (art. 5, comma 3), aggiungendo che «per gli interventi ricadenti all'interno degli ambiti di cui alla lettera *g*) del comma 2 nella Conferenza di cui al comma 7 dell'art. 5-*bis* la Giunta regionale esprime parere vincolante, fermo restando che non sono consentiti interventi di ampliamento ad eccezione di quelli destinati alla estrazione di pietre ornamentali in corso di attività alla data di entrata in vigore della presente legge» (art. 5, comma 5).

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 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.

Secondo la Regione, poi, non esisterebbe un divieto assoluto di svolgere attività di cava nelle aree protette, tanto che la stessa legge n. 394 del 1991 prevede che tale divieto sia derogabile, peraltro neppure con legge, ma con il semplice regolamento del Parco, con la conseguenza che se la deroga può essere effettuata da un regolamento, a maggior ragione si potranno effettuare deroghe tramite legge.

Anche questa tesi è infondata. E' bensì vero che è il regolamento che disciplina l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco, ma qui non viene in rilievo il rapporto di gerarchia legge-regolamento, ma il fatto che la competenza a disciplinare la materia delle deroghe al divieto di cave nel parco è attribuita in via esclusiva, da una legge statale, al regolamento del Parco. L'illegittimità costituzionale della norma dunque deve individuarsi non già in una presunta inammissibilità di deroghe al divieto di cave nel parco, ma nel fatto che tali deroghe possono essere eventualmente adottate tramite regolamento del Parco, che viene approvato dal Ministro dell'ambiente d'intesa con le regioni interessate (cfr. in questo senso l'art. 11, comma 6, della legge n. 394 del 1991).

Né si può convenire – in presenza della perentorietà dell'enunciazione contenuta nell'art. 11, comma 3, lettera *b*), della legge n. 394 del 1991, secondo cui "sono vietati l'apertura e l'esercizio di cave" – con la interpretazione offerta dalla difesa regionale, secondo la quale il divieto di svolgere attività di cava nelle aree protette si riferisce all'apertura di nuove cave, non anche a quelle in esercizio in base a regolare concessione o dismesse senza che sia stata attuata la riambientazione del relativo sito, alle quali si indirizza la disciplina di non assoluto divieto della Regione Umbria.

Parimenti infondata è poi la tesi regionale per la quale gli interventi di ampliamento sarebbero limitati a quelli destinati alla estrazione di pietre ornamentali e che comunque siano già in corso alla data di entrata in vigore della presente legge: secondo la giurisprudenza costituzionale, non sono ammissibili deroghe in peggio alla protezione dell'ambiente, senza che si possa distinguere tra "piccole deroghe" (tollerate) e "grandi deroghe" (non tollerate).

3. 2. – La questione non è, invece, fondata per quanto riguarda i parchi regionali.

Con riferimento alle aree naturali protette regionali, l'art. 22 della legge n. 394 del 1991 dispone che l'adozione di regolamenti delle aree protette, secondo i criteri stabiliti con legge regionale, rientra fra i principî fondamentali per la disciplina di tali aree.

La legge regionale impugnata stabilisce in linea di principio il divieto di condurre cave nei parchi regionali, in conformità all'art. 11 della legge n. 394 del 1991. La legge stabilisce altresì, in alcune ipotesi ben circoscritte, la possibilità di deroghe a tale divieto. Anche queste disposizioni sono conformi ai principî di cui all'art. 11, che parimenti prevede tale possibilità, e pertanto non può sostenersi che la legge regionale disponga arbitrariamente delle deroghe *in peius* in materia di ambiente. Essa ha, dunque, secondo il dettato dell'art. 22 della legge n. 394 del 1991, semplicemente riprodotto i principî fondamentali per la disciplina delle aree protette, in conformità a quanto disposto dall'art. 11 della stessa legge.

Nel caso dei parchi nazionali, però, la legge regionale si pone in contrasto con la norma statale che stabilisce che le deroghe possono essere poste in essere solo con un regolamento adottato dal Ministero dell'ambiente d'intesa con le regioni, mentre analoga disposizione non esiste in tema di parchi regionali, la cui disciplina è riservata dalla stessa legge n. 394 del 1991 alla Regione.

Il parco regionale è infatti tipica espressione dell'autonomia regionale. Deve a questo proposito menzionarsi l'art. 23 della legge n. 394 del 1991, che stabilisce che il Parco regionale è istituito con legge regionale e determina altresì i principî del regolamento del Parco.

Inoltre, l'art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991 prevede che il regolamento del Parco regionale può anche non essere adottato. E' allora evidente che, in sua mancanza, la disciplina delle attività di cava non può che essere quella regionale, perché altrimenti il Parco regionale non potrebbe usufruire di deroghe al divieto di istituire cave nei parchi, dovendosi fare applicazione dell'art. 11 della legge n. 394 del 1991, che vieta le cave nel Parco salvo diversa previsione regolamentare.

Ancora, la norma impugnata è altresì rispettosa di un altro principio dettato in tema di parchi regionali dall'art. 22 della legge n. 394 del 1991, quello, espresso dal comma 1, lettera *c*), della partecipazione degli enti locali interessati alla gestione dell'area protetta. Infatti, tra i soggetti che partecipano al PRAE (Piano regionale attività estrattive), che costituisce la sede di decisione in merito ad alcune delle possibili deroghe al divieto di condurre cave nei parchi, vi sono anche enti locali diversi dalle regioni (cfr. l'art. 4 della legge regionale impugnata).

Infine, proprio il rinvio al PRAE testimonia che la legge della Regione Umbria lascia spazio, oltre che alla partecipazione degli altri enti locali, anche all'emanazione di norme di carattere regolamentare di ulteriore dettaglio, e dunque ad un eventuale regolamento del Parco regionale che voglia per ipotesi, in conformità ai criteri dettati dalla norma regionale impugnata, fissare in modo più analitico la disciplina delle cave nei parchi regionali.

4. – Passando all'esame della questione di legittimità costituzionale dell'art. 18-*ter* della legge della Regione Umbria n. 2 del 2000, introdotto dall'art. 21 della legge n. 26 del 2003, si deve dichiarare, conformemente alle conclusioni della difesa erariale nel corso della pubblica udienza, la cessazione della materia del contendere, trattandosi di norma che, successivamente alla proposizione del ricorso (marzo 2004), è stata integralmente sostituita dall'art. 2 della legge della Regione Umbria 23 dicembre 2004, n. 34 (Ulteriori modificazioni e integrazioni della legge regionale 3 gennaio 2000, n. 2 – Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni. Modifica dell'art. 22 della legge regionale 29 dicembre 2003, n. 26 – Ulteriori modificazioni, nonché integrazioni della legge regionale 3 gennaio 2000, n. 2), che non prevede più la cessione a titolo gratuito al Comune dei materiali di cava eccedenti una determinata quantità.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

a) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, commi 2, 3 e 5, della legge della Regione Umbria 3 gennaio 2000, n. 2 (Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni), come sostituito dall'art. 5 della legge della Regione Umbria 29 dicembre 2003, n. 26 (Ulteriori modificazioni, nonché integrazioni della legge regionale 3 gennaio 2000 n. 2. Norme per la disciplina dell'attività di cava e per il riuso di materiali provenienti da demolizioni), nella parte in cui disciplina l'attività di cava all'interno dei parchi nazionali;

b) *dichiara* non fondata, salvo quanto disposto al capo *a*), la questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 5, commi 2, 3 e 5, della legge della Regione Umbria n. 2 del 2000, sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

c) *dichiara* cessata la materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art.18-*ter*, comma 1, della citata legge regionale n. 2 del 2000, introdotto dall'art. 21 della predetta legge regionale n. 26 del 2003, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 41, 42 e 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2005.

Fernanda CONTRI, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Depositata in Cancelleria il 18 marzo 2005.

La Corte Costituzionale dichiara inammissibili i ricorsi presentati dal Governo contro le legge delle Regioni Puglia e Marche che vietano le coltivazioni geneticamente modificate

NUMERO SCHEDA: 6140

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO:

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 12/04/2005

NUM. ATTO: 150

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

La Corte costituzionale con la sentenza n. 150 del 2005 ha dichiarato inammissibili i ricorsi presentati dal Governo contro la legge della Regione Puglia 4 dicembre 2003, n. 26 (*Norme in materia di coltivazione, allevamento e commercializzazione di Organismi geneticamente modificati – OGM*) e la legge della Regione Marche 3 marzo 2004, n. 5 (*Disposizioni in materia di salvaguardia delle produzioni agricole, tipiche, di qualità e biologiche*), in conseguenza di una evidente erronea indicazione delle norme che dovrebbero dimostrare la illegittimità costituzionale di tali disposizioni per violazione dell'art. 117, primo comma, e dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

I due ricorsi denunciano un'incompatibilità tra i divieti regionali di coltivazione di piante e di allevamento di animali geneticamente modificati o di ogni altro tipo di OGM e la direttiva europea n.2001/18 (*Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio*), che stabilisce il principio della libera circolazione e dispone che gli Stati membri non possono vietare, limitare o impedire l'immissione in commercio di OGM, come tali o contenuti in prodotti, conformi ai requisiti della direttiva stessa. Il predetto divieto generalizzato imposto dalle Regioni determinerebbe inoltre, a detta della difesa erariale, la violazione delle disposizioni di cui all'art. 23 della citata direttiva 2001/18/CE e all'art. 25 del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 224 (*Attuazione della direttiva 2001/18/CE concernente l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati*); tali disposizioni, infatti, secondo quanto esposto nel ricorso, conterrebbero "una clausola di salvaguardia", in base alla quale solo le previste autorità competenti potrebbero bloccare, ricorrendone gli specifici presupposti e con le modalità previste, la circolazione sul proprio territorio di un

prodotto contenente OGM ritenuto pericoloso, avviando una serie di consultazioni al termine delle quali la Commissione UE dovrebbe decidere sulla fondatezza delle misure unilaterali di salvaguardia, ripristinando un eguale livello di protezione all'interno della Comunità, ovvero invitando lo Stato che le abbia adottate ad abrogarle e a ripristinare la libera circolazione del prodotto sul proprio territorio.

La Consulta respinge i ricorsi dichiarandoli inammissibili in quanto le norme della direttiva fatte valere in giudizio per dimostrare l'illegittimità delle disposizioni regionali riguardano esclusivamente il commercio degli alimenti contenenti organismi geneticamente modificati e invece le leggi della Regione Puglia e Marche si riferiscono solo alla coltivazione di prodotti agricoli o all'allevamento di animali geneticamente modificati.

La Corte precisa infatti che sia la direttiva europea, sia il d.lgs. n. 224 del 2003 distinguono nettamente la disciplina della "emissione deliberata di OGM per qualsiasi fine diverso dall'immissione in commercio" da quella concernente la "immissione in commercio di OGM come tali o contenuti in prodotti". La asserita violazione del primo comma dell'art. 117 Cost. da parte di disposizioni delle leggi regionali impugnate, che riguardano soltanto tipiche forme di emissioni di OGM nei settori dell'agricoltura e della zootecnia, non può dunque conseguire alla violazione di disposizioni che, invece, regolano specificamente il diverso profilo della immissione in commercio di OGM.

Inoltre per i giudici costituzionali è ugualmente inammissibile la presunta violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente in quanto essa viene solo accennata dalla difesa erariale in relazione al sostenuto contrasto delle discipline in questione con i poteri riconosciuti al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio per l'attuazione delle prescrizioni contenute nella direttiva europea e nella legislazione nazionale, con evidente riferimento, in particolare, ai poteri di cui all'art. 25 del d.lgs. 224 del 2003, relativi appunto alla "clausola di salvaguardia" prevista per "limitare o vietare temporaneamente l'immissione sul mercato, l'uso o la vendita sul territorio nazionale di un OGM, come tale o contenuto in un prodotto".

Si riporta di seguito il testo della sentenza in commento.

Si segnala che sono consultabili presso il settore Studi e documentazione legislativi:

- un commento, a cura di Eleonora Rinaldi, sulla rivista "Guida agli Enti Locali", n. 17 del 30 aprile 2005, pp. 83-84;

- un commento, a cura di Pietro Milazzo, sulla rivista telematca www.federalismi.it, numero 9/2005, intitolato "Alcune leggi regionali sugli organismi geneticamente modificati davanti alla Corte Costituzionale, fra diritto costituzionale e diritto comunitario (osservazioni a prima lettura su Corte. Cost., 12 aprile 2005, n. 150).

SENTENZA N. 150

ANNO 2005

nei giudizi di legittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 4 dicembre 2003, n. 26 (*Norme in materia di coltivazione, allevamento e commercializzazione di Organismi geneticamente modificati – OGM*) e della legge della Regione Marche 3 marzo 2004, n. 5 (*Disposizioni in materia di salvaguardia delle produzioni agricole, tipiche, di qualità e biologiche*), promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri notificati il 6 febbraio e il 3 maggio 2004, depositati in cancelleria il 16 febbraio e il 12 maggio successivi ed iscritti ai nn. 21 e 54 del registro ricorsi 2004.

Visti gli atti di costituzione delle Regioni Puglia e Marche, nonché gli atti di intervento della Associazione Sementieri Mediterranei AS.SE.ME., della Federazione regionale dei coltivatori diretti Puglia, dell'Associazione regionale per l'agricoltura, l'ambiente ed il territorio "Terranostra di Puglia", dell'Associazione per la difesa e l'orientamento dei consumatori ADOC, della Confconsumatori Federazione regionale della Puglia, dell'Ecoistituto Puglia Onlus, dell'Adiconsum Puglia, della Flai Cgil Puglia, della Fai Cisl Puglia, della Uila Uil Puglia, della Cgil regionale Puglia, della U.S.R. Cisl Puglia, della Uil regionale Puglia, della A.I.A.B. Puglia, del Codacons Onlus Puglia, di Italia Nostra, del WWF Legambiente e della Federazione regionale dei coltivatori diretti Marche;

udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2005 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi gli avvocati Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri, Claudio Chiola per l'Associazione Sementieri Mediterranei AS.SE.ME., Pietro Quinto per la Federazione regionale coltivatori diretti Puglia, Associazione regionale per l'agricoltura, l'ambiente ed il territorio "Terranostra di Puglia", Associazione per la difesa e l'orientamento dei consumatori ADOC, Confconsumatori Federazione regionale della Puglia, Ecoistituto Puglia Onlus, Adiconsum Puglia, Flai Cgil Puglia, Fai Cisl Puglia, Uila Uil Puglia, Cgil regionale Puglia, U.S.R. Cisl Puglia, Uil regionale Puglia, A.I.A.B. Puglia, Codacons Onlus Puglia, Italia Nostra e WWf Legambiente, Angelo Piazza per la Regione Puglia, Andrea Calzolaio per la Federazione regionale coltivatori diretti Marche, Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato il 6 febbraio 2004, depositato il 16 febbraio 2004 e iscritto al n. 21 del registro ricorsi del 2004, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge della Regione Puglia 4 dicembre 2003, n. 26 (*Norme in materia di coltivazione, allevamento e commercializzazione di Organismi geneticamente modificati – OGM*), pubblicata nel *Bollettino Ufficiale* della Regione Puglia n. 144 del 10 dicembre 2003.

Il ricorrente lamenta, in particolare, che l'art. 2 della legge regionale impugnata, "disponendo un divieto generalizzato di coltivazione di piante e di allevamento di animali geneticamente modificati o di ogni altro tipo di OGM", si porrebbe in contrasto, in primo luogo, con l'art. 22 della direttiva 2001/18/CE (*Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio*), che stabilisce il principio della libera circolazione e dispone che gli Stati membri non possono vietare, limitare o impedire l'immissione in commercio di OGM, come tali o contenuti in prodotti, conformi ai requisiti della direttiva stessa.

Il predetto "divieto generalizzato" determinerebbe inoltre la violazione delle disposizioni di cui all'art. 23 della citata direttiva 2001/18/CE e all'art. 25 del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 224 (*Attuazione della direttiva 2001/18/CE concernente l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati*); tali disposizioni, infatti, secondo quanto esposto nel ricorso, conterrebbero "una clausola di salvaguardia", in base alla quale solo le previste autorità competenti potrebbero bloccare, ricorrendone gli specifici presupposti e con le modalità previste, la circolazione sul proprio territorio di un prodotto contenente OGM ritenuto pericoloso, avviando una serie di consultazioni al termine delle quali la Commissione UE dovrebbe decidere sulla

fondatezza delle misure unilaterali di salvaguardia, ripristinando un eguale livello di protezione all'interno della Comunità, ovvero invitando lo Stato che le abbia adottate ad abrogarle e a ripristinare la libera circolazione del prodotto sul proprio territorio.

Osserva, inoltre, l'Avvocatura che l'autorità competente responsabile per l'attuazione delle prescrizioni della direttiva sarebbe, secondo l'art. 2 del decreto legislativo sopra menzionato, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, che opera d'intesa, per quanto di rispettiva competenza, con i Ministeri della salute, del lavoro, delle politiche agricole, delle attività produttive, nonché con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica.

In ragione di quanto appena esposto, la normativa regionale censurata, ponendosi in diretto contrasto con quella comunitaria, violerebbe l'art. 117, primo comma, della Costituzione ed invaderebbe altresì la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione; ciò, anche in quanto «il previsto divieto generalizzato alla presenza di OGM sul territorio regionale» si porrebbe «al di fuori del complesso quadro procedurale delineato in materia dal decreto legislativo n. 224 del 2003, ai fini di una uniforme tutela ambientale su tutto il territorio nazionale».

2. – Si è costituita in giudizio, con memoria depositata in data 24 marzo 2004, la Regione Puglia, chiedendo – con riserva di articolare successivamente la propria difesa – che il ricorso sia respinto a causa della sua totale infondatezza. In data 6 agosto 2004 la Regione Puglia ha depositato una "nuova memoria di costituzione", con le medesime conclusioni e riserva di successiva articolazione delle difese, riconoscendo di essersi precedentemente costituita fuori termine, ma affermando tuttavia di potersi costituire nuovamente in forza dell'art. 33 "del decreto del Presidente della Corte costituzionale 21 luglio 2004" (*Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*), il quale stabilisce, in via transitoria, che «la costituzione delle parti nei procedimenti pendenti davanti alla Corte alla data di entrata in vigore delle presenti norme integrative è ammessa fino al decimo giorno successivo alla data stessa, qualora il termine non venga a scadere posteriormente».

3. – Ha depositato atto d'intervento *ad opponendum*, in data 29 marzo 2004, l'Associazione Sementieri Mediterranei (AS.SE.ME.), la quale ha concluso per l'inammissibilità e comunque per l'infondatezza delle censure proposte nel ricorso, chiedendo in via gradata che questa Corte disponga una istruttoria «tendente ad accertare l'irreversibilità dell'inquinamento determinato dall'impiego di OGM». L'Associazione interveniente ritiene che non si possa dubitare della propria legittimazione ad intervenire nel giudizio dal momento che la controversia verterebbe sulla «legittimità costituzionale di una legge della Regione Puglia direttamente incidente sulle attività e sugli interessi dei suoi associati, immediatamente coinvolti dalla applicazione delle disposizioni legislative poste *sub judice*».

Hanno altresì depositato atto d'intervento *ad opponendum*, in data 29 marzo 2004, la Federazione regionale coltivatori diretti di Puglia, l'Associazione regionale per l'agricoltura, l'ambiente ed il territorio "Terranostra di Puglia", l'Associazione per la difesa e l'orientamento dei consumatori ADOC, la Confconsumatori Federazione regionale della Puglia, l'Ecoistituto Puglia ONLUS, l'ADICONSUM Puglia, la FLAI CGIL Puglia, la FAI CISL Puglia, la UILA UIL Puglia, la CGIL regionale Puglia, la U.S.R. CISL Puglia, la UIL regionale Puglia, la A.I.A.B. Puglia, il CODACONS ONLUS Puglia, Italia Nostra, il WWF, Legambiente, i quali, limitandosi a dichiarare di avere interesse ad opporsi al ricorso introduttivo del giudizio, hanno concluso per l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Successivamente, l'Associazione Sementieri Mediterranei (AS.SE.ME.), in data 5 agosto 2004, ha presentato "atto di intervento *bis* in sanatoria", mentre gli altri intervenuti, in data 6 agosto 2004, hanno presentato atto di costituzione dichiarando – questi ultimi – di volersi avvalere dell'art. 33 "del decreto del Presidente della Corte costituzionale" 21 luglio 2004 nella denegata ipotesi in cui il loro precedente atto di intervento fosse dichiarato tardivo.

4. – Con ricorso notificato il 3 maggio 2004, depositato il 12 maggio 2004 e iscritto al n. 54 del registro ricorsi del 2004, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge della Regione Marche 3 marzo 2004, n. 5 (*Disposizioni in materia di salvaguardia delle produzioni agricole, tipiche, di qualità e biologiche*), pubblicata nel *Bollettino Ufficiale* della Regione Marche n. 23 dell'11 marzo 2004.

Anche in questo caso, con argomentazioni identiche al ricorso presentato avverso la legge della Regione Puglia n. 26 del 2003, il ricorrente lamenta, in particolare, che attraverso la legge impugnata il legislatore regionale, «disponendo agli artt. 1, 2, 3 e 7 un divieto generalizzato di coltivazione e consumo, nonché l'esclusione da qualsiasi incentivazione di ogni tipo di organismo geneticamente modificato (OGM) e, comunque, intervenendo in maniera autonoma con l'intera legge regionale in un settore di esclusiva competenza statale», si sarebbe posto in contrasto con l'art. 22 della direttiva 2001/18/CE, concernente l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, nonché con le disposizioni di cui all'art. 23 della citata direttiva e all'art. 25 del d.lgs. n. 224 del 2004 recante l'attuazione della stessa direttiva nel territorio nazionale, con ciò violando l'art.117, primo comma, della Costituzione ed invadendo altresì la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

5. – Si è costituita in giudizio, con memoria depositata in data 21 maggio 2004, la Regione Marche, chiedendo che il ricorso venga dichiarato infondato.

La Regione ritiene evidente che la legge impugnata non intervenga in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ma sia volta a disciplinare la produzione agricola e, in particolare, ad incentivare l'agricoltura di qualità, nell'ambito del territorio regionale. La normativa censurata troverebbe pertanto il proprio titolo di legittimazione nella materia "agricoltura", che si colloca nell'ambito oggettivo affidato alla competenza legislativa residuale delle Regioni di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione e sottratto alla competenza legislativa statale, secondo quanto riconosciuto da questa stessa Corte nella sentenza n. 12 del 2004. Ciò sarebbe avvalorato dalle nozioni di "agricoltura" ricavabili dall'art. 32 del Trattato CE e dall'art. 66 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (*Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382*), nonché dal fatto che la legge impugnata sarebbe chiaramente intervenuta nella disciplina della produzione agricola regionale (artt. 1 e 6) e degli interventi a favore dell'impresa agricola (art. 3). E, d'altronde, questa Corte avrebbe già significativamente chiarito che, per la determinazione dell'ambito della materia dell'agricoltura, occorre aver riguardo soltanto alla «cura degli interessi connessi ai prodotti del suolo» (sentenza n. 142 del 1972), ribadendo più volte che la determinazione delle materie regionali deve essere compiuta in modo obiettivo, senza riferimento al risultato da conseguire, puntando bensì l'attenzione sull'«oggetto di disciplina normativa» per individuare – attraverso l'eventuale utilizzo del criterio di prevalenza – quale sia la "materia" in cui incardinare l'intervento legislativo regionale (al riguardo, la Regione cita la sentenza n. 370 del 2003). Inoltre, risulterebbe decisiva la pronuncia con cui questa Corte ha individuato il "nocciolo duro della materia agricoltura" nella "produzione di vegetali e animali destinati all'alimentazione" (sentenza n. 12 del 2004).

D'altra parte, non sarebbe possibile dedurre – prosegue la Regione – un'invasione della competenza statale di cui alla lettera *s*) dell'art. 117, secondo comma, Cost. dal semplice richiamo alle finalità di tutela dell'ambiente che si trova, insieme a quello relativo alla tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori, nell'art. 1, comma 1, della legge impugnata. Questa Corte, infatti, avrebbe già evidenziato l'infondatezza dell'assunto per cui per mezzo del riferimento alla competenza legislativa esclusiva attribuita allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in tema di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, sarebbe possibile «escludere qualsiasi competenza delle Regioni a legiferare in vista di finalità di tutela dell'ambiente» (sentenza n. 307 del 2003); la qualificazione della "tutela dell'ambiente" come "valore costituzionale", infatti, non escluderebbe affatto «la possibilità che leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, o di quella residuale di cui all'art. 117, quarto comma, possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale» (sentenza n. 307 del 2003, ma anche n. 222 del 2003 e n. 407 del 2002).

Secondo la resistente, peraltro, proprio in materia ambientale l'art. 176 del Trattato CE consentirebbe agli Stati membri di "mantenere e di prendere provvedimenti per una protezione ancora maggiore" rispetto a quella assicurata dagli interventi normativi comunitari, codificando in tal modo il "principio della tutela più rigorosa del livello territoriale inferiore". Nel caso di specie, l'applicazione di tale principio risulterebbe maggiormente giustificata dalle esigenze precauzionali derivanti dalle caratteristiche

peculiari del territorio marchigiano, nell'ambito del quale non sarebbe possibile consentire l'agricoltura con OGM senza rinunciare, di fatto, ad una produzione agricola regionale priva di organismi genericamente modificati.

Infondata, secondo la Regione Marche, sarebbe anche la denunciata violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, per contrasto con l'ordinamento comunitario e, in particolare, con l'art. 22 della direttiva n. 2001/18/CE. L'esplicito riferimento del divieto alla "immissione in commercio" – da intendersi, ai sensi dell'art. 2, n. 4), della stessa direttiva come "la messa a disposizione di terzi, dietro compenso o gratuitamente" di organismi geneticamente modificati – farebbe sì che «gli Stati membri non possano bandire o limitare, se non previa attivazione dello specifico procedimento previsto dal diritto comunitario, l'introduzione nel mercato nazionale degli OGM o dei prodotti che li contengono ed alterare, in questo modo, la libera circolazione di tale prodotto all'interno nel mercato comune». La legge censurata, invece, non avrebbe alcuna incidenza su tali obblighi. Il divieto introdotto dall'art. 2, infatti, sarebbe espressamente riferito alla "produzione e (al)la coltivazione di specie che contengono OGM", non consentita "sull'intero territorio della Regione" e nulla avrebbe a che fare con la circolazione dei prodotti che contengono OGM, la quale rimarrebbe libera in tutto il territorio regionale. Ciò sarebbe tra l'altro confermato da quanto previsto nell'art. 4 della stessa legge impugnata con riferimento all'etichettatura e all'identificabilità dei prodotti contenenti OGM o prodotti derivati che siano commercializzati nella Regione.

6. – Ha depositato atto d'intervento *ad opponendum*, in data 2 agosto 2004, l'Associazione Sementieri Mediterranei (AS.SE.ME.), la quale ha concluso per l'inammissibilità e comunque per l'infondatezza delle censure proposte nel ricorso, chiedendo in via gradata che questa Corte disponga una istruttoria «tendente ad accertare l'irreversibilità dell'inquinamento determinato dall'impiego di OGM», nonché – in via ulteriormente gradata – che, «qualora si dovesse ritenere che l'immissione di OGM costituisca un obbligo comunitario per tutti gli Stati membri, questa Ecc.ma Corte sollevi davanti a se medesima questione di legittimità costituzionale dell'art. 95 del Trattato di Roma nella parte in cui ha consentito l'adozione della Direttiva 2001/18 che, privilegiando la concorrenza, sacrifica illegittimamente fondamentali principi costituzionali, quali quello della salute e dell'ambiente». Anche in questo caso, l'Associazione interveniente ha affermato che la propria legittimazione ad intervenire nel presente giudizio sarebbe indubitabile poiché si discuterebbe «della legittimità costituzionale di una legge della Regione Marche direttamente incidente sulle attività e sugli interessi dei suoi associati, immediatamente coinvolti dalla applicazione delle disposizioni legislative poste *sub judice*».

Ha altresì depositato atto d'intervento *ad opponendum*, in data 6 agosto 2004, la Federazione regionale dei coltivatori diretti delle Marche, sostenendo la sussistenza dell'interesse e della legittimazione all'intervento in ragione dello stretto collegamento tra gli interessi di cui essa è portatrice e le politiche regionali di cui la legge impugnata sarebbe espressione, e concludendo per l'inammissibilità e l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Quanto alla tempestività dell'intervento, la Federazione Coldiretti Marche rileva che nella *Gazzetta Ufficiale*, prima serie speciale, n. 27 del 14 luglio 2004 è fatto riferimento al ricorso n. 54 sotto una rubrica che non consentirebbe «di comprendere la natura del ricorso, essendo riferita a norme di legge regionale della Puglia e non delle Marche». Secondo l'interveniente questa erronea indicazione, «stante la funzione riassuntiva e notiziale della rubrica», comporterebbe «che il lettore cui la pubblicazione è rivolta non ha motivo di leggere il testo del ricorso che appare riferito ad una Regione diversa dalla propria». Tale difformità determinerebbe la impossibilità di far decorrere dal giorno 14 luglio 2004 il termine di venti giorni previsto dagli artt. 25, 4 e 3 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale contenute nel d.P.C.c. 21 luglio 2004, ovvero dalle corrispondenti norme previgenti; in ogni caso, l'interveniente invoca l'applicabilità dell'art. 33 delle Norme integrative vigenti.

7. – In prossimità dell'udienza pubblica, la Regione Puglia ha depositato una memoria nella quale afferma innanzitutto l'inammissibilità del ricorso proposto avverso l'intera legge regionale n. 26 del 2003, attesa la genericità delle censure rivolte nei confronti della legge considerata nel suo complesso. Le censure, infatti, avrebbero dovuto essere riferite al solo art. 2, comma 1, della legge regionale.

Nel merito, la difesa regionale eccepisce l'infondatezza del ricorso, in quanto con la disciplina impugnata la Regione avrebbe inteso tutelare la qualità delle produzioni agricole sul proprio territorio senza incidere sul libero mercato. Peraltro, rileva la resistente, l'art. 2

della legge regionale n. 26 del 2003 sarebbe "in sintonia" con il quadro normativo risultante dal decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279 (*Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica*), il quale stabilisce la tutela assoluta della biodiversità dell'ambiente naturale e la possibilità di incentivare l'agricoltura tradizionale e biologica.

Le censure sollevate, inoltre, non avrebbero nulla a che fare con l'oggetto della disciplina dell'art. 2, dal momento che la normativa comunitaria che lo Stato assume violata riguarderebbe solo la "immissione in commercio" di OGM, mentre l'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 26 del 2003 riguarderebbe la "emissione deliberata" di OGM nell'ambiente, per la quale la direttiva 2001/18/CE non conterrebbe un divieto analogo a quello che l'art. 22 della medesima direttiva pone in relazione alla immissione in commercio di prodotti OGM.

La difesa regionale rileva altresì che, al pari del decreto-legge n. 279 del 2004, la legge oggetto del giudizio porrebbe un divieto sostanzialmente temporaneo di coltivazione di prodotti OGM, come emergerebbe dal fatto che l'art. 2 consente alla Regione di promuovere azioni utili a prevenire possibili rischi per la salute o l'ambiente, nonché dall'art. 1, comma 3, secondo il quale la Regione può promuovere la ricerca e la sperimentazione del settore agricolo al fine di tutela della biodiversità. Tali norme attesterebbero che l'attuale divieto sarebbe posto dalla legge regionale n. 26 del 2003 solo in considerazione dell'attuale incompletezza della sperimentazione scientifica, senza escludere soluzioni diverse.

Infondata – in conseguenza dell'argomento appena evidenziato – sarebbe anche la censura relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., dal momento che la legge interverrebbe nella materia dell'agricoltura riservata alla potestà legislativa regionale. Anche ove riguardasse l'ambiente, essa non intaccherebbe la competenza statale dal momento che la legge regionale sarebbe in sintonia con il citato decreto-legge n. 279 del 2004.

In ogni caso, questa Corte avrebbe riconosciuto la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative in materie per le quali il valore della tutela dell'ambiente assumerebbe rilievo.

Infine, la difesa regionale afferma l'inconferenza del richiamo al d.lgs. n. 224 del 2003, in quanto esso disciplinerebbe soltanto la "emissione deliberata per scopi diversi dall'immissione sul mercato" e per "soli scopi sperimentali". Da ciò deriverebbe che la coltivazione di piante e l'allevamento di animali OGM ai fini della successiva commercializzazione – che costituisce oggetto della legge regionale pugliese – resterebbe fuori dal quadro procedurale di cui al d.lgs. n. 224. Peraltro, quest'ultimo non porrebbe alcuna limitazione al potere delle Regioni di vietare o limitare la emissione deliberata di OGM nell'ambiente per scopi sperimentali.

Ad ulteriore sostegno delle proprie tesi la resistente evidenzia inoltre come la legge regionale impugnata, pur vietando le emissioni deliberate nell'ambiente di OGM per la successiva commercializzazione dei prodotti relativi, nonché le emissioni ai fini della sperimentazione, all'art. 2, comma 2, consentirebbe di superare tale divieto in caso di rilascio dell'autorizzazione per scopi sperimentali prevista dal d.lgs. n. 224 del 2003.

8. – Nel giudizio promosso avverso la legge della Regione Puglia hanno depositato memorie la Federazione regionale coltivatori diretti di Puglia, nonché l'Associazione sementieri mediterranei, sviluppando anche argomenti ulteriori, rispetto agli atti di intervento, a sostegno della dichiarazione di inammissibilità e di infondatezza del ricorso presentato dallo Stato. In particolare, quanto alla propria legittimazione all'intervento *ad opponendum*, l'Associazione sementieri mediterranei richiama l'ordinanza pronunciata da questa Corte nell'udienza dell'11 maggio 2004 e allegata alla sentenza n. 196 del 2004, nella quale, pur dichiarandosi inammissibili gli interventi spiegati nel giudizio di costituzionalità in via principale da parte di soggetti privi della potestà legislativa, si sarebbe giustificata tale "chiusura" «richiamando la facoltà riconosciuta ai soggetti privi del potere d'intervento, di utilizzare i mezzi di tutela delle loro posizioni soggettive, anche costituzionali, di fronte ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale»; l'interveniente osserva che tale giustificazione potrebbe valere solo per gli interventi *ad adiuvandum* ma non certo per gli interventi *ad opponendum*, giacché l'eventuale accoglimento della questione di costituzionalità renderebbe impossibile ai soggetti interessati al mantenimento della legge "trovare una sede giudiziale alternativa". Nel caso di specie, comunque, l'intervento assumerebbe «i connotati della collaborazione offerta dall'*amicus curiae*», che già troverebbe riconoscimento

nel giudizio di ammissibilità del *referendum* e che dovrebbe necessariamente trovare spazio nel giudizio in materia d'immissione nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, dal momento che la partecipazione popolare *in subiecta materia* sarebbe «non soltanto opportuna ma obbligatoria» in forza degli obblighi di consultazione pubblica rinvenibili nell'art. 9 della direttiva 2001/18/CE, nell'art. 12 del d.lgs. n. 224 del 2003 e nell'art. 23 del Protocollo di Cartagena ratificato con la legge 15 gennaio 2004, n. 27 (*Ratifica ed esecuzione del Protocollo di Cartagena sulla prevenzione dei rischi biotecnologici relativo alla Convenzione sulla diversità biologica, con Allegati, fatto a Montreal il 29 gennaio 2000*).

9. – Anche la Regione Marche, nel giudizio promosso dallo Stato avverso la legge regionale n. 5 del 2004, ha depositato una memoria nella quale ribadisce le difese già svolte, sostenendo che la normativa impugnata non interverrebbe in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ma disciplinerebbe la produzione agricola, in particolare incentivando l'agricoltura di qualità, nell'ambito del territorio regionale.

Né, del resto, un'invasione della competenza statale di cui alla lettera *s*) dell'art. 117, secondo comma, Cost. potrebbe derivare dal semplice richiamo alle finalità di tutela dell'ambiente contenuto, insieme a quello relativo alla tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori, nell'art. 1, comma 1, della legge impugnata.

La difesa regionale richiama, altresì, l'art. 176 del Trattato CE che codificherebbe il principio della tutela più rigorosa del livello territoriale inferiore e che comporterebbe, da un lato, l'illegittimità di una normativa comunitaria che imponesse ai singoli Stati il divieto di misure precauzionali più rigide, dall'altro che le finalità ambientali possono essere realizzate dalla normativa regionale in materia di competenza propria o concorrente proprio al fine di una maggiore protezione dell'ambiente.

I divieti posti dalle leggi regionali di settore in ordine all'introduzione nell'ambiente o nel mercato di organismi geneticamente modificati attuerebbero anche la finalità di difesa delle risorse genetiche del territorio, nonché della qualità, specificità, originalità e territorialità della produzione agroalimentare.

La Regione Marche ribadisce, inoltre, l'infondatezza della censura concernente la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., sostenendo l'estraneità della disciplina dell'art. 22 della direttiva 2001/18/CE, rispetto alla disciplina dettata dall'art. 2 della legge regionale impugnata.

Osserva, ancora, la difesa regionale che la normativa di attuazione della direttiva comunitaria, contenuta nel d.lgs. n. 224 del 2003, non potrebbe assurgere a parametro di legittimità della legge regionale perché il rispetto dei "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario" obbliga sia lo Stato che le Regioni (art. 117, primo comma, Cost.), ed occorrerebbe «evitare che, attraverso i processi comunitari, si realizzi una sorta di neo-centralismo, attraverso un recupero da parte del governo centrale, di competenze ormai trasferite alle Regioni».

Infine, la Regione Marche dà atto della emanazione del decreto-legge n. 279 del 2004, e della relativa conversione in legge, con modificazioni, avvenuta ad opera della legge 28 gennaio 2005, n. 5, affermando che tuttavia esso non dovrebbe determinare la cessazione della materia del contendere nel presente giudizio.

L'art. 8 del decreto-legge n. 279 del 2004, difatti, pone, fino all'adozione degli specifici piani di coesistenza regionali (adozione per cui non è previsto un termine), il divieto di coltivazioni transgeniche. Tale divieto sarebbe peraltro coerente con la disciplina regionale impugnata, che non consente la coltivazione di produzioni OGM nel territorio della Regione.

10. – Hanno depositato memorie – nelle quali ribadiscono le proprie difese a sostegno della dichiarazione di inammissibilità e di infondatezza del ricorso presentato dallo Stato – l'Associazione sementieri mediterranei (in termini del tutto analoghi alle difese sviluppate nel ricorso n. 21 del 2004) e la Federazione regionale dei coltivatori diretti delle Marche. Quest'ultima sostiene, in particolare, la propria legittimazione ad intervenire in forza della "qualificazione" (rispetto alla vicenda oggetto del giudizio) degli interessi di cui sarebbe portatrice, nonché sulla base del nuovo art. 4 delle Norme integrative per i giudizi di fronte alla Corte costituzionale, che dimostrerebbe una significativa "apertura" all'ammissibilità di interventi nel giudizio in via principale da parte di soggetti privi della potestà legislativa.

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, con distinti ricorsi, ha impugnato la legge della Regione Puglia 4 dicembre 2003, n. 26 (*Norme in materia di coltivazione, allevamento e commercializzazione di Organismi geneticamente modificati – OGM*) e la legge della Regione Marche 3 marzo 2004, n. 5 (*Disposizioni in materia di salvaguardia delle produzioni agricole, tipiche, di qualità e biologiche*), poiché stabilirebbero «un divieto generalizzato di coltivazione di piante e di allevamento di animali geneticamente modificati o di ogni altro tipo di OGM», ponendosi così in contrasto con l'art. 22 della direttiva 2001/18/CE (*Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e che abroga la direttiva 90/220/CEE del Consiglio*), che stabilirebbe il principio della libera circolazione e prevederebbe, per gli Stati membri, l'impossibilità di vietare, limitare o impedire l'immissione in commercio di OGM, come tali o contenuti in prodotti, conformi ai requisiti della direttiva stessa; le leggi regionali oggetto del giudizio sarebbero altresì contrastanti con l'art. 23 della citata direttiva 2001/18/CE e con l'art. 25 del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 224 (*Attuazione della direttiva 2001/18/CE concernente l'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati)*, i quali, secondo quanto esposto nei ricorsi, conterrebbero "una clausola di salvaguardia", in base alla quale solo le previste autorità competenti potrebbero bloccare, ricorrendo gli specifici presupposti e con le modalità previste, la circolazione sul proprio territorio di un prodotto contenente OGM ritenuto pericoloso, avviando una serie di consultazioni al termine delle quali la Commissione UE dovrebbe decidere sulla fondatezza delle misure unilaterali di salvaguardia, ripristinando un eguale livello di protezione all'interno della Comunità, ovvero invitando lo Stato che le abbia adottate ad abrogarle e a ripristinare la libera circolazione del prodotto sul proprio territorio. Le due leggi regionali, pertanto, violerebbero l'art. 117, primo comma, della Costituzione, nonché la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di cui all'art 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

2. – I ricorsi, pur avendo ad oggetto due leggi dal contenuto parzialmente disomogeneo, propongono questioni di costituzionalità sostanzialmente analoghe; conseguentemente, i relativi giudizi possono essere riuniti per essere decisi con unica sentenza.

3. – Con ordinanza letta nella pubblica udienza del 22 febbraio 2005 e allegata alla presente sentenza è stata dichiarata inammissibile la costituzione della Regione Puglia nel giudizio introdotto con il ricorso n. 21 del 2004, in quanto avvenuta oltre il termine prescritto dall'art. 23, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi dinanzi a questa Corte.

La Regione Puglia, riconoscendo la tardività della propria costituzione, ha peraltro presentato il 5 agosto 2004 una "nuova memoria di costituzione", in quanto questa Corte avrebbe previsto nell'art. 33 delle *Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*, pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* n. 176 del 29 luglio 2004, la possibilità che le "parti nei procedimenti pendenti davanti alla Corte alla data di entrata in vigore delle presenti norme integrative è ammessa fino al decimo giorno successivo alla data stessa".

Appare evidente l'infondatezza di tale argomentazione, dal momento che il testo delle Norme integrative è stato semplicemente oggetto di una "integrale ripubblicazione" a fini meramente notiziali, dopo che la precedente deliberazione 10 giugno 2004 della Corte costituzionale (*Modificazioni alle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 151 del 30 giugno 2004, aveva apportato diverse modifiche alla precedente formulazione delle Norme integrative. Ciò, peraltro, è stato espressamente evidenziato dal Comunicato di rettifica pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 187 dell'11 agosto 2004.

Anche volendosi prescindere dal fatto che, comunque, l'art. 33, al momento della sua entrata in vigore, non trovava applicazione nei confronti di termini già scaduti, la mancata novazione della fonte meramente ripubblicata a fini notiziali rende evidente che l'efficacia di questa norma transitoria si è esaurita da quasi cinquanta anni.

4. – Con ordinanza letta nella pubblica udienza del 22 febbraio 2005 e allegata alla presente sentenza sono stati dichiarati inammissibili, per ciò che riguarda il ricorso n. 21 del 2004, gli atti d'intervento *ad opponendum* che sono stati presentati dall'Associazione Sementieri Mediterranei (AS.SE.ME.), dalla Federazione regionale coltivatori diretti di Puglia, dall'Associazione

regionale per l'agricoltura, l'ambiente ed il territorio "Terranostra di Puglia", dall'Associazione per la difesa e l'orientamento dei consumatori ADOC, dalla Confconsumatori Federazione regionale della Puglia, dall'Ecoistituto Puglia ONLUS, dall'ADICONSUM Puglia, dalla FLAI CGIL Puglia, dalla FAI CISL Puglia, dalla UILA UIL Puglia, dalla CGIL regionale Puglia, dalla U.S.R. CISL Puglia, dalla UIL regionale Puglia, dalla A.I.A.B. Puglia, dal CODACONS ONLUS Puglia, da Italia Nostra, dal WWF, da Legambiente. Rispetto al ricorso n. 54 del 2004 sono stati dichiarati inammissibili gli atti di intervento *ad opponendum* dell'Associazione Sementieri Mediterranei (AS.SE.ME.) e della Federazione regionale dei coltivatori diretti delle Marche.

In conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte (da ultimo cfr. le sentenze n. 196, n. 167 e n. 166 del 2004), è inammissibile, a prescindere dalla loro tardività, l'intervento, nei giudizi promossi in via principale nei confronti di leggi regionali o statali, di soggetti diversi da quelli titolari delle attribuzioni legislative in contestazione, ancorché destinatari attuali o potenziali delle discipline normative contenute nelle leggi impugnate. D'altra parte, questi soggetti dispongono di mezzi di tutela delle loro posizioni soggettive, anche costituzionali, dinanzi ad altre istanze giurisdizionali ed eventualmente anche di fronte a questa Corte in via incidentale. Né a differenti conclusioni può portare la diversa finalità degli interventi, ed in particolare la circostanza che essi siano volti a contestare le censure di legittimità delle disposizioni impugnate.

5. – Inammissibili devono essere ritenute, altresì, le censure rivolte dal ricorso n. 54 del 2004 nei confronti degli artt. 1, 3 e 7 della legge della Regione Marche n. 5 del 2004, per difetto della determinazione governativa di impugnazione di cui all'art. 31, comma 3, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (*Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte*), dal momento che la generica previsione contenuta nella deliberazione del Consiglio dei Ministri di impugnare la legge è specificata dall'allegata relazione ministeriale con riferimento esclusivo all'art. 2.

Pertanto, sulla base della consolidata giurisprudenza di questa Corte (si vedano, ad esempio, le sentenze n. 134, n. 43 del 2004 e n. 94 del 2003), il ricorso deve essere ritenuto validamente proposto solo nei confronti dell'art. 2 della legge della Regione Marche n. 5 del 2004.

6. – Le questioni di costituzionalità sollevate dai due identici ricorsi governativi nei confronti dell'art. 2 di entrambe le leggi regionali impugnate devono essere dichiarate inammissibili in conseguenza di una evidente erronea indicazione delle norme interposte che dovrebbero dimostrare la illegittimità costituzionale di tali disposizioni per violazione dell'art. 117, primo comma, e dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

La direttiva europea 2001/18/CE, adottata ai sensi dell'art. 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea al fine del ravvicinamento delle "legislazioni degli Stati membri riguardanti l'immissione deliberata nell'ambiente di OGM ed al fine di garantire il corretto sviluppo dei prodotti industriali che utilizzano OGM" (cfr. "Considerando" n. 7), riguarda sia l'emissione deliberata nell'ambiente degli organismi geneticamente modificati, che la loro immissione in commercio; l'art. 2 della legge della Regione Puglia n. 26 del 2003 e l'art. 2 della legge della Regione Marche n. 5 del 2004 – oggetto del presente giudizio – si riferiscono invece soltanto alla coltivazione di prodotti agricoli o all'allevamento di animali geneticamente modificati.

Peraltro, le norme interposte che, secondo la prospettazione del Governo, sarebbero state specificamente violate dalle disposizioni impugnate – e cioè gli artt. 22 e 23 della direttiva 2001/18/CE e l'art. 25 del d.lgs. n. 224 del 2003 – si riferiscono esclusivamente al commercio degli alimenti contenenti organismi geneticamente modificati. Infatti, sia la direttiva europea, sia il d.lgs. n. 224 del 2003 distinguono nettamente la disciplina della "emissione deliberata di OGM per qualsiasi fine diverso dall'immissione in commercio" da quella concernente la "immissione in commercio di OGM come tali o contenuti in prodotti". La asserita violazione del primo comma dell'art. 117 Cost. da parte di disposizioni delle leggi regionali impugnate, che riguardano soltanto tipiche forme di emissioni di OGM nei settori dell'agricoltura e della zootecnia, non può dunque conseguire alla violazione di disposizioni che, invece, regolano specificamente il diverso profilo della immissione in commercio di OGM.

Lo stesso riferimento alla presunta violazione da parte delle disposizioni regionali impugnate della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente viene solo accennata in relazione al presunto contrasto delle discipline in questione con i poteri

riconosciuti al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio per l'attuazione delle prescrizioni contenute nella direttiva europea e nella legislazione nazionale, con evidente riferimento, in particolare, ai poteri di cui all'art. 25 del d.lgs. 224 del 2003, relativi appunto alla "clausola di salvaguardia" prevista per "limitare o vietare temporaneamente l'immissione sul mercato, l'uso o la vendita sul territorio nazionale di un OGM, come tale o contenuto in un prodotto".

7. – La dichiarazione di inammissibilità di tutte le questioni sollevate impedisce di valutare in questa sede gli effetti eventualmente prodottisi, nelle more dei presenti giudizi, sulle due leggi regionali impugnate a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge 22 novembre 2004, n. 279 (*Disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza fra forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica*), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2005, n. 5, decreto adottato in attuazione della raccomandazione 2003/556/CE del 23 luglio 2003 (*Raccomandazione della Commissione recante orientamenti per lo sviluppo di strategie nazionali e migliori pratiche per garantire la coesistenza tra culture transgeniche, convenzionali e biologiche*).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 4 dicembre 2003, n. 26 (*Norme in materia di coltivazione, allevamento e commercializzazione di Organismi geneticamente modificati – OGM*), sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale della legge della Regione Marche 3 marzo 2004, n. 5 (*Disposizioni in materia di salvaguardia delle produzioni agricole, tipiche, di qualità e biologiche*), sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2005.

Fernanda CONTRI, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2005.

Allegato:

Ordinanza letta nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2005

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Puglia 4 dicembre 2003, n. 26 (*Norme in materia di coltivazione, allevamento e commercializzazione di organismi geneticamente modificati - OGM*), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della Regione Puglia, iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2004.

Considerato che la costituzione della Regione Puglia è avvenuta oltre il termine prescritto dall'art. 23, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

che la resistente Regione fa riferimento alla ripubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* n. 176 del 29 luglio 2004 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale a seguito delle modifiche deliberate dalla Corte il 10 giugno 2004;

che tale mera ripubblicazione, confermata tra l'altro dal comunicato di rettifica pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 187 dell'11 agosto 2004, non può valere a novare la fonte e ad attribuire vigore ad una norma transitoria i cui effetti debbono essere considerati da tempo esauriti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la costituzione della Regione Puglia nel presente giudizio.

La Corte Costituzionale, in una recente sentenza, afferma che le regioni non possono impedire lo smaltimento nel proprio territorio dei rifiuti pericolosi prodotti da altre regioni.

NUMERO SCHEDA: 6169

CLASSIFICAZIONE: AMBIENTE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: 117, 120 Cost.

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 21/04/2005

NUM. ATTO: 161

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

La Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1 l. 59/1995 (Normativa sullo smaltimento dei rifiuti), della Regione Basilicata affermando che le regioni non possono impedire l'ingresso nel loro territorio dei rifiuti speciali prodotti in altre regioni.

Il principio dell'autosufficineza vale infatti soltanto per lo smaltimento dei rifiuti urbani non pericolosi mentre, per questi ultimi, il principio da seguire è quello della vicinanza dell'impianto di smaltimento appropriato in modo da ridurre gli spostamenti.

Pertanto la legge della Regione Basilicata invade la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, violando così l'art. 117 Cost.Al contempo viola l'art. 120 Cost. in quanto ostacola la libera circolazione sul territorio nazionale di cose e persone.

Il Tribunale amministrativo regionale della Basilicata aveva sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 citato nella parte in cui stabilisce che «è fatto divieto a chiunque conduca sul territorio della Regione Basilicata impianti di smaltimento e/o stoccaggio di rifiuti, anche in via provvisoria, di accogliere negli impianti medesimi rifiuti provenienti da altre regioni o nazioni», per violazione:

- dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di ambiente, e delle norme interposte di cui agli artt. 1, 5, 11, 18, 19 e 26 del d.lgs. 5

febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio);

- dell'art. 11 della Costituzione, che impone il rispetto delle direttive comunitarie;
- dell'art. 32 della Costituzione, che attribuisce un diritto alla salubrità dell'ambiente, che sarebbe compromesso dalla chiusura dei confini regionali, perché verrebbe favorita la possibilità che rifiuti pericolosi di altre Regioni trovino forme di smaltimento non ambientalmente compatibili;
- dell'art. 3 della Costituzione per la introduzione di un trattamento sfavorevole per le imprese esercenti l'attività di smaltimento dei rifiuti nella Regione Basilicata rispetto a quelle operanti sul restante territorio nazionale;
- dell'art. 41 della Costituzione, per la restrizione della libertà di iniziativa economica «in assenza di concrete possibilità di danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana che dall'attività di smaltimento controllato e ambientalmente compatibile dei rifiuti può scaturire»;
- dell'art. 120 della Costituzione, perché la norma impugnata introdurrebbe un ostacolo alla libera circolazione di cose tra le Regioni, senza che sussistano ragioni giustificatrici, neppure di ordine sanitario e ambientale, e ciò in contrasto pure con la normativa comunitaria.

La Corte è già intervenuta in tema di limiti imposti dalla legislazione regionale allo smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale, precisando che il principio dell'autosufficienza locale nello smaltimento dei rifiuti in ambiti territoriali ottimali vale, ai sensi dell'art. 5, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, solo per i rifiuti urbani non pericolosi (ai quali fa riferimento l'articolo 7, commi 1 e 4, del d.lgs. da ultimo citato) e non anche per altri tipi di rifiuti, per i quali vige invece il diverso criterio della vicinanza di impianti di smaltimento appropriati, per ridurre il movimento dei rifiuti stessi, correlato a quello della necessità di impianti specializzati per il loro smaltimento, ai sensi della lettera b) del medesimo comma 3; ed a siffatto criterio sono stati ritenuti soggetti i rifiuti speciali, definiti dall'articolo 7, commi 3 e 4 (sentenza n. 505 del 2002), sia pericolosi (sentenza n. 281 del 2000) che non pericolosi (sentenza n. 335 del 2001).

La Corte specifica che il generale divieto per chiunque conduca nel territorio della Regione Basilicata impianti di smaltimento e/o stoccaggio di rifiuti, anche in via provvisoria, di accogliere negli impianti medesimi rifiuti provenienti da altre regioni o nazioni se è legittimo per quanto in precedenza rilevato con riferimento ai rifiuti urbani non pericolosi, si pone, invece, in contrasto con la Costituzione nella parte in cui si applica a tutti gli altri tipi di rifiuti di provenienza extraregionale, perché:

- invade la competenza esclusiva attribuita allo Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema dall'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in contrasto con i principî fondamentali della legislazione statale contenuti nel decreto legislativo n. 22 del 1997;

- viola il vincolo generale imposto alle Regioni dall'art. 120, primo comma, della Costituzione, che vieta ogni misura atta ad ostacolare la libera circolazione delle cose e delle persone fra le Regioni (sentenze n. 62 del 2005 e n. 505 del 2002).

Si allega il testo integrale della sentenza:

SENTENZA N. 161

ANNO 2005

el giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Basilicata 31 agosto 1995, n. 59 (Normativa sullo smaltimento dei rifiuti), promosso con ordinanza del 3 giugno 2002 dal T.A.R. della Basilicata sui ricorsi riuniti proposti da Fenice s.p.a. nei confronti della Regione Basilicata ed altri, iscritta al n. 351 del registro ordinanze 2002 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2002.

Visti l'atto di costituzione della Fenice s.p.a. nonché l'atto di intervento della Regione Basilicata;

udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2005 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;

uditi gli avvocati Giuseppe Minieri per Fenice s.p.a. e Franco Giampietro per la Regione Basilicata.

Ritenuto in fatto

1. – Con ordinanza del 3 giugno 2002, il Tribunale amministrativo regionale della Basilicata ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Basilicata 31 agosto 1995, n. 59 (Normativa sullo smaltimento dei rifiuti), per violazione degli artt. 3, 11, 32, 41, 117 e 120 della Costituzione, con riferimento a due procedimenti pendenti e poi riuniti, con i quali la Fenice s.p.a. aveva impugnato i provvedimenti del Consiglio regionale della Basilicata, prima, e della Giunta regionale, poi, che avevano escluso la possibilità che – nell'ambito delle tipologie e quantità di rifiuti da smaltire nell'impianto di termodistruzione di rifiuti con recupero di energia, di proprietà della società ed approvato, sia pure con riserva, dalla Regione - potessero essere compresi pure rifiuti di provenienza extraregionale.

Secondo il rimettente, i predetti provvedimenti, lesivi della sfera giuridica della ricorrente, erano stati adottati nel vigore della legge regionale 31 agosto 1995, n. 59, il cui articolo 1 disponeva: «In attuazione del principio di prossimità di cui alla direttiva 91/156 CEE nonché dei poteri di organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti attribuiti alla Regione dal decreto del Presidente della Repubblica n. 915/1983, dalla legge n. 441/1987 e dalla legge n. 475/1988 è fatto divieto a chiunque conduca sul territorio della Regione Basilicata impianti di smaltimento e/o di stoccaggio di rifiuti, anche in via provvisoria, di accogliere negli impianti medesimi rifiuti provenienti da altre regioni o nazioni».

Ciò precisato, il collegio ritiene che la questione di costituzionalità dell'art. 1 della legge regionale n. 59 del 1995 sia rilevante in ambedue i giudizi, dato che l'unico fondamento giuridico del divieto di importazione di rifiuti extraregionali sancito negli atti impugnati è costituito appunto da detta norma regionale, la cui eliminazione dall'ordinamento avrebbe come conseguenza l'accoglimento del gravame.

Secondo il remittente la norma regionale si presta a più censure, sia con riferimento al periodo precedente il decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio), sia dopo l'entrata in vigore di quest'ultima legislazione statale.

In primo luogo, è ipotizzabile il contrasto con il nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione, che riserva la "tutela dell'ambiente" e "dell'ecosistema" alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, con definitiva impossibilità per le regioni di poter legiferare in materia di tutela dell'ambiente dal rischio di inquinamento.

Afferma poi il giudice *a quo* che il principio dell'autosmaltimento locale, col connesso divieto di conferimento di rifiuti extraregionali, non può valere né per quelli "pericolosi" (ivi inclusi quelli che già il decreto del Presidente della Repubblica del 1982 definiva "tossici e nocivi") né per quelli "speciali" non pericolosi (che nella fattispecie oggetto dei giudizi in epigrafe hanno natura industriale).

Può inoltre, secondo il remittente, dubitarsi della legittimità costituzionale della norma regionale *de qua* anche in relazione alla lesione del diritto alla salute, da intendersi come diritto alla salubrità dell'ambiente, di cui all'art. 32 della Costituzione, dato che la chiusura dei confini regionali favorisce la possibilità che rifiuti pericolosi di altre regioni trovino forme di smaltimento non ambientalmente compatibili ovvero vengano accumulati o depositati in aree inidonee.

Poiché né le norme statali né quelle comunitarie hanno un ambito territoriale ottimale preordinato ad un obiettivo di autosmaltimento, il divieto regionale in esame appare illogico, potendo limitare il conferimento di detti rifiuti agli impianti appropriati più vicini come richiesto dall'art. 5, comma 3, lettera *b*), del d.lgs. n. 22 del 1997, e dall'art. 5 della direttiva n. 91/156/CEE. Infine, sempre in riferimento alla violazione dell'art. 117 della Costituzione, non può trascurarsi – rileva il collegio *a quo* – che il divieto colpisce pure impianti, come quello di cui si tratta, che, attraverso la termodistruzione dei rifiuti, recuperano energia, e ciò in contrasto col diffuso *favor* rinvenibile, nelle norme statali di principio sopra indicate, proprio per la produzione energetica così conseguita.

Ulteriori profili di illegittimità costituzionale, secondo il giudice *a quo*, devono poi essere sollevati in riferimento ai parametri di cui agli artt. 3, 41 e 120 della Costituzione, atteso che la norma regionale censurata, rispettivamente: introduce un trattamento sfavorevole per le imprese esercenti l'attività di smaltimento dei rifiuti nella Regione Basilicata rispetto a quelle operanti sul restante territorio nazionale; restringe la libertà di iniziativa economica in assenza di concrete possibilità di danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana che dall'attività di smaltimento controllato e ambientalmente compatibile dei rifiuti può scaturire; introduce un ostacolo alla libera circolazione di cose tra le regioni, senza che sussistano ragioni giustificatrici, neppure di ordine sanitario o ambientale (cfr. sentenza n. 335 del 2001).

2. – Si è costituita la Fenice S.p.a., la quale, preliminarmente, rileva che la norma impugnata deve ritenersi implicitamente abrogata con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 22 del 1997, e cioè dalla generale riforma intervenuta in materia di trattamento dei rifiuti.

L'art. 1 del suddetto decreto stabilisce infatti che le Regioni a statuto ordinario regolano la materia disciplinata dal medesimo decreto nel rispetto delle disposizioni in esso contenute, che costituiscono principî fondamentali della legislazione statale ai sensi dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, e il potere di limitare lo smaltimento dei rifiuti industriali in ambito regionale non è previsto dal d.lgs. n. 22 del 1997.

Nel merito la norma impugnata contrasterebbe con gli artt. 41 e 120 Cost., in quanto limiterebbe la libertà di iniziativa economica privata. L'intera legge regionale n. 59 del 1995 risulta in contrasto con i principî fondamentali della legislazione statale, fissati, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione e, in attuazione della normativa comunitaria, dagli artt. 5, 11, 18 e 26 del d.lgs. n. 22 del 1997, i quali prescrivono che lo smaltimento dei rifiuti deve avvenire in uno degli impianti appropriati più vicini.

In tal senso la legge regionale contrasterebbe anche con l'art. 11 della Costituzione, in quanto la violazione dei principî fondamentali della legislazione statale attuativa della normativa comunitaria si risolverebbe anche in una lesione di quest'ultima.

La limitazione imposta alle sole imprese che esercitano attività di smaltimento nella Regione Basilicata determinerebbe anche una violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Il divieto di smaltimento dei rifiuti extraregionali violerebbe l'art. 32 della Costituzione per il danno alla salute derivante dalle difficoltà dello smaltimento.

La norma impugnata contrasterebbe altresì con l'art. 97 della Costituzione per l'illogicità di una limitazione territoriale regionale di rifiuti che proprio in ambito regionale sono reperibili in misura scarsa, cosicché il "forno rotante", opera di pubblica utilità destinata allo smaltimento dei rifiuti speciali, risulterebbe utilizzato solo al 30-35% delle sue potenzialità e l'intera iniziativa imprenditoriale sarebbe destinata al fallimento.

Osserva ancora la parte costituita che il principio dell'autosufficienza nello smaltimento vale solo per i rifiuti urbani non pericolosi (art. 5, comma 3, lettera *a*, del d.lgs. n. 22 del 1997), e che il rifiuto è pur sempre un prodotto, che gode, all'interno dell'Unione europea, della libertà di circolazione delle merci (cfr. art. 29 Trattato UE e Corte giustizia CE, sentenza 23 maggio 2000, causa C-209/98).

Infine, la possibilità di deroga al divieto di smaltimento di rifiuti di provenienza extraregionale, prevista dagli art. 3 e 4 della legge regionale n. 59 del 1995, non varrebbe a salvare la norma impugnata dall'illegittimità costituzionale, perché la deroga è rimessa alla discrezionalità amministrativa.

3. – Si è costituita anche la Regione Basilicata, chiedendo che la questione venga dichiarata inammissibile, rinviata al giudice *a quo* o comunque dichiarata infondata.

Preliminarmente, la questione sarebbe inammissibile per difetto di rilevanza perché non è stata impugnata la legge regionale n. 6 del 2001, che ha fatto salva, con modifiche, la legge regionale n. 59 del 1995, in quanto l'eventuale pronuncia di accoglimento della Corte non investirebbe la fonte legislativa che tuttora disciplina la fattispecie e che la regolava prima della data di adozione dell'ordinanza di rimessione.

Inoltre, sarebbe incompleto il *thema decidendum*: il TAR non ha impugnato l'art. 4 della legge regionale n. 59 del 1995, mentre la difesa della Regione, nel giudizio *a quo*, ha sempre sostenuto che il divieto regionale dovesse essere interpretato in modo integrato con il suddetto art. 4.

Secondo la difesa regionale, inoltre, il rimettente, nel citare l'art. 117 della Costituzione, ha omesso di considerare le competenze regionali concorrenti in materia di salute, di governo del territorio e di tutte quelle che hanno interferenza con il settore "ambiente". La questione non è stata pertanto proposta in modo rituale, e va perciò ordinata la restituzione degli atti al giudice *a quo*.

Infine, il TAR non ha motivato in merito all'interesse della società Fenice S.p.a. all'accertamento della pretesa illegittimità costituzionale della disciplina regionale, a fronte delle argomentazioni difensive addotte dalla Regione Basilicata sulla concreta possibilità che i rifiuti anche speciali e tossici potessero saturare la pur rilevante capacità di termodistruzione dell'impianto di causa. Andrebbero pertanto restituiti gli atti al giudice *a quo* perché motivi sul punto.

Nel merito, solo il dato testuale dell'art. 117 della Costituzione attribuisce la competenza in materia di ambiente allo Stato, mentre lo stesso attribuisce alle Regioni altre materie riconducibili trasversalmente all'ambiente.

Quanto all'art. 120 della Costituzione, il potere sostitutivo del Governo presuppone che nella norma regionale impugnata possa ravvisarsi un'inosservanza della normativa comunitaria.

Inoltre, la giurisprudenza della Corte costituzionale non potrebbe essere utilmente invocata nel caso di specie. L'art. 1 impugnato infatti si integra con l'art. 4 della stessa legge, che elenca sia l'attuazione di specifici accordi tra la Regione e altre pubbliche amministrazioni, enti ed imprese, sia le determinazioni di Autorità statali a ciò competenti nei casi previsti dalla legge. Ne consegue che tale disciplina unitaria non è comparabile con i limiti rigidi fissati dalle leggi regionali del Piemonte e del Friuli-Venezia Giulia dichiarate costituzionalmente illegittime (rispettivamente sentenze n. 281 del 2000 e n. 335 del 2001).

Nelle sentenze da ultimo citate il d.lgs. n. 22 del 1997 è interpretato nel senso che il principio di autosufficienza vale pienamente solo per i rifiuti non pericolosi, mentre per i rifiuti speciali il legislatore non individua ambiti territoriali di riferimento, ma indica la necessità che detti rifiuti possano giungere ad un impianto specializzato più vicino al fine di ridurre i movimenti degli stessi. E questo orientamento è conforme alle più recenti sentenze della Corte di giustizia, secondo cui devono essere accertati i motivi di interesse pubblico ambientale per la movimentazione dei rifiuti (Corte Giustizia CE, sentenza 23 maggio 2000, causa C-209/98).

Si tratta dunque – prosegue la difesa regionale – di verificare a chi spetti effettuare il giudizio di ponderazione tra il principio di specializzazione e quello di prossimità degli impianti di smaltimento. Tale giudizio appare innanzitutto regolato dall'art. 18 del d.lgs. n. 22 del 1997 che assegna allo Stato la definizione dei criteri generali per la gestione integrata dei rifiuti, nonché la determinazione dei criteri generali per l'elaborazione dei piani regionali. Esso è quindi assegnato alle Regioni nell'ambito del piano di gestione dei rifiuti di cui all'art. 22. Tuttora mancano i criteri statali cui doveva adeguarsi la pianificazione regionale. In tale contesto la Regione

Basilicata non poteva non adottare la legge regionale in esame, dovendo provvedere alla ponderazione dei due principî di specializzazione e di prossimità degli impianti, e la norma impugnata, se letta unitamente agli artt. 3 e 4 della stessa legge, non si pone in contrasto con il d.lgs. n. 22 del 1997 che, all'art. 2, comma 4, afferma la necessità di una cooperazione fra Stato, Regione ed enti locali in materia di gestione dei rifiuti.

Ne consegue che nessun contrasto della normativa impugnata è ravvisabile con gli artt. 3, 32, 41, della Costituzione, perché i previsti limiti all'attività d'impresa sono giustificati dalla descritta attività amministrativa diretta alla salvaguardia di interessi pubblici quali l'ambiente e la salute pubblica, con la conseguenza che non né è dato ravvisare alcun contrasto tra la norma impugnata e l'art. 120 della Costituzione, allorquando si tratta di ponderare i due principî tendenzialmente conflittuali nel singolo contesto geografico. Infatti la Regione Basilicata, nell'inerzia del legislatore statale, applicando il principio di sussidiarietà, ha evitato la totale disapplicazione delle direttive comunitarie. In difetto della normativa impugnata la Basilicata non avrebbe potuto in alcun modo governare l'ingresso nel proprio territorio dei rifiuti provenienti dall'esterno e avrebbe dovuto abdicare alle proprie competenze in materia di ambiente, tutela della salute e governo del territorio.

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale della Basilicata – nel corso di due giudizi riuniti promossi dalla Fenice s.p.a. nei confronti della Regione Basilicata – ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge Regione Basilicata 31 agosto 1995, n. 59 (Normativa sullo smaltimento dei rifiuti), nella parte in cui stabilisce che «è fatto divieto a chiunque conduca sul territorio della Regione Basilicata impianti di smaltimento e/o stoccaggio di rifiuti, anche in via provvisoria, di accogliere negli impianti medesimi rifiuti provenienti da altre regioni o nazioni», per violazione: *a*) dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di ambiente, e delle norme interposte di cui agli artt. 1, 5, 11, 18, 19 e 26 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22 (Attuazione della direttiva 91/156/CEE sui rifiuti, della direttiva 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e della direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio); *b*) dell'art. 11 della Costituzione, che impone il rispetto delle direttive comunitarie; *c*) dell'art. 32 della Costituzione, che attribuisce un diritto alla salubrità dell'ambiente, che sarebbe compromesso dalla chiusura dei confini regionali, perché verrebbe favorita la possibilità che rifiuti pericolosi di altre Regioni trovino forme di smaltimento non ambientalmente compatibili; *d*) dell'art. 3 della Costituzione per la introduzione di un trattamento sfavorevole per le imprese esercenti l'attività di smaltimento dei rifiuti nella Regione Basilicata rispetto a quelle operanti sul restante territorio nazionale; *e*) dell'art. 41 della Costituzione, per la restrizione della libertà di iniziativa economica «in assenza di concrete possibilità di danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana che dall'attività di smaltimento controllato e ambientalmente compatibile dei rifiuti può scaturire»; *f*) dell'art. 120 della Costituzione, perché la norma impugnata introdurrebbe un ostacolo alla libera circolazione di cose tra le Regioni, senza che sussistano ragioni giustificatrici, neppure di ordine sanitario e ambientale, e ciò in contrasto pure con la normativa comunitaria.

2. – Preliminarmente, va osservato che non assume rilievo la circostanza che il giudice rimettente abbia citato la norma impugnata in un testo diverso da quello vigente al momento dell'emanazione dell'ordinanza.

Il Tribunale ha infatti denunciato l'illegittimità costituzionale della norma regionale richiamandone una formulazione («In attuazione del principio di prossimità di cui alla direttiva 91/156 CEE nonché dei poteri di organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti attribuiti alla Regione dal d.P.R. n. 915/83, dalla legge n. 441/87 e dalla legge n. 475/88 è fatto divieto a chiunque conduca sul territorio della Regione Basilicata impianti di smaltimento e/o di stoccaggio di rifiuti, anche in via provvisoria, di accogliere negli impianti medesimi rifiuti provenienti da altre regioni o nazioni») non più in vigore già al momento dell'emanazione dell'ordinanza di rimessione, per essere stato l'art. 1 della legge impugnata così modificato dall'art. 46 della legge regionale 2 febbraio 2001, n. 6: «In attuazione del principio di prossimità di cui alla direttiva 91/156 CEE è fatto divieto a chiunque conduca sul territorio della Regione Basilicata impianti di smaltimento e/o di stoccaggio di rifiuti, anche in via provvisoria, di accogliere negli impianti medesimi rifiuti provenienti da altre regioni o nazioni».

Ciò però non determina l'inammissibilità della questione, dal momento che le modifiche subite dalla norma non incidono sulla sostanza del precetto normativo (sentenza n. 18 del 2004), e la questione può pertanto essere sottoposta a scrutinio di costituzionalità in riferimento agli evocati parametri (sentenza n. 277 del 2004).

Né l'inammissibilità deriva dal fatto che, successivamente all'ordinanza, all'articolo impugnato è stato aggiunto, dalla legge regionale 21 novembre 2003, n. 31, un comma 1-*bis* – disposizione peraltro poi dichiarata costituzionalmente illegittima, con sentenza n. 62 del 2005 – perché quest'ultima norma ha un oggetto diverso da quello della disposizione della cui legittimità il remittente dubita.

3. – Parimenti infondata è la censura di inammissibilità sollevata dalla Regione Basilicata per non avere il remittente impugnato anche gli artt. 3 e 4 della legge regionale, che disciplinano le deroghe al divieto.

Nella specie infatti la deroga non è stata richiesta, con la conseguenza che gli artt. 3 e 4 della legge regionale, non trovando applicazione, non sono rilevanti al fine della soluzione della controversia. Inoltre, le norme da ultimo citate attribuiscono l'Autorità amministrativa una valutazione discrezionale circa il rilascio dell'autorizzazione in deroga, mentre secondo il rimettente la norma impugnata deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima perché sussisterebbe un pieno diritto – a prescindere dunque da una valutazione discrezionale della pubblica amministrazione – di chiunque conduca nel territorio della Regione Basilicata impianti di smaltimento e/o stoccaggio di rifiuti, anche in via provvisoria, di accogliere negli impianti medesimi rifiuti provenienti da altre regioni o nazioni.

4. – Passando all'esame del merito, la questione è fondata, nei termini di seguito indicati.

4.1. – Questa Corte è già intervenuta in tema di limiti imposti dalla legislazione regionale allo smaltimento dei rifiuti di provenienza extraregionale, precisando che il principio dell'autosufficienza locale nello smaltimento dei rifiuti in ambiti territoriali ottimali vale, ai sensi dell'art. 5, comma 3, lettera *a*), del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, solo per i rifiuti urbani non pericolosi (ai quali fa riferimento l'articolo 7, commi 1 e 4, del d.lgs. da ultimo citato) e non anche per altri tipi di rifiuti, per i quali vige invece il diverso criterio della vicinanza di impianti di smaltimento appropriati, per ridurre il movimento dei rifiuti stessi, correlato a quello della necessità di impianti specializzati per il loro smaltimento, ai sensi della lettera *b*) del medesimo comma 3; ed a siffatto criterio sono stati ritenuti soggetti i rifiuti speciali, definiti dall'articolo 7, commi 3 e 4 (sentenza n. 505 del 2002), sia pericolosi (sentenza n. 281 del 2000) che non pericolosi (sentenza n. 335 del 2001).

4.2. – L'impugnata legge regionale pone un generale divieto per chiunque conduca nel territorio della Regione Basilicata impianti di smaltimento e/o stoccaggio di rifiuti, anche in via provvisoria, di accogliere negli impianti medesimi rifiuti provenienti da altre regioni o nazioni.

Tale divieto, se è legittimo per quanto in precedenza rilevato con riferimento ai rifiuti urbani non pericolosi, si pone, invece, in contrasto con la Costituzione nella parte in cui si applica a tutti gli altri tipi di rifiuti di provenienza extraregionale, perché invade la competenza esclusiva attribuita allo Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in contrasto con i principî fondamentali della legislazione statale contenuti nel decreto legislativo n. 22 del 1997; ed inoltre perché viola il vincolo generale imposto alle Regioni dall'art. 120, primo comma, della Costituzione, che vieta ogni misura atta ad ostacolare la libera circolazione delle cose e delle persone fra le Regioni (sentenze n. 62 del 2005 e n. 505 del 2002).

L'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sotto questi profili assorbe gli ulteriori profili di censura (sentenza n. 281 del 2000).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Basilicata 31 agosto 1995, n. 59 (Normativa sullo smaltimento dei rifiuti), come modificata dall'art. 46 della legge regionale 2 febbraio 2001, n. 6 (Disciplina delle attività di gestione dei rifiuti ed approvazione del relativo piano), nella parte in cui fa divieto a chiunque conduca nel territorio della Regione Basilicata

impianti di smaltimento e/o stoccaggio di rifiuti, anche in via provvisoria, di accogliere negli impianti medesimi rifiuti, diversi da quelli urbani non pericolosi, provenienti da altre regioni o nazioni.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2005.

F.to:

Fernanda CONTRI, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 aprile 2005.

Pronuncia della Corte cost. sulla competenza legislativa delle Regioni ordinarie in materia di ambiente e sulla infondatezza della q.l.c. della L. reg. Emilia Romagna che in materia di piani di protezione dagli incendi affida le competenze alla Provincia.

NUMERO SCHEDA: 6312

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO:

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 31/05/2005

NUM. ATTO: 214

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

La sentenza 31 maggio 2005 n. 214 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge della Regione Emilia-Romagna 17 dicembre 2003, n. 26 (*Disposizioni in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose*), nella parte in cui, disciplinando la predisposizione di "piani di emergenza esterni", relativamente agli stabilimenti in cui si impiegano sostanze pericolose, al fine di limitare gli effetti dannosi derivanti da incidenti rilevanti, ne attribuisce la competenza alle Province.

In particolare, il remittente sosteneva che la Regione, nell'ambito di una legge organica per la prevenzione degli incidenti rilevanti, non avrebbe tenuto conto dei limiti che incontra la sua potestà legislativa, sconfinando in una materia, quella ambientale, che è di legislazione esclusiva dello Stato.

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

La sentenza in rassegna, seguendo l'orientamento ormai consolidato della Corte, ribadisce che la tutela dell'ambiente, di cui alla lettera *s)* dell'art. 117, secondo comma Cost., si configura come una competenza statale sovente connessa con altri interessi e competenze regionali concorrenti, investendo altre materie che possono essere di competenza concorrente regionale, quale la "protezione civile".

Nell'ambito di tali competenze concorrenti, risultano legittimi gli interventi posti in essere dalle Regioni, nel rispetto dei principî fondamentali della legislazione statale in materia nonché l'adozione di una disciplina maggiormente rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale.

Si allega il testo della sentenza

SENTENZA N. 214

ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge della Regione Emilia-Romagna 17 dicembre 2003, n. 26 (Disposizioni in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 13 febbraio 2004, depositato in cancelleria il 20 successivo ed iscritto al n. 22 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione della Regione Emilia-Romagna;

udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2005 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;

uditi l'avvocato dello Stato Glauco Nori per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Regione Emilia-Romagna.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato il 13 febbraio 2004, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto a questa Corte dichiararsi l'illegittimità dell'art. 10, comma 2, della legge della Regione Emilia-Romagna 17 dicembre 2003, n. 26 (Disposizioni in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose), per indebita invasione nella propria sfera di competenza, e in particolare per violazione dell'art. 117, secondo e terzo comma, della Costituzione.

Lo Stato ricorrente lamenta che la Regione, disciplinando, con la norma impugnata, 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 ha attribuita la competenza alle Province.

In tal modo la Regione Emilia-Romagna, nell'ambito di una legge organica per la prevenzione degli incidenti rilevanti, non ha tenuto conto dei limiti che incontra la sua potestà legislativa, sconfinando in una materia, quella ambientale, che è di legislazione esclusiva dello Stato, tanto più che l'art. 1 della citata legge regionale indica, quale finalità della normativa, la "tutela dell'ambiente". La stessa legge, per espressa previsione dell'art. 1, è detta attuativa del d.lgs. 17 agosto 1999, n. 334 (Attuazione della direttiva 96/82/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose), e dunque ai principî di questo avrebbe dovuto attenersi, anche ove si consideri emanata nell'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di sicurezza della popolazione.

L'art. 7 del d.lgs. n. 334 del 1999 attribuisce la fissazione delle linee guida del sistema di gestione della sicurezza al Ministro dell'ambiente, di concerto con i Ministri dell'interno, della sanità e dell'industria, d'intesa con la Conferenza unificata: trattandosi di

linee guida da attuare sull'intero territorio nazionale, e vincolanti per enti e organi che di volta in volta sono chiamati ad intervenire, tale competenza non è toccata dal nuovo testo dell'art. 118 Cost.

L'art. 20 dello stesso d.lgs. n. 334 del 1999 disciplina il piano di emergenza esterno, attribuendone la predisposizione al prefetto, d'intesa con le Regioni e gli enti locali interessati (comma 1), in base alle indicazioni di cui all'allegato IV, punto 2 (comma 2): il contenuto del piano di emergenza, che tra l'altro deve indicare nome e funzione delle persone autorizzate ad attivare e dirigere le misure d'intervento, mezzi d'informazione tempestiva, misure di coordinamento delle risorse, mezzi per l'informazione della popolazione, concerne operazioni riferibili ad un territorio che può risultare più vasto di quello Provinciale o regionale, e quindi non possono essere svolte se non da chi ha competenza ultraregionale, come confermato dall'art. 118 Cost., in base ai principî di sussidiarietà e adeguatezza. Ed è perciò che l'art. 20, comma 1, del decreto legislativo citato, prevede l'intesa con le Regioni, adempimento cui può attendere solo un organo statale.

Attribuendo la competenza della predisposizione del piano alla Provincia, la legge regionale ha violato uno dei principî fondamentali della materia, stabilito dalla legge dello Stato.

Il punto 2 dell'allegato IV prevede anche, tra le indicazioni del piano d'emergenza esterno, l'informazione dei servizi di emergenza di altri Stati membri in caso di incidenti con potenziali conseguenze oltre frontiera: adempimenti che solo lo Stato può svolgere (art. 117, secondo comma, lettera *a*). Le misure di coordinamento di cui al punto 2, lettera *c*), dell'allegato IV, investono anche gli organi dello Stato: rispetto ai quali nessun potere può vantare la Provincia, anche tenuto conto delle esigenze ultraProvinciali e ultraregionali.

2. – Nel giudizio si è costituita la Regione Emilia-Romagna, la quale chiede respingersi il ricorso deducendone l'inammissibilità e infondatezza, e riservandosi di esporre le proprie ragioni con successiva memoria.

3. – Nell'imminenza dell'udienza pubblica le parti hanno presentato memorie.

3.1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri svolge argomentazioni sostanzialmente riassuntive del contenuto del ricorso. Si consideri la normativa come inerente la tutela dell'ambiente, o come attinente a materia di competenza concorrente, la Regione deve rispettare i principî fondamentali posti da legge dello Stato.

Lo strumento dell'intesa, previsto dall'art. 20 del d.lgs. n. 334 del 1999, è del resto forma adeguata di garanzia per gli enti interessati. L'attribuzione della competenza ad un organo statale è imposta dalla necessità di vincolare anche organi dello Stato, coinvolti negli interventi rivolti a prevenire o limitare gli effetti dannosi derivanti da incidenti rilevanti, organi nei cui confronti la Regione e gli enti locali non hanno poteri.

L'allegato IV, punto 2, del d.lgs. n. 334 del 1999 prevede il contenuto minimo del piano di emergenza esterno, che, come le linee guida che l'art. 7 rimette al Ministro dell'ambiente di concerto con altri ministri, d'intesa con la Conferenza unificata, concerne aspetti che riguardano tutto il territorio nazionale e costituiscono principî fondamentali cui la Regione avrebbe dovuto adeguarsi. I pericoli e gli effetti dannosi di un incidente rilevante possono coinvolgere il territorio di più Regioni; il coordinamento deve intervenire tra organi dello Stato e di altri enti.

3.2. – La Regione Emilia-Romagna evoca la sentenza n. 407 del 2002 e la ricognizione, dalla stessa operata, degli atti normativi, comunitari e nazionali, che hanno dettato la disciplina delle attività a rischio di incidenti rilevanti, sottolineando il conferimento alle Regioni delle competenze amministrative concernenti gli impianti di maggiore pericolosità (art. 72 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, recante <<Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59>>), e l'ulteriore ampliamento delle competenze regionali per effetto del d.lgs. 17 agosto 1999, n. 334, con l'attribuzione di funzioni procedimentali. La stessa sentenza n. 407 del 2002 osserva che il controllo dei pericoli di incidenti rilevanti coinvolge una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti e funzionalmente collegati con quelli inerenti in via primaria alla tutela dell'ambiente, corrispondenti a materie di legislazione concorrente, tra le quali la tutela della salute, il governo del territorio, la protezione civile.

Ciò premesso, la Regione osserva, riguardo alla pretesa violazione dell'art. 117 Cost., che le disposizioni dettate dall'art. 20 del d.lgs. n. 334 del 1999, restano in vigore fino all'attuazione dell'art. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998. Questa norma, che specificamente contempla le attività a rischio di incidente rilevante, conferisce alle Regioni le funzioni amministrative relative alle industrie pericolose (comma 1), e la disciplina della materia ai fini del raccordo tra i soggetti incaricati dell'istruttoria e di garantire la sicurezza del territorio e della popolazione (comma 2), precisando che il trasferimento avviene subordinatamente all'adozione della normativa di cui al comma 2, alla previa attivazione dell'Arpa, e a seguito di accordo di programma tra Stato e Regione per la verifica dei presupposti per lo svolgimento delle funzioni, nonché per le procedure di dichiarazione.

Quindi è lo stesso d.lgs. n. 112 del 1998 che ha previsto il conferimento alle Regioni di tutte le competenze amministrative concernenti la materia della tutela dagli incidenti rilevanti, mantenendo allo Stato compiti di indirizzo e coordinamento. Tanto più che l'art. 69, comma 1, lettera *p*), considera compiti di rilievo nazionale le funzioni «attualmente esercitate dallo Stato fino all'attuazione degli accordi di programma di cui all'articolo 72». Successivamente, il d.lgs. n. 334 del 1999, ha ulteriormente ampliato le competenze regionali, stabilendo, all'art. 18, che la Regione disciplina, ai sensi dell'art. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998, "l'esercizio delle competenze amministrative in materia di incidenti rilevanti", individuando, tra l'altro, "le autorità competenti titolari delle funzioni amministrative e dei provvedimenti discendenti dall'istruttoria tecnica". Solo in via transitoria, dunque, viene ripresa la competenza del prefetto per il piano di emergenza esterno, fino all'attuazione dell'art. 72.

In sostanza è la stessa legislazione statale a prevedere che il legislatore regionale disciplini il piano di emergenza esterno, compresa la competenza a predisporlo: ne consegue che l'art. 10, comma 2, oggetto d'impugnazione statale, non contrasta con i principî fondamentali. E' peraltro evidente, secondo la Regione, che la propria legislazione debba precedere l'accordo di programma, dato che solo al momento di tale accordo si saranno verificate le condizioni previste dall'art. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998, e le competenze diverranno operative. E allora, prima dell'attuazione dell'art. 72, comma 3, del d.lgs. n. 112 del 1998, la norma impugnata non è operativa, come del resto risulta dallo stesso art. 3, comma 3, della legge della Regione Emilia-Romagna n. 26 del 2003, che condiziona al perfezionamento della procedura di cui all'art. 72, comma 3, del d.lgs. n. 112 del 1998, l'operatività di una funzione a monte rispetto a quella concernente il piano di emergenza esterno, mentre dopo la sua attuazione non sarà più applicabile la norma statale.

Riguardo alla pretesa violazione dell'art. 118 della Costituzione, la ricostruzione dell'Avvocatura dello Stato è contraddittoria nella misura in cui spiega la competenza prefettizia nella predisposizione dei piani di emergenza esterni in presenza di esigenze ultraregionali, data la competenza solo provinciale del prefetto. Inoltre, le doglianze avrebbero un fondamento ove la Regione avesse attribuito competenze in via esclusiva, mentre la norma regionale, conformemente alle indicazioni della legge statale, prevede competenze esercitate in cooperazione e d'intesa con organi statali. Le funzioni operative in materia debbono, in ossequio al sistema normativo complessivo, essere svolte a livello locale, pur nel quadro del coordinamento unitario. Basti dire che l'art. 108, comma 1, del d.lgs. n. 112 del 1998, alla lettera *a*), n. 3, attribuisce, alle Regioni la competenza relativa agli "indirizzi per la predisposizione dei piani Provinciali di emergenza in caso di eventi calamitosi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *b*), della legge 225 del 1992" e, alla lettera *b*), n. 2, alle Province "la predisposizione dei piani Provinciali di emergenza sulla base degli indirizzi regionali": da ricordare che gli eventi calamitosi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *b*), della legge n. 225 del 1992, sono quelli "che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria". E' la stessa legislazione statale che, attribuendo alla Provincia con l'art. 108 funzione analoga, e rimettendo (transitoriamente) con l'art. 20 del d.lgs. 112 del 1998 la competenza al prefetto, conferma l'insussistenza di esigenze di esercizio unitario e dunque la legittimità dell'art. 10, comma 2, della legge regionale impugnata; gli stessi artt. 69 e 72 del d.lgs. n. 112 del 1998 attribuiscono alle Regioni il potere di disciplinare la competenza relativa ai piani di emergenza esterni e di individuare l'autorità competente, smentendo così la ricorrenza di esigenze di carattere unitario, tali da imporre la competenza statale. L' art. 20 e l'all. IV del d.lgs. n. 334 del 1999, richiamati dall'Avvocatura erariale, riguardano specificamente i vari stabilimenti situati nel territorio Provinciale, il che giustifica la

competenza di un'autorità locale; la dedotta necessità di intesa tra più Regioni, dovrebbe condurre alla competenza di un organo ultraregionale, non del prefetto.

Nella previsione legislativa regionale, inoltre, nessun condizionamento esercita la Provincia su organi statali, presupponendo lo strumento collaborativo dell'intesa, e inoltre l'operatività della norma presuppone la conclusione dell'accordo di programma tra Stato e Regioni.

Riguardo alla pretesa violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *a*), della Costituzione, la norma impugnata non tocca in alcun modo il sistema dei rapporti con i servizi di emergenza degli altri Stati, per il quale la disciplina al momento operante è solo statale. L'obbligo di informazione imposto dall'allegato IV, punto 2, lettera *g*), non attiene alla politica estera dello Stato italiano, che ha fatto la propria scelta nel momento in cui ha imposto ai servizi tale obbligo di collaborazione con le competenti autorità degli Stati finitimi: non si vede inoltre la ragione per cui i rapporti tra la Regione colpita da incidente e la Regione straniera limitrofa debbano esser curati da organi statali.

Considerato in diritto

1 . – Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 13 febbraio 2004, ha chiesto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge della Regione Emilia-Romagna 17 dicembre 2003, n. 26 (Disposizioni in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostante pericolose), perché, disciplinando la predisposizione di "piani di emergenza esterni", relativamente agli stabilimenti in cui si impiegano sostanze pericolose, al fine di limitare gli effetti dannosi derivanti da incidenti rilevanti, ne attribuisce la competenza alle Province, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *s*) ed *a*), della Costituzione, per interferire nelle materie di legislazione statale esclusiva della tutela dell'ambiente e dei rapporti internazionali; dell'art. 117, terzo comma, Cost., per recare *vulnus* ai principî fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato nella materia di competenza legislativa concorrente "sicurezza della popolazione"; dell'art. 118 Cost., per contrasto con i principi di sussidiarietà e adeguatezza, in applicazione dei quali la predisposizione dei piani di emergenza esterni è stata attribuita ad organo statale.

Nell'ambito di una legge organica per la prevenzione degli incidenti rilevanti, la Regione non avrebbe tenuto conto dei limiti che incontra la sua potestà legislativa, sconfinando in una materia, quella ambientale, che è di legislazione esclusiva dello Stato, tanto più che l'art. 1 della citata legge regionale indica, quale finalità della normativa, la "tutela dell'ambiente". La stessa legge, per espressa previsione dell'art. 1, è detta attuativa del d.lgs. 17 agosto 1999, n. 334 (Attuazione della direttiva 96/82/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose), e dunque ai principî di questo avrebbe dovuto attenersi, anche ove si consideri emanata nell'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di sicurezza della popolazione. La fissazione delle linee guida del sistema di gestione della sicurezza è attribuita, dall'art. 7 del d.lgs. n. 334 del 1999, al Ministro dell'ambiente, di concerto con il Ministro dell'interno, della sanità e dell'industria, d'intesa con la Conferenza unificata. Trattandosi di linee guida da attuare sull'intero territorio nazionale, e vincolanti per enti e organi che di volta in volta sono chiamati ad intervenire, sostiene la difesa erariale che tale competenza non è toccata dal nuovo testo dell'art. 118 Cost. Con specifico riguardo ai piani di emergenza esterni, l'all. IV, punto 2, richiamato dal comma 2 dell'art. 20 del d.lgs. n. 334 del 1999, ne indica il contenuto minimo, specificando tra l'altro nome e funzione delle persone autorizzate ad attivare e dirigere le misure d'intervento, mezzi d'informazione tempestiva, misure di coordinamento delle risorse, mezzi per l'informazione della popolazione: operazioni che sono riferibili ad un territorio che può risultare più vasto di quello Provinciale o regionale, e quindi non possono essere svolte se non da chi ha competenza ultraregionale. Oltre al fatto che all'informazione dei servizi di emergenza di altri Stati membri, in caso di incidenti con potenziali conseguenze oltre frontiera può attendere solo lo Stato (art. 117, secondo comma, lett. *a*).

Attribuendo la competenza della predisposizione del piano alla Provincia, la legge regionale avrebbe violato uno dei principî fondamentali della materia, stabilito dalla legge dello Stato.

La Regione oppone che l'art. 69, comma 1, lettera *p*) del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) considera compiti

di rilievo nazionale "le funzioni attualmente esercitate dallo Stato fino all'attuazione degli accordi di programma di cui all'art. 72", con questo confermando che nella materia della tutela dagli incidenti le competenze amministrative sono fondamentalmente regionali e che l'art. 108 dello stesso d.lgs. attribuisce alle Regioni (comma 1, lettera *a*) la competenza relativa agli "indirizzi per la predisposizione dei piani Provinciali di emergenza in caso di eventi calamitosi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *b*), della legge 225 del 1992", e alle Province (comma 1, lett. *b*, n. 2) "la predisposizione dei piani Provinciali di emergenza sulla base degli indirizzi regionali" ; aggiungendo che l'art. 20 del d.lgs. n. 334 del 1999 resta in vigore fino all'attuazione dell'art. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998.

Questa norma, che specificamente contempla le attività a rischio di incidente rilevante, conferisce alle Regioni le funzioni amministrative relative alle industrie pericolose (comma 1), e la disciplina della materia ai fini del raccordo tra i soggetti incaricati dell'istruttoria e della garanzia della sicurezza del territorio e della popolazione (comma 2), precisando che il trasferimento avviene subordinatamente all'adozione della normativa di cui al comma 2, alla previa attivazione dell'Arpa, e a seguito di accordo di programma tra Stato e Regione per la verifica dei presupposti per lo svolgimento delle funzioni, nonché per le procedure di dichiarazione.

Afferma la Regione che l'unica cosa che manca è l'accordo di programma, che però presuppone gli altri due elementi: la normativa regionale (la legge regionale n. 26 del 2003, appunto, in Emilia-Romagna) e l'istituzione dell'Arpa. In attesa dell'accordo di programma, che evidentemente non c'è ancora stato, e che quindi esclude che vi sia stata piena attuazione dell'art. 72, comma 3, del d.lgs. n. 112 del 1998, la Regione ammette che la norma impugnata non sarebbe operativa, come del resto risulta dallo stesso art. 3, comma 3, della legge regionale Emilia-Romagna n. 26 del 2003, che condiziona al perfezionamento della procedura di cui all'art. 72, comma 3, del d.lgs. n. 112 del 1998, l'operatività di una funzione a monte rispetto a quella concernente il piano di emergenza esterno, mentre dopo la sua attuazione non sarà più applicabile la norma statale.

2. – Il ricorso è infondato.

2.1. – Va, innanzitutto, rilevato 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).

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

La legge della Regione Emilia-Romagna n. 26 del 2003 ha la finalità di disciplinare le funzioni amministrative in materia di controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con l'uso di determinate sostanze pericolose e le modalità di coordinamento dei soggetti coinvolti (art. 1): in particolare, l'art. 10, comma 2, prevede che sia la Provincia a predisporre questi piani, sentita l'Arpa e l'Asl competente, d'intesa con il prefetto ed i comuni interessati.

L'oggetto del contendere attiene a competenze amministrative, che la legge regionale impugnata ha assegnato alla Provincia, mentre la legge statale le attribuisce al prefetto.

Il d.lgs. n. 334 del 1999, che può essere considerato, oggi, come prima della riforma del titolo V, legge-quadro (di cui la legge regionale Emilia-Romagna n. 26 del 2003 costituisce dichiaratamente attuazione: art. 1), contiene i principi generali, stabilendo le finalità e le linee guida che debbono informare il contenuto del PEE.

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

Ed, infatti, è lo stesso art. 20 del d.lgs. n. 334 del 1999, invocato dalla difesa erariale quale norma interposta, a porre (ultimo comma) come limite della sua vigenza l'attuazione dell'art. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998, il quale conferisce alla Regione le competenze amministrative in materia, fra l'altro, di adozione di provvedimenti in tema di controllo dei pericoli da incidenti rilevanti, discendenti dall'istruttoria tecnica.

L'attribuzione alla Provincia, da parte della Regione, con l'art. 3 della legge regionale n. 26 del 2003, di una competenza amministrativa ad essa conferita dall'art. 72 d.lgs. n. 112 del 1998, non solo non viola la potestà legislativa dello Stato (sentenza n. 259 del 2004), ma costituisce applicazione di quanto alla Regione consente la stessa legge statale, sia pure in attesa dell'accordo di programma previsto dalla norma statale.

La normativa impugnata non è peraltro operante, come espressamente riconosce (art. 3, comma 3) la legge regionale n. 26 del 2003, in quanto le funzioni Provinciali relative alla valutazione del rapporto di sicurezza saranno esercitate solo ed a seguito del perfezionamento della procedura di cui all'art. 72, comma 3, del d.lgs. n. 112 del 1998, cioè dopo che sarà perfezionato l'accordo di programma tra Stato e Regione per la verifica dei presupposti per lo svolgimento delle funzioni, nonché per le procedure di dichiarazione (v. sentenza n. 135 del 2005).

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge della Regione Emilia-Romagna 17 dicembre 2003, n. 26 (Disposizioni in materia di pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose), sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo e terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2005.

F.to:

Fernanda CONTRI, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 31 maggio 2005

POTESTA' LEGISLATIVA CONCORRENTE O RIPARTITA TRA STATO E REGIONE

(art. 117, comma 3 Costituzione)

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

sentenze nn. 30, 64

ISTRUZIONE

Sentenze nn. 34, 120

TUTELA DELLA SALUTE

Sentenze nn. 36, 95, 111, 147, 200

GOVERNO DEL TERRITORIO

sentenze nn. 70, 71, 232

PROMOZIONE E ORGANIZZAZIONE DI ATTIVITA' CULTURALI

sentenza n. 205

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

PER LA CONSULTA SPETTA ALLE REGIONI LEGIFERARE IN MATERIA DI PAGAMENTO E DI RISCOSSIONE DI SOMME DI MODESTO AMMONTARE ANCHE DI NATURA TRIBUTARIA

NUMERO SCHEDA: 5875

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: ART. 25 LEGGE 289/02

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 26/01/2005

NUM. ATTO: 30

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE

La Corte costituzionale con la sentenza n. 30 depositata il 26 gennaio 2005 ha dichiarato la parziale incostituzionalità dell'art. 25 della legge n.289/02 (Finanziaria 2003) "nella parte in cui prevede che, con uno o più decreti, il ministro dell'economia e delle finanze adotti disposizioni relative alla disciplina del pagamento e della riscossione di crediti di modesto ammontare e di qualsiasi natura, anche tributaria, applicabili alle regioni", ritenendo che tale disciplina rientri nella materia "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica", che è di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma Cost.

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

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

Sotto il profilo inerente la disciplina positiva direttamente dettata, la Consulta precisa che essa deve essere intesa non soltanto come complesso di direttive per la redazione della normativa secondaria, che riguarderà la

sola organizzazione statale, ma anche come nucleo di principi fondamentali cui deve ispirarsi l'esercizio della legislazione concorrente delle Regioni, non ravvisando pertanto profili di incostituzionalità in merito.

Un interessante commento alla sentenza (consultabile presso la Direzione processo legislativo, Settore studi e documentazione legislativi) è stato pubblicato sul n. 12 della rivista "Guida al Diritto" del 26 marzo 2005 a pagina 100.

Presso il settore è altresì consultabile un breve commento, a cura di Oberdan Forlenza, sulla rivista "Guida agli Enti Locali", n. 13 del 2 aprile 2005, pp. 76 e 77.

Si riporta di seguito il testo della sentenza in esame.

SENTENZA N. 30

ANNO 2005

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 25 della legge 27 dicembre 2002 n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), promossi con ricorsi delle Regioni Emilia-Romagna e Veneto notificati il 1° marzo e il 25 febbraio 2003, depositati in cancelleria il 7 marzo successivo ed iscritti ai nn. 25 e 26 del registro ricorsi 2003.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 giugno 2004 il giudice relatore Alfio Finocchiaro;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna, Mario Bertolissi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Giancarlo Mandò per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Le Regioni Emilia-Romagna (con ricorso notificato il 1° marzo 2003, depositato il 7 marzo 2003 e iscritto al registro ricorsi n. 25 del 2003) e Veneto (con ricorso notificato al Presidente del Consiglio dei ministri il 25 febbraio 2003, depositato il 7 marzo 2003 e iscritto al registro ricorsi n. 26 del 2003), hanno chiesto alla Corte Costituzionale dichiararsi, fra l'altro, l'illegittimità dell'art. 25 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003) per indebita invasione nella propria sfera di competenza, con violazione dell'art. 117 Cost.

La Regione Emilia-Romagna lamenta che lo Stato, disciplinando, con la norma impugnata, il pagamento e la riscossione delle somme di modesto ammontare, prevede che il Ministero dell'economia detti, ai sensi dell'art. 17, comma 2, legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), disposizioni applicabili anche alle regioni. Riguardo ai crediti delle regioni, l'art. 25 non sembra riconducibile a competenze statali, esclusive o concorrenti: in particolare, tenendo conto della finalità di razionalizzazione delle spese connesse al pagamento e alla riscossione di somme modeste, la norma non può essere considerata di

coordinamento della finanza pubblica, posto che l'unico principio fondamentale teorizzabile in materia, sarebbe la riduzione o l'eliminazione di dette spese, rimanendo la disciplina attuativa demandata alle regioni. Viceversa, l'art. 25, ai commi 2, 3, 4, reca norme di dettaglio. Inoltre, la previsione di un regolamento di delegificazione al di fuori delle materie di competenza statale, lede la potestà regolamentare delle regioni.

La regione Veneto lamenta che lo Stato, disciplinando, con la norma impugnata, il pagamento e la riscossione delle somme di modesto ammontare, rinvia per la regolamentazione ad una fonte secondaria statale individuandone contestualmente il contenuto in modo specifico e dettagliato, mentre la disciplina sulle procedure e i presupposti di pagamento e riscossione, che rientra nella materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, oggetto di potestà legislativa concorrente, consente allo Stato la sola determinazione dei principi fondamentali, laddove la norma impugnata esaurisce completamente la materia trattata, e affidando ad ulteriori fonti statali regolamentari l'ulteriore disciplina, non lascia margini d'intervento alla legge regionale.

2. – Nel giudizio si è costituito, con distinti atti, il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ministero dell'Avvocatura generale dello Stato, assumendo l'infondatezza dei ricorsi.

In replica al ricorso dell'Emilia-Romagna la difesa erariale osserva che, avendo la disposizione impugnata la finalità di razionalizzare ed economicizzare l'attività amministrativa e le spese correlate alla gestione di somme modeste, come tale riconducibile alla competenza legislativa concorrente dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica; la prevista emanazione – in termini generali, relativi per tutte le pubbliche amministrazioni – di norme regolamentari, non preclude alla regione di emanare proprie norme, nel rispetto dei principi fondamentali legittimamente posti.

In replica, invece, al ricorso della Regione Veneto, la stessa difesa assume che, essendo la disposizione impugnata è riconducibile, più che al coordinamento della finanza pubblica, all'armonizzazione dei bilanci pubblici, perché, intervenendo sulla struttura dei bilanci e sul sistema contabile, mira a rendere omogenei, e quindi coordinabili, i bilanci che interessano la c.d. finanza pubblica allargata. Si è voluto evitare che si affrontino spese amministrative sproporzionate per il recupero, spesso problematico, di somme di modesto ammontare, specie per quegli enti che hanno crediti di modesto ammontare in gran numero, con il rischio che i bilanci perdano di trasparenza per dover registrare spese notevoli nel tentativo di recuperare crediti modesti, che poi rimangono insoddisfatti.

La censura regionale è dunque da disattendere sotto entrambi i profili denunciati: non si tratta di disciplina di dettaglio, in quanto la finalità di rendere omogenei i bilanci, comporta che l'ammontare dei crediti da considerare modesto, non possa che essere unico per tutti gli enti; il rinvio ad un provvedimento amministrativo si rende necessario per assicurare la necessaria duttilità per la verifica della struttura dei bilanci nelle loro componenti essenziali e per l'aggiornamento secondo l'andamento dell'inflazione, tanto che al quarto comma l'art. 25 fissa la misura di partenza in attesa dei successivi aggiornamenti in via amministrativa, a garanzia, del resto, del buon andamento dell'amministrazione. Nel caso in cui la normazione secondaria fissasse ammontari irragionevoli, ben potranno le regioni ricorrere al giudice amministrativo.

3. – Nell'imminenza dell'udienza pubblica, sia le Regioni ricorrenti che il Presidente del Consiglio dei ministri hanno presentato memorie, con le quali si insiste nelle tesi rispettivamente sostenute nei ricorsi e negli atti di costituzione.

Considerato in diritto

1. – Le Regioni Emilia-Romagna e Veneto hanno impugnato, con distinti ricorsi, l'art. 25 legge 23 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), perché lo stesso, disciplinando il pagamento e la riscossione delle somme di modesto ammontare e rinviando a regolamenti ministeriali, fissandone il contenuto in modo specifico e preciso, viola l'art. 117, sesto comma, Cost., che attribuisce alle regioni la potestà regolamentare salvo che nelle materie di potestà statale esclusiva (regione Emilia-Romagna) e l'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva alla legislazione concorrente la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" (Regione Veneto).

Le impugnazioni relative all'art. 25 vengono qui trattate separatamente rispetto alle altre questioni proposte negli stessi ricorsi e, per omogeneità della materia, possono essere decise con la medesima sentenza.

In entrambi i ricorsi si denuncia che, con la norma impugnata, lo Stato ha formulato disciplina di dettaglio in materia di potestà concorrente in cui può dettare solo principi fondamentali e le censure non sono limitate alla sola modalità mediata di disciplina, attraverso i regolamenti, ma anche alla disciplina positiva direttamente dettata.

La Regione Emilia-Romagna censura, in aggiunta, che la previsione di un regolamento applicabile alle regioni viola la competenza regolamentare delle stesse, che è esclusiva nelle materie di competenza legislativa concorrente e cita specificamente l'art. 117, sesto comma, Cost..

2. – In considerazione dell'identità della materia, nonché dei profili di illegittimità costituzionali fatti valere, i ricorsi vanno riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3. – I ricorsi sono parzialmente fondati, sulla base delle considerazioni che seguono, tenendo presente la materia, i destinatari ed il contenuto della norma impugnata.

L'art. 25 della legge n. 289 del 2002 disciplina il pagamento e la riscossione dei crediti di modesto ammontare e di qualsiasi natura, anche tributaria ed il suo oggetto rientra nella materia "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica", che è di legislazione concorrente, per l'art. 117, terzo comma, Cost., mentre è da disattendere la prospettazione del Presidente del Consiglio dei ministri, di ricollegabilità della norma impugnata ad ambiti appartenenti alla legislazione esclusiva dello Stato. L'inquadramento in una materia piuttosto che in un'altra deve riguardare la ratio dell'intervento legislativo nel suo complesso e nei suoi aspetti fondamentali, non anche aspetti marginali o effetti riflessi dell'applicazione della norma. Parimenti non condivisibili sono le ipotesi di collegamento: sia all'ordinamento civile, in quanto lo scopo non è di intervenire nella disciplina di diritti, bensì di garantire l'efficienza, la semplificazione ed il risparmio delle entrate e delle uscite dei bilanci pubblici; sia ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, posto che l'effetto indiretto di rinuncia al soddisfacimento coattivo dei crediti nei confronti di soggetti privati, non contribuisce certo a determinare lo status fondamentale del cittadino come soggetto di diritti e di obblighi; sia all'ordinamento processuale, giacché l'esclusione di qualsiasi azione cautelativa ingiuntiva ed esecutiva, oltre a riguardare le sole poste attive della disciplina, è lo strumento (eventuale) per conseguire gli obiettivi di semplificazione contabile ed efficienza amministrativa. Non pertinente è, poi, il riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. che riguarda la potestà legislativa nel sistema tributario e contabile dello Stato, giacché, ove siano interessati tributi e bilanci degli altri enti, non può che venire in considerazione la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica", di cui all'art. 117, terzo comma, Cost..

Nella materie di potestà concorrente la normativa statale deve limitarsi alla determinazione dei principi fondamentali, spettando invece alle Regioni la regolamentazione di dettaglio, trattandosi di fonti tra le quali non vi sono rapporti di gerarchia, ma di separazione di competenze (sentenza n. 303 del 2003).

Con riferimento ai destinatari, la disciplina dettata dalla norma è applicabile a tutte le amministrazioni pubbliche: il rinvio all'art. 1, secondo comma, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), vale a ricomprendervi tutte le amministrazioni dello Stato, e, testualmente, le Regioni, le Province, i

Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, oltre alle istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

Sotto questo aspetto la normativa impugnata è pienamente legittima per quanto riguarda gli uffici statali dal momento che lo Stato può legiferare, anche con le modalità previste dall'art. 25, riguardo ai propri uffici, rientrando, oltretutto, tale incombenza, nella competenza esclusiva prevista dall'art. 117, secondo comma, lett. g) Cost., mentre resta valida l'affermazione per cui la delegificazione può riguardare anche "disposizioni di leggi statali regolanti oggetti a qualsiasi titolo attribuiti alla competenza dello Stato" (sentenza n. 376 del 2002).

A diverse conclusioni deve pervenirsi per la parte in cui la norma si indirizza anche ad enti non statali (Regioni, Province, Comuni, Comunità montane), in relazione ai quali occorre esaminare il contenuto della norma, dalla quale si enucleano due profili: 1) la disciplina rimessa ai regolamenti; 2) la disciplina positiva direttamente dettata.

Sotto il primo profilo, la legge rinvia alla normazione secondaria, della quale al primo comma si indica l'oggetto, che è appunto quello della "disciplina del pagamento e della riscossione di crediti di modesto ammontare e di qualsiasi natura, anche tributaria", e al secondo comma se ne fissa il contenuto imprescindibile, costituito da: a) gli importi corrispondenti alle somme considerate di modesto ammontare; b) le modalità di considerazione di detti importi (nel senso che occorrerà stabilire quali somme dovranno considerarsi onnicomprensive di interessi o sanzioni comunque denominate); c) le norme riguardanti l'esclusione di qualsiasi azione cautelativa, ingiuntiva ed esecutiva.

Sotto il secondo profilo, le disposizioni direttive per le emanande norme secondarie sono nel senso che: a) esse possono riguardare anche periodi d'imposta precedenti; b) non devono in ogni caso intendersi come franchigia, nel senso che, per debiti di maggior ammontare rispetto agli importi fissati come modesti, l'importo modesto non può essere previsto come riduzione del debito o del credito (ultima parte del secondo comma); c) gli importi vanno arrotondati all'unità euro (quarto comma, prima parte); d) in sede di prima applicazione dei decreti, l'importo minimo non può essere inferiore a 12 euro; e) non possono ricomprendersi tra le somme considerate di modesto ammontare i corrispettivi per servizi resi dalle pubbliche amministrazioni a pagamento (terzo comma).

Per quanto riguarda la disciplina rimessa ai regolamenti (scilicet: di delegificazione, come si evince dal richiamo all'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 – Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), va tenuto conto che qualora alla legge statale, in materia di competenza concorrente, è consentita l'organizzazione e la disciplina delle funzioni amministrative, la legge stessa non può spogliarsi della funzione regolativa affidandola a fonti subordinate, neppure predeterminandone i principi che orientino l'esercizio della potestà regolamentare per circoscriverne la discrezionalità (sentenza n. 303 del 2003), con la conseguente illegittimità costituzionale della norma che prevede l'applicabilità degli emanandi regolamenti anche alle Regioni.

Con riferimento al secondo profilo, la disciplina positiva introdotta deve essere intesa non soltanto come complesso di direttive per la redazione della normativa secondaria, che riguarderà la sola organizzazione statale, ma anche come nucleo di principi fondamentali cui deve ispirarsi l'esercizio della legislazione concorrente delle Regioni.

La Regione Veneto ha osservato che, nelle ipotesi in cui questa Corte ha riconosciuto il carattere di normativa di principio, nella legge erano contenute enunciazioni di obiettivi, come ad esempio il contenimento dell'indebitamento o il monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, mentre la norma impugnata presuppone un concetto di "modestia" del credito, che non può che richiedere una valutazione concreta, estranea ad una legislazione di principio.

La tesi non può essere condivisa: 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).

4. – Concludendo, va riconosciuta la fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 25 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, nella parte in cui prevede che, con uno o più decreti, il Ministro dell’economia e delle finanze adotti, ai sensi dell’art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, disposizioni relative alla disciplina del pagamento e della riscossione di crediti di modesto ammontare e di qualsiasi natura, anche tributaria, applicabili alle Regioni, valendo tuttavia le disposizioni direttive positivamente dettate, come nucleo di principi fondamentali cui deve ispirarsi l’esercizio della legislazione concorrente delle Regioni.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunzie ogni decisione sulle ulteriori questioni sollevate dalle Regioni Emilia-Romagna e Veneto con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i ricorsi relativamente alle questioni di costituzionalità dell’art. 25 della legge 27 dicembre 2002, n. 289;

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 25 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), nella parte in cui prevede che, con uno o più decreti, il Ministro dell’economia e delle finanze adotti disposizioni relative alla disciplina del pagamento e della riscossione di crediti di modesto ammontare e di qualsiasi natura, anche tributaria, applicabili alle regioni;

dichiara non fondate, nel resto, le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 25 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, sollevate dalle Regioni Emilia-Romagna e Veneto, per violazione dell’art. 117 della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2005.

Carlo MEZZANOTTE, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Depositata in Cancelleria il 26 gennaio 2005.

LA CONSULTA RITIENE LEGITTIMO IL POTERE DEL LEGISLATORE STATALE DI IMPORRE L'INVIO DEI PROVVEDIMENTI DI RICONOSCIMENTO DI DEBITO POSTI IN ESSERE DALLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE AGLI ORGANI DI CONTROLLO E ALLA CORTE DEI CONTI

NUMERO SCHEDA: 5897

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: ART. 23 LEGGE 289/02

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 29/01/2005

NUM. ATTO: 64

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

La Regione Veneto, con ricorso depositato in data 17 marzo 2003, ha impugnato, fra gli altri, l'art. 23, quinto comma, della legge n. 289/02 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), perché lo stesso, laddove stabilisce in modo specifico e preciso che i provvedimenti di riconoscimento di debito posti in essere dalle amministrazioni pubbliche sono trasmessi agli organi di controllo e alla competente Procura della Corte dei conti, non lasciando margini alla potestà legislativa della Regione, e non chiarendo la finalità di tale trasmissione né le eventuali conseguenze derivanti dal mancato invio, violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, che riserva alla legislazione concorrente della Regione la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", e l'art. 97 della Costituzione, che stabilisce che i pubblici uffici sono organizzati in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 64 del 29 gennaio 2005, dichiara infondate le questioni prospettate dalla ricorrente, ritenendo legittimi, anche a seguito dell'abrogazione degli artt. 125 e 130 Cost. che prevedevano controlli di legittimità sugli atti amministrativi degli enti locali, sia il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali e obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio (pur se questi si traducono in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti), sia l'attività di controllo esercitata da un organo terzo quale la Corte dei Conti.

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

Si riporta il testo integrale della sentenza in esame.

Si segnala un commento alla sentenza sulla rivista "D & G diritto e giustizia", n. 21 del 28 maggio 2005, pp. 100-101, a cura di Tania Groppi, consultabile presso il settore Studi e documentazione legislativi.

SENTENZA

ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 23 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), promosso con ricorso della Regione Veneto, notificato il 25 febbraio 2003, depositato in cancelleria il 7 marzo 2003 ed iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2003.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 16 novembre 2004 il giudice relatore Alfio Finocchiaro;

uditi gli avvocati Mario Bertolissi e Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato al Presidente del Consiglio dei ministri il 25 febbraio 2003, e depositato presso la cancelleria della Corte costituzionale il 7 marzo 2003, la Regione Veneto ha chiesto a questa Corte di dichiarare, fra l'altro, l'illegittimità dell'art. 23 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003) in relazione all'art. 117 Cost. per indebita invasione della propria sfera di competenza legislativa concorrente in materia di "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", e in relazione all'art. 97 Cost. per l'incerta finalità della norma.

La Regione ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117 Cost. perché la norma impugnata – stabilendo che i provvedimenti di riconoscimento di debito posti in essere dalle amministrazioni pubbliche sono trasmessi agli organi di controllo e alla competente Procura della Corte dei conti – pone una disciplina molto specifica, che non lascia margini alla potestà legislativa della Regione.

Afferma la Regione Veneto che, già nella vigenza del precedente titolo V della Costituzione, la giurisprudenza costituzionale definiva i principî che si impongono alla legislazione regionale concorrente come quei generali criteri che informano la disciplina legislativa statale del settore e precisava che questi devono riguardare in ogni caso il modo di esercizio della potestà legislativa regionale e non comportare l'inclusione o l'esclusione di singoli settori della materia nell'ambito di essa: la disposizione impugnata non conterrebbe, quindi, principî fondamentali, ma una normativa di semplice dettaglio.

La Regione ricorrente lamenta inoltre la violazione dell'art. 97 Cost., perché la disposizione in discorso pone in capo alle pubbliche amministrazioni un nuovo incombente – la trasmissione agli organi di controllo e alla Procura della Corte dei conti dei provvedimenti di riconoscimento di debito – di cui non è chiara la finalità.

Non si chiarisce infatti né quali siano le attività che l'organo di controllo o la procura contabile possano porre in essere una volta presa visione dell'atto né quali conseguenze derivino dal mancato invio.

2.– Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ministero dell'Avvocatura generale dello Stato, assumendo l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso.

La questione sarebbe inammissibile per mancata indicazione delle norme della Costituzione violate, mentre sarebbe infondata perché l'obbligo di trasmissione dei provvedimenti di riconoscimento di debito è previsto per consentire il controllo da parte della Corte dei conti su quei pagamenti che non trovano la loro giustificazione in atti di impegno e quindi nei casi in cui non sono state rispettate le norme di contabilità.

Si tratterebbe pertanto di materia che rientra in quella degli "organi dello Stato" (nella quale va inclusa non solo la loro struttura, ma anche il loro funzionamento) o della "giustizia amministrativa": non a caso la Regione non ha indicato alcun parametro costituzionale, perché sarebbe stato necessario individuare una norma che attribuisca alle Regioni la potestà legislativa sui controlli esterni a se stessa.

3.– Nell'imminenza dell'udienza hanno depositato distinte memorie sia la Regione Veneto, sia la Presidenza del Consiglio dei ministri.

La prima, nell'ammettere che il legislatore statale può imporre vincoli alle politiche di bilancio, che comprimano l'autonomia regionale, precisa che tali limitazioni, per essere costituzionalmente legittime, devono avere carattere transitorio ed essere concepite in vista di specifici obiettivi, purché vengano salvaguardati gli spazi di autonomia riconosciuti a Regioni ed enti locali e per evitare che il testo costituzionale venga vulnerato in forza di ormai perniciose crisi di bilancio (sentenze n. 36 del 2004 e n. 376 del 2003).

Secondo la difesa regionale il potere statale di coordinamento della finanza pubblica sarebbe un potere a carattere finalistico, si svolgerebbe esclusivamente mediante la posizione di "principî fondamentali", potrebbe svolgersi attraverso l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di rilevazione dati e di controllo e non potrebbe mai trasformarsi in attività di direzione o di indebito condizionamento dell'attività degli enti autonomi.

Inoltre, con il nuovo titolo V della Costituzione, sarebbero stati soppressi i controlli esterni, quelli interni ricadrebbero nell'ambito della sfera di autonomia organizzativa della Regione, mentre quelli della Corte dei conti sarebbero limitati solo alla gestione.

Afferma, infine, la Regione che, per quanto riguarda l'obbligo di trasmissione dei provvedimenti di riconoscimento del debito "alla competente Procura della Corte dei conti", sussistono già, nell'ambito dell'ordinamento, l'obbligo di denuncia proprio dei funzionari preposti agli uffici in cui si articolano le amministrazioni.

La difesa erariale, nel sostenere l'inammissibilità del ricorso, osserva che il richiamo alla materia "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" non ha alcuna attinenza con la norma impugnata, che introduce solo un obbligo di comunicazione successivo alla redazione del bilancio e alla effettuazione delle spese. I provvedimenti di riconoscimento di debito sono formati per costituire un titolo di pagamento fino ad allora mancante e provocano diffidenza perché presuppongono che non siano state seguite le formalità per ordinare le spese stesse.

Secondo l'Avvocatura la funzione della norma è meramente informativa, poiché presuppone che già operino disposizioni sul controllo dei vari enti e che sia prevista la competenza della Corte dei conti. La materia entro la quale ricondurre la norma è quella del coordinamento informativo, che l'art. 117, secondo comma, lettera *r*) attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato.

La questione sarebbe comunque infondata anche qualora si ammettesse che la materia sia quella della "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", dal momento che la norma impugnata non può essere considerata di dettaglio, perché si limita ad imporre a tutti gli enti che rientrano nella finanza pubblica un obbligo di informazione in modo che il coordinamento sia effettivo: i controlli sarebbero solo quelli previsti dalla legislazione già in vigore, mentre i doveri di informazione si pongono l'obiettivo di renderli possibili in modo organico.

Considerato in diritto

1.– La Regione Veneto ha impugnato, fra gli altri, l'art. 23, quinto comma, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), perché lo stesso, laddove stabilisce in modo specifico e preciso che i provvedimenti di riconoscimento di debito posti in essere dalle amministrazioni pubbliche sono trasmessi agli organi di controllo e alla competente Procura della Corte dei conti, non lasciando margini alla potestà legislativa della Regione, e non chiarendo la finalità di tale trasmissione, dal momento che non dice né quali siano le attività che l'organo di controllo o la procura contabile possono porre in essere una volta presa visione dell'atto, né quali conseguenze derivino dal mancato invio, violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, che riserva alla legislazione concorrente della Regione la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", e l'art. 97 della Costituzione, che stabilisce che i pubblici uffici sono organizzati in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

2.– In via preliminare va disattesa la censura di inammissibilità del ricorso, sollevata dall'Avvocatura erariale per mancata indicazione delle norme costituzionali asseritamente violate, dal momento che dalla lettura dell'atto introduttivo del giudizio risulta l'indicazione dei parametri costituzionali che giustificherebbe la pronuncia di incostituzionalità richiesta e, precisamente, gli articoli 97

e 117, terzo comma, della Costituzione (il primo invocabile dalla Regione in quanto la affermata violazione ridonderebbe in una lesione dell'autonomia della Regione, vincolata nella sua attività all'osservanza delle norme impugnate).

3.– Passando all'esame del merito, il ricorso è infondato sulla base delle considerazioni che seguono.

3.1.– La norma impugnata – secondo cui i provvedimenti di riconoscimento di debito posti in essere dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) sono trasmessi agli organi di controllo ed alla competente procura della Corte dei conti – è espressione di un principio fondamentale in materia di "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica" (che è materia affidata alla competenza ripartita di Stato e Regioni), tendente a soddisfare esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno.

Questa Corte ha avuto infatti modo di affermare che 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.

E' vero che, con il nuovo titolo V della Costituzione, i controlli di legittimità sugli atti amministrativi degli enti locali debbono ritenersi espunti dal nostro ordinamento, a seguito dell'abrogazione del primo comma dell'art. 125 e dell'art. 130 della Costituzione, ma questo non esclude la persistente legittimità, da un lato, dei c.d. controlli interni (cfr. art. 147 del d.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000) e, dall'altro, dell'attività di controllo esercitata dalla Corte dei conti, legittimità già riconosciuta da una molteplicità di decisioni di questa Corte sulla base di norme costituzionali diverse da quelle abrogate (cfr. sentenze nn. 470 del 1997; 335 e 29 del 1995), fra le quali proprio l'art. 97 della Costituzione, invocato quale ulteriore parametro con il quale contrasterebbe la norma impugnata.

Quest'ultima, assoggettando una tipologia di provvedimento indice di possibili patologie nell'ordinaria attività di gestione ad un controllo rispettoso dell'autonomia locale e venendo altresì incontro alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno, è conforme al principio di buon andamento delle pubbliche amministrazioni.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunzie ogni decisione sulle ulteriori questioni sollevate dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 23, comma 5, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), in riferimento agli articoli 117 e 97 della Costituzione, sollevata dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 gennaio 2005.

Valerio ONIDA, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Depositata in Cancelleria il 29 gennaio 2005

ISTRUZIONE

LA CONSULTA BOCCIA IL RICORSO DEL GOVERNO CONTRO LA LEGGE DELLA REGIONE EMILIA ROMAGNA IN ORDINE ALL'ASSETTO SCOLASTICO E FORMATIVO

NUMERO SCHEDA: 5893

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO:

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 26/01/2005

NUM. ATTO: 34

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

6250

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 34 del 26 gennaio 2005 dichiara pienamente legittima la legge della Regione Emilia Romagna n. 12 del 30 giugno 2003 (Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro).

I profili sospettati di incostituzionalità sono i seguenti:

- aspettativa per motivi di studio: la legge regionale introduce un assegno da corrispondere al personale della formazione e scolastico che decida di fruire dell'aspettativa per motivi di studio. Il beneficio, che vale solo nei casi in cui il periodo di aspettativa non sia coperto da altri assegni, è legittimo in quanto ha la funzione di consentire la fruizione del diritto allo studio anche a coloro che non sarebbero in grado di mantenersi con proprie risorse, durante la fruizione dell'aspettativa;

- alternanza scuola –lavoro: la norma che prevede questa modalità didattica che si realizza attraverso esperienze in contesti lavorativi che devono essere adeguati all'accoglienza e alla formazione, "lungi dal contrastare con quanto stabilito dalla legge statale, si limita a ripeterne sinteticamente il contenuto" senza porre "principi o regole ulteriori". La disposizione è pienamente legittima in quanto il suo fine è solamente quello di sostenere attività di qualificazione nel rispetto delle competenze generali dello Stato in materia di formazione;

- scuola dell'infanzia: la disposizione denunciata "non fa altro che modularsi su quanto già disciplinato dalla legge statale, senza porre in discussione la competenza dello Stato" nel definire gli istituti generali;

- educazione degli adulti: “la disciplina, senza contrastare con quanto stabilito dalla legge statale, si muove sul versante del sostegno all’acquisizione o al recupero di conoscenze necessarie o utili per il reinserimento sociale e lavorativo e, dunque, in un ambito riconducibile a quello affidato alla competenza regionale”;
- integrazione fra istruzione e formazione professionale: la norma denunciata non porterebbe ad alcuna lesione del diritto al riconoscimento dei crediti ed al passaggio tra i sistemi per tutti gli studenti che provengono da percorsi non integrati; il senso da ascriversi alla disposizione è infatti quello di “individuare come base preferibile per il riconoscimento e per reali, e non solo teoriche, possibilità di passaggio, proprio l’istituto dell’integrazione dei sistemi, senza perciò eliminare altre forme legali di riconoscimento e, specialmente, di crediti;
- potere al Consiglio regionale di fissare i criteri organizzativi della rete scolastica: l’art. 44 della legge regionale stabilisce che il Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, approvi, tra l’atro, i criteri per la definizione dell’organizzazione della rete scolastica, ivi compresi i parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche”. Tali competenze erano già assegnate alle Regioni prima della riforma del Titolo V della Costituzione e pertanto va escluso qualsiasi profilo di incostituzionalità.

Si riporta il testo integrale della sentenza in esame.

SENTENZA N. 34
ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 5; 9, comma 3; 17; 26, comma 2; 41; 44, comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Emilia-Romagna 30 giugno 2003, n. 12 (Norme per l’uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l’arco della vita, attraverso il rafforzamento dell’istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 19 agosto 2003, depositato in cancelleria il 25 successivo ed iscritto al n. 64 del registro ricorsi 2003.

Visto l’atto di costituzione della Regione Emilia-Romagna;

udito nell’udienza pubblica del 22 giugno 2004 il Presidente relatore Carlo Mezzanotte;

uditi l’avvocato dello Stato Oscar Fiumara per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 19 agosto 2003 e depositato il successivo 25 agosto, il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 5; 9, comma 3; 17; 26, comma 2; 41; 44, comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Emilia-Romagna 30 giugno 2003, n. 12 (Norme per l’uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l’arco della vita, attraverso il rafforzamento dell’istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro).

Il ricorrente premette che la legge denunciata – che abroga l’intero Capo III (*recte*: Parte III, Titolo VII, Capo III) della precedente legge regionale n. 3 del 1999, con cui era disciplinato il sistema educativo regionale – si propone di valorizzare la persona umana

attraverso l'innalzamento dei livelli culturali e professionali. A tal fine, la medesima legge interviene sui «processi dell'istruzione non formale», dando rilievo all'integrazione fra le politiche scolastiche autonome e le politiche sociali e sanitarie, tramite la creazione di centri di servizio e di consulenza per le istituzioni scolastiche autonome, favorendo altresì interventi per la continuità didattica.

Ad avviso della difesa erariale, la Regione avrebbe però travalicato le sue competenze, violando, con la normativa appresso specificata, gli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera *n*), e terzo comma, Cost., in relazione ai principî fondamentali dettati dallo Stato nella materia dell'istruzione.

Più in particolare, il ricorrente denuncia le disposizioni della legge regionale n. 12 del 2003 che seguono.

1.1. — L'art. 7, comma 5, prevede che, per il raggiungimento delle finalità della qualificazione delle risorse umane, «sono concessi assegni di studio da destinare al personale della formazione professionale, nonché al personale della scuola che si avvalga del periodo di aspettativa di cui all'art. 26, comma 14, della legge 23 dicembre 1998 n. 448 [...]».

La richiamata norma statale a sua volta stabilisce, in via generale, che «i docenti e i dirigenti scolastici che hanno superato il periodo di prova possono usufruire di un periodo di aspettativa non retribuita della durata massima di un anno scolastico ogni dieci anni [....]».

Secondo il ricorrente «l'incentivo previsto dalla legge regionale altera la regola generale fissata dalla legge statale, violando un principio fondamentale da essa posto, creando disuguaglianza fra situazioni identiche dei dipendenti scolastici, disarticolando il buon andamento della pubblica amministrazione».

Di qui la violazione degli artt. 117, terzo comma, 3 e 97, primo comma, Cost.

1.2. — L'art. 9, comma 3, testualmente recita «l'alternanza scuola-lavoro è una modalità didattica, non costituente rapporto di lavoro, realizzata nell'ambito dei percorsi di istruzione o di formazione professionale, anche integrati, quale efficace strumento di orientamento, preparazione professionale e inserimento nel mondo del lavoro. Essa si realizza attraverso esperienze in contesti lavorativi che devono essere adeguati all'accoglienza ed alla formazione».

L'Avvocatura osserva che l'istituto "alternanza scuola-lavoro" ha una valenza generale e rientra nelle norme generali sull'istruzione, tant'è che è proprio l'art. 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale) ad indicare i principî e i criteri direttivi che il legislatore statale delegato deve rispettare in tema di "alternanza scuola-lavoro".

La censurata disposizione di legge regionale violerebbe, pertanto, l'art. 117, secondo comma, lettera *n*), Cost.

1.3. — L'art. 17 della legge regionale definisce le finalità della scuola dell'infanzia e, proprio per questo, viene censurata dal ricorrente in quanto la finalità dei percorsi del sistema dell'istruzione rientra fra le norme generali sull'istruzione riservate alla competenza esclusiva dello Stato. È l'art. 2, comma 1, lettera *e*), della legge n. 53 del 2003 ad occuparsi specificamente della scuola dell'infanzia, sicché la norma regionale si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *n*), Cost.

1.4. — L'art. 26, comma 2, introduce nel sistema formativo norme in materia di integrazione tra i sistemi dell'istruzione e della formazione professionale e, quindi, lederebbe il «diritto al riconoscimento dei crediti ed al passaggio tra i sistemi per tutti gli studenti che provengono da percorsi non integrati», ponendosi così in contrasto con gli artt. 3 e 97 Cost. per violazione dei principî di eguaglianza e del buon andamento della pubblica amministrazione.

1.5. — L'art. 41 fornisce la definizione «dell'educazione degli adulti» e delle relative attività. Una definizione che però sarebbe «inficiata da illegittimità costituzionale» per il fatto che l'educazione degli adulti, finalizzata al rilascio di titoli di studio, rientra pur essa nell'ambito delle norme generali dell'istruzione. La disposizione violerebbe quindi l'art. 117, secondo comma, lettera *n*), Cost.

1.6. — L'art. 44, comma 1, lettera *c*), stabilisce che il Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, approva, tra l'altro, i «criteri per la definizione dell'organizzazione della rete scolastica, ivi compresi i parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche».

Secondo il ricorrente, la disciplina, concernente criteri, metodi e presupposti per riconoscere ed attuare l'autonomia delle istituzioni scolastiche, «non potendo disgiungersi dal fine di assicurare comunque livelli unitari di fruizione del diritto allo studio ed individuare elementi comuni al sistema scolastico nazionale», è riconducibile alle norme generali sull'istruzione, di competenza esclusiva statale ai sensi del più volte evocato art. 117, secondo comma, lettera *n*), Cost..

2. — Si è costituita in giudizio la Regione Emilia-Romagna, la quale ha concluso per l'inammissibilità o l'infondatezza della questione.

3. — In prossimità dell'udienza la sola Regione Emilia-Romagna ha depositato memoria con la quale chiede che il ricorso sia respinto.

La Regione premette che la legge impugnata è stata adottata nell'esercizio delle sue competenze legislative in materia di istruzione (art. 117, terzo comma, Cost.) e di istruzione e formazione professionale (art. 117, quarto comma, Cost.), essendo volta, come si desume dall'art. 1, comma 1, alla «valorizzazione della persona e all'innalzamento dei livelli culturali e professionali», tramite «qualificate azioni di sostegno ai percorsi dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro». Un disegno normativo che si collocherebbe, ad avviso della resistente, nella cornice delle competenze statali stabilite dalla Costituzione. Ciò, del resto, non sarebbe messo in dubbio neppure dallo Stato ricorrente, il quale appunta le sue censure soltanto su specifiche disposizioni.

Quanto alle singole censure, la difesa della Regione Emilia-Romagna ne contesta la fondatezza in base alle argomentazioni che seguono.

3.1. — L'art. 7, comma 5, non riguarderebbe l'ordinamento dell'istruzione in senso proprio, ma, proponendosi di favorire l'utilizzo a fini di studio delle aspettative che la legge statale (art. 26, comma 14, della legge n. 448 del 1998) prevede in favore del personale docente, sarebbe esplicazione di potestà legislativa regionale residuale in materia di formazione-qualificazione del personale ovvero di sostegno all'innovazione non concernente i "settori produttivi".

Peraltro, si sostiene nella memoria, anche volendo ricondurre la materia nell'alveo dell'art. 117, terzo comma, Cost. e volendo individuare un principio fondamentale della materia "istruzione" nella norma che stabilisce l'assenza di retribuzione durante l'aspettativa, non vi sarebbe alcun *vulnus* da parte della disposizione regionale denunciata, giacché la retribuzione alla quale si riferisce la norma statale è "lo stipendio", il corrispettivo della prestazione resa dal dipendente, esonerato nel periodo di aspettativa dal prestare la propria attività, mentre l'art. 7, comma 5, della legge regionale prevede soltanto la corresponsione di un assegno a fini di studio che non ha natura retributiva, né richiede o presuppone alcuna prestazione in favore della Regione, trovando giustificazione «nell'interesse pubblico ad incentivare così la qualificazione del personale».

Del resto, osserva ancora la Regione, i docenti potrebbero fruire, durante l'aspettativa, di borse di studio universitarie o corrisposte da altri enti e sarebbe paradossale che ciò «non lo potrebbe fare proprio l'ente che è maggiormente responsabile di fronte alla propria comunità della qualità del servizio». Invero, se fosse interpretata la norma statale come un divieto per i docenti di giovarsi di una borsa di studio durante il periodo di aspettativa, consentendo, pertanto, la fruizione di quest'ultima solo a coloro che possano «vivere di rendita per un anno», sarebbe proprio la norma statale a violare gli artt. 3 e 97 Cost.

Tuttavia, si argomenta nella memoria, l'art. 26, comma 14, della legge n. 448 del 1998 non preclude ai docenti di giovarsi di borse di studio per migliorare la propria preparazione, né preclude alla Regione di prevedere un «sostegno a tale scopo». In definitiva, la disposizione dell'art. 7, comma 5, "integra" la legge statale, «nel senso che, prevedendo gli assegni di studio, evita che dell'aspettativa per motivi di studio possa giovarsi solo chi può permetterselo e incentiva la qualificazione del personale».

3.2. — La difesa regionale, nel rammentare che la censura dello Stato sull'art. 9, comma 3, concernente "l'alternanza scuola-lavoro", evoca il parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *n*), Cost., e cioè la materia di competenza esclusiva "norme generali sull'istruzione", postulando altresì che il predetto istituto è disciplinato dall'art. 4 della legge n. 53 del 2003, premette, in linea più generale, che detta competenza statale, in presenza di una potestà legislativa concorrente in materia di istruzione, non può

considerarsi come «ambito particolare e specifico, distinto e contrapposto a quello dell'istruzione, nel quale qualunque normativa regionale sia esclusa […] ma piuttosto come specifica attribuzione allo Stato del compito di dettare non solo i "principi fondamentali" della materia […] ma anche direttamente ed operativamente l'ossatura di base del sistema dell'istruzione», e cioè le norme che disciplinano i cicli, le finalità, gli esami finali, la durata, la libertà di insegnamento «e altri istituti di pari importanza». In tale quadro, dunque, la legislazione regionale in materia di istruzione dovrebbe non solo presupporre le norme statali che conformano direttamente il sistema, ma anche «riprenderle ed attuarle», conseguendone che la lesione della competenza statale «può predicarsi esclusivamente come contrasto con le norme generali statali, e non come incompetenza per materia». In definitiva, ad avviso della Regione, le norme generali sull'istruzione limitano la competenza regionale «in quanto vi siano e in relazione al loro contenuto», come già poteva ritenersi per il limite dell'interesse nazionale nel precedente assetto costituzionale, sicché la censura sarebbe infondata in quanto non prospetta alcun contrasto con le norme generali stesse.

In ogni caso, argomenta ancora la resistente, la disposizione dell'art. 9, comma 3, non concreterebbe affatto una norma generale sull'istruzione, limitandosi a prevedere, nell'ambito delle competenze regionali, "uno strumento di raccordo" tra sistema dell'istruzione – che in nessun caso viene disciplinato – ed il mondo del lavoro, riprendendo in termini sintetici, senza discostarsene, il contenuto dell'art. 4 della legge delega n. 53 del 2003.

3.3. — L'art. 17 non riguarderebbe le finalità della scuola dell'infanzia – che, nella prospettazione del ricorrente, queste sono ricondotte alla competenza statale in materia di norme generali sull'istruzione e alla disciplina dettata dall'art. 2, comma 1, lettera *e*), della legge n. 53 del 2003 – ma «le finalità della Regione e degli enti locali nell'intervenire a favore della scuola dell'infanzia» e cioè finalità di intervento che si ricollegano ai principî costituzionali di cui agli artt. 2, 3, 29 e 30 Cost. In sostanza l'art. 17, oltre ad essere comunque coerente con l'evocato art. 2 della legge delega del 2003, non esprimerebbe una norma generale volta e definire il sistema dell'istruzione, bensì una modalità organizzativa in attuazione dei predetti principî di ordine costituzionale concernenti la persona e la famiglia.

La resistente rileva altresì che, successivamente al ricorso, è intervenuto a disciplinare la materia il decreto legislativo del 19 febbraio 2004, n. 59, il cui art. 1, comma 1, nel definire contenuti e finalità della scuola dell'infanzia, risulta coerente con la disposizione denunciata, così da non potersi ritenere che, nel caso di specie, la nuova disposizione statale abbia abrogato quella regionale. Peraltro, se si ravvisasse un contrasto tra le due fonti, si dovrebbe effettivamente reputare venuta meno la disposizione regionale, con conseguente difetto di interesse alla sua impugnazione.

3.4. — La difesa regionale sostiene che la censura avverso l'art. 26, comma 2, sinteticamente argomentata, si fondi su un fraintendimento della disposizione, il cui significato non è quello di «escludere o restringere il passaggio tra i sistemi per gli studenti che provengono da percorsi non integrati, ma semplicemente quello di affermare che la migliore base per il riconoscimento e per reali (e non solo teoriche) possibilità di passaggio è costituita dall'integrazione dei sistemi».

3.5. — Ad avviso della Regione, l'educazione degli adulti, di cui all'art. 41 denunciato, non ha quale obiettivo il rilascio diretto di titoli di studio, ma riguarda varie iniziative, talune fini a se stesse (l'aumento delle conoscenze, lo sviluppo della personalità) e senza collegamento al sistema dell'istruzione; altre aventi l'obiettivo del «rientro nel sistema formale dell'istruzione e della formazione professionale», ma senza incidere sui predetti sistemi. Ne consegue che l'educazione degli adulti, lungi dall'essere un diverso percorso di "istruzione", rappresenta piuttosto una attività specificamente culturale e formativa, configurandosi come servizio sociale, materia, questa, ascrivibile alla potestà residuale delle Regioni.

Peraltro, si osserva nella memoria, l'art. 41 riprende un istituto previsto dalla legislazione statale (art. 1, comma 3, lettera *1*), della legge n. 53 del 2003) e il ricorso dello Stato non lamenta alcun contrasto tra essa e le norme impugnate.

Infine, ad avviso della difesa regionale, la questione sarebbe formulata in modo generico e perplesso, non comprendendosi se ciò che è contestato sia soltanto la "definizione" di cui al comma 1 o anche i disposti dei commi 2 e 3, rispetto ai quali non vengono però prospettati motivi di censura.

3.6. — La Regione, rammentando che l'art. 44, comma 1, lettera *c*), riguarda «i criteri per la definizione dell'organizzazione della rete scolastica, ivi compresi i parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche», contesta che essa possa concernere la materia delle norme generali sull'istruzione. A tal fine, si osserva nella memoria, la normativa statale (art. 21, commi 3 e 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e il relativo regolamento attuativo di cui al d.P.R. 18 giugno 1998, n. 233) pone la disciplina sulle dimensioni delle scuole ai fini dell'attribuzione ad esse della personalità giuridica, mentre la norma regionale «non collega specificamente la definizione dei parametri dimensionali al riconoscimento delle scuole». In ogni caso si tratterebbe di aspetti organizzativi e dunque rientranti all'ambito dell'art. 117, terzo comma, Cost., sicché sarebbe legittima la legge regionale che «prevede e disciplina una funzione amministrativa».

Secondo la resistente, sarebbe inoltre non pertinente il riferimento ai «livelli unitari di fruizione del diritto allo studio», che sembrerebbe evocare la competenza statale di cui all'art. 117, comma 2, lettera *m*), Cost., giacché, come risulta dallo stesso art. 1 del d.P.R. n. 233 del 1998, le finalità del «dimensionamento ottimale» delle scuole non riguardano i livelli essenziali del diritto allo studio, che potrebbero rilevare soltanto rispetto all'unico fine «di offrire alle comunità locali una pluralità di scelte, articolate sul territorio, che agevolino l'esercizio del diritto all'istruzione», nel senso di non porre limiti minimi rigidi che potrebbero lasciare sprovviste di scuole vaste aree, scarsamente abitate, con conseguente difficoltà per l'esercizio del diritto. Ma questa stessa esigenza, soggiunge la Regione, «concorre a fondare la competenza amministrativa regionale, nel senso che la definizione dei parametri dimensionali deve tener conto delle particolarità regionali, in relazione alla densità abitativa, all'età degli abitanti, alle condizioni di viabilità, ecc.» (art. 21, comma 3, della n. 59 del 1997); competenza, del resto, già prevista dall'art. 3, comma 1, del d.P.R. n. 233 del 1998.

In definitiva, ad avviso della difesa regionale, la stessa normativa statale già tiene conto dell'opportunità che le dimensioni delle scuole siano definite a livello locale e sarebbe «paradossale che, dopo la riforma del Titolo V e l'attribuzione costituzionale alle Regioni di competenza in materia di istruzione, venga contestata una norma che ribadisce il sistema vigente»; in termini analoghi, peraltro, si sarebbe anche espressa questa Corte con la recente sentenza n. 13 del 2004.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale di talune disposizioni della legge della Regione Emilia-Romagna 30 giugno 2003, n. 12 (Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro).

È denunciato, anzitutto, l'art. 7, comma 5, il quale prevede che, ai fini della qualificazione delle risorse umane, «sono concessi assegni di studio da destinare al personale della formazione professionale, nonché al personale della scuola che si avvalga del periodo di aspettativa di cui all'art. 26, comma 14, legge 23 dicembre 1998 n. 448». Secondo il ricorrente sarebbero violati gli artt. 117, terzo comma, 3 e 97, primo comma, Cost., perché l'incentivo previsto dalla legge regionale altererebbe il principio fondamentale enunciato dalla legge statale, secondo il quale è consentito «un periodo di aspettativa non retribuita della durata massima di un anno scolastico ogni dieci anni». Verrebbe in tal modo a determinarsi una irragionevole disparità di trattamento tra i dipendenti scolastici e sarebbe pregiudicato il buon andamento della pubblica amministrazione.

Un'altra censura investe l'art. 9, comma 3, il quale disciplina l'istituto dell'"alternanza scuola-lavoro", che avrebbe una valenza generale e che rientrerebbe nella competenza in materia di norme generali sull'istruzione, riservata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *n*), ed esercitata, nella specie, con l'art. 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53 (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale), il quale indica i principî e i criteri direttivi che il legislatore statale delegato deve rispettare in tema di "alternanza scuola-lavoro".

Analogamente si argomenta in relazione alle censure che riguardano l'art. 17, che definisce le finalità della scuola dell'infanzia, e l'art. 41, che fornisce la definizione "dell'educazione degli adulti" e delle relative attività. Anche in questi casi sarebbe violato

l'art. 117, secondo comma, lettera *n*), Cost., giacché, da un lato, la finalità dei percorsi del sistema dell'istruzione sarebbe oggetto delle norme generali sull'istruzione, là dove è l'art. 2, comma 1, lettera *e*), della citata legge n. 53 del 2003 ad occuparsi specificamente della scuola dell'infanzia; dall'altro, l'educazione degli adulti, finalizzata al rilascio di titoli di studio, atterrebbe all'ambito dell'istruzione e la relativa definizione rientrerebbe anch'essa nell'ambito riservato alla legislazione statale.

È poi denunciato, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., l'art. 26, comma 2, che introduce nel sistema formativo norme in materia di integrazione tra i sistemi dell'istruzione e della formazione professionale, ledendo – secondo l'Avvocatura – il «diritto al riconoscimento dei crediti ed al passaggio tra i sistemi per tutti gli studenti che provengono da percorsi non integrati».

Viene infine censurato l'art. 44, comma 1, lettera *c*), il quale stabilisce che il Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, approvi, tra l'altro, i «criteri per la definizione dell'organizzazione della rete scolastica, ivi compresi i parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche». Secondo il ricorrente, anche nel caso di specie vi sarebbe la violazione della competenza esclusiva statale a dettare le norme generali sull'istruzione.

2. — Nessuna delle questioni sollevate con il ricorso è fondata.

3. — La prima denuncia investe l'art. 7, comma 5, nella parte in cui prevede in favore del personale scolastico, che si avvalga del periodo di aspettativa di cui all'art. 26, comma 14, della legge n. 448 del 1998, la possibilità di usufruire di assegni di studio alle condizioni e secondo le modalità definite con atto della Giunta regionale, nell'ambito degli indirizzi approvati dal Consiglio regionale. Ad avviso del ricorrente, la disposizione contrasterebbe con gli artt. 117, terzo comma, 3 e 97, primo comma, Cost., giacché l'incentivo ivi previsto contravverrebbe al principio fondamentale posto dal citato art. 26, comma 14, secondo cui «i docenti e i dirigenti scolastici che hanno superato il periodo di prova possono usufruire di un periodo di aspettativa non retribuita della durata massima di un anno scolastico ogni dieci anni»; per di più, nella prospettazione del ricorrente, si verrebbe a determinare anche una disuguaglianza «fra situazioni identiche dei dipendenti scolastici, disarticolando il buon andamento della pubblica amministrazione».

La menzionata disposizione di legge statale, invocata come principio fondamentale della materia dell'istruzione, introduce un'ulteriore ipotesi di aspettativa in favore del personale scolastico che si aggiunge a quelle già previste dall'art. 24 del contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) del 4 agosto 1995, ora riprodotto dall'art. 18 del CCNL del 24 luglio 2003. Il comma 1 del citato art. 18 regola l'aspettativa per motivi di famiglia, rinviando a quanto già stabilito dagli artt. 69 e 70 del d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3. Il successivo comma 2 prevede che l'aspettativa possa essere concessa anche per motivi di studio, ricerca o dottorato, nonché per incarichi e per borse di studio, richiamando l'art. 453 del d.lgs. 16 aprile 1994, n. 297. Il comma 3 del medesimo art. 18 del CCNL 2003 si occupa infine dell'aspettativa per un anno scolastico, a domanda e senza assegni, per motivi di lavoro e cioè «per realizzare, nell'ambito di un altro comparto della pubblica amministrazione, l'esperienza di una diversa attività lavorativa o per superare un periodo di prova». È in questo quadro normativo che si colloca appunto l'art. 26, comma 14, della legge n. 448 del 1998, il quale facoltizza i docenti ed i dirigenti scolastici ad usufruire di un periodo di aspettativa non retribuita della durata massima di un anno scolastico ogni dieci anni, stabilendo che «per i detti periodi i docenti e i dirigenti possono provvedere a loro spese alla copertura degli oneri previdenziali».

L'aspettativa in esame, diversamente dagli altri casi, non è dunque vincolata ad una specifica finalità (esigenze di famiglia, di studio o di lavoro) e il personale scolastico (docente e dirigente) in ruolo (e cioè che abbia superato il periodo di prova) può usufruirne senza allegare motivazione alcuna. Inoltre, rispetto alle ipotesi di aspettativa per motivi di studio, in quella regolata dal comma 14 dell'art. 26 è escluso che nell'anno di astensione lavorativa possa godersi della retribuzione, sicché il periodo trascorso in aspettativa non può ascriversi a servizio d'istituto. Del resto, la norma è chiara nello stabilire che sono gli stessi beneficiari a provvedere, ove lo ritengano, alla copertura degli oneri previdenziali.

Il principio fondamentale che pone la disposizione di legge statale è quindi quello della facoltà, concessa al personale scolastico ogni dieci anni di servizio, di fruire di un periodo annuale di aspettativa non retribuita, senza dover allegare alcun particolare motivo.

Il censurato comma 5 dell'art. 7 della legge regionale n. 12 del 2003 non introduce una ulteriore fattispecie di aspettativa, ma prevede il beneficio di assegni di studio, alle condizioni e con le modalità definite con atto della Giunta regionale, nell'ambito degli indirizzi approvati dal Consiglio regionale, per il solo personale che, in conformità della normativa statale, si sia avvalso del periodo di aspettativa di cui all'art. 26, comma 14, della legge n. 448 del 1998. Gli assegni non costituiscono in ogni caso retribuzione, né il periodo di aspettativa può essere computato nel servizio di istituto. Il fine della disposizione, come si desume dai commi che la precedono (commi 1 e 2), è soltanto quello di sostenere le "attività di qualificazione", «nel rispetto delle competenze generali dello Stato in materia di formazione iniziale dei docenti del sistema nazionale di istruzione e dei relativi titoli abilitanti, nonché delle materie riservate alla contrattazione».

In definitiva, la finalità di elevazione professionale del personale scolastico viene perseguita dalla norma censurata senza scalfire il principio fondamentale invocato dallo Stato. Inoltre, poiché la disciplina dell'aspettativa posta dall'art. 26, comma 14, della legge n. 448 del 1998, continua a trovare applicazione nei confronti di tutto il personale docente e dirigente della scuola, è da escludere che la disposizione denunciata contrasti con i principî di eguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione.

4. — È poi censurato l'art. 9, comma 3, che riguarda l'istituto dell'"alternanza scuola-lavoro", definito come «modalità didattica, non costituente rapporto di lavoro, realizzata nell'ambito dei percorsi di istruzione o di formazione professionale, anche integrati, quale efficace strumento di orientamento, preparazione professionale e inserimento nel mondo del lavoro».

Secondo l'Avvocatura, la disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *n*), Cost., giacché l'istituto dell'"alternanza scuola-lavoro" avrebbe portata generale e dovrebbe formare oggetto delle norme generali sull'istruzione, conformandosi, in particolare, all'art. 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53.

In effetti, è proprio con l'articolo testé citato che è stata dettata la disciplina generale dell'istituto dell'"alternanza scuola-lavoro", rivolto agli studenti che hanno compiuto il quindicesimo anno di età e dunque ancora in obbligo scolastico, giacché rimane fermo quanto già previsto dall'art. 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196 (Norme in materia di promozione dell'occupazione) e cioè l'"alternanza tra studio e lavoro", attraverso iniziative di tirocini pratici e *stages*, a favore di soggetti che hanno già assolto l'obbligo scolastico.

L'"alternanza scuola-lavoro" è, come si afferma nel menzionato art. 4, «modalità di realizzazione del percorso formativo progettata, attuata e valutata dall'istituzione scolastica e formativa in collaborazione con le imprese, con le rispettive associazioni di rappresentanza e con le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, che assicuri ai giovani, oltre alla conoscenza di base, l'acquisizione di competenze spendibili nel mercato del lavoro». Per la sua realizzazione è prevista, appunto, l'alternanza di periodi di studio e di lavoro, sotto la responsabilità dell'istituzione scolastica o formativa, attraverso convenzioni da stipularsi con soggetti appartenenti al settore produttivo o con enti pubblici e privati, ivi inclusi quelli del terzo settore, «disponibili ad accogliere gli studenti per periodi di tirocinio che non costituiscono rapporto individuale di lavoro». Si stabilisce, inoltre, che «le istituzioni scolastiche, nell'ambito dell'alternanza scuola-lavoro, possono collegarsi con il sistema dell'istruzione e della formazione professionale ed assicurare, a domanda degli interessati e d'intesa con le Regioni, la frequenza negli istituti d'istruzione e formazione professionale di corsi integrati che prevedano piani di studio progettati d'intesa fra i due sistemi, coerenti con il corso di studi e realizzati con il concorso degli operatori di ambedue i sistemi».

Dalle disposizioni sommariamente passate in rassegna emerge con chiarezza come l'"alternanza scuola-lavoro", secondo l'ispirazione della legge di delegazione n. 53 del 2003, che peraltro riprende in parte principî già presenti nella precedente legislazione (la citata legge n. 196 del 1997, l'art. 68 della legge del 17 maggio 1999, n. 144 e la legge del 10 febbraio 2000, n. 30, poi abrogata dalla stessa legge di delegazione), costituisca 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 (da ultimo si veda la risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione sul

progetto di programma di lavoro dettagliato per il seguito alla relazione circa gli obiettivi concreti dei sistemi di istruzione e formazione, 6 febbraio 2002). Non è un puro accidente se fra i tre obiettivi prioritari dei fondi strutturali europei vi sia proprio quello di «favorire l'adeguamento e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione» (art. 1 del regolamento CE 1260 del 1999).

In questo quadro più generale la norma denunciata, lungi dal contrastare con quanto stabilito dalla legge statale, si limita a ripeterne sinteticamente il contenuto definitorio, senza porre principî o regole ulteriori. L'art. 9, comma 3, della legge regionale n. 12 del 2003 non intende, dunque, mettere in discussione la competenza statale nel definire gli istituti generali e fondamentali dell'istruzione, i quali vengono soltanto assunti a base della legislazione regionale, come, del resto, è reso esplicito dall'art. 1, comma 2, della medesima legge regionale, secondo il quale la Regione assume «l'ordinamento nazionale dell'istruzione a fondamento della presente legge e indirizza le proprie azioni alla qualificazione nel territorio regionale del sistema nazionale di istruzione, ed in particolare della scuola pubblica, come definito dalla legislazione nazionale».

5. — Sono denunciati gli artt. 17 e 41, concernenti, rispettivamente, le "finalità della scuola dell'infanzia" e la definizione "dell'educazione degli adulti". Anche nei casi ora all'esame, come in quello appena scrutinato, è dedotta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *n*), Cost., sebbene le censure non prospettino un contrasto diretto tra le disposizioni impugnate e quelle dettate dallo Stato quali norme generali sull'istruzione.

Le censure sono però infondate in base a considerazioni analoghe a quelle svolte al punto 4.

5.1. — Quanto alla denuncia dell'art. 17, la norma statale evocata nel ricorso è l'art. 2, comma 1, lettera *e*), della legge delega n. 53 del 2003, con cui si delinea il percorso formativo della scuola dell'infanzia, di durata triennale, come volto «all'educazione e allo sviluppo affettivo, psicomotorio, cognitivo, morale, religioso e sociale delle bambine e dei bambini promuovendone le potenzialità di relazione, autonomia, creatività, apprendimento, e ad assicurare un'effettiva eguaglianza delle opportunità educative». La medesima disposizione precisa, altresì, che la scuola dell'infanzia contribuisce, nel rispetto della primaria responsabilità educativa dei genitori, «alla formazione integrale delle bambine e dei bambini e, nella sua autonomia e unitarietà didattica e pedagogica, realizza la continuità educativa con il complesso dei servizi all'infanzia e con la scuola primaria». Definizioni e finalità, queste, che si ritrovano, del resto, anche nell'art. 1 del successivo d.lgs. 19 febbraio 2004, n. 59, recante "Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'art. 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53". Né è senza rilievo, d'altronde, che la stessa legge n. 53 del 2003, all'art. 2, lettera *d*), richiami anche per la scuola dell'infanzia il concetto di sistema educativo composto dall'istruzione e dalla formazione.

Nel contesto descritto, la disposizione denunciata non fa altro che modularsi su quanto già disciplinato dalla legge statale, senza porre in discussione la competenza dello Stato nel definire gli istituti generali e fondamentali sull'istruzione, che, come tali, sono assunti a base della legislazione regionale, volta a perseguire la generalizzazione della scuola dell'infanzia «anche tramite mezzi propri, aggiuntivi a quelli statali, destinati in particolare all'estensione dell'offerta scolastica e alla sua qualificazione, per promuovere le potenzialità di autonomia, creatività, apprendimento dei bambini e per assicurare un'effettiva uguaglianza delle opportunità educative». Ove, poi, nel comma 2 dello stesso art. 17 vengono specificamente rammentate le finalità di tale percorso formativo, nessun contrasto è dato ravvisare rispetto alla legge di delega n. 53 – e del resto esso neanche viene dedotto dal ricorrente – giacché la norma sottoposta a scrutinio ne assume i contenuti stabilendo che la scuola dell'infanzia «concorre all'educazione e allo sviluppo del bambino nel rispetto delle identità individuali, culturali e religiose».

In definitiva, l'art. 17 si propone non già di fornire la definizione del percorso della scuola dell'infanzia, bensì di predisporre, nell'ambito di quanto stabilito dalla legge statale e in forza delle competenze regionali in materia di istruzione, interventi a supporto di un'offerta formativa in un settore, quale è quello dell'istruzione per l'infanzia, nel quale sono più che mai direttamente coinvolti i principî costituzionali che riguardano l'educazione e la formazione del minore (artt. 2, 29, 30 e 31 Cost.).

5.2. — Quanto alla censura che investe l'art. 41 sulla "educazione degli adulti", va osservato che la legge delega del 2003 prevede genericamente, all'art. 2, comma 1, lettera *a*), che «è promosso l'apprendimento in tutto l'arco della vita e sono assicurate a tutti pari opportunità di raggiungere elevati livelli culturali e di sviluppare le capacità e le competenze, attraverso conoscenze e abilità, generali e specifiche, coerenti con le attitudini e le scelte personali, adeguate all'inserimento nella vita sociale e nel mondo del lavoro, anche con riguardo alle dimensioni locali, nazionale ed europea».

In tale ambito si innesta la legge regionale impugnata che, con l'art. 40, rende palese la finalità del suo intervento, rivolto a promuovere «l'apprendimento delle persone per tutta la vita, quale strumento fondamentale per favorirne l'adattabilità alle trasformazioni dei saperi nella società della conoscenza, nonché per evitare l'obsolescenza delle competenze ed i rischi di emarginazione sociale» (comma 1); stabilendo a questo fine che un tale apprendimento si viene a realizzare «nei sistemi dell'istruzione e della formazione professionale, nel lavoro e nell'educazione non formale attraverso offerte flessibili e diffuse sul territorio, nonché con il ricorso alla formazione a distanza ed alle tecnologie innovative». È poi il denunciato art. 41, nel solco di quanto già genericamente previsto dalla disciplina statale, a specificare i contenuti dell'"educazione degli adulti", che ricomprende le «opportunità formative, formali e non formali, rivolte alle persone, aventi per obiettivo l'acquisizione di competenze personali di base in diversi ambiti, di norma certificabili, e l'arricchimento del patrimonio culturale». E tramite siffatto percorso formativo si intende favorire: «a) il rientro nel sistema formale dell'istruzione e della formazione professionale; b) la diffusione e l'estensione delle conoscenze; c) l'acquisizione di specifiche competenze connesse al lavoro o alla vita sociale; d) il pieno sviluppo della personalità dei cittadini». A ciò si aggiunge, inoltre, il sostegno alle «iniziative di recupero e di reinserimento nel percorso scolastico e formativo di tutti coloro che non hanno conseguito la licenza media» (comma 3).

La normativa testé richiamata si pone in linea, dunque, con le finalità individuate dalla legge delega del 2003 ed altresì con quelle prefigurate in ambito comunitario dal Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 e, successivamente, precisate dalla relazione del Consiglio (Istruzione) sugli obiettivi futuri e concreti dei sistemi di istruzione e di formazione, del 14 febbraio 2001, nella quale si evidenzia, tra l'altro, la necessità di un «apprendimento lungo tutto l'arco della vita attraverso i tradizionali percorsi di istruzione e formazione o nel quadro dell'apprendimento basato sul lavoro». Ed è in tale contesto che viene appunto a collocarsi il denunciato art. 41, la cui disciplina, senza contrastare con quanto stabilito dalla legge statale, si muove sul versante del sostegno all'acquisizione o al recupero di conoscenze necessarie o utili per il reinserimento sociale e lavorativo e, dunque, in un ambito riconducibile a quello affidato alla competenza regionale in materia di istruzione e formazione professionale.

6. — Con la denuncia dell'art. 26, comma 2, si prospetta la violazione dei principî di eguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione (artt. 3 e 97 Cost.), giacché la disposizione, nell'introdurre nel sistema formativo norme in materia di integrazione tra i sistemi dell'istruzione e formazione professionale, recherebbe la lesione «del diritto al riconoscimento dei crediti ed al passaggio tra i sistemi per tutti gli studenti che provengono da percorsi non integrati».

Per meglio comprendere il senso della censura è opportuno rammentare che l'art. 26 della legge regionale n. 12 del 2003, inserito nella sez. III, rubricata "Integrazione fra l'istruzione e la formazione professionale", stabilisce, al comma 1, che: «Nel quadro del sistema formativo, al fine di realizzare un positivo intreccio tra apprendimento teorico e applicazione concreta, tra sapere, saper fare, saper essere e sapersi relazionare, di sostenere lo sviluppo della cultura tecnica, scientifica e professionale, nonché di consentire l'assolvimento dell'obbligo formativo di cui all'art. 68 della legge 17 maggio 1999, n. 144 […], la Regione e gli enti locali promuovono l'integrazione tra l'istruzione e la formazione professionale attraverso interventi che ne valorizzano gli specifici apporti». A questo fine il denunciato comma 2 dispone: «Tale integrazione rappresenta la base per il reciproco riconoscimento dei crediti e per reali possibilità di passaggio da un sistema all'altro al fine di favorire il completamento e l'arricchimento dei percorsi formativi per tutti».

L'integrazione tra istruzione e formazione professionale è però oggetto, a sua volta, della disciplina recata dalla legge n. 53 del 2003, all'art. 2, lettere *c*), *g*), *h*) ed *i*).

Ciò posto, va osservato che la censura dello Stato, pur non evocando una lesione del riparto delle attribuzioni ed anzi presupponendo che in materia sussista comunque la competenza legislativa regionale, tuttavia muove, implicitamente ma con evidenza, dall'asserito contrasto della norma regionale impugnata con quanto previsto in materia dalla legge delega del 2003. E difatti la norma generale sull'istruzione dettata dallo Stato (art. 2, lettera *i*) è che, essendo assicurata la possibilità di cambiare indirizzo all'interno del sistema dei licei, nonché di passare dal sistema dei licei al sistema dell'istruzione e della formazione professionale, e viceversa, «la frequenza positiva di qualsiasi segmento del secondo ciclo comporta l'acquisizione di crediti certificati che possono essere fatti valere, anche ai fini della ripresa degli studi eventualmente interrotti, nei passaggi tra i diversi percorsi di cui alle lettere *g*) e *h*)». Ed è sempre la normativa statale, di rango regolamentare, sebbene da adottarsi con l'intesa delle Regioni, a definire gli *standard* minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per i passaggi dai percorsi formativi ai percorsi scolastici (si veda l'art. 7, comma 1, lettera *c*, della legge n. 53 del 2003).

Proprio alla luce di quanto evidenziato è da escludersi che il significato della disposizione regionale denunciata sia quello di inibire o rendere più difficile il passaggio tra i sistemi di istruzione e formazione professionale agli studenti che provengono da percorsi non integrati. L'art. 26, comma 2, inserendosi coerentemente nel corpo della legge regionale n. 12 del 2003, non postula che soltanto all'interno del sistema integrato sussista il riconoscimento di crediti, né preclude l'adesione al sistema integrato a chiunque sia in possesso dei requisiti necessari. Il senso da ascriversi alla norma è soltanto quello di individuare, come base preferibile per il riconoscimento e per reali, e non solo teoriche, possibilità di passaggio, proprio l'istituto dell'integrazione dei sistemi, senza perciò eliminare altre forme legali di riconoscimento e, specialmente, di crediti.

La disposizione denunciata si sottrae, dunque, alla censura mossa con il ricorso.

7. — Infondata è anche l'ultima censura, quella che investe l'art. 44, comma 1, lettera *c*), il quale, nello stabilire che il Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, approvi, tra l'altro, i «criteri per la definizione dell'organizzazione della rete scolastica, ivi compresi i parametri dimensionali delle istituzioni scolastiche», si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *n*), Cost. Infatti, ad avviso del ricorrente, anche la disciplina concernente criteri, metodi e presupposti, per riconoscere ed attuare l'autonomia delle istituzioni scolastiche, «non potendo disgiungersi dal fine di assicurare comunque livelli unitari di fruizione del diritto allo studio ed individuare elementi comuni al sistema scolastico nazionale», rientrerebbe tra le norme generali sull'istruzione.

Come già affermato da questa Corte con la sentenza n. 13 del 2004, l'ampio decentramento delle funzioni amministrative delineato dalla legge del 15 marzo 1997, n. 59 ed attuato con il decreto legislativo del 31 marzo 1998, n. 112, ha visto delegare importanti e nuove funzioni alle Regioni, fra cui anzitutto quelle di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale (art. 138, comma 1, lettera *a*), e di programmazione della rete scolastica (art. 138, comma 1, lettera *b*). Ed è in tale quadro che il d.P.R. del 18 giugno 1998, n. 233 ha disposto, all'art. 3, comma 1, che: «I piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche previsti dall'art. 21, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, al fine dell'attribuzione dell'autonomia e personalità giuridica, sono definiti in conferenze provinciali di organizzazione della rete scolastica, nel rispetto degli indirizzi di programmazione e dei criteri generali, riferiti anche agli ambiti territoriali, preventivamente adottati dalle regioni».

Sicché, proprio alla luce del fatto che già la normativa antecedente alla riforma del Titolo V prevedeva la competenza regionale in materia di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, e quindi postulava la competenza sulla programmazione scolastica di cui all'art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998, è da escludersi che il legislatore costituzionale del 2001 «abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita» (così ancora la sentenza n. 13 del 2004).

Contrariamente quindi a quanto dedotto con la censura, la disposizione denunciata è da ascriversi all'esercizio della competenza legislativa concorrente della Regione in materia di istruzione, riguardando in particolare il settore della programmazione scolastica.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7, comma 5; 9, comma 3; 17; 26, comma 2; 41 e 44, comma 1, lettera *c*), della legge della Regione Emilia-Romagna 30 giugno 2003, n. 12 (Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro), sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, secondo comma, lettera *n*), e terzo comma, Cost. e in relazione ai principî fondamentali dettati dallo Stato nella materia dell'istruzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2005.

Carlo MEZZANOTTE, Presidente e Redattore

Depositata in Cancelleria il 26 gennaio 2005

La Corte Costituzionale ha stabilito che le regioni sono libere di fissare gli standard qualitativi e strutturali per i servizi educativi della prima infanzia.

NUMERO SCHEDA: 6093

CLASSIFICAZIONE: REGIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO:

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO:

NUM. ATTO: 120

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

La Corte Costituzionale ha dichiarato infondato il ricorso governativo con cui veniva impugnati gli artt. 4, comma 2, e 28, comma 2, della legge della Regione Toscana 26 luglio 2002, n. 32 (*Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro*), sollevatO con riferimento all'art. 117, commi secondo, lettere m) e n), e terzo, della Costituzione,

Ad avviso del ricorrente la disciplina degli standard strutturali e qualitativi degli asili nido, rimessa da tale norma ad un regolamento regionale, spetterebbe alla competenza esclusiva dello Stato, attenendo alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e, comunque, alle norme generali sull'istruzione.

Secondo la Corte costituzionale, invece, le regioni sono libere di fissare gli standard qualitativi e strutturali per i servizi educativi della prima infanzia La disciplina degli asili nido, infatti, ricade nell'ambito della materia dell'istruzione, nonché per alcuni profili nella materia della tutela del lavoro e, quindi, in materie comunque attribuite alla potestà legislativa concorrente delle Regioni ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Sussiste, pertanto, in materia la competenza legislativa delle singole Regioni, in particolare per la individuazione di criteri per la gestione e l'organizzazione degli asili, seppure nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale.

La sentenza sottolinea, inoltre, che a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, nella fase di transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale in vigore, senza che l'assenza di nuovi principi possa o debba comportare la paralisi dell'attività del legislatore regionale

In particolare, nella sentenza si legge che i requisiti organizzativi e strutturali degli asili nido non si identificano con i livelli essenziali delle prestazioni rientranti nella competenza trasversale ed esclusiva dello Stato. Di conseguenza il testo unico oggetto del ricorso, che rinvia ad un regolamento la determinazione degli standard

qualitativi cui i servizi educativi dovranno attenersi, non viola il riparto di competenze stabilito dall' articolo 117 Costituzione.

Si allega, qui di seguito, il testo integrale della sentenza:

Si segnala un interessante commento alla sentenza sulla rivista "D & G- diritto e giustizia", n. 18 del 7 maggio 2005, pp. 86-87, a cura di Francesco Minniti, consultabile presso il settore Studi e documentazione legislativi.

SENTENZA N. 120
Anno 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, e 28, comma 2, della legge della Regione Toscana 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 4 ottobre 2002, depositato in Cancelleria il 14 successivo ed iscritto al n. 69 del registro ricorsi 2002.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2005 il Giudice relatore Annibale Marini;

uditi l'avvocato dello Stato Glauco Nori per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avv. Mario Loria per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 4 ottobre 2002 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato in via principale, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettere *m*) e *n*), e terzo, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, e 28, comma 2, della legge della Regione Toscana 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro).

Il ricorrente, premessa la natura innovativa, e non meramente compilativa, del testo unico n. 32 del 2002 e dopo avere osservato che esso è intervenuto prima della elaborazione della nuova normativa nazionale in materia di politica dell'istruzione, rileva che, secondo la giurisprudenza costituzionale, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali è competenza statale, idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore deve porre le norme per assicurare a tutti, su tutto il territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, senza limiti e condizionamenti da parte del legislatore regionale.

Rientrando fra tali diritti quello all'istruzione, determinarne i livelli essenziali, attraverso la fissazione di *standard* strutturali e qualitativi, spetterebbe quindi, in via esclusiva, alla legislazione nazionale.

Viceversa, la legge impugnata della Regione Toscana, che pur riconosce formalmente detta competenza statale, all'art. 4, comma 2, la viola, demandando ad un regolamento la fissazione degli *standard* ai quali si dovranno attenere i servizi educativi per la prima infanzia.

Non varrebbe obiettare – secondo l'Avvocatura – che il legislatore statale rimarrebbe pur sempre libero di fissare livelli essenziali più bassi di quelli individuati dalla singola legge regionale, essendo pacifica la possibilità per le Regioni di stabilire soglie di maggior tutela.

Essendo ancora all'esame del legislatore statale (alla data del ricorso) la delega al Governo per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione, ne discenderebbe nelle more – ad avviso sempre dell'Avvocatura – una inammissibile coesistenza di discipline diverse, senza alcuna possibilità di coordinamento tra Regione e Regione.

La illegittimità della disposizione emergerebbe anche dal fatto che il legislatore regionale ha rimesso il potere di fissare gli *standard* in questione ad un regolamento, senza fissare i criteri ai quali questo dovrà attenersi e prevedendone l'emanazione nel termine di 120 giorni dalla entrata in vigore del testo unico, in tal modo dimostrando la volontà di non tenere conto della emananda normativa statale, che non potrebbe certamente entrare in vigore entro il detto termine.

Riguardo, poi, all'art. 28, comma 2, della medesima legge regionale, la parte ricorrente rileva che detta disposizione, pur enunciando il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni previsti dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, nel disciplinare la funzione di impulso e di regolazione del sistema allargato dell'offerta integrata fra istruzione, educazione e formazione, attribuisce alla Regione, tra l'altro, la definizione degli *standard* qualitativi, delle linee guida di valutazione e di certificazione degli esiti e dei risultati della funzione, da ritenersi riservata invece al legislatore statale.

Entrambe le norme sarebbero altresì in contrasto con il secondo comma, lettera *n*), dell'art. 117 della Costituzione, che attribuisce alla legislazione statale le norme generali sull'istruzione, stante la necessità di una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale, in materia, anche per quanto non attiene alla determinazione di livelli minimi.

La possibile coesistenza di discipline regionali non coordinate ed ispirate a principi tra loro non compatibili, determinerebbe infatti il rischio del fallimento dell'effetto pianificatorio connesso alla emanazione del nuovo piano sulla pubblica istruzione.

Le norme impugnate sarebbero infine illegittime – ad avviso del Governo – anche in riferimento al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione.

Poiché la materia dell'istruzione rientra nella potestà legislativa concorrente delle Regioni, queste debbono rispettare i principi fondamentali, riservati alla legislazione dello Stato, che non potrebbero che rinvenirsi nelle norme generali sull'istruzione.

Ed in un momento in cui tali norme generali sono in via di elaborazione, dovrebbe escludersi, già in linea di principio, la possibilità per le Regioni di intervenire con la loro legislazione concorrente.

2.– Si è costituita in giudizio la Regione Toscana, limitandosi a concludere per l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza della questione sollevata.

3.– In una memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, la parte ricorrente rileva che, nelle more, è intervenuta la legge n. 53 del 2003, che delega al Governo la definizione delle norme generali in materia di istruzione e di definizione dei livelli essenziali delle connesse prestazioni, e che, in attuazione di essa, è stato emanato il decreto legislativo n. 59 del 2004, relativo alla scuola per l'infanzia ed al primo ciclo di istruzione, nel quale sono fissati i livelli essenziali, gli *standard* qualitativi ed i criteri di valutazione.

Ribadisce il Governo che, ove anche si ritenesse che le disposizioni impugnate riguardino materie di legislazione concorrente, la Regione non poteva intervenire prima che, con legge dello Stato, ne fossero definiti i principi generali, in quanto, diversamente, non si avrebbe un sistema educativo nazionale, sia pur articolato nelle varie Regioni, ma tanti distinti sistemi fra loro non coordinati.

4.– Anche la Regione Toscana ha depositato una memoria illustrativa, nella quale in primo luogo rileva che entrambe le norme impugnate sono sostanzialmente analoghe a norme regionali previgenti e ricorda come, secondo la giurisprudenza costituzionale, non sia sostenibile che una competenza già attribuita alle Regioni anteriormente alla riforma del Titolo V della Costituzione sia stata loro sottratta per effetto della riforma stessa.

Quanto al merito del ricorso, la Regione Toscana assume che le norme impugnate, pur riguardando diritti fondamentali della persona, non sarebbero tuttavia riconducibili alle competenze statali di cui all'art. 117, secondo

comma, lettere *m*) e *n*), della Costituzione, in quanto esse, da un lato, non determinerebbero affatto i livelli minimi delle prestazioni, limitandosi a disciplinare aspetti tecnico-strutturali ovvero funzionali dei servizi ed a dettare le metodologie per la valutazione della loro qualità, e, dall'altro, non avrebbero sicuramente la funzione – propria delle norme generali – di individuare linee essenziali e caratterizzanti il sistema di istruzione e formazione.

L'infondatezza delle censure sarebbe, d'altro canto, ulteriormente confermata – ad avviso della Regione – dal fatto che le disposizioni impugnate non sarebbero in contrasto con alcuno dei principi dettati dal legislatore delegante nella legge n. 53 del 2003, né con il contenuto dei due decreti legislativi emanati in attuazione di questa.

Inammissibile, per la sua genericità, e comunque anch'essa infondata, sarebbe, infine, la censura riferita al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettere *m*) e *n*), e terzo, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale, in via principale, degli artt. 4, comma 2, e 28, comma 2, della legge della Regione Toscana 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro).

Le norme impugnate – ad avviso del Governo – sarebbero invasive della competenza esclusiva dello Stato riguardo alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ed alla materia delle norme generali sull'istruzione e comunque – anche a ritenerle espressione della competenza regionale concorrente in materia di istruzione – sarebbero illegittime in quanto emanate in difetto di previa fissazione, da parte dello Stato, dei principi generali.

2.– L'art. 4 del t.u. regionale è impugnato in base all'assunto che la disciplina degli *standard* strutturali e qualitativi degli asili nido, rimessa da tale norma ad un regolamento regionale, spetterebbe, invece, alla competenza esclusiva dello Stato, attenendo alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e, comunque, alle norme generali sull'istruzione (art. 117, secondo comma, lettere *m* e *n*, della Costituzione).

La censura, priva peraltro di una analitica motivazione, è destituita di fondamento.

Va, infatti, ribadito che, ricadendo la disciplina degli asili nido «nell'ambito della materia dell'istruzione (...), nonché per alcuni profili nella materia della tutela del lavoro» e, quindi, in materie comunque attribuite alla potestà legislativa concorrente delle Regioni ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, risulta impossibile «negare la competenza legislativa delle singole Regioni, in particolare per la individuazione di criteri per la gestione e l'organizzazione degli asili, seppure nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale» (sentenza n. 370 del 2003).

La tesi che 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.

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

3.– Anche la censura relativa all'art. 28 del t.u. regionale, incentrata esclusivamente sul richiamo all'art. 117, secondo comma, lettere *m*) e *n*), è infondata.

Al riguardo, è possibile osservare che la norma impugnata deve essere interpretata alla luce di quanto in essa affermato circa il rispetto della competenza statale in tema di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Sicché, anche sotto tale aspetto, oltre che per la natura essenzialmente organizzativa della disciplina – resa palese, ad esempio, dal riferimento agli «ambiti territoriali», ai «requisiti di accesso» (limitati, s'intende, al piano organizzativo), al calendario scolastico etc. – va affermata la competenza in materia della legislazione regionale.

4.– Priva di fondamento, a prescindere dalla dubbia ammissibilità della censura sotto il profilo della sua conformità alla delibera di impugnazione del Consiglio dei ministri, è, infine, la denuncia di incostituzionalità delle norme impugnate prospettata ai sensi del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione e fondata sull'assunto che in materia di istruzione le Regioni non potrebbero intervenire con la loro legislazione concorrente prima che siano definiti e concretamente operanti i principi fondamentali destinati ad orientare l'opera del legislatore regionale.

In contrario, è sufficiente richiamare la giurisprudenza di questa Corte secondo cui, specie nella fase di transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale in vigore, senza che l'assenza di nuovi principi possa o debba comportare la paralisi dell'attività del legislatore regionale (sentenze n. 353 del 2003 e n. 282 del 2002).

Conclusivamente, va affermata la non fondatezza dei singoli motivi di impugnazione dedotti col ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 2, e 28, comma 2, della legge della Regione Toscana 26 luglio 2002, n. 32 (Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro), sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri per violazione dell'art. 117, commi secondo, lettere *m*) e *n*), e terzo, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2005.

Fernanda CONTRI, Presidente

Annibale MARINI, Redattore

Depositata in Cancelleria il 25 marzo 2005.

Con la sentenza n. 36/2005 la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondate alcune questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla regione Emilia Romagna in materia di sanità

NUMERO SCHEDA: 6155

CLASSIFICAZIONE: SANITA'

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: l. 289/2002; l. 350/2003

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 27/01/2005

NUM. ATTO: 36

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

Con sentenza n. 36/2005, depositata il 27 gennaio 2005, la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondate alcune questione di legittimità costituzionale sollevate con due ricorsi dalla regione Emilia-Romagna in relazione alla legge 289/2002 (legge finanziaria 2003) e alla legge 350/2003 (legge finanziaria 2004).

La ricorrente denuncia, in riferimento agli articoli 4, 41, 51, 97,117 e 119 comma quarto della Costituzione, svariati vizi delle norme oggetto dei ricorsi e immediatamente sotto riportate, principalmente sotto i profili della lesione dell'autonomia finanziaria e legislativa regionale in materia di sanità.

1) Art. 52, comma 4, della l. 289/2002.

Tale norma, prevedendo un adeguamento del finanziamento del servizio sanitario nazionale per gli anni 2003, 2004 e 2005 al quale le regioni possono accedere subordinatamente a taluni adempimenti e condizioni comporterebbe, secondo la ricorrente, una violazione dell'art. 119, comma 4, Cost., provocando uno squilibrio strutturale "*tra risorse finanziarie ed obbligazioni di spesa delle Regioni, incompatibile con il principio dell'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite alle Regioni*".

La questione non è fondata in quanto dal complessivo quadro normativo e delle relazioni fra stato e regioni emerge il carattere "incentivante" del finanziamento statale ai fini del conseguimento degli obiettivi di programmazione sanitaria e del connesso miglioramento del livello di assistenza.

2) Art. 52, comma 4, lett. c) della l. 289/2002.

Questa disposizione sarebbe incostituzionale nella parte in cui, subordinando l'accesso delle regioni al finanziamento integrativo alla condizione dell'eliminazione o del significativo contenimento delle liste di attesa (mediante lo svolgimento, presso gli ospedali pubblici, degli accertamenti diagnostici in maniera continuativa, fino alla copertura del servizio per i sette giorni della settimana) violerebbe la competenza legislativa regionale in materia, stabilendo misure organizzative anziché limitarsi a stabilire un principio in termini di risultato.

La Corte ha ritenuto la questione infondata in quanto si tratta della prefissione di un principio in termini di risultato, che lascia alla discrezionalità delle regioni la scelta delle misure organizzative più appropriate. Certamente l'individuazioni delle prestazioni essenziali alle quali tutti gli assistiti hanno diritto è compito del legislatore statale anche per rendere confrontabili, nell'ambito dell'unitarietà del servizio sanitario, le prestazioni rese.

3) Art. 52, comma 4, lettera d) della l. 289/2002.

Questa norma, nella parte in cui subordina l'accesso delle regioni al finanziamento integrativo del servizio sanitario nazionale alla condizione che esse adottino provvedimenti diretti a prevedere la decadenza automatica dei direttori generali nell'ipotesi di mancato raggiungimento dell'equilibrio economico delle aziende sanitarie ed ospedaliere sarebbe, secondo la Regione Emilia-Romagna, costituzionalmente illegittima per la violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione, in quanto lesiva dell'autonomia legislativa e finanziaria regionale.

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

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

4) Art. 52, comma 19, della l. 289/2002.

Tale norma, che limita la possibilità per le imprese farmaceutiche di contribuire ad organizzare convegni, congressi o riunioni mediante finanziamenti anche indiretti nella misura massima del 50% di quelli notificati al ministero della salute, sarebbe in contrasto con l'autonomia privata e di iniziativa economica delle imprese farmaceutiche e con l'autonomia organizzativa del servizio sanitario.

La Corte osserva che l'obbligo di informativa al ministero della salute è contenuto in una norma risalente (art. 12 del d.lgs. 541/1992) il fine della quale è quello dirazionalizzare e contenere la spesa farmaceutica a carico del servizio sanitario nazionale.

In ogni caso, inoltre, "*le eventuali limitazioni alle iniziative 'promozionali' delle imprese farmaceutiche non possono pregiudicare in alcun modo l'autonomia organizzativa della Regione ricorrente*".

Infine, per quanto riguarda le censure formulate nei confronti dell'art. 3, comma 32, della l. n. 350/2003, la Corte ha osservato che "*sono pienamente riferibili alla questione di legittimità costituzionale concernente il citato art. 3, comma 32, della legge n. 350 del 2003 le motivazioni che hanno condotto alla pronuncia di infondatezza in ordine ai diversi profili del predetto art. 52, comma 4, della citata legge n. 289 del 2002*".

Si allega il testo della sentenza.

SENTENZA N. 36

ANNO 2005

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 52, comma 4, lettere *c*) e *d*), comma 19 e comma 21, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003) e dell'art. 3, comma 32, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), promossi con due ricorsi della Regione Emilia-Romagna notificati il 1° marzo 2003 ed il 24 febbraio 2004, depositati in cancelleria il 7 marzo 2003 e il 4 marzo 2004 ed iscritti al n. 25 del registro ricorsi 2003 ed al n. 33 del registro ricorsi 2004.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 12 ottobre 2004 il Giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

uditi gli avv. Franco Mastragostino e Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna e l'Avvocato dello Stato Giancarlo Mandò per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — La Regione Emilia-Romagna, con ricorso notificato il 1° marzo 2003 e depositato il successivo 7 marzo 2003 (ed iscritto al reg. ric. n. 25 del 2003), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 52, comma 4, lettere *c*) e *d*), comma 19 e comma 21, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), in riferimento agli artt. 4, 41, 51, 97, 117 e 119, comma quarto, della Costituzione.

1.1. — La Regione censura, in primo luogo, l'art. 52, comma 4, della predetta legge n. 289 del 2002 nella parte in cui, prevedendo un "adeguamento del finanziamento del Servizio sanitario nazionale per gli anni 2003, 2004 e 2005" al quale le regioni potranno accedere ad una serie di condizioni, creerebbe un meccanismo di "finanziamento futuro", costringendo le regioni ad operare in condizioni di insufficienza strutturale, salvo il futuro adeguamento del finanziamento, in contrasto con l'art. 119, comma quarto, della Costituzione, che prescrive che le risorse finanziarie delle regioni devono consentire di "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite".

La predetta norma sarebbe, inoltre, costituzionalmente illegittima per il fatto di subordinare l'adeguamento del finanziamento, costituzionalmente dovuto in relazione alle funzioni obbligatorie, a condizioni ed adempimenti di per sé illegittimi. In particolare, il predetto art. 52, comma 4, lettera *d*), nella parte in cui impone alle Regioni di adottare «provvedimenti diretti a prevedere, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, lettera *c*), del decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2001, n. 405, la decadenza automatica dei direttori generali nell'ipotesi di mancato raggiungimento dell'equilibrio economico delle aziende sanitarie e ospedaliere, nonché delle aziende ospedaliere autonome» violerebbe – oltre agli artt. 4 e 51 della Costituzione per la soggettiva privazione del lavoro nell'amministrazione – l'art. 97 della Costituzione, prevedendo la rimozione sanzionatoria dalla carica per il puro verificarsi di circostanze oggettive, in assenza di alcuna prova o riscontro che il mancato raggiungimento dell'equilibrio economico fosse in qualche modo evitabile da parte dello stesso direttore generale, e poi anche l'autonomia finanziaria e legislativa regionale, spettando alla Regione, responsabile generale del Servizio sanitario ed amministrazione nominante, la valutazione del comportamento del direttore generale e del grado di responsabilità che ad esso possa imputarsi nel mancato raggiungimento dell'equilibrio economico.

Anche la previsione contenuta nella lettera *c*) del medesimo comma 4 dell'art. 52, nella parte in cui impone alle Regioni lo svolgimento, «senza maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato», degli accertamenti diagnostici «in maniera continuativa, con

l'obiettivo finale della copertura del servizio nei sette giorni della settimana» recherebbe *vulnus* all'autonomia legislativa regionale, in quanto «anziché limitarsi a fissare un principio in termini di risultato, che le Regioni rimangono libere di raggiungere secondo le proprie scelte organizzative» conterrebbe la previsione di misure puramente organizzative.

La ricorrente censura inoltre il comma 19 del medesimo art. 52, nella parte in cui, limitando alla «misura massima del cinquanta per cento di quelli notificati al Ministro della salute nell'anno 2003 o autorizzati ai sensi del comma 7 del citato articolo» la possibilità per le imprese farmaceutiche titolari dell'autorizzazione all'immissione in commercio di medicinali «di organizzare o contribuire a realizzare mediante finanziamenti anche indiretti in Italia o all'estero per gli anni 2004, 2005 e 2006 congressi, convegni o riunioni ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 541, e successive modificazioni», violerebbe l'autonomia organizzativa del servizio sanitario e la stessa autonomia privata ed iniziativa economica privata, ed inoltre, esonerando dalla predetta limitazione «gli eventi espressamente autorizzati dalla Commissione nazionale per la formazione continua di cui all'articolo 16-*ter* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni», lederebbe l'autonomia legislativa delle Regioni interessate dallo svolgimento dell'evento, spettando solo alle medesime la valutazione e l'autorizzazione degli eventi sottratti a tale limitazione.

La Regione Emilia-Romagna impugna altresì il comma 21 dell'art. 52, deducendo che tale disposizione, nella parte in cui non prevede alcuna forma di "codecisione" delle regioni né in ordine alla localizzazione del Centro nazionale di adroterapia oncologica, al quale è assegnato l'importo di cinque milioni di euro per l'anno 2003 e di dieci milioni di euro per ciascuno degli anni 2004 e 2005, né in ordine all'attività che esso è chiamato a svolgere, sarebbe lesiva della competenza regionale in materia di assistenza sanitaria.

1.2. — Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo – sia nell'atto di costituzione che nella memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica – il rigetto del ricorso.

La difesa erariale deduce che, quanto al comma 4 del predetto art. 52, la disposizione censurata non farebbe altro che specificare gli adempimenti cui sono tenute le Regioni ai fini dell'accesso all'adeguamento del finanziamento del Servizio sanitario nazionale (per gli anni 2002, 2003 e 2004), in attuazione degli accordi intervenuti tra lo Stato e le Regioni in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni-Province autonome, con l'espressa previsione, in particolare, dell'adozione di iniziative volte a promuovere la decadenza dei direttori generali delle aziende sanitarie locali, in quanto nella specie sussistano i presupposti della misura sanzionatoria; quanto al comma 19 del medesimo art. 52, la limitazione ivi disposta risponderebbe ad evidenti finalità di moralizzazione e di contenimento delle forme di finanziamento anche indiretto di convegni e congressi da parte di imprese farmaceutiche titolari di autorizzazione all'immissione in commercio di medicinali, senza che da ciò derivi una limitazione all'autonomia organizzativa del servizio sanitario o della stessa autonomia privata; quanto, infine, al comma 21 dello stesso art. 52, non sarebbe comprensibile per quale motivo l'erogazione di un contributo da parte dello Stato al Centro nazionale di adroterapia oncologica – già istituito come ente non commerciale dotato di personalità giuridica di diritto privato dall'art. 92 della legge n. 388 del 2000, da un ente privato (una Fondazione) che ha dato inizio all'attuazione del relativo progetto – dovrebbe «passare attraverso una codecisione con le Regioni».

2. — Con ricorso notificato il 24 febbraio 2004 e depositato il successivo 4 marzo 2004 (ed iscritto al reg. ric. n. 33 del 2004) la Regione Emilia-Romagna ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 32, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004) in riferimento agli artt. 4, 51, 97, 117 e 119 della Costituzione.

2.1. — La Regione Emilia-Romagna deduce che la disposizione impugnata non fa che ribadire ed ampliare alcune delle misure di "razionalizzazione" della spesa sanitaria introdotte dalla legge finanziaria 2003 (legge n.289 del 2002) in specie all'art. 52, comma 4, già oggetto di ricorso da parte della medesima ricorrente, alterando ulteriormente l'assetto dei rapporti tra lo Stato e le Regioni consensualmente stabilito come metodo di razionalizzazione della spesa sanitaria.

La Regione pertanto ribadisce le censure già sollevate, nel ricorso n. 25 del 2003, nei confronti dell'art. 52, comma 4, al quale la norma censurata fa riferimento nell'identificare gli adempimenti posti a carico delle Regioni cui viene condizionato l'accesso delle

medesime Regioni al finanziamento integrativo previsto dall'Accordo dell'8 agosto 2001, rilevando che alcuni di tali adempimenti, come l'obbligo di introdurre norme che comportano la decadenza automatica dei direttori generali, corrisponderebbero a misure non configurabili come "principi fondamentali della materia", non essendo norme inderogabili, ma "condizioni" per l'accesso ad integrazioni finanziarie, mentre altri, come, ad esempio, l'imposizione alle Regioni del compito di rafforzare i servizi diagnostici senza maggiori oneri a carico dello Stato, non potrebbero prospettarsi come parte della definizione dei livelli essenziali di assistenza, essendo incompatibile con il quadro costituzionale in cui si inseriscono le garanzie dell'autonomia finanziaria regionale che lo Stato imponga alle Regioni l'esercizio di funzioni senza finanziarle.

2.2. — Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo – sia nell'atto di costituzione che nella memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica – che il ricorso sia dichiarato in parte inammissibile e comunque infondato.

3. — All'udienza pubblica la difesa erariale ha insistito nelle conclusioni rassegnate nelle difese scritte, mentre la Regione Emilia-Romagna ha insistito nelle conclusioni rassegnate nelle difese scritte ad eccezione delle censure sollevate nei confronti dell'art. 52, comma 21, della legge n. 289 del 2002.

Considerato in diritto

1. — Le questioni di legittimità costituzionale sono state promosse con i ricorsi indicati in epigrafe dalla Regione Emilia-Romagna nei confronti dell'art. 52, comma 4, lett. *c*) e *d*), comma 19 e comma 21, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003) e dell'art.3, comma 32, della legge 24 dicembre 2003, n.350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), in riferimento agli artt. 4, 41, 51, 97, 117 e 119, comma quarto, della Costituzione.

La ricorrente denuncia, in riferimento ai vari parametri indicati, svariati vizi delle norme oggetto dei ricorsi, principalmente sotto i profili della lesione dell'autonomia finanziaria e legislativa regionale in materia di sanità. Tale lesione sarebbe determinata, ad avviso della ricorrente, per effetto della previsione della subordinazione dell'accesso delle Regioni all'adeguamento del finanziamento del servizio sanitario nazionale per gli anni 2003, 2004 e 2005, in primo luogo, all'adozione di provvedimenti diretti a prevedere la decadenza automatica dei direttori generali nell'ipotesi di mancato raggiungimento dell'equilibrio economico delle aziende sanitarie ed ospedaliere, nonché delle aziende ospedaliere autonome (art. 52, comma 4, lett. *d)*, della legge n. 289 del 2002 ed art. 3, comma 32, della legge n. 350 del 2003) – disposizione questa censurata anche in riferimento agli artt. 4 e 51 della Costituzione per la «soggettiva privazione del lavoro nell'amministrazione» ed in riferimento all'art. 97 della Costituzione per la previsione della rimozione sanzionatoria dalla carica per il puro verificarsi di circostanza oggettive – ed, in secondo luogo, allo svolgimento, «senza maggiori oneri a carico dello Stato», degli accertamenti diagnostici «in maniera continuativa, con l'obiettivo finale della copertura del servizio nei sette giorni della settimana» (art. 52, comma 4, lett. *c)*, della legge n. 289 del 2002 ed art. 3, comma 32, della legge n. 350 del 2003). La predetta lesione dell'autonomia regionale sarebbe determinata – ad avviso della ricorrente - anche per effetto della previsione della limitazione della possibilità per le imprese farmaceutiche di "organizzare o contribuire a realizzare mediante finanziamenti anche indiretti in Italia o all'estero per gli anni 2004, 2005 e 2006, convegni, congressi o riunioni" alla misura massima del 50% di quelli notificati al Ministero della salute nell'anno 2003 o autorizzati dallo stesso Ministero – ritenuta lesiva anche dell'autonomia privata e della iniziativa economica privata – e della previsione dell'esonero dalla predetta limitazione per i soli «eventi espressamente autorizzati dalla Commissione nazionale per la formazione continua di cui all'art. 16 *ter* del decreto legislativo n. 502 del 1992» (art. 52, comma 19, della legge n. 289 del 2002). Un ulteriore *vulnus* della competenza regionale in materia di assistenza sanitaria deriverebbe, infine, ad avviso della ricorrente, dall'art. 52, comma 19, della citata legge n.289 del

2002, per effetto della mancata previsione in esso di forme di “codecisione” della Regione in ordine alla localizzazione ed allo svolgimento dell'attività del Centro nazionale di adroterapia oncologica.

2. — In via preliminare va disposta la riunione dei giudizi che, avendo ad oggetto disposizioni legislative sostanzialmente omogenee, censurate in riferimento agli stessi parametri costituzionali e sotto profili coincidenti, possono essere decisi con un'unica pronuncia.

3. — Tra gli interventi nel settore finanziario disposti dalla legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003) è prevista una serie di adempimenti cui sono tenute le Regioni «ai fini dell'accesso all'adeguamento del finanziamento del servizio sanitario nazionale per gli anni 2003, 2004 e 2005». Tali adempimenti vanno considerati nel quadro della competenza legislativa regionale concorrente in materia di tutela della salute (cfr. sentenza n. 329 del 2003) e specialmente nell'ambito di quegli obiettivi di finanza pubblica e di contenimento della spesa, al cui rispetto sono tenute Regioni e Province autonome, ai sensi di una lunga serie di disposizioni di carattere legislativo e pattizio tra Stato e Regioni, le quali stabiliscono progressivi “adeguamenti” del concorso statale nel finanziamento della spesa sanitaria a fronte della realizzazione da parte delle Regioni di determinati impegni di razionalizzazione nel settore in oggetto. Per le Regioni eventualmente inadempienti è previsto il ripristino del precedente livello di finanziamento. In questa ottica di regolazione dei rapporti tra Stato e Regioni nel settore sanitario vanno dunque esaminate le censure prospettate dalla Regione ricorrente nel ricorso n. 25 del 2003.

3.1. — La prima doglianza riguarda l'intero comma 4 dell'art. 52 della predetta legge n. 289 del 2002, il quale, prevedendo un adeguamento del finanziamento del servizio sanitario nazionale per gli anni 2003, 2004, 2005, cui le Regioni possono accedere subordinatamente a specifici adempimenti e condizioni, lederebbe, secondo la ricorrente, l'autonomia regionale, determinando, in violazione dell'art. 119, comma quarto, della Costituzione, uno “squilibrio strutturale” tra risorse finanziarie ed obbligazioni di spesa delle Regioni, incompatibile con il principio dell'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite alle Regioni.

La questione non è fondata.

Al rigetto della censura si perviene attraverso un'interpretazione delle norme in esame, che tenga essenzialmente conto, nella valutazione del rispetto del riparto di competenze in materia di tutela della salute, del complessivo quadro normativo e delle relazioni tra Stato e Regioni ai fini del contenimento della spesa sanitaria e degli oneri a carico del servizio sanitario nazionale.

Ed invero, nell'accordo tra Governo e Regioni e province autonome dell'8 agosto 2001 – finalizzato a definire «un quadro stabile di evoluzione delle risorse pubbliche destinate al finanziamento del servizio sanitario nazionale che, tenendo conto degli impegni assunti con il patto di stabilità e crescita, consenta di migliorarne l'efficienza razionalizzando i costi» – lo Stato si era espressamente impegnato ad integrare, nei termini fissati nello stesso accordo, il finanziamento del servizio stesso, condizionatamente all'adozione di una serie di adempimenti da parte delle Regioni, al fine di conseguire la migliore efficienza e qualità del servizio sanitario (punti nn. 2 e 15). Il decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347, convertito nella legge n. 405 del 2001, ha poi stabilito che l'ammontare delle spese per l'assistenza sanitaria restava regolato nei predetti termini sino al 2004, nel rispetto degli obiettivi di programmazione sanitaria e di risparmio. L'art. 40 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 ha quindi disposto che il mancato rispetto di tali adempimenti comportava per la Regione inadempiente il ripristino del livello di finanziamento stabilito nel precedente accordo del 3 agosto 2000. Infine l'art. 4 del decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63, convertito nella legge n. 112 del 2002, ha esteso l'applicabilità del sistema previsto dal citato art. 40 della legge n. 448 agli anni 2002, 2003 e 2004. È inoltre da ricordare che, anche dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, si è proceduto all'approvazione, in linea di continuità con la precedente disciplina, degli ulteriori accordi del 24 luglio 2003 e del 29 luglio 2004, di attuazione del Piano sanitario nazionale 2003-2005.

La disposizione in esame va dunque inserita in questo articolato quadro normativo, dal quale emerge costante il carattere “incentivante” del finanziamento statale ai fini del conseguimento degli obiettivi di programmazione sanitaria e del connesso miglioramento del livello di assistenza. Anche in questa circostanza, infatti, gli ulteriori adempimenti richiesti alle Regioni costituiscono condizione necessaria per “l'accesso all'adeguamento del finanziamento del s.s.n.”, in conformità al consolidato schema – perdurando l'attuale regime transitorio di applicazione dell'art. 119 della Costituzione (cfr. sentenza n. 36 del 2004) – di

regolazione finanziaria tra Stato e Regioni nel settore sanitario, cosicché non risulta, sotto questo profilo, alcun contrasto con la predetta disposizione costituzionale.

4. — La seconda censura concerne in particolare l'art. 52, comma 4, lettera *c*), della stessa legge n. 289 del 2002, nella parte in cui subordina l'accesso delle Regioni al finanziamento integrativo alla condizione che siano eliminate o significativamente contenute le liste di attesa, mediante lo svolgimento, presso gli ospedali pubblici, degli accertamenti diagnostici in maniera continuativa, fino alla copertura del servizio per i sette giorni della settimana. Tale norma, secondo la Regione ricorrente, sarebbe costituzionalmente illegittima, in quanto violerebbe la competenza legislativa regionale in materia, stabilendo misure meramente organizzative, anziché «limitarsi a fissare un principio in termini di risultato».

La questione non è fondata.

Innanzi tutto va rilevato che la previsione della legge statale concernente "adeguate iniziative" regionali per favorire lo svolgimento continuativo degli accertamenti diagnostici «nella prospettiva dell'eliminazione o contenimento delle liste di attesa» e «con l'obiettivo finale della copertura del servizio nei sette giorni della settimana» non impone affatto obblighi lesivi della competenza legislativa regionale, ma costituisce proprio la prefissione di un principio in termini di risultato, che lascia alla discrezionalità delle Regioni la scelta delle misure organizzative più appropriate per la realizzazione degli scopi indicati. È infatti evidente che l'individuazione delle prestazioni essenziali, cui hanno diritto gli assistiti del servizio sanitario nazionale, rientra tra i compiti specifici del legislatore e della programmazione statali, anche per rendere confrontabili, nell'ambito dell'unitarietà del servizio sanitario, le prestazioni rese (sentenze n. 507 e n. 63 del 2000).

Né, d'altra parte, la norma impugnata vincola l'autonomia regionale nel settore dell'organizzazione sanitaria. Ed infatti, tenendo presente (cfr. sentenza n. 88 del 2003) il ruolo determinante assunto dagli accordi in materia, va ricordato che sia nell'accordo del 14 febbraio 2002, cui ha fatto seguito il d.P.C.m. 16 aprile 2002, recante "linee guida sui criteri di priorità per l'accesso alle prestazioni diagnostiche e terapeutiche e sui tempi massimi di attesa", sia nell'accordo dell'11 luglio 2002 sulle modalità di accesso alle prestazioni diagnostiche e indirizzi applicativi sulle liste di attesa, sono state previste, in attuazione di quanto disposto dal citato decreto-legge n. 347 del 2001 in materia di livelli essenziali di assistenza, ai sensi dell'art. 3, comma 10, del decreto legislativo n. 124 del 1998, iniziative dirette al conseguimento di tali obiettivi, senza maggiori oneri per lo Stato e neppure per le Regioni, dovendosi fare fronte a tali spese con il recupero di risorse inutilizzate e conseguenti forme di risparmio.

5. — La terza censura ha ad oggetto il medesimo art. 52, comma 4, lettera *d*) della stessa legge n. 289 del 2002, nella parte in cui subordina l'accesso delle Regioni al finanziamento integrativo del servizio sanitario nazionale alla condizione che esse adottino provvedimenti diretti a prevedere la decadenza automatica dei direttori generali nell'ipotesi di mancato raggiungimento dell'equilibrio economico delle aziende sanitarie ed ospedaliere. Tale norma sarebbe, secondo la Regione ricorrente, costituzionalmente illegittima per la violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione, in quanto lesiva dell'autonomia legislativa e finanziaria regionale, nonché per il contrasto con gli artt. 4, 51 e 97 della Costituzione, a causa della "soggettiva privazione del lavoro nell'amministrazione" e della previsione di una misura sanzionatoria incompatibile con il buon andamento dell'amministrazione.

La questione è in parte inammissibile ed in parte infondata, nei termini di seguito specificati.

In riferimento ai profili di preteso contrasto con gli artt. 4, 51 e 97 della Costituzione, la questione non è ammissibile, in quanto investe parametri costituzionali, che non riguardano, direttamente o indirettamente, la tutela della sfera di autonomia regionale (cfr. sentenze n. 345 e n. 196 del 2004).

Per quanto invece concerne gli altri profili, va ricordato che la misura della decadenza dei direttori generali delle aziende in oggetto è piuttosto "risalente" nella legislazione statale. Ed infatti, già nell'art. 3, comma 6, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 come modificato dal d.P.R. 7 dicembre 1993, n. 517, è stato previsto che, nel caso in cui "la gestione presenti una situazione di grave disavanzo", la Regione "risolve" il contratto con il direttore generale "dichiarandone la decadenza" e provvedendo alla sua sostituzione. Inoltre va ricordato che, in riferimento alla competenza delle Regioni, prevista dall'art. 32 della legge 27 dicembre 1997,

n. 449, ad individuare «le modalità per l'attribuzione delle diverse responsabilità ai direttori generali (...) per l'adempimento degli obblighi derivanti alle aziende sanitarie», questa Corte, nella sentenza n. 507 del 2000, ha affermato che i meccanismi "sanzionatori" di tipo finanziario intercorrenti nel settore tra Stato e Regioni comportano che ad esse spettino il compito e la responsabilità di utilizzare i propri poteri di riparto per "trasferire" la eventuale "sanzione" dello Stato a livello delle singole aziende, oltre che per "azionare la responsabilità dei direttori generali". Successivamente il richiamato decreto-legge n. 347 del 2001, come convertito nella legge n. 405 del 2001, all'art. 3, comma 2, lettera *c*), ha confermato questa forma di responsabilità, stabilendo che le Regioni adottano le disposizioni necessarie per «determinare le misure a carico dei direttori generali nell'ipotesi di mancato raggiungimento dell'equilibrio economico».

Si tratta dunque di una misura sanzionatoria, nell'ambito della responsabilità dei predetti direttori generali, ricorrente nella legislazione e che ha già superato, nella sua configurazione essenziale, il vaglio di costituzionalità. Peraltro, la norma impugnata, che prescrive l'adozione, da parte delle Regioni, di "provvedimenti" diretti a prevedere la "decadenza automatica" dei direttori generali nell'ipotesi di mancato raggiungimento dell'equilibrio economico, non può essere considerata, per il suo tenore letterale, come impositiva di un obbligo cogente, che elimini in materia ogni spazio di autonomia legislativa ed organizzativa regionale. Ed invero, criteri interpretativi sistematici, nonché il puntuale richiamo al citato art. 3, comma 2, lettera *c*) del decreto-legge n. 347 del 2001, inducono a ritenere – in concordanza con l'opinione dell'Avvocatura dello Stato – che al legislatore regionale competa comunque determinare i presupposti sostanziali e le forme procedimentali per infliggere la predetta sanzione ai direttori generali. Pertanto la norma in esame deve essere letta come recante un principio che "sollecita" le Regioni a configurare, per le ipotesi di mancato conseguimento dell'equilibrio economico delle aziende sanitarie, un'apposita disciplina relativa all'irrogazione della misura della decadenza dei rispettivi direttori generali. Non risulta quindi fondata la prospettata censura.

6. — La quarta censura ha ad oggetto il medesimo art. 52, comma 19, della legge n. 289 del 2002, nella parte in cui la stessa norma limita la possibilità per le imprese farmaceutiche di contribuire ad organizzare, mediante finanziamenti anche indiretti, convegni, congressi o riunioni, nella misura massima del 50% di quelli notificati al Ministro della salute, esonerando da tale limitazione solo gli eventi espressamente autorizzati dalla Commissione nazionale per la formazione continua. Tale norma sarebbe in contrasto con l'autonomia privata e di iniziativa economica delle imprese farmaceutiche, oltre che con "l'autonomia organizzativa del servizio sanitario".

La questione è in parte inammissibile ed in parte infondata.

Premesso che sono inammissibili le pretese lesioni di parametri costituzionali che non riguardano la sfera di attribuzioni regionali, va ricordato che l'art. 12 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 541, così come modificato dall'art. 48, comma 23, del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito nella legge 24 novembre 2003, n. 326, stabilisce che ogni impresa farmaceutica, titolare dell'autorizzazione all'immissione in commercio di medicinali, nel caso in cui organizzi o contribuisca a realizzare, mediante finanziamenti anche indiretti, convegni o congressi su tematiche attinenti all'impiego di medicinali deve farne comunicazione, per il parere favorevole, sentita la Regione interessata, oppure per l'espressa autorizzazione – a seconda delle ipotesi – al Ministero della salute.

La norma in esame contiene dunque un principio di razionalizzazione e contenimento della spesa farmaceutica a carico del servizio sanitario nazionale, dato il concreto rischio che i predetti oneri organizzativi delle imprese farmaceutiche possano trasferirsi sui prezzi anche dei medicinali forniti dalle stesse al servizio sanitario, con conseguente aumento dei costi da esso sopportati. In ogni caso, le eventuali limitazioni alle iniziative "promozionali" delle imprese farmaceutiche non possono pregiudicare in alcun modo l'autonomia organizzativa della Regione ricorrente.

7. — Per quanto riguarda infine la censura relativa al comma 21 del medesimo art. 52 della legge n. 289 del 2002, va osservato che la difesa della ricorrente, in sede di discussione orale, ha fatto presente che, in considerazione della natura giuridica del Centro

nazionale di adroterapia oncologica, la Regione Emilia-Romagna sostanzialmente rinunciava al prospettato motivo di ricorso. La questione di legittimità costituzionale relativa a questo comma è pertanto inammissibile per difetto d'interesse della ricorrente.

8. — Da ultimo, va esaminato il ricorso n. 33 del 2004, con cui la Regione Emilia-Romagna solleva in via principale, sotto diversi profili, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 32, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato –legge finanziaria 2004), in riferimento agli artt. 4, 51, 97, 117 e 119 della Costituzione.

Secondo la ricorrente la disposizione impugnata essenzialmente reitera e ribadisce alcune delle misure di "razionalizzazione" e contenimento della spesa sanitaria già stabilite dall'art. 52, comma 4, della legge n. 289 del 2002, cosicché nel ricorso in esame vengono sostanzialmente riprodotte le argomentazioni addotte a sostegno delle censure già formulate nel precedente ricorso n. 25 del 2003. Di conseguenza sono pienamente riferibili alla questione di legittimità costituzionale concernente il citato art. 3, comma 32, della legge n. 350 del 2003 le motivazioni che hanno condotto alla pronuncia di infondatezza in ordine ai diversi profili del predetto art. 52, comma 4, della citata legge n. 289 del 2002.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce ogni decisione sulle restanti questioni di legittimità costituzionale sollevate con i ricorsi indicati in epigrafe,

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 52, comma 21, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003) sollevata, in riferimento agli articoli 117 e 119 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso n. 25 del 2003 indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 52, comma 4, lettera *d)*, della predetta legge n. 289 del 2002, sollevata, in riferimento agli articoli 4, 51 e 97 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso n. 25 del 2003 indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 52, comma 19, della predetta legge n. 289 del 2002, sollevata, in riferimento all'articolo 41 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso n. 25 del 2003 indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 52, comma 4, lettere *c*) e *d*), della predetta legge n. 289 del 2002, sollevate, in riferimento agli articoli 117 e 119 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso n. 25 del 2003 indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 52, comma 19, della predetta legge n. 289 del 2002 sollevata, in riferimento all'articolo 117 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso n. 25 del 2003 indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 32, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), sollevata, in riferimento agli articoli 4, 51, 97, 117 e 119 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso n. 33 del 2004 indicato in epigrafe;

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2005.

Secondo la Corte Costituzionale sono legittime le norme regionali che sopprimono l'obbligo del libretto di idoneità sanitaria

NUMERO SCHEDA: 6255

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: l.r. Veneto n. 41/2003; l.r. Basilicata n. 1/2004

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 10/03/2005

NUM. ATTO: 95

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

Con sentenza n. 95 depositata il 10 marzo 2005, la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Presidente del Consiglio dei ministri in relazione:

- all'articolo 1 della legge della Regione Veneto 19 dicembre 2003, n. 41 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2003 in materia di prevenzione, sanità, servizi sociali e sicurezza pubblica);
- all'articolo 37 della legge della Regione Basilicata 2 febbraio 2004, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata - legge finanziaria 2004).

La Presidenza del Consiglio sostiene che le disposizioni impugnate, eliminando l'obbligo del libretto di idoneità sanitaria previsto dall'art. 14 della legge n. 283/1962 per il personale addetto alla produzione e vendita di alimenti (l'art. 1 della l.r. Veneto n. 41/2003 stabilisce che la certificazione sia sostituita da misure di autocontrollo, formazione e informazione) e per il personale delle farmacie (l'art. 37 della l.r. Basilicata n. 1/2004 prevede l'esonero per i farmacisti e i dipendentii delle farmacie dal possesso del libretto) violano un principio fondamentale stabilito dallo Stato per la salute pubblica, contrastando quindi con l'art. 117, 3 comma, Cost.

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

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

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

La Corte sottolinea poi come alcune direttive europee, recepite dal legislatore, abbiano trasformato la legislazione in materia di tutela della disciplina igienica degli alimenti, affiancando al presistente sistema delineato dall'art. 14 della l. n. 283/1962 un ulteriore sisstema di tutela igienica degli alimenti, basato soprattutto su vasti poteri di controllo e di ispezione.

In tal modo sono dunque "stati individuati sistemi diversificati di tutela dell'igiene degli alimenti, così che 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)".

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

Si allega il testo della sentenza.

SENTENZA N. 95
ANNO 2005

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Veneto 19 dicembre 2003, n. 41, recante «Disposizioni di riordino e semplificazione normativa – collegato alla legge finanziaria 2003 in materia di prevenzione, sanità, servizi sociali e sicurezza pubblica» e dell'articolo 37 della legge della Regione Basilicata 2 febbraio 2004, n. 1, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata – legge finanziaria 2004», promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei ministri notificati il 20 febbraio e il 1° aprile 2004, depositati in cancelleria il 1° marzo e il 9 aprile successivi ed iscritti ai nn. 25 e 44 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2005 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi l'avvocato dello Stato Glauco Nori per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Mario Bertolissi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, con distinti ricorsi, nei confronti della legge della Regione Veneto 19 dicembre 2003, n. 41 (*Disposizioni di riordino e semplificazione normativa – collegato alla legge finanziaria 2003 in materia di prevenzione, sanità, servizi sociali e sicurezza pubblica*) e nei confonti dell'art. 37 della legge della Regione Basilicata 2 febbraio 2004, n. 1 (*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata – legge finanziaria 2004*), per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), e terzo comma, della Costituzione. Il primo ricorso è stato notificato il giorno 20 febbraio 2004 e depositato il 1° marzo 2004 (iscritto al n. 25 del registro

ricorsi del 2004) ed il secondo è stato notificato il giorno 1° aprile 2004 e depositato il giorno 9 aprile 2004 (iscritto al n. 44 del registro ricorsi del 2004).

2. – Il ricorrente evidenzia che l'art. 1 della legge della Regione Veneto, sotto la rubrica "*Igiene e sanità del personale addetto alla produzione e vendita delle sostanze alimentari*", dispone, al comma 1, che gli accertamenti sanitari e la relativa certificazione previsti dall'art. 14 della legge 30 aprile 1962, n. 283 (*Modifica agli artt. 242, 243, 247, 250 e 262 del testo unico delle leggi sanitarie approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande*) e dagli artt. 37, 39 e 40 del d.P.R. 26 marzo 1980, n. 327 (*Regolamento di esecuzione della legge 30 aprile 1962, n. 283, e successive modificazioni, in materia di disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande*), siano sostituiti da misure di autocontrollo, formazione e informazione, salvo che l'interessato ne faccia esplicita richiesta. Aggiunge poi, al comma 2, che la Giunta regionale, entro sessanta giorni dalla entrata in vigore della legge, definisce i criteri per la predisposizione di misure di autocontrollo, formazione e informazione e le modalità di monitoraggio e sorveglianza delle misure suddette, nonché i criteri per la predisposizione del sistema di controllo degli episodi e dei casi delle malattie a trasmissione alimentare.

Ciò premesso, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che l'art. 1 della legge regionale impugnata esorbiti dalla competenza della Regione, in quanto, «nel prevedere che il personale addetto all'industria alimentare non sia tenuto ad acquisire il libretto di idoneità sanitaria», violerebbe «un principio fondamentale stabilito dallo Stato per la tutela della salute pubblica». Tale principio sarebbe sancito dall'art. 14 della legge n. 283 del 1962, che costituirebbe norma imperativa attinente all'ordine pubblico posta a tutela del diritto alla salute, così come affermato anche da talune pronunce della Corte di cassazione. Questo principio troverebbe la propria ragion d'essere nell'esigenza di evitare che operatori non sani entrino a contatto con i prodotti alimentari con possibile rischio di contaminazione degli stessi.

La disposizione impugnata, pertanto, sarebbe lesiva non solo del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione, ma anche della competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), della Costituzione, concernente la materia "ordine pubblico e sicurezza".

3. – In relazione all'art. 37 della legge della Regione Basilicata, il ricorrente mette in evidenza che con essa si dispone l'esonero per i farmacisti ed i dipendenti delle farmacie dall'obbligo del possesso del libretto di idoneità sanitaria di cui all'art. 14 della legge n. 283 del 1962, nonché l'esonero delle ASL dall'obbligo del rilascio o rinnovo del medesimo libretto.

Sulla base di argomentazioni identiche a quelle espresse in relazione al ricorso relativo alla legge della Regione Veneto, il ricorrente ritiene che le disposizioni impugnate violino "un principio fondamentale stabilito dallo Stato per la tutela della salute". Circostanza, questa, che determinerebbe la violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione. Sarebbe violato inoltre l'art. 117, secondo comma, lettera *h*), della Costituzione, in quanto si invaderebbe anche la competenza esclusiva dello Stato in materia di "ordine pubblico e sicurezza".

4. – Si è costituita in giudizio la Regione Veneto, chiedendo il rigetto del ricorso.

In via preliminare la difesa regionale osserva come le censure svolte dall'Avvocatura si appuntino unicamente sull'art. 1 della legge regionale n. 41 del 2003 e che pertanto solo tale norma sarebbe oggetto dell'impugnazione.

Nel merito la Regione resistente contesta che la legge n. 283 del 1962 attenga alla materia "ordine pubblico e sicurezza", dovendo piuttosto inquadrarsi nell'ambito della tutela della salute.

Inoltre, la difesa regionale precisa che il libretto di idoneità sanitaria rappresenterebbe «non l'unica, ma una soltanto delle modalità attraverso le quali il legislatore statale ha inteso tutelare la salute» nell'ambito della produzione e vendita delle sostanze alimentari; tant'è vero che il decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 155 (*Attuazione della direttiva 93/4/CEE e della direttiva 96/3/CE concernenti l'igiene dei prodotti alimentari*), avrebbe previsto misure diverse pur nella materia omogenea dell'"igiene dei prodotti alimentari", dettando norme aventi carattere generale.

Osserva ancora la difesa regionale che l'art. 14 della legge n. 283 del 1962 non detterebbe un principio fondamentale, cui la legge regionale deve uniformarsi, ma piuttosto una disposizione di dettaglio, in quanto espressiva di una delle tante soluzioni tecniche, condizionate dall'esperienza e dal progresso scientifico, che può essere data all'esigenza di controllo dell'igiene dei prodotti alimentari. Il principio fondamentale in materia sarebbe, infatti, non già quello del controllo esterno, bensì quello dell'autocontrollo, posto dal richiamato d.lgs. n. 155 del 1997, in conformità con i risultati delle ricerche svolte dagli organismi sanitari internazionali e recepiti anche dalla normativa regionale impugnata.

5. – La Regione Basilicata non si è costituita in giudizio.

6. – In prossimità dell'udienza, la difesa della Regione Veneto ha depositato una memoria nella quale ribadisce la parziale inammissibilità e comunque l'infondatezza della questione sollevata.

In particolare, la resistente ribadisce l'avvenuta adozione a livello comunitario ed a livello nazionale di rinnovate modalità di tutela dell'igiene alimentare e richiama la sentenza n. 162 del 2004 di questa Corte, che ha dichiarato infondati identici rilievi sollevati dal Governo nei riguardi di analoghe disposizioni di legge adottate da altre Regioni.

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, con distinti ricorsi, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale nei confronti dell'art. 1 della legge della Regione Veneto 19 dicembre 2003, n. 41 (*Disposizioni di riordino e semplificazione normativa – collegato alla legge finanziaria 2003, in materia di prevenzione, sanità, servizi sociali e sicurezza pubblica*) e nei confronti dell'art. 37 della legge della Regione Basilicata 2 febbraio 2004, n. 1 (*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata – legge finanziaria 2004*), in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), e terzo comma, della Costituzione.

2. – Il ricorrente sostiene che queste disposizioni, eliminando l'obbligo del libretto di idoneità sanitaria, di cui all'art. 14 della legge 30 aprile 1962, n. 283 (*Modifica agli artt. 242, 243, 247, 250 e 262 del testo unico delle leggi sanitarie approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande*), per il personale addetto alla produzione e vendita di alimenti (legge della Regione Veneto n. 41 del 2003) e per il personale delle farmacie (legge della Regione Basilicata n. 1 del 2004), violerebbero un principio fondamentale stabilito dalla legislazione statale a tutela della salute. Al tempo stesso, i legislatori regionali avrebbero anche violato l'esclusiva competenza legislativa statale in tema di "ordine pubblico e sicurezza", di cui al secondo comma, lettera *h*), dell'art. 117 della Costituzione, dal momento che l'obbligo posto dall'art. 14 della legge n. 283 del 1962 sarebbe qualificabile come vincolo di ordine pubblico, anche sulla base di alcune sentenze della Corte di cassazione.

3. – Le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei due ricorsi presentano ampi profili di analogia e quindi i relativi giudizi possono essere riuniti per essere decisi con unica sentenza.

4. – In via preliminare occorre rilevare che, benché nell'epigrafe del ricorso proposto dal Presidente del Consiglio avverso la legge della Regione Veneto n. 41 del 2003 si faccia generico riferimento all'intera legge, dalla motivazione e dalle conclusioni del ricorso emerge chiaramente che la questione di legittimità costituzionale è limitata al solo art. 1, e ciò peraltro conformemente a quanto risulta dalla relazione del Ministro per gli affari regionali allegata alla delibera del Consiglio dei ministri che ha deciso l'impugnativa della legge regionale in questione.

5. – Le questioni proposte nei due ricorsi non sono fondate.

Come questa Corte ha avuto occasione di rilevare nella sentenza n. 162 del 2004 (cfr. il punto 4.1. del *Considerato in diritto*), la censura riferita alla competenza esclusiva del legislatore statale in materia di "ordine pubblico e sicurezza", di cui alla lettera *h*) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, è infondata, dal momento che, nel vigore del nuovo art. 117 della Costituzione, fin dalla sentenza n. 407 del 2002 questa Corte ha sempre ribadito che tale materia 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.

6. – Nella richiamata sentenza n. 162 del 2004 (cfr. il punto 4.2. del *Considerato in diritto*), questa Corte ha altresì analiticamente argomentato che la legislazione in materia di tutela della disciplina igienica degli alimenti è stata di recente profondamente trasformata anzitutto dalla adozione in una serie di direttive della Comunità europea di modalità diverse di tutela dell'igiene dei prodotti alimentari, fondate sull'autocontrollo da parte degli imprenditori e dei lavoratori dei settori interessati, seppure sotto il controllo pubblico. Queste direttive sono state recepite dal legislatore statale mediante il decreto legislativo 3 marzo 1993, n. 123 (*Attuazione della direttiva 89/39/CEE relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari*), il decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 155 (*Attuazione della direttiva 93/43/CEE e della direttiva 96/3/CE concernenti l'igiene dei prodotti alimentari*), nonché il decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 156 (*Attuazione della direttiva 93/99/CEE concernente misure supplementari in merito al controllo ufficiale dei prodotti alimentari*). Tali testi normativi affiancano al preesistente sistema delineato dall'art. 14 della legge n. 283 del 1962 un diverso sistema di tutela igienica degli alimenti, basato per lo più su vasti poteri di controllo e di ispezione, che si riferiscono pure al comportamento igienico del personale che entra in contatto con le diverse sostanze alimentari.

In tal modo sono stati individuati sistemi diversificati di tutela dell'igiene degli alimenti, così che 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).

La scelta delle Regioni Veneto e Basilicata di sopprimere l'obbligo del libretto di idoneità sanitaria, pertanto, non determina di per sé la violazione di tale principio fondamentale, dal momento che deve comunque essere considerata implicitamente fatta salva l'applicazione del diverso sistema di tutela dell'igiene dei prodotti alimentari disciplinata dai decreti legislativi n. 156 del 1997, n. 155 del 1997 e n. 123 del 1993.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Veneto 19 dicembre 2003, n. 41 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa – collegato alla legge finanziaria 2003, in materia di prevenzione, sanità, servizi sociali e sicurezza pubblica), sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera h), e terzo comma, della Costituzione, con il ricorso di cui in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37 della legge della Regione Basilicata 2 febbraio 2004, n. 1 (*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione annuale e pluriennale della Regione Basilicata – legge finanziaria 2004*), sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), e terzo comma, della Costituzione, con il ricorso di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 2005

La Corte Costituzionale ha osservato come il legislatore regionale, nel determinare i limiti della spesa sanitaria, operi una scelta discrezionale volta a contemperare il diritto alla salute con le esigenze di contenimento della spesa.

NUMERO SCHEDA: 6253

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: 3,97,117 Cost: l. 502/1992

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 18/03/2005

NUM. ATTO: 111

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata, in via incidentale, dal TAR Puglia in riferimento all'articolo 30, comma 4 l.r. 4/2003, per violazione degli articoli 3,97, 117 costituzione.

Il rimettente esprimeva dubbi sulla conformità alla costituzione della disposizione censurata ritenendola irragionevole e dunque contrastante con gli artcioli 3 e 97 Costituzione e comunque posta in violazione dell'articolo 117 in quanto non conforme ai principi fondamentali fissati in materia sanitaria dal decreto legislativo 502/1992.

In particolare, la disposizione censurata non avrebbe seguito il criterio di remunerazione delle prestazioni sanitarie, rese dalle strutture pubbliche e da quelle private accreditate, che assume a riferimento esclusivo le quantità e qualità delle prestazioni erogate da entrambe. In tal modo verrebbe violato quel principio di equiordinazione fra i due titpi di strutture che rappresenta il cardine di tutta la legislazione statale in materia.

La Corte Costituzionale, come già ricordato, ha ritenuto la questione inammissibile, osservando che la norma, differentemente da quanto sostenuto dal tribunale amministrativo rimettente, non prevede un diverso sistema di remunerazione delle prestazioni sanitarie rese dalle strutture private.Infatti per determinare i volumi di prestazioni in eccesso rispetto a quelli preventivati considera in modo unitario e indistinto le prestazioni erogate dalle strutture private accreditate e da quelle pubbliche.

Infine la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata la seconda questione sollevata dal TAR Puglia relativa alla denunciata irragionevolezza del medesimo articolo 30, comma 4 l.r. 4/2003, nella parte in cui, per determinare il limite della spesa sanitaria prende in considerazione i volumi di prestazioni erogate nel 1998 senza tener conto dell'andamento della domanda, registrato nel quinquennio intercorso tra il 1998 ed il 2003.

La Corte Costituzionale ha ricordato che il legislatore regionale ha operato una scelta discrezionale di politica sanitaria, non viziata da intrinseca irragionevolezza.

Infatti a partire dall'istituzione del servizio sanitario nazionale l'esigenza di assicuarre il diritto alla salute si scontra con la limitatezza delle risorse economiche: di qui la necessità di individuare strumenti che, pur nel rispetto delle esigenze minime di tutela della salute dei cittadini, limitino la pienezza della tutela sanitaria degli utenti del servizio.

Si allega il testo integrale della sentenza:

SENTENZA N. 111
ANNO 2005

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 4, della legge della Regione Puglia 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005 della Regione Puglia), promossi con ordinanze del 19 dicembre 2003, del 19 e del 29 gennaio 2004 dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, rispettivamente iscritte ai nn. 178, 261 e 262 del registro ordinanze 2004 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 12 e 15, prima serie speciale, dell'anno 2004.

Visti gli atti di costituzione dell'Azienda unità sanitaria locale Lecce 1, del Centro diagnostico salentino, del Laboratorio di analisi "Madonna della Neve" s.p.a. e della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2005 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi gli avvocati Gianluigi Pellegrino per il Centro diagnostico salentino, M. Cristina Lenoci e Fabrizio Lofoco per il Laboratorio di analisi "Madonna della Neve" s.p.a., Beniamino Caravita di Toritto, Pierluigi Portaluri e Luciano Ancora per la Regione Puglia e Vito Aurelio Pappalepore per l'Azienda unità sanitaria locale Lecce 1.

Ritenuto in fatto

1.— Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, con tre provvedimenti di pressoché identico contenuto (r.o. nn. 178, 261 e 262 del 2004), il primo dei quali avente forma di sentenza, ha sollevato questione di legittimità costituzionale – per violazione degli articoli 3, 97 e 117 della Costituzione – dell'art. 30, comma 4, della legge della Regione Puglia 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005 della Regione Puglia).

1.1. Il Tribunale rimettente deduce che «le censure sollevate nel ricorso in ordine alla assegnazione di risorse economiche per l'acquisto, da parte del Servizio sanitario regionale, di prestazioni specialistiche ambulatoriali da privati impongono l'esame dei seguenti profili: a) la competenza a disporre, ai vari livelli, l'assegnazione di risorse per lo svolgimento di diverse attività che spettano al Servizio sanitario regionale; b) la posizione rivestita dalle istituzioni private nell'ambito del Servizio sanitario regionale; c) le modalità di finanziamento delle istituzioni pubbliche e di quelle private; d) i criteri preposti alla ripartizione delle risorse economiche tra le varie finalità perseguite dal Servizio sanitario regionale, nonché all'assegnazione delle stesse alla assistenza specialistica ambulatoriale e, quindi, alla determinazione dei tetti di spesa relativi all'acquisto di prestazioni specialistiche ambulatoriali da privati».

Nei provvedimenti di rimessione, pertanto, si procede ad una analitica disamina della normativa, statale e regionale, recante la disciplina dei profili suddetti.

1.2. Premesso il quadro normativo di riferimento, il rimettente, per quanto, specificamente, attiene alla disposizione impugnata nella «parte relativa alla determinazione del tetto cosiddetto "montante", fino al quale la remunerazione è erogata in misura pari al 100 per cento delle tariffe previste», osserva che «le determinazioni amministrative sono vincolate dall'art. 30, comma 4, della legge regionale n. 4 del 2003, che fissa questo tetto della spesa globale in misura corrispondente al valore attuale delle prestazioni

erogate nel 1998». In tal modo, quindi, «non si tiene in alcun conto l'andamento della domanda negli anni successivi al 1998», andamento che mostra, invece, «il divario esistente tra la domanda di prestazioni specialistiche rivolta alle strutture private e l'assegnazione di somme per l'acquisto da parte del Servizio sanitario regionale di tali prestazioni».

Ne deriva, secondo il giudice *a quo*, che la disposizione censurata viola «il principio di razionalità delle scelte sancito dagli artt. 3 (in funzione dell'eguaglianza) e 97 (in funzione della bontà dell'azione amministrativa) della Costituzione, nonché l'art. 117 della Costituzione, in quanto contraddice vari principî fondamentali sanciti dalla legislazione statale nella materia», rinvenibili, in particolare, nel decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

Infatti, «l'insieme delle prestazioni specialistiche ambulatoriali che il Servizio sanitario regionale deve rendere e deve, quindi, acquistare da strutture pubbliche o private deve essere suddiviso fra le une e le altre in base alle esigenze primarie di assicurare la libertà di scelta dell'utente» (art. 8-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 502 del 1992), «l'efficace competizione fra le strutture accreditate», *ex* art. 8-*quater*, comma 3, lettera *b*) del medesimo decreto legislativo, nonché l'equiordinazione delle stesse (sancita dall'art. 8-*bis*, comma 1, e dall'art. 8-*sexies*, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992), e, da ultimo, «l'economicità della scelta, dovendo l'acquisto conseguire anche a valutazioni comparative della qualità e dei costi», così come stabilito dall'art. 8-*quinquies*, comma 2, del già citato d.lgs. n. 502 del 1992.

Sempre in relazione all'art. 117 della Costituzione, e «con specifico riguardo alle norme che sanciscono l'equiordinazione delle strutture pubbliche e di quelle private», il rimettente osserva che «il dubbio di costituzionalità» non parrebbe escluso dalla circostanza che la disposizione censurata preveda che «i patti relativi a programmi comprendenti volumi di prestazioni pari a quelli erogati nel 1998 riguardino sia le strutture pubbliche che quelle private; ciò perché tali accordi, in base alla legislazione regionale, non intercorrono con i presidî ospedalieri amministrati dalle Aziende unità sanitarie locali (AUSL), cioè la stragrande maggioranza delle strutture ospedaliere pubbliche».

Circa, infine, la rilevanza della questione il rimettente ritiene che la stessa sia «indubbia», giacché la declaratoria d'incostituzionalità dell'art. 30, comma 4, della legge regionale n. 4 del 2003 – «nella parte in cui prevede che le AUSL stipulano con le strutture private patti relativi a programmi comprendenti prestazioni sanitarie per volumi pari a quelli erogati nel 1998, da remunerare a tariffa intera» – comporterebbe l'illegittimità dei provvedimenti impugnati.

2. È intervenuto il Centro diagnostico salentino (parte ricorrente nel primo dei tre giudizi *a quibus*), il quale si è costituito con atto depositato presso la cancelleria della Corte il 9 aprile 2004, ed ha chiesto l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale.

2.1. Nel premettere che «alcuni dei principî fondamentali affermati dal Tribunale amministrativo regionale pugliese sono stati recentemente confermati dal Consiglio di Stato», la predetta parte privata sottolinea quella che definisce come «la sostanziale ribellione ai principî cardine dell'ordinamento statuale in materia, da parte della Regione Puglia», realizzata per effetto dell'art. 30, comma 4, della legge regionale n. 4 del 2003, disposizione alla stregua della quale «i volumi di prestazioni da concordarsi con le strutture private (ai fini dell'attribuzione dei relativi *budgets*) devono essere fissati "in misura corrispondente a quelli erogati nel 1998"».

È proprio, difatti, il riferimento ai volumi di prestazioni "erogati nel 1998" – sulla base dei quali gli atti regionali, impugnati nel giudizio *a quo*, individuano in concreto «le prestazioni da corrispondersi a tariffa intera alle strutture private (cd. montante), prevedendo poi (peraltro solo per un piccolo margine) il pagamento in misura ridotta delle prestazioni ulteriormente erogate (sino al cd. tetto invalicabile)» – a formare oggetto del dubbio di costituzionalità, giacché l'impiego di tale sistema darebbe luogo a determinazioni che «ignorano l'effettiva evoluzione della domanda» in materia di prestazioni sanitarie.

«È infatti evidente» – prosegue la parte privata – che «per le prestazioni *de quibus* le somme che l'Amministrazione sanitaria ha a disposizione devono essere ripartite per l'acquisto di prestazioni da parte di strutture pubbliche e private, non già in base a dati cristallizzati nel corso del tempo, né tantomeno sulla scorta di una inammissibile discriminazione soggettiva» tra tali strutture,

dovendo piuttosto tale ripartizione avvenire – «pur nella riconosciuta limitatezza delle risorse» – sulla scorta di «criteri che, sulla base dell'atteggiarsi della domanda dell'utenza, possano realmente garantire la piena equiordinazione e la concorrenza tra strutture pubbliche e strutture private».

Da ciò deriva, quindi, «la evidente violazione» dell'art. 117 della Costituzione realizzata dalla norma impugnata – *sub specie* di contrasto con taluni principî fondamentali posti dalla legislazione statale (quali quelli della «libertà di scelta dell'utente tra strutture equiordinate», della «efficace competizione tra le strutture accreditate», e della necessità che l'acquisto delle prestazioni avvenga «a seguito di valutazioni comparative della qualità e dei costi») – nella parte in cui «vincola al risalente volume di prestazioni erogate nel 1998 il volume di prestazioni "concordato" (…) da attribuire alle strutture private per l'anno 2003, prescindendo del tutto dal concreto atteggiarsi della domanda dell'utenza per come registrato nei cinque anni intercorsi».

«Indiscutibile», poi, «è anche la violazione degli artt. 3 e 97 Cost.», giacché «vengono differentemente trattati soggetti (pubblici e privati) equiordinati dalla disciplina di sistema», mentre viene osservato come «i principî fondamentali innanzi richiamati» siano «precipuamente funzionali all'ottimizzazione del sistema attraverso la equiordinazione e la concorrenza tra le strutture, a beneficio ultimo del miglioramento del servizio e cioè della quantità/qualità di prestazioni da erogarsi con le risorse disponibili». Sempre, infatti, in relazione al profilo della violazione dell'art. 97 Cost. viene rilevato che la norma impugnata, «vincolando il *budget* da assegnarsi al risalente dato del 1998, senza aver riguardo al concreto atteggiarsi della domanda», se – da un lato – «non premia lo sforzo di qualità compiuto dalle strutture private nei riguardi dell'utenza» (essendo stata essa, *medio tempore*, «attratta dal miglior servizio erogato dalle medesime strutture»), «dall'altro non punisce l'incapacità riscontrabile, nello stesso arco temporale, nei confronti delle strutture pubbliche nel saper adeguatamente ed allo stesso modo attrarre l'utenza».

3. È intervenuta in giudizio anche la Regione Puglia, la quale si è soffermata, preliminarmente, ad illustrare il contenuto della disposizione impugnata, riassumendo taluni punti salienti dell'*iter* argomentativo svolto dal giudice *a quo*.

3.1. In particolare, la Regione ha eccepito la «inammissibilità della questione», e ciò sotto il duplice profilo della «carenza di motivazione circa la rilevanza», ovvero della «insufficienza della motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza».

Secondo la Regione, difatti, il Tribunale rimettente «non descrive i presupposti di fatto da cui trae origine il giudizio di costituzionalità», in tal modo contravvenendo a quanto affermato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui «i presupposti di fatto che si riflettono sull'individuazione della norma da applicare nel giudizio principale, e quindi sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale, devono essere verificati e descritti dal giudice *a quo* nell'ordinanza di rimessione, a pena di manifesta inammissibilità della questione» (sentenza n. 37 del 1999, ma è richiamata anche la sentenza n. 173 del 1992).

«Né, d'altra parte, emergono con chiarezza» – prosegue la Regione – «i profili di illegittimità dell'art. 30, comma 4, denunciati dal giudice *a quo*», giacché soltanto da «alcuni passi della sentenza si ha la sensazione che il TAR voglia investire della questione di legittimità costituzionale la determinazione del limite massimo annuale di spesa sostenibile dalla Regione per l'acquisto di prestazioni sanitarie da parte di strutture accreditate». Se così fosse, però, si dovrebbe allora rilevare «che l'art. 30, comma 4, non disciplina il limite massimo annuale di spesa», atteso che «un riferimento a tale limite è contenuto nel comma 6 dell'art. 30 della legge regionale n. 4 del 2003, mentre la compiuta disciplina di detto limite è rinvenibile nell'art. 25, comma 1», della legge regionale 22 dicembre 2000, n. 28 (Variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2000).

Rileva, inoltre, la Regione che in «altri passi della sentenza sembrerebbe che il giudice *a quo* ritenga illegittimo il sistema di finanziamento dei presidî ospedalieri dettato dalla legislazione pugliese (per quota capitaria anziché attraverso la remunerazione delle prestazioni) e che tale illegittimità si rifletta sulle modalità con le quali l'art. 30, comma 4, fissa il limite di spesa entro il quale le prestazioni rese dalle strutture accreditate pubbliche e private sono remunerate a tariffa intera»; se tale, tuttavia, fosse il significato da attribuire all'iniziativa del rimettente la stessa sarebbe del pari inammissibile, «incorrendo (…) in un'*aberratio ictus*».

3.2. Nel merito la Regione ha proceduto ad una analitica ricostruzione della «distribuzione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni in materia di assistenza sanitaria e ospedaliera».

Ciò premesso, la stessa Regione ha osservato come la regolamentazione della materia sanitaria sia stata affidata, a livello statale, al d.lgs. n. 502 del 1992, il quale però – con riferimento all'accreditamento delle strutture sanitarie – ha rimesso l'individuazione della disciplina concreta ad un atto statale di indirizzo e coordinamento (art. 8-*quater*, comma 3).

Tuttavia, osserva la Regione, la «mancata adozione da parte dello Stato dell'atto di indirizzo e coordinamento», di cui alla norma suddetta, e con essa «la successiva soppressione del relativo potere statale» ad opera dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), «consentono di concludere che le Regioni siano autorizzate a disciplinare gli ambiti la cui disciplina era delegata a tale atto dall'art. 8-*quater*, comma 3, del d.lgs. n. 502 del 1992, avendo come unico limite i criteri dettati dal successivo comma 4».

Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, la Regione ha dedotto la «infondatezza delle censure di violazione dell'art. 117 della Costituzione», soffermandosi su quelli che – a suo dire – sarebbero i (veri) «principî "desumibili" dalla legislazione statale in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera» (ed in particolare in ordine al ruolo ed alle modalità di finanziamento delle aziende sanitarie locali e delle altre strutture che erogano prestazioni a carico del Servizio sanitario nazionale), giacché il rimettente, a suo dire, sarebbe incorso in un «equivoco di fondo» nella individuazione di tali principî.

«L'errore interpretativo del giudice *a quo*», si sostiene, consisterebbe «nel considerare come poste sullo stesso piano, in generale, tutte le strutture pubbliche e quelle private, anziché le strutture accreditate, pubbliche e private», e ciò nella pretesa di estendere tale approccio interpretativo (viceversa errato) «a tutte le disposizioni del d.lgs. n. 502 del 1992», ricavando dalle stesse quei «principî fondamentali che, a suo parere, l'art. 30, comma 4, della legge reg. n. 4 del 2003 violerebbe».

Tali principî, invece, «sono chiaramente individuabili e non coincidono con quelli estratti dal giudice *a quo*», giacché il citato d.lgs. n. 502 del 1992 «ha inteso porre sullo stesso piano le strutture "accreditate" con le quali le ASL stipulano appositi accordi/contratti e non in generale tutte le strutture pubbliche e quelle private». Gli stessi principî, quindi, della libera scelta del luogo di cura e della efficace competizione tra strutture troverebbero applicazione «esclusivamente tra i soggetti "accreditati con i quali siano definiti appositi accordi contrattuali"», *ex* artt. 8-*bis*, comma 2, e 8-*quater*, comma 3, lettera *b*), del citato d.lgs. n. 502 del 1992.

Né «sembra, infine, che dagli articoli 8-*bis*, comma 1, e 8-*sexies*, comma 1, possa desumersi un principio di equiordinazione tra tutte le strutture pubbliche e quelle private», giacché il primo «si limita ad elencare soggetti erogatori dei livelli essenziali di assistenza senza, tuttavia, nulla disporre in ordine al reciproco rapporto tra di essi», mentre il secondo «detta la disciplina delle modalità di finanziamento delle strutture che erogano assistenza a carico del Servizio sanitario nazionale e che stipulano con le ASL appositi accordi», ma «non invece la disciplina del finanziamento delle ASL e, conseguentemente, dei presidî dalle stesse gestiti».

Sulla scorta, pertanto, di tali considerazioni la Regione ha concluso nel senso che i «principî affermati dal giudice *a quo* (…) non esistono nel d.lgs. n. 502 del 2002», e che gli stessi sono «frutto di una interpretazione distorta della legislazione statale», con conseguente infondatezza della censura relativa al contrasto con l'art. 117 Cost., giacché basata proprio sulla supposta violazione dei principî suddetti.

3.3. La Regione inoltre – in aggiunta ai rilievi di cui innanzi – ha dedotto la «inammissibilità della questione di legittimità costituzionale», in ragione della «errata individuazione da parte del giudice *a quo* delle disposizioni regionali da sottoporre al giudizio della Corte», cioè a dire per «*aberratio ictus*».

3.4. Infine, è stata dedotta la «infondatezza delle censure di violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione».

4. Si è costituita in giudizio anche l'Azienda unità sanitaria locale Lecce 1 (parte resistente nei primi due giudizi *a quibus*), con atto depositato presso la cancelleria della Corte il 24 febbraio 2004.

Preliminarmente, è stata eccepita «l'inammissibilità della sollevata questione di legittimità costituzionale per irrilevanza ai fini della decisione del giudizio pendente dinnanzi al TAR», e ciò sotto un triplice profilo.

Si osserva, difatti, che «a carico del ricorso *a quo* sono state sollevate diverse eccezioni di inammissibilità ed improcedibilità, preliminari rispetto ad ogni decisione sul merito», sulle quali, tuttavia, il rimettente «ha ritenuto di non pronunciarsi»; si osserva,

inoltre, che – stando a quanto affermato dallo stesso Tribunale amministrativo regionale pugliese – «nel 1998 (data cui la norma sospettata di illegittimità costituzionale si riferisce) la capacità produttiva delle strutture private si è potuta esplicare senza limiti (per la tardività degli atti adottati di determinazione del tetto di spesa assegnato ad ogni struttura)», sicché, «in concreto», «non vi sarebbe alcuna lesione derivante dall'applicazione» della norma impugnata, atteso che la stessa prende a riferimento, appunto, tale annualità; rileva, infine, che i provvedimenti impugnati non si fondano, comunque, sulla norma censurata.

Nel merito, invece, è stata dedotta «la manifesta infondatezza della questione sollevata, avendo il TAR per la Puglia operato una ricostruzione solo parziale dei principî che regolano il funzionamento del Servizio sanitario nazionale, come disciplinato dal d.lgs. n. 502 del 1992», giacché dagli stessi si evince che le strutture private possono erogare prestazioni sanitarie per conto e a carico del Servizio sanitario nazionale «solo se istituzionalmente accreditate e solo nei limiti degli accordi contrattuali», operando, così, il principio della equiordinazione limitatamente alle strutture "accreditate", e non in termini assoluti.

5. Si è, infine, costituito in giudizio – con atto depositato presso la cancelleria della Corte il 4 maggio 2004 – anche il Laboratorio di analisi "Madonna della Neve" (parte ricorrente nel secondo dei tre giudizi *a quibus*), limitandosi ad insistere «per la declaratoria d'incostituzionalità dell'art. 30, comma 4, della legge della Regione Puglia n. 4 del 2003, per contrasto con gli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione».

6. Con memoria depositata il 25 gennaio 2005, l'Azienda unità sanitaria locale Lecce 1 ha ribadito le proprie argomentazioni, contestando, in via preliminare, l'affermazione del giudice rimettente secondo cui la questione sollevata «rientrerebbe nella materia della "tutela della salute" e, quindi, nella potestà legislativa concorrente in cui spetta alla legislazione statale fissare i principî fondamentali», affermando – alla luce di quanto statuito nella richiamata sentenza n. 380 del 2004 della Corte – che «non tutto ciò che ha una generica attinenza con la salute (o meglio con il sistema Sanità) rientra nella potestà legislativa concorrente prevista per la "tutela della salute"».

Si osserva, inoltre, che, quand'anche questa Corte dovesse ritenere «la materia della ripartizione delle risorse finanziarie relative alla Sanità» rientrante «nella potestà legislativa concorrente riguardante la "tutela della salute" di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.», ciò non escluderebbe, comunque, la necessità di rigettare la questione sollevata, «atteso che "in tale quadro le Regioni possono esercitare le attribuzioni, di cui ritengono di essere titolari, approvando – fatto naturalmente salvo il potere governativo di ricorso previsto dall'art. 127 della Costituzione – una propria disciplina legislativa anche sostitutiva di quella statale"» (è citata la sentenza n. 510 del 2002).

6.1. Ciò premesso, l'Azienda unità sanitaria locale Lecce 1 – nel ripercorrere le censure prospettate dal Tribunale amministrativo rimettente, rilevando come sia lo stesso giudice *a quo*, non solo a negare alla disposizione impugnata carattere innovativo (essendo la stessa «già contenuta» nell'art. 25, comma 4, della legge regionale n. 28 del 2000), ma anche a porre in evidenza la «conformità di tale disciplina ai principî sanciti dalla legislazione nazionale» – sottolinea come sia ardua «l'individuazione dei motivi per cui la norma regionale sarebbe sospetta di incostituzionalità e, soprattutto, la sollevata questione sarebbe rilevante ai fini del decidere».

Quanto, invece, al merito della questione, l'azienda sanitaria leccese si riporta, sostanzialmente, a quanto già sostenuto in occasione della costituzione in giudizio.

7. Ha depositato memoria, il 26 gennaio 2005, anche il Laboratorio di analisi "Madonna della Neve", integrando così le scarne considerazioni svolte nel precedente atto di costituzione.

7.1. Sul presupposto che la questione di legittimità costituzionale sollevata dal rimettente sia «certamente rilevante ed ammissibile», la parte privata suddetta osserva – quale «premessa indispensabile all'esame della vicenda» – che, nel caso di specie, «non è in contestazione la possibilità di subire un c.d. "tetto di spesa"» nella remunerazione delle prestazioni sanitarie, quanto piuttosto la scelta della disposizione impugnata di distribuire «le risorse finanziarie secondo criteri iniqui ed apodittici».

Infatti, il principio della equiordinazione tra strutture pubbliche e private, enunciato dalla legislazione statale, sarebbe stato disatteso dal legislatore regionale, come avrebbe posto in evidenza lo stesso giudice rimettente.

Questi, invero, ha sottolineato – richiamando il combinato disposto della legge regionale 30 dicembre 1994, n. 38 (Norme sull'assetto programmatico, contabile, gestionale e di controllo delle Unità sanitarie locali in attuazione del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 «Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421», così come modificato dal decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517) e della legge regionale 15 dicembre 2001, n. 32 (Assestamento e variazioni al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2001) – come la legge regionale n. 4 del 2003 abbia escluso dalla «fissazione di tetti massimi di remunerazione» le Aziende sanitarie locali «che amministrano tutti i restanti presidî ospedalieri non eretti in aziende autonome», giacché il loro finanziamento «avviene con il diverso "sistema" per quote capitarie». Su tali basi, pertanto, il Tribunale amministrativo rimettente sarebbe «giunto all'unica conclusione possibile: il criterio della regressione quale sistema di pagamento delle prestazioni erogate al di là del c.d. "tetto di spesa" non può legittimamente operare, perché funzionante solo nei confronti delle strutture private, delle aziende ospedaliere autonome», e non pure «nei confronti delle ASL e dei presidî ospedalieri».

La norma regionale impugnata sarebbe, dunque, contraria – secondo il Laboratorio "Madonna delle Neve" – «a numerosi principî costituzionali».

Con particolare riferimento all'art. 3 della Costituzione, prosegue la parte privata suddetta, deve osservarsi che tale parametro «è stato invocato e ritenuto violato dal giudice rimettente» in quanto la disposizione impugnata nel prendere «le mosse da un precetto contenuto nella legge statale (…) "tenta" di fare proprio il principio di equiordinazione tra strutture pubbliche e private», il quale però «viene relegato solo a un profilo formale, ma disatteso nella sostanza».

Quanto, invece, «al riferimento ai principî del giusto procedimento, buon andamento e buona amministrazione, *ex* art. 97 Cost.», le osservazioni appena svolte confermerebbero «la realizzazione di una vera e propria ipotesi di sviamento» della norma dallo scopo per cui era stata prevista, come evidenzierebbe anche l'analisi della giurisprudenza della Corte sul punto, secondo la quale «il riferimento all'art. 97 Cost. "implica necessariamente lo svolgimento di un giudizio di ragionevolezza sulla legge censurata"» (si richiama la sentenza n. 63 del 1995).

Infine, in merito alla dedotta violazione dell'art. 117 della Costituzione, si osserva che «il legislatore ha esuberato anche nell'apprezzamento dei confini entro cui sarebbe stato legittimo il suo intervento regolativo della materia», avendo esso «operato un incauto scollamento con la disciplina statale».

7.2. In conclusione, il Laboratorio "Madonna della Neve" ritiene che la disposizione impugnata costituisca «un esempio di vivido contrasto con altre norme costituzionali», pure da esso richiamate nel ricorso proposto innanzi al Tribunale amministrativo rimettente, ma sulle quali quest'ultimo «ha ritenuto di non soffermarsi».

Tali norme (identificate negli articoli 24, 32, 41, 72, 81 e 113 della Costituzione) risulterebbero «tutte ampiamente e cumulativamente violate», per i motivi che la parte suddetta illustra nell'ultima parte della propria memoria.

8. In data 26 gennaio 2005 anche la Regione Puglia ha depositato ulteriore memoria, con la quale ha insistito nel riproporre le conclusioni già rassegnate nei precedenti scritti difensivi, riassumendo – per il resto – sinteticamente le considerazioni ivi svolte.

9. Ha depositato, infine, una memoria fuori termine il Centro diagnostico salentino.

Considerato in diritto

1.— Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, ha sollevato, con tre distinti provvedimenti, questione di legittimità costituzionale – per violazione degli articoli 3, 97 e 117 della Costituzione – dell'art. 30, comma 4, della legge della Regione Puglia 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005 della Regione Puglia), il quale stabilisce che «a norma dell'art. 8-*quinquies*, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 502 del 1992, ove le strutture pubbliche e private abbiano erogato volumi di prestazioni eccedenti il programma preventivo concordato, fissato in misura corrispondente a quelli erogati nel 1998, e il relativo limite di spesa a carico del Servizio sanitario regionale, detti volumi sono remunerati con le regressioni tariffarie fissate dalla Giunta regionale».

1.1.— Premessa un'analitica (ma in più punti disorganica) ricostruzione del quadro normativo statale e regionale, concernente la materia della spesa sanitaria per le prestazioni rese da strutture pubbliche e private, il giudice *a quo* ha espresso dubbi sulla conformità a Costituzione della disposizione suddetta, sia sotto il profilo della sua intrinseca irragionevolezza, con riferimento agli articoli 3 e 97 della Costituzione, sia sotto quello della violazione dei principî fondamentali fissati in materia dal decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), in relazione all'art. 117 della Carta fondamentale.

Il rimettente, sostanzialmente, dubita della legittimità costituzionale della disposizione censurata, in quanto la stessa – sia pure nei limiti delle risorse economiche necessariamente ristrette, destinate al finanziamento della spesa sanitaria regionale – non avrebbe seguito, fino in fondo, quel criterio della remunerazione delle prestazioni sanitarie – rese dalle strutture pubbliche e da quelle private accreditate – che assume a riferimento esclusivo (previa una valutazione comparativa tra le stesse) le quantità e qualità delle prestazioni erogate da entrambe.

La norma censurata, pertanto, si porrebbe in contrasto con quel principio di equiordinazione tra i due tipi di strutture, che costituisce il cardine fondamentale della legislazione statale in materia.

Come corollario di tale impostazione, il giudice *a quo*, sia pure confusamente, dubita anche della legittimità costituzionale della disposizione censurata «nella parte relativa alla determinazione del tetto cosiddetto "montante", fino al quale la remunerazione è erogata in misura pari al 100 per cento delle tariffe previste», in quanto, fissando il tetto della spesa globale in misura corrispondente al valore attuale delle prestazioni erogate nel 1998, non terrebbe conto, irragionevolmente, dell'andamento della domanda negli anni successivi al 1998; andamento che dimostrerebbe, invece, «il divario esistente tra la domanda di prestazioni specialistiche rivolta alle strutture private e l'assegnazione di somme per l'acquisto da parte del Servizio sanitario regionale di tali prestazioni».

Ciò integrerebbe, in particolare, la violazione del parametro costituzionale dell'art. 117 della Costituzione, dando luogo ad un evidente contrasto tra la norma regionale censurata e taluni principî fondamentali – oltre quello, già menzionato, della equiordinazione delle strutture pubbliche e private – desumibili dalla legislazione statale, quali, in sintesi, quelli della «libertà di scelta dell'utente tra strutture equiordinate», della «efficace competizione tra le strutture accreditate» e della necessità che l'acquisto delle prestazioni avvenga «a seguito di valutazioni comparative della qualità e dei costi».

2.— Deve, innanzi tutto, essere disposta la riunione dei giudizi, attesa l'identità delle questioni sollevate.

3. In via preliminare devono essere rigettate le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione Puglia e dalla Azienda unità sanitaria locale Lecce 1 sotto i profili della carenza di motivazione in ordine alla rilevanza della questione, nonché della insufficiente motivazione sulla non manifesta infondatezza.

Dall'esame complessivo dei provvedimenti del rimettente, emerge, in effetti, con sufficiente approssimazione (tale, comunque, da consentire il vaglio di questa Corte), l'oggetto del giudizio quale sopra si è individuato. Del pari emerge, sia pure con qualche difficoltà ricostruttiva, l'*iter* argomentativo seguito dal giudice *a quo*, che appare sufficientemente idoneo a rivelare, da un lato, gli aspetti di rilevanza della questione e, dall'altro, il sostanziale profilo della ritenuta sua non manifesta infondatezza.

In sostanza, dai provvedimenti di rimessione si ricava che il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale della norma censurata sotto due distinti profili.

Il primo attiene alla ingiustificata disparità di trattamento che la norma regionale impugnata avrebbe creato tra le strutture accreditate di sanità privata e quelle di sanità pubblica, quale si desumerebbe, in particolare, dal differente modo in cui le une e le altre sono finanziate. Il secondo concerne, specificamente, il riferimento all'anno 1998 ai fini della quantificazione, per l'anno 2003 (nel corso del quale le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale sono state erogate), del c.d. "tetto montante", ignorando così l'effettivo andamento della domanda di prestazioni sanitarie proveniente dall'utenza nel periodo intercorso tra le due annualità indicate.

4. Orbene, i due profili sopra evidenziati devono essere esaminati partitamente.

5. Con riferimento al primo di essi, deve ritenersi la questione inammissibile.

5.1. Appare *ictu oculi* evidente l'errore di fondo in cui è incorso il giudice *a quo*, il quale ha dato all'art. 30, comma 4, della legge regionale n. 4 del 2003 un significato che oggettivamente non ha, in quanto nello stesso non si rinviene affatto l'affermazione secondo cui il sistema di remunerazione delle prestazioni rese dalle strutture sanitarie pubbliche sarebbe diverso da quello relativo alle strutture private accreditate.

La disposizione censurata, in realtà, si limita a stabilire, richiamando l'art. 8-*quinquies*, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 502 del 1992, che nel caso in cui le strutture pubbliche e quelle private, unitariamente considerate, abbiano erogato volumi di prestazioni eccedenti il programma preventivo concordato (fissato a sua volta in misura corrispondente ai volumi dell'anno 1998), e quindi il relativo limite di spesa a carico del Servizio sanitario regionale, detti volumi "in eccesso" siano remunerati con le regressioni tariffarie fissate dalla Giunta regionale.

Orbene, la disposizione *de qua*, atteso il suo contestuale e specifico riferimento, appunto unitario e indistinto, sia al settore pubblico che a quello privato, non opera alcuna discriminazione tra gli stessi, sicché la disposizione, di per sé considerata, non risulta in contrasto con gli invocati parametri costituzionali degli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione.

5.2. Il giudice *a quo*, sostanzialmente, ritiene che la Regione, malgrado la formale affermazione della equiordinazione tra i due tipi di strutture, pubbliche e private, operi una ingiustificata discriminazione – anche per effetto di norme diverse da quella censurata e di atti amministrativi applicativi di tale diversa normativa regionale – tra le situazioni riconducibili all'uno ed all'altro tipo di strutture, privilegiando quelle pubbliche a danno di quelle private. In tal modo, però, il rimettente, da un lato, coinvolge nelle sue doglianze norme che non formano oggetto di rimessione a questa Corte, e dall'altro, rileva come in sede attuativa di principî, pure enunciati dalle disposizioni suddette, la Regione abbia adottato determinazioni amministrative non coerenti con il disegno normativo desumibile dalla legislazione statale e regionale.

Più in particolare, il rimettente sembra dedurre l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata dal contenuto di altre norme che egli stesso rinviene, in particolare, nella legge della Regione Puglia 5 dicembre 2001, n. 32, recante "Assestamento e variazioni al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2001" (artt. 7 e 12), nonché nella legge della stessa Regione 30 dicembre 1994, n. 38, recante "Norme sull'assetto programmatico, contabile, gestionale e di controllo delle Unità sanitarie locali in attuazione del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 «Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421», così come modificato dal decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517" (artt. 7 e 8). Tali norme vengono "criticate" nella parte in cui disciplinano la formazione del bilancio consolidato delle Aziende sanitarie locali (relativamente ai dati delle varie gestioni), articolato nella iscrizione, tra i ricavi, delle assegnazioni della Giunta regionale. Il Tribunale amministrativo, segnatamente, censura tale disciplina in relazione alla mancata previsione, per i vari presidî ospedalieri, della formazione di un autonomo bilancio che iscriva, invece, tra i ricavi, il valore delle prestazioni rese, e che sia finanziato in tal modo.

Il rimettente, però, non ha sollevato, come sarebbe stato invece necessario, questione di legittimità costituzionale delle predette disposizioni in luogo di (o in aggiunta a) quella relativa all'art. 30, comma 4, della legge regionale n. 4 del 2003.

Questa Corte, per contro, ha avuto modo di precisare che «non possono costituire motivo di illegittimità di una norma non solo gli effetti distorsivi che possono derivare da applicazione non corretta (…), ma anche gli effetti riflessi che costituiscono conseguenza indiretta di altre precedenti norme non denunciate» (sentenza n. 451 del 2000; nello stesso senso sentenza n. 63 del 1998).

Né sembra, infine, senza significato – sempre nella medesima prospettiva della declaratoria di inammissibilità della presente questione di legittimità, in relazione al profilo della (supposta) violazione del principio della "equiordinazione" delle strutture pubbliche e private – la circostanza che il principio *de quo* non opera in rapporto alle fonti di finanziamento complessivo delle strutture del settore sanitario, bensì ai criteri e alle modalità di remunerazione a tariffa delle sole prestazioni rese sulla base di appositi accordi contrattuali.

Ciò comporta che tale equiordinazione, al di fuori del campo della remunerazione delle prestazioni, non possa coinvolgere il finanziamento delle aziende pubbliche costituenti presidî ospedalieri a diretta gestione delle AUSL di appartenenza. A questo riguardo è sufficiente osservare che i predetti presidî, in relazione alla loro struttura ed alle funzioni loro assegnate, svolgono compiti, ed hanno correlative esigenze finanziarie, ben diversi dai compiti e dalle esigenze delle strutture private.

6. Quanto, poi, al secondo profilo in cui si articola la denuncia di illegittimità costituzionale avanzata dal giudice *a quo*, deve escludersene la fondatezza.

6.1. Come si è innanzi chiarito, il Tribunale rimettente, in buona sostanza, ritiene che il riferimento contenuto nella norma oggetto di denuncia ai volumi di prestazioni sanitarie erogate nel 1998 (ed al limite derivante dalla relativa spesa complessiva, sostenuta nello stesso anno), determini una inammissibile sfasatura temporale tra tali elementi e gli effettivi volumi di prestazione (nonché la spesa corrispondente) relativi all'anno 2003.

Si tratterebbe, dunque, di una previsione irragionevole, in quanto il legislatore regionale non avrebbe tenuto in alcun conto l'andamento della domanda registrato nel quinquennio intercorso tra il 1998 ed il 2003, e ciò con evidente danno delle strutture sanitarie private.

6.2. Orbene, in ordine a tale doglianza occorre innanzitutto premettere che la norma censurata deve essere interpretata nel senso che, ai fini della remunerazione per intero a valori attuali (riferiti cioè all'anno in cui effettivamente le prestazioni siano state rese), i volumi delle prestazioni medesime, vale a dire la loro quantità e, correlativamente, la spesa complessiva, non possono essere superiori a quelli del 1998.

Ciò premesso, il riferimento – contenuto nella norma *de qua* – ai predetti volumi e limiti di spesa si presenta come il frutto, da parte del legislatore regionale, di una scelta discrezionale di politica sanitaria e di contenimento della spesa, la quale, tenuto conto della ristrettezza delle risorse finanziarie dirette a soddisfare le esigenze del settore, non risulta viziata da intrinseca irragionevolezza. Non ricorre, dunque, quella evenienza che, sola, può giustificare l'intervento sulla norma da parte di questa Corte, in applicazione del parametro di cui all'art. 3 della Costituzione.

Non appare dubbio, infatti, che nel sistema di assistenza sanitaria – delineato dal legislatore nazionale fin dalla emanazione della legge di riforma sanitaria, 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del Servizio sanitario nazionale) – l'esigenza di assicurare la universalità e la completezza del sistema assistenziale nel nostro Paese si è scontrata, e si scontra ancora attualmente, con la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare, nel quadro di una programmazione generale degli interventi di carattere assistenziale e sociale, al settore sanitario. Di qui la necessità di individuare strumenti che, pur nel rispetto di esigenze minime, di carattere primario e fondamentale, del settore sanitario, coinvolgenti il «nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito individuale della dignità umana» (sentenza n. 509 del 2000), operino come limite alla pienezza della tutela sanitaria degli utenti del servizio. In tale contesto, inoltre, non è senza significato che la disposizione censurata – a conferma di quella che appare essere la sua specifica finalità (commisurare l'attuazione del diritto alla salute alle effettive disponibilità finanziarie dell'ente territoriale) – sia stata inserita nelle norme attinenti alla formazione del bilancio di previsione 2003 e del bilancio pluriennale 2003-2005 della Regione.

Ed è anche significativo – come, d'altronde, riconosciuto dallo stesso giudice *a quo* – che il riferimento, nella impugnata disposizione della legge regionale di bilancio, all'anno 1998, con particolare riguardo ai volumi quantitativi delle prestazioni sanitarie erogate e alla complessiva spesa sostenuta, trovi la sua motivazione nella considerazione che per le prestazioni di specialistica ambulatoriale in tale anno «la capacità produttiva delle strutture private (…) si è potuta esplicare senza limiti».

È, infatti, proprio il Tribunale rimettente ad affermare testualmente che, nell'interpretazione della disposizione impugnata, «si deve tener conto che per il 1998, se la delibera della Giunta regionale n. 1800 del 1998 e le successive integrazioni hanno previsto un tetto di spesa globale per le prestazioni di specialistica ambulatoriale e la delibera di Giunta regionale n. 74 del 1999 ha previsto una

limitazione delle remunerazioni per i mesi di ottobre e novembre, nessuna limitazione ha in concreto operato», e ciò «per la tardività degli atti adottati» in esecuzione delle delibere suddette.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

a) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 30, comma 4, della legge della Regione Puglia 7 marzo 2003, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2003 e bilancio pluriennale 2003-2005 della Regione Puglia), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, con le ordinanze indicate in epigrafe;

b) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 30, comma 4, della legge della Regione Puglia n. 4 del 2003 sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 2005.

Fernanda CONTRI, Presidente

Alfonso QUARANTA, Redattore

Depositata in Cancelleria il 18 marzo 2005

La Corte Costituzionale ha dichiarato l'infondatezza delle questioni di legittimità sollevate in riferimento alla legge della regione Piemonte 4/1997 in materia di attività libero-professionale dei veterinari.

NUMERO SCHEDA: 6138

CLASSIFICAZIONE: SANITA'

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: dpr 761/1979

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 04/04/2005

NUM. ATTO: 147

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

La Corte costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità sollevate in riferimento alla legge della Regione Piemonte 4/1997 che disciplina l'attività libero - professionale dei medici veterinari dipendenti dal Servizio sanitario nazionale.

La legge impugnata in via incidentale, rientra nella materia "tutela della salute" e quindi nella competenza legislativa concorrente.

Lo stato ha dettato i principi fondamentali della materia con il D.P.R, 761/1979, art. 36 sulla base del quale il personale veterinario può esercitare l'attività libero-professionale al di fuori dell'unità sanitaria locale secondo le modalità e i limiti stabiliti dalla legge regionale.

La legge della Regione Piemonte conformemente a quanto stabilito dalla legge statale mira a contemperare l'interesse al lavoro con altri valori costituzionalmente rilevanti come il controllo zooiatrico sul territorio e in generale la tutela della salute.

Di conseguenza le disposizioni che dettano precisi limiti all'attività libero-professionale non costituiscono un illegittima preclusione dell'attività lavorativa e non violano quindi gli artt. 4 e 35 costituzione.

In particolare la disposizione di cui all'art. 1, comma1, della legge censurata che limita lo svolgimento dell'attività libero - professionale dei medici veterinari al di fuori delle strutture pubbliche e oltre l'orario di lavoro (ordinario e straordinario) non risulta contraddittoria in quanto tutela l'attività istituzionale delle strutture pubbliche senza svuotare del tutto il diritto del medico veterinario ad esercitare detta attività.

Si allega il testo integrale della sentenza:

SENTENZA N. 147
ANNO 2005

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, 2, 3 e 4 della legge della Regione Piemonte 3 gennaio 1997, n. 4 (*Regolamentazione dell'esercizio dell'attività libero professionale dei medici veterinari dipendenti dal Servizio sanitario nazionale*), promossi con n. 2 ordinanze del 23 aprile 2002 dal TAR per il Piemonte sui ricorsi proposti da Zucca Giuseppe conto ASL n. 8 di

Chieri ed altra e da Bisio Luca ed altri contro ASL n. 16 di Mondovì-Ceva ed altra, iscritte ai nn. 358 e 359 del registro ordinanze 2002 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2002.

Visti gli atti di costituzione di Zucca Giuseppe e Bisio Luca ed altri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 febbraio 2005 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

udito l'avvocato Sebastiano Zuccarello per Zucca Giuseppe e per Bisio Luca ed altri.

Ritenuto in fatto

1.1 – Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, con ordinanza del 23 aprile 2002 (r.o. n. 358 del 2002), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Piemonte 3 gennaio 1997, n. 4 (*Regolamentazione dell'esercizio dell'attività libero professionale dei medici veterinari dipendenti dal Servizio sanitario nazionale*), in relazione agli articoli 3, 4, 35, 117 e 120 della Costituzione.

1.2 – Il rimettente premette che un medico veterinario, dipendente della USL n. 8 di Chieri, ha proposto ricorso avverso l'Azienda e contro la Regione Piemonte, per l'annullamento, previa sospensione, dell'atto emanato in data 7 aprile 1997 con cui la detta USL aveva intimato al ricorrente di chiudere la struttura ambulatoriale di cui egli era titolare, ubicata nel territorio dell'azienda sanitaria, in conformità dell'art. 2 della legge regionale n. 4 del 1997, il quale vieta l'attività professionale nell'ambito territoriale dell'azienda sanitaria di appartenenza e impedisce al veterinario di essere titolare di uno studio privato.

Il ricorrente, impugnando l'atto suddetto, aveva eccepito la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge regionale in questione, in quanto essa avrebbe introdotto limitazioni all'attività professionale dei veterinari titolari del rapporto di pubblico impiego tali da precluderne in concreto l'esercizio, in violazione degli artt. 3, 4, 35, 117 e 120 Cost.

Sia la Regione Piemonte, sia la Azienda regionale USL n. 8 si erano costituite in giudizio opponendosi all'accoglimento del ricorso.

Il TAR, con ordinanza n. 518 del 16 giugno 1997, dichiarava rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del solo art. 2 della legge regionale n. 4 del 1997 e sollevava la relativa questione avanti a questa Corte, sospendendo contestualmente l'atto impugnato, fino alla camera di consiglio immediatamente successiva alla comunicazione dell'esito del giudizio di costituzionalità.

1.3 – Questa Corte, con ordinanza n. 231 del 1998, disponeva la restituzione degli atti al TAR, invitandolo a riesaminare la rilevanza della questione alla luce delle norme sopravvenute in materia.

1.4 – Con successiva ordinanza n. 537 del 25 luglio 1998, il Tribunale deferiva nuovamente la questione alla Corte, con contestuale sospensione dell'atto impugnato, avendo ritenuto che le sopravvenienze legislative non avessero mutato il quadro legislativo rilevante.

1.5 – Con ordinanza n. 84 del 2000, questa Corte disponeva nuovamente la restituzione degli atti al rimettente in considerazione di ulteriori modifiche normative nel frattempo intervenute.

1.6 – Ancora il TAR, sentite le parti, con ordinanza n. 3 del 26 maggio 2000, ritenendo non significative le ulteriori sopravvenienze legislative, sollevava nuovamente questione di legittimità costituzionale della normativa regionale.

1.7 – Con ordinanza n. 80 del 2002, questa Corte restituiva nuovamente gli atti al rimettente, in conseguenza della sopravvenuta modifica di due delle disposizioni costituzionali assunte come parametro dal rimettente.

1.8 – All'esito di un nuovo esame, il TAR ha ritenuto di riproporre la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge regionale piemontese, in considerazione del fatto che essa continuerebbe ad essere rilevante e non manifestamente infondata.

Quanto al primo profilo, il rimettente osserva come il provvedimento impugnato sarebbe stato adottato in diretta applicazione della legge regionale, cosicché l'eventuale dichiarazione di incostituzionalità della norma comporterebbe l'accoglimento del ricorso.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il Tribunale rileva che dal quadro normativo di riferimento – costituito dall'art. 47 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (*Istituzione del servizio sanitario nazionale*), dall'art. 36, comma 1, del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 (*Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali*), e dall'art. 4, comma 7, della legge 30 dicembre 1991, n. 412 (*Disposizioni*

in materia di finanza pubblica) – emergerebbe per i medici dipendenti del servizio sanitario pubblico un indirizzo favorevole all'esercizio di attività libero-professionali al di fuori dell'orario di lavoro. E ciò a differenza di quanto previsto in generale per il rapporto di pubblico impiego, caratterizzato dal principio di esclusività.

Secondo il TAR rimettente, il diritto all'esercizio della libera professione «in quanto voluto espressamente dall'ordinamento come uno dei contenuti del rapporto di impiego del personale medico», sarebbe «riconducibile al diritto al lavoro costituzionalmente protetto (artt. 4 e 35 Cost.)», di talché ogni limitazione si giustificherebbe «solo per la tutela di valori costituzionali concorrenti». Conseguentemente, il divieto – posto dalla norma censurata – di svolgere attività professionale per gli "animali d'affezione" nel territorio dell'USL di pertinenza, con il contestuale divieto di essere titolare di una struttura ambulatoriale privata, determinerebbe la lesione di tale diritto, senza che ciò sia giustificato da specifiche esigenze del servizio pubblico.

I limiti a tale diritto dovrebbero essere individuati in base all'esigenza di evitare concrete situazioni di conflitto e dovrebbero quindi essere selezionate situazioni pregiudizievoli per il conseguimento dei fini istituzionali del servizio sanitario nazionale; conseguentemente il criterio territoriale utilizzato dalla norma censurata non sarebbe idoneo a soddisfare tali esigenze.

Neppure decisivo sarebbe il richiamo alle competenze in materia di controllo e vigilanza che fanno capo ai servizi veterinari delle USL, al fine di evitare il rischio che i medici veterinari siano controllori di se stessi. Tale possibilità infatti non potrebbe determinare la totale inammissibilità dell'attività libero-professionale, ma soltanto l'individuazione di misure utili ad evitare la sovrapposizione di ruoli nella medesima persona.

L'art. 2 della legge regionale n. 4 del 1997 violerebbe inoltre l'art. 3 Cost., sotto il profilo della irragionevolezza, in quanto prima ammetterebbe i veterinari all'esercizio dell'attività libero-professionale (art. 1, comma 1), e poi restringerebbe «contraddittoriamente le possibilità di esplicazione del diritto, fino a vanificarlo».

Non manifestamente infondata sarebbe, inoltre, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 in relazione all'art. 120, terzo comma, Cost. (l'ordinanza, in questo passaggio, si riferisce evidentemente al testo precedentemente vigente dell'art. 120, mentre la disciplina vigente è contenuta nel primo comma dell'art. 120), in quanto la norma impugnata determinerebbe un indebito limite territoriale allo svolgimento di un'attività professionale.

Infine, la norma censurata contrasterebbe con l'art. 117 Cost., in quanto la disciplina da essa dettata si discosterebbe dai principî fondamentali della materia desumibili dalla normativa statale, i quali consentono l'esercizio della libera professione, salvo solo regolamentarne le modalità onde evitare un pregiudizio per il servizio pubblico.

Le modifiche apportate all'art. 117 della Costituzione dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, ad avviso del TAR rimettente, non modificherebbero il merito delle censure sollevate. Infatti la disposizione regionale sarebbe riconducibile alla materia della tutela della salute o, «quanto meno – in via subordinata – alla materia delle professioni» che l'art. 117, terzo comma, inquadra nella legislazione concorrente. Pertanto, spetterebbe allo Stato la determinazione dei principî fondamentali e dovrebbero ritenersi tuttora rilevanti quelli già fissati nella legislazione statale previgente.

Non verrebbe meno, infine, neppure il contrasto con l'art. 120 Cost., il quale, al primo comma, nel precludere alle Regioni la possibilità di limitare l'esercizio del diritto al lavoro, sarebbe riferito a qualsiasi attività lavorativa, compresa quella libero-professionale.

2. – E' intervenuta la parte privata ricorrente nel giudizio *a quo*, la quale ha chiesto che la Corte costituzionale dichiari la illegittimità «degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione Piemonte n. 4 del 1997 per violazione degli articoli 3, 4, 35, 117 e 120 della Costituzione».

3.1. – Con altra ordinanza del 23 aprile 2002 (r.o. n. 359 del 2002) il medesimo Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, nonché degli artt. 2, 3 e 4 della legge della Regione Piemonte n. 4 del 1997, in relazione agli artt. 3, 4, 35, 117 e 120 della Costituzione.

3.2. – Premette il Tribunale che quattro medici veterinari in servizio presso la Azienda regionale USL n. 16 di Mondovì-Ceva hanno impugnato il provvedimento con cui la USL, in dichiarato adempimento dell'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 4 del 1997, invitava i medici veterinari dipendenti a segnalare, nel termine di 15 giorni, se intendessero esercitare attività libero-professionale e, in caso positivo, quali fossero «i programmi ed i tempi di massima del proprio impegno al fine di accertare e valutare le condizioni di incompatibilità». I ricorrenti, impugnando tale provvedimento e chiedendone la sospensione, eccepivano la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, nonché degli artt. 2, 3 e 4 della legge della Regione Piemonte n. 4 del 1997.

La Regione Piemonte, costituitasi in giudizio, eccepiva l'inammissibilità del ricorso, in quanto l'atto impugnato, di carattere endoprocedimentale, non avrebbe avuto carattere immediatamente lesivo. Nel merito, la resistente contestava la fondatezza dell'impugnazione.

Il TAR preliminarmente respingeva l'eccezione di inammissibilità, ritenendo che l'atto impugnato, ponendo a carico dei ricorrenti l'obbligo di comunicazione posto direttamente dalla legge regionale, renderebbe attuali i vincoli posti dalla legge alla libera professione dei veterinari, sia in relazione al dovere di comunicazione, sia al connesso divieto di svolgere l'attività professionale oltre i limiti fissati dalla legge (dal che discenderebbe la diretta lesività dello stesso, e la sussistenza dell'interesse a ricorrere nel giudizio *a quo*).

Nel merito, il TAR, con ordinanza n. 517 del 16 giugno 1997, dichiarava rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, nonché degli artt. 2, 3 e 4 della legge regionale del Piemonte n. 4 del 1997, in relazione agli artt. 3, 4, 35, 117 e 120 della Costituzione e sollevava la relativa questione avanti a questa Corte, sospendendo contestualmente l'atto impugnato, fino alla camera di consiglio immediatamente successiva alla comunicazione dell'esito del giudizio di costituzionalità.

3.3. – La Corte costituzionale, con ordinanza n. 231 del 1998 disponeva la restituzione degli atti al TAR, invitandolo a riesaminare la rilevanza della questione alla luce delle norme sopravvenute in materia.

3.4. – Con successiva ordinanza n. 536 del 25 luglio 1998, il Tribunale deferiva nuovamente la questione a questa Corte, con contestuale sospensione dell'atto impugnato, avendo ritenuto che le sopravvenienze legislative non avessero mutato il quadro legislativo.

3.5. – Con ordinanza n. 84 del 2000, la Corte disponeva nuovamente la restituzione degli atti al rimettente, in considerazione di ulteriori sopravvenienze normative nel frattempo intervenute.

3.6. – Ancora il TAR, sentite le parti, con ordinanza n. 2 del 26 maggio 2000, riteneva non significative le ulteriori sopravvenienze legislative e sollevava questione di legittimità costituzionale della normativa regionale.

3.7. – Con ordinanza n. 80 del 2002 la Corte restituiva nuovamente gli atti al rimettente in conseguenza della sopravvenuta modifica di due delle disposizioni costituzionali assunte come parametro dal rimettente.

3.8. – All'esito di un nuovo esame, il TAR ha ritenuto di riproporre – con argomentazioni sostanzialmente identiche a quelle svolte nell'ordinanza n. 358 del 2002 – la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Piemonte, in considerazione del fatto che essa continuerebbe ad essere rilevante e non manifestamente infondata.

4. – Sono intervenuti tre dei quattro ricorrenti nel giudizio *a quo*, chiedendo che la Corte costituzionale dichiari la illegittimità «degli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione Piemonte n. 4 del 1997 per violazione degli articoli 3, 4, 35, 117 e 120 della Costituzione».

5. – In prossimità della pubblica udienza i medesimi intervenienti hanno presentato memorie, ribadendo le loro richieste.

Considerato in diritto

I. – Il TAR per il Piemonte, con ordinanza iscritta al n. 358 del registro ordinanze del 2002, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Piemonte 3 gennaio 1997, n. 4 (*Regolamentazione dell'esercizio dell'attività libero professionale dei medici veterinari dipendenti dal Servizio sanitario nazionale*), in relazione agli artt. 3, 4, 35, 117 e 120 della Costituzione. Il medesimo Tribunale, con ordinanza iscritta al n. 359 del registro ordinanze del 2002 e sulla base di argomentazioni

sostanzialmente identiche, ha altresì sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, nonché degli artt. 2, 3 e 4 della medesima legge regionale in relazione agli stessi parametri.

La disciplina legislativa censurata violerebbe, innanzitutto, gli artt. 4 e 35 della Costituzione, in quanto sarebbe ingiustificatamente preclusiva delle concrete possibilità di esercizio della libera professione da parte dei veterinari dipendenti pubblici e quindi lesiva del diritto al lavoro.

L'art. 3 Cost. sarebbe violato sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto la normativa regionale prima ammetterebbe i veterinari all'esercizio dell'attività libero-professionale (art. 1, comma 1), ma poi restringerebbe in modo contraddittorio «le possibilità di esplicazione del diritto fino a vanificarlo».

Le disposizioni regionali, inoltre, contrasterebbero con l'art. 120 della Costituzione in quanto determinerebbero un indebito limite spaziale allo svolgimento dell'attività professionale.

Infine, risulterebbe violato l'art. 117 Cost., in quanto la disciplina regionale si discosterebbe dai principî fondamentali della materia desumibili dalla normativa statale, i quali consentirebbero ai medici dipendenti pubblici l'esercizio della libera professione, facendo salva la possibilità di regolamentarne le modalità, onde evitare un concreto pregiudizio per il servizio pubblico.

2. – I giudizi hanno ad oggetto le medesime questioni di costituzionalità e vanno quindi riuniti per essere decisi con unica sentenza.

3. – Preliminarmente, devono essere dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale prospettate con l'ordinanza 23 aprile 2002 (r.o. n. 359 del 2002) aventi ad oggetto gli artt. 1, comma 2, 3 e 4 della legge regionale n. 4 del 1997.

Infatti, il TAR rimettente, mentre nel dispositivo dell'ordinanza dichiara di sollevare questione di costituzionalità degli artt. 1, comma 2, 2, 3 e 4 della legge regionale in questione, nella parte motiva sviluppa le proprie censure esclusivamente con riguardo all'art. 2 di tale legge, senza svolgere alcuna argomentazione in relazione alle altre disposizioni, non apparendo peraltro implausibile la motivazione fornita dal rimettente circa l'applicabilità nel giudizio *a quo* della normativa censurata.

Il presente giudizio deve essere pertanto circoscritto all'esame delle questioni concernenti l'art. 2 della legge regionale n. 4 del 1997, quali prospettate con entrambe le ordinanze richiamate.

4. – Le questioni non sono fondate.

5. – La legge regionale della cui legittimità costituzionale si dubita opera in una materia – la tutela della salute – di competenza legislativa concorrente, sia considerando il precedente che l'attuale contenuto del Titolo V della seconda parte della Costituzione, e quindi sicuramente spetta al legislatore statale la determinazione dei principî fondamentali in materia.

Questi principî sono tuttora deducibili dalla specifica ed analitica disposizione contenuta nell'art. 36, comma 1, del d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761 (*Stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali*), secondo la quale «il personale veterinario ha la facoltà di esercitare l'attività libero-professionale, fuori dei servizi e delle strutture dell'unità sanitaria locale, purché tale attività non sia prestata con rapporto di lavoro subordinato, non sia in contrasto con gli interessi ed i fini istituzionali dell'unità sanitaria locale stessa, né incompatibile con gli orari di lavoro, secondo modalità e limiti previsti dalla legge regionale». D'altra parte, questo potere della legge regionale era esplicitamente previsto anche nella disposizione di delega legislativa, di cui il decreto n. 761 del 1979 è attuazione, e cioè nell'art. 47, comma 3, numero 4, della legge 23 dicembre 1978, n. 833 (*Istituzione del servizio sanitario nazionale*).

Come riconosciuto anche dal giudice rimettente, le modificazioni successive al d.P.R. n. 761 del 1979 relativamente allo *status* dei medici veterinari dipendenti dal Servizio sanitario nazionale non sono andate oltre la generica affermazione della compatibilità dell'attività libero-professionale «col rapporto unico di impiego, purché espletato fuori dell'orario di lavoro all'interno delle strutture sanitarie o all'esterno delle stesse» (art. 4, comma 7, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, recante "*Disposizioni in materia di finanza pubblica*") e quindi è da ritenere tuttora vigente per il personale veterinario l'art. 36, comma 1, del d.P.R. n. 761 del 1979.

La legge della Regione Piemonte n. 4 del 1997 dà esplicita attuazione a quanto previsto da tale norma in termini che non appaiono irragionevoli o confliggenti con specifiche disposizioni costituzionali, né eccedenti la discrezionalità attribuita al legislatore regionale, diversamente da quanto asserisce (peraltro apoditticamente) il giudice rimettente.

In particolare, la previsione della legge statale, secondo la quale l'attività professionale del veterinario non debba porsi «in contrasto con gli interessi ed i fini istituzionali dell'unità sanitaria locale», titolare nel proprio territorio di importanti poteri pubblici di assistenza e di vigilanza zooiatrica che potrebbero entrare in varia misura in conflitto con un indiscriminato esercizio di attività professionali, è all'origine delle limitazioni poste dalla legge regionale in questione allo svolgimento dell'attività libero-professionale dei veterinari, nonché di una differenziata disciplina nei diversi settori di attività libero-professionale.

Peraltro, tali limitazioni non determinano alcuna illegittima preclusione allo svolgimento dell'attività lavorativa, con conseguente violazione degli artt. 4 e 35 della Costituzione, dal momento che – come questa Corte ha già più volte affermato proprio in relazione alla disciplina del pubblico impiego nell'ambito dell'organizzazione sanitaria pubblica – «dal riconoscimento dell'importanza costituzionale del lavoro non deriva l'impossibilità di prevedere condizioni e limiti per l'esercizio del relativo diritto, purché essi siano preordinati alla tutela di altri interessi e di altre esigenze sociali parimenti fatti oggetto, come nella fattispecie, di protezione costituzionale» (sentenza n. 330 del 1999; si veda, altresì, sentenza n. 457 del 1993). Con riguardo alla norma in questione, le limitazioni all'attività libero-professionale dei veterinari, oltre a non essere assolute, perché operanti solo nel territorio della USL presso la quale il veterinario svolge il proprio servizio come pubblico dipendente e, inoltre, perché riferite alle sole strutture ambulatoriali private per la cura degli animali d'affezione, appaiono connesse all'esigenza di garantire che non siano compromesse le finalità istituzionali nel settore della assistenza e della vigilanza zooiatrica che la USL svolge nell'ambito del territorio di propria competenza. A tale ente, infatti, sono affidati, tra l'altro, compiti di sanità pubblica veterinaria, comprensivi della sorveglianza epidemiologica degli animali e della profilassi delle malattie infettive e parassitarie, nonché compiti di polizia veterinaria e in generale di sanità animale (art. 14, comma 3, lettera *p*, della legge n. 833 del 1978 e artt. 7-*ter* e 7-*quater* del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, recante "*Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421*").

Non è dunque affatto contraddittorio – come ipotizzato dal giudice rimettente in relazione all'art. 3 Cost. – rispetto all'affermazione della generale libertà dei medici veterinari dipendenti dal Servizio sanitario nazionale di svolgere attività libero-professionale al di fuori delle strutture pubbliche, al di fuori dell'orario di servizio, al di fuori del "plus orario" e al di fuori del lavoro straordinario (art. 1, comma 1, della legge regionale censurata), che il legislatore regionale abbia ritenuto di porre limitazioni allo svolgimento di tale attività a tutela delle esigenze delle finalità istituzionali delle strutture pubbliche, in misura tale da non svuotare del tutto il contenuto del diritto e proprio in ossequio ai principî fondamentali stabiliti dal legislatore statale.

6. – Del pari infondata è la censura mossa con riguardo all'art. 120 della Costituzione.

Il limite territoriale posto dall'art. 2 della legge piemontese con riguardo all'attività sugli animali d'affezione si riferisce unicamente al «territorio di competenza della A.S.R. presso la quale il medico veterinario svolge il proprio servizio di pubblico dipendente».

Il divieto posto dall'art. 120, primo comma, Cost. è stato sempre interpretato come riferito esclusivamente al divieto per la legge regionale di porre limiti alla possibilità per i cittadini di svolgere attività di lavoro nel territorio della Regione (cfr. sentenze n. 207 del 2001, n. 168 del 1987, n. 13 del 1961 e n. 6 del 1956) e non invece di individuare limitazioni all'interno di esso sulla base di specifiche esigenze.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, e degli artt. 3 e 4 della legge della Regione Piemonte 3 gennaio 1997, n. 4 (*Regolamentazione dell'esercizio dell'attività libero professionale dei medici veterinari dipendenti dal*

Servizio sanitario nazionale) sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, in relazione agli artt. 3, 4, 35, 117 e 120 della Costituzione, con l'ordinanza iscritta al n. 359 del 2002 indicata in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2 della predetta legge della Regione Piemonte 3 gennaio 1997, n. 4 sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, in relazione agli artt. 3, 4, 35, 117 e 120 della Costituzione, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2005.

Fernanda CONTRI, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2005.

La Corte dichiara infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 36 della L. reg. Marche n. 26/1996 che subordina l'accesso alle strutture private ad apposita autorizzazione preventiva

NUMERO SCHEDA: 6305

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

SOTTOCLASSIFICAZIONE:

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

DATA: 26/05/2005

RIFERIMENTO NORMATIVO: art. 19 Legge 11 marzo 1988, n. 67

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 26/05/2005

NUM. ATTO: 200

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE

Con sentenza 26 maggio 2005 n. 200 la Corte costituzionale dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 3, della legge della Regione Marche 17 luglio 1996 n. 26 (Riordino del servizio sanitario regionale), sostenendo che nel sistema sanitario nazionale il principio di libera scelta tra strutture pubbliche e private non appare assoluto.

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

La questione di legittimità costituzionale era stata sollevata per violazione dell'art. 117 della Costituzione, poiché la norma impugnata avrebbe reintrodotto l'obbligo di un'autorizzazione per l'accesso alle strutture private accreditate, subordinando il suo rilascio all'insufficienza della struttura pubblica. Secondo il ricorrente la disposizione era in contrasto con i principi fondamentali stabiliti nelle leggi dello Stato in materia di accreditamento e di libera scelta da parte dell'assistito della struttura sanitaria alla quale richiedere l'erogazione delle prestazioni.

Ad avviso del giudice delle leggi nel sistema sanitario nazionale il principio di libera scelta non appare affatto assoluto, dovendo invece essere contemperato con altri interessi, costituzionalmente tutelati, puntualmente indicati da norme di principio della legislazione statale. Infatti già nella prima fase della riforma sanitaria l'accesso alle strutture private convenzionate con il servizio sanitario nazionale era subordinato da varie norme statali - tra cui proprio l'art. 19 della legge 11 marzo 1988, n. 67, al quale rinviava la disposizione regionale impugnata - alla duplice condizione che il servizio pubblico non fosse in grado di soddisfare la

richiesta di prestazioni specialistiche entro quattro giorni dalla presentazione e che fosse rilasciata apposita autorizzazione dalla USL territorialmente competente.

Anche nel successivo regime dell'accreditamento, introdotto dall'art. 8, comma 5, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 (così come integrato dall'art. 6, comma 6, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, il quale appare improntato alla logica della parificazione e della concorrenzialità tra strutture pubbliche e strutture private) la facoltà di libera scelta delle strutture e dei professionisti accreditati è esercitabile dall'assistito soltanto a condizione che "risultino effettivamente in possesso dei requisiti previsti dalla normativa vigente e accettino il sistema della remunerazione a prestazione".

Si allega il testo delle sentenza

SENTENZA N. 200

ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 3, della legge della Regione Marche 17 luglio 1996, n. 26 (Riordino del servizio sanitario regionale), promosso con ordinanza del 17 marzo 2004 dal Tribunale amministrativo regionale per le Marche sul ricorso proposto da Vera Serroni – Laboratorio Analisi s.r.l. contro Azienda USL n. 11 di Fermo ed altra, iscritta al n. 581 del registro ordinanze 2004 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2004.

Visto l'atto di intervento della Regione Marche;

udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2005 il Giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

udito l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto in fatto

1. — Il Tribunale amministrativo regionale per le Marche, con ordinanza del 17 marzo 2004, ha sollevato, in riferimento agli artt. 97 e 117 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 3, della legge della Regione Marche 17 luglio 1996, n. 26.

2. — L'ordinanza premette che la ricorrente, a seguito dell'entrata in vigore del regime dell'accreditamento delle strutture sanitarie (art. 8, comma 4, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), ha ottenuto la qualifica di "laboratorio accreditato". Inoltre, osserva che questo regime prevede dei tetti di spesa per l'erogazione delle prestazioni assistenziali e la Regione Marche, con deliberazioni della Giunta regionale 16 dicembre 1996, n. 3825, e 10 marzo 1997, n. 625, ha provveduto ad armonizzare i criteri di rimborso delle prestazioni. L'Azienda unità sanitaria locale (infra, USL) n. 11 di Fermo, con deliberazioni del Commissario straordinario del 30 maggio 1997, n. 65 e del Direttore generale del 10 marzo 1997, n. 875, ha fissato il budget spettante alla società ricorrente relativo all'anno 1996. Il direttore generale dell'USL n. 11, con provvedimento del 6 febbraio 1998, n. 2121, ha disposto che, per l'accesso al convenzionamento esterno, occorre fare riferimento «alle modalità già disciplinate» dalla norma regionale impugnata e che, pertanto, «dal 10 gennaio 1998, saranno riconosciute ed ammesse a rimborso solo quelle impegnative debitamente autorizzate dagli uffici competenti» di questa USL.

2.1. — Secondo il TAR, il provvedimento impugnato costituirebbe "pedissequa applicazione" della norma regionale censurata e, in base alla disciplina vigente alla data della sua adozione, le convenzioni tra Servizio sanitario nazionale (SSN) e strutture private erano state sostituite dal cd. accreditamento, che avrebbe realizzato una situazione di parità tra strutture pubbliche e private, con

conseguente facoltà dell'assistito di scegliere la struttura alla quale rivolgersi, indipendentemente dagli accordi aventi ad oggetto la quantità presunta e la tipologia delle prestazioni erogabili (art. 2, comma 8, della legge 28 dicembre 1995, n. 549).

La legge della Regione Marche n. 26 del 1996, ad avviso del rimettente, si era inserita in questo quadro normativo, stabilendo, con la norma censurata, che «fino alla definizione degli accordi di cui all'art. 5, comma 4», e cioè degli accordi concernenti la negoziazione dei servizi e delle prestazioni con i soggetti indicati in quest'ultima disposizione, sulla base di tariffe e corrispettivi definiti dalla Giunta regionale, nonché sulla base del piano annuale preventivo, «restano valide le modalità di accesso alle prestazioni così come disciplinate dall'art. 19 della legge 11 marzo 1988, n. 67».

La norma regionale impugnata, secondo il giudice a quo, violerebbe l'art. 117 della Costituzione, in quanto, in contrasto con i principi fondamentali stabiliti nelle leggi dello Stato, avrebbe reintrodotto, sia pure in via provvisoria, l'obbligo di un'autorizzazione per l'accesso alle strutture private, subordinandolo all'insufficienza della struttura pubblica, mentre la legge statale avrebbe attribuito all'assistito la facoltà di libera scelta, non subordinandola all'accettazione del budget imposto dalla USL alla singola struttura.

Inoltre, la norma regionale, stabilendo che, una volta intervenuto l'accordo, sarebbe venuto meno il limite alla libertà di scelta, permetteva alla amministrazione di imporre alle strutture private le condizioni contrattuali ritenute opportune, attribuendole in tal modo l'arbitrario potere di sospendere di fatto l'accreditamento, in contrasto con il canone di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 della Costituzione).

2.2. — Il TAR ritiene la questione rilevante, nonostante siano sopravvenute le norme indicate nell'ordinanza di questa Corte (n. 355 del 2001), che aveva disposto la restituzione degli atti in riferimento all'identica questione ora riproposta dallo stesso giudice.

Ad avviso del rimettente, la sopravvenuta legge della Regione Marche 16 marzo 2000, n. 20, che ha disciplinato organicamente la materia, rimettendosi in larga misura alle leggi dello Stato per la disciplina concernente gli accordi o procedure negoziali per la definizione delle prestazioni, non avrebbe infatti modificato la disposizione impugnata e, quindi, in base ad essa, il Direttore generale della USL n. 11 poteva adottare il provvedimento impugnato, non essendo ipotizzabile che la legge ne abbia determinato la «caducazione con efficacia retroattiva», sicché la questione sarebbe ancora rilevante.

3. — Nel giudizio si è costituita la Regione Marche -parte nel giudizio principale-, in persona del Presidente pro tempore della Giunta regionale, chiedendo che la Corte dichiari la questione infondata.

La resistente premette che la tutela della salute costituisce materia attribuita alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, ex art. 117 della Costituzione, già prima della riforma realizzata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e sostiene altresì che la norma impugnata non contrasterebbe con i principi fondamentali recati dalle leggi statali.

Secondo la Regione Marche, dalla legislazione statale si ricaverebbe che la materia è governata da due principi fondamentali: l'accreditamento e la libera scelta delle strutture accreditate, con la conseguenza che la scelta dell'utente può cadere soltanto su di una struttura accreditata e convenzionata. Peraltro, il principio di libera scelta non avrebbe l'estensione ritenuta dal TAR, in quanto il d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229, ha abrogato l'art. 8, comma 5, del d.lgs. n. 502 del 1992, introducendo l'art. 8-bis, che ha confermato detto principio «nell'ambito dei soggetti accreditati con cui siano stati definiti appositi accordi contrattuali» (comma 2), che abbiano stipulato gli accordi contrattuali di cui all'art. 8-quinquies (comma 3).

A suo avviso, la norma sarebbe conforme anche ai principi vigenti anteriormente alle innovazioni introdotte dal d.lgs. n. 229 del 1999, poiché nel sistema definito dall'art. 8, commi 5 e 6, del d.lgs. n. 502 del 1992 le Regioni e le USL dovevano adottare i provvedimenti necessari per l'instaurazione dei nuovi rapporti, «fondati sul criterio dell'accreditamento delle istituzioni, sulla modalità di pagamento a prestazione, sull'adozione del sistema di verifica e previsione della qualità delle attività svolte per prestazione erogata». Inoltre, il diritto di scelta, secondo un principio enunciato da questa Corte, dovrebbe comunque essere bilanciato con l'esigenza di realizzare l'equilibrio nella gestione delle risorse finanziarie pubbliche.

La norma censurata, conclude infine la Regione, neppure violerebbe l'art. 97 della Costituzione, in quanto l'interesse al contenimento delle spese sanitarie giustifica il potere dell'amministrazione di sospendere l'accesso alle strutture che non accettino i limiti di compatibilità economica stabiliti dall'amministrazione, occorrendo peraltro considerare che la norma disciplina l'accesso alle strutture accreditate in via transitoria e nelle more della definizione degli accordi contrattuali. In altri termini, si tratta di una disciplina di carattere transitorio, coerente con i principi di programmazione e controllo economico-finanziario che le Regioni sono tenute ad attuare, che non comprime il diritto alla salute del cittadino.

3.1. — La Regione Marche, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, ha ribadito le argomentazioni svolte nell'atto di costituzione, sottolineando, in particolare, che, secondo le norme statali, l'assistito può esercitare la facoltà di libera scelta esclusivamente con riferimento alle strutture accreditate con le quali sono stati stipulati gli accordi contrattuali previsti dal d.lgs. n. 229 del 1999.

Inoltre, a suo avviso, di pregnante rilievo, soprattutto al fine di escludere il contrasto con l'art. 97 della Costituzione, sarebbe la circostanza, sopra già indicata, che la disciplina stabilita dalla norma censurata è applicabile soltanto nelle more della stipulazione degli accordi contrattuali con le strutture sanitarie.

4. — All'udienza pubblica la Regione Marche ha insistito per la dichiarazione di infondatezza della questione.

Considerato in diritto

1. — Il TAR per le Marche dubita della legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 3, della legge della Regione Marche 17 luglio 1996, n. 26 (Riordino del servizio sanitario regionale), il quale dispone che, fino alla definizione degli accordi di cui all'art. 5, comma 4, di detta legge, restano valide le modalità di accesso alle prestazioni così come disciplinate dall'art. 19 della legge 11 marzo 1988, n. 67, e cioè che, in via provvisoria, resta fermo l'obbligo della preventiva autorizzazione per l'accesso alle strutture sanitarie non pubbliche, entro i limiti ed i termini stabiliti da quest'ultima norma.

Secondo il giudice a quo, la norma impugnata violerebbe anzitutto l'art. 117 della Costituzione, dato che, in contrasto con i principi fondamentali stabiliti nelle leggi dello Stato in materia di accreditamento e di libera scelta da parte dell'assistito della struttura sanitaria alla quale richiedere l'erogazione delle prestazioni, avrebbe reintrodotto l'obbligo di un'autorizzazione per l'accesso alle strutture private accreditate, subordinando il suo rilascio all'insufficienza della struttura pubblica.

Inoltre, a suo avviso, la norma regionale, stabilendo che, una volta intervenuto l'accordo previsto dall'art. 5, comma 4, della stessa legge, viene meno il limite alla libertà di scelta dell'assistito, permetterebbe alla pubblica amministrazione di imporre a dette strutture le condizioni contrattuali ritenute opportune, attribuendole in tal modo l'arbitrario potere di sospendere, di fatto, l'accreditamento, in contrasto con il canone di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione.

2. — La questione non è fondata.

La censura in esame si incentra essenzialmente sulla violazione dell'art. 117 della Costituzione, in quanto la disposizione regionale impugnata non avrebbe attribuito all'assistito, in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale, la facoltà di "libera scelta" della struttura sanitaria, subordinandola invece, nell'attesa di appositi accordi, al rilascio di un'autorizzazione per l'accesso alle strutture private accreditate, che abbiano accettato il budget imposto dalla USL territorialmente competente.

Questa questione va esaminata tenendo conto dell'evoluzione della disciplina concernente il sistema di erogazione e retribuzione delle prestazioni specialistiche. Ed è proprio alla stregua di questa evoluzione che, nel sistema sanitario nazionale, il principio di libera scelta non appare affatto assoluto, dovendo invece essere contemperato con altri interessi, costituzionalmente tutelati, puntualmente indicati da norme di principio della legislazione statale. Ed invero, già nella prima fase della riforma sanitaria l'accesso alle strutture private convenzionate con il servizio sanitario nazionale era subordinato da varie norme statali -tra cui proprio l'art. 19 della legge 11 marzo 1988, n. 67, al quale rinvia la disposizione regionale impugnata- alla duplice condizione che il servizio pubblico non fosse in grado di soddisfare la richiesta di prestazioni specialistiche entro quattro giorni dalla presentazione e che fosse rilasciata apposita autorizzazione dalla USL territorialmente competente.

Anche nel successivo regime dell'accreditamento, introdotto dall'art. 8, comma 5, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, così come integrato dall'art. 6, comma 6, della legge 23 dicembre 1994, n. 724, il quale appare improntato alla logica della parificazione e della concorrenzialità tra strutture pubbliche e strutture private, la facoltà di libera scelta delle strutture e dei professionisti accreditati è esercitabile dall'assistito soltanto a condizione che "risultino effettivamente in possesso dei requisiti previsti dalla normativa vigente e accettino il sistema della remunerazione a prestazione".

Ulteriori limiti a tale facoltà si hanno con l'art. 2 della legge 28 dicembre 1995, n. 549, il quale al comma 8 stabilisce, nella specificazione dell'art. 1, comma 32, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, che le USL competenti, sulla base di piani preventivi regionali che fissano anche il tetto massimo di spesa sostenibile, contrattano con le strutture pubbliche e private la quantità presunta e la tipologia delle prestazioni erogabili, anche al fine degli oneri organizzativi e finanziari da sopportare. Successivamente questo indirizzo legislativo ha trovato altra conferma nell'art. 32, comma 8, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, che prevede che sia una delibera regionale a ripartire in via preventiva e contestuale tra i soggetti accreditati il volume di prestazioni erogabili in base alla programmazione.

Appare quindi evidente come l'evoluzione della legislazione sanitaria fino a circa la metà degli anni Novanta -per non dire di quella successiva che peraltro non rileva nella questione di costituzionalità in esame- abbia messo in luce che, subito dopo l'enunciazione del principio della parificazione e concorrenzialità tra strutture pubbliche e strutture private, con la conseguente facoltà di libera scelta da parte dell'assistito, si sia progressivamente imposto nella legislazione sanitaria il principio della programmazione, allo scopo di realizzare un contenimento della spesa pubblica ed una razionalizzazione del sistema sanitario. In questo modo si è temperato il predetto regime concorrenziale attraverso i poteri di programmazione propri delle Regioni e la stipula di appositi "accordi contrattuali" tra le USL competenti e le strutture interessate per la definizione di obiettivi, volume massimo e corrispettivo delle prestazioni erogabili (cfr. art. 8-quinquies del d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229).

Le citate disposizioni si configurano dunque, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, essenzialmente come norme di principio della legislazione statale dirette a garantire ad ogni persona il diritto alla salute come «un diritto costituzionale condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti», tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento (sentenze nn. 304 del 1994, 247 del 1992). In particolare, dall'indicato orientamento giurisprudenziale si ricava che anche nel sistema dell'accreditamento permangono i poteri di controllo, indirizzo e verifica delle Regioni e delle USL, tanto che «la libertà di scegliere, da parte dell'assistito, chi chiamare a fornire le prestazioni sanitarie non comporta affatto una libertà sull'an e sull'esigenza delle prestazioni», in quanto resta confermato il principio fondamentale che l'erogazione delle prestazioni soggette a scelte dell'assistito è subordinata a formale prescrizione a cura del servizio sanitario nazionale (sentenza n. 416 del 1995).

Tutto ciò conferma dunque che nella legislazione statale si rinvengono le indicate disposizioni di principio, alla cui stregua le Regioni, nella vigenza sia del "vecchio" testo dell'art. 117 della Costituzione sia del nuovo, debbono indirizzare la propria competenza legislativa in materia. Sotto questo profilo, quindi, non sussiste la violazione dell'indicato parametro costituzionale, poiché la norma censurata si conforma a quei principi. Oltre tutto la disposizione in esame ha carattere transitorio e proprio nella stessa legge regionale impugnata si prevedono forme di contrattazione -che sono alla base di diversi piani annuali preventivi - che intercorrono tra Giunta regionale e USL, da un lato, ed i vari soggetti accreditati, pubblici e privati, erogatori delle prestazioni, dall'altro. La natura

negoziale di questi accordi previsti dalla norma censurata esclude, inoltre, il preteso carattere di arbitrarietà delle scelte poste in essere in questo settore dalle amministrazioni competenti, cosicché appare insussistente anche la censura formulata in riferimento ai canoni di buon andamento e imparzialità prescritti dall'art. 97 della Costituzione.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, comma 3, della legge della Regione Marche 17 luglio 1996 n. 26 (Riordino del servizio sanitario regionale), sollevata, in riferimento agli artt. 97 e 117 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per le Marche con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2005.

Fernanda CONTRI, Presidente

Piero Alberto CAPOTOSTI, Redattore

Depositata in Cancelleria il 26 maggio 2005.

.

GOVERNO DEL TERRITORIO

La Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 125, della legge 24 dicembre 2003, n. 350

NUMERO SCHEDA: 6014

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: art. 4, comma 125, legge 24 dicembre 2003, n. 350

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 11/02/2005

NUM. ATTO: 70

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

Con la sentenza 11 febbraio 2005 n. 70 la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 125, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004", sollevata dalla Regione Marche, in all'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione. Secondo la regione ricorrente la norma impugnata nel prevedere l'esclusione dalla sanatoria edilizia non solo delle opere realizzate nei porti e nelle aree appartenenti al demanio marittimo, ma anche di quelle realizzate sul demanio lacuale e fluviale, nonchè sui terreni gravati da diritti di uso civico, avrebbe introdotto una disciplina di dettaglio per individuare le zone escluse dalla sanatoria. In tal modo avrebbe determinato una lesione della sfera di competenza legislativa regionale di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione, se ed in quanto la disciplina sia riferibile alla materia edilizia, "*e comunque della competenza legislativa concorrente di cui all'art. 117, terzo comma , della Costituzione*", nel caso in cui si accogliesse l'interpretazione che riconduce l'edilizia alla materia "*governo del territorio".* Secondo il Governo, invece, il demanio idrico apparterrebbe tuttora allo Stato e gli usi civici avrebbero "*valenza prevalentemente ambientalista*": la disposizione impugnata, pertanto, atterrebbe a

materie riconducibili alla potesta' legislativa esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, della Costituzione, lettera g) " organizzazione amministrativa" e lettera s) "tutela dell'ambiente" . Il giudice delle leggi, nel dichiarare la questione non è fondata, ha precisato che la Corte si è già pronunciata con la sentenza n. 19/2004 sui ricorsi di alcune avverso le disposizioni contenute nell'art. 32 del decreto-legge n. 269/2003 chiarendo che:

- la disciplina del condono edilizio deve ritenersi riconducibile alla materia "*governo del territorio*" di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione;

- dal momento che solo al legislatore statale spetta il potere di incidere sulla sanzionabilità penale, a quest'ultimo va riconosciuta la discrezionalità in materia di estinzione del reato o della pena, o di non procedibilità . Pertanto solo alla legge statale spetta l'individuazione della portata massima del condono edilizio straordinario di cui all'art. 32 del decreto-legge n. 269/2003, attraverso la definizione sia delle opere abusive non suscettibili di sanatoria, sia del limite temporale di realizzazione delle opere condonabili, sia delle volumetrie massime sanabili.

Sulla base di tali premesse, la Consulta aveva quindi dichiarato l'illegittimita' costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, di alcuni commi del richiamato art. 32 e, in particolare, del comma 25 e del comma 26. La dichiarazione di illegittimita' costituzionale non ha invece toccato il comma 27, contenente la previsione delle tipologie di opere insuscettibili di sanatoria, e cio' coerentemente con l'assunto secondo il quale alle regioni non puo' essere riconosciuto alcun potere di rimuovere i limiti massimi di ampiezza del condono individuati dal legislatore statale.

La disposizione oggetto del presente giudizio – conclude la Corte - e' conforme alla *ratio* e alla funzione del predetto comma 27 nel testo gia' scrutinato dalla Corte, limitandosi ad estendere - all'interno della novellata lettera g) di tale comma - l'esclusione dal condono a tutte le opere "*realizzate nei porti e nelle aree appartenenti al demanio marittimo, lacuale e fluviale, nonche' nei terreni gravati da diritti di uso civico*".

Si allega di seguito il testo della sentenza

Si segnala un breve commento alla sentenza, a cura di Tania Groppi, sulla rivista "D & G- diritto e giustizia, n. 18 del 7 maggio

SENTENZA N. 70
ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 125, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004*), promosso con ricorso della Regione Marche, notificato il 24 febbraio 2004, depositato in cancelleria il 3 marzo 2004 ed iscritto al n. 31 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 14 dicembre 2004 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche e l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – La Regione Marche, con ricorso notificato il 24 febbraio 2004 e depositato il 3 marzo 2004, impugnando numerose disposizioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004*), ne ha censurato, tra l'altro, l'art. 4, comma 125, in relazione all'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione.

La ricorrente premette che la norma impugnata ha modificato l'art. 32, comma 27, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (*Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*), sostituendo la disposizione contenuta nella lettera *g*). La nuova norma prevede l'esclusione dalla sanatoria edilizia, introdotta dall'art. 32 del citato decreto-legge, 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. In tal modo, lamenta la Regione ricorrente, la disposizione impugnata avrebbe introdotto una disciplina di dettaglio per individuare le zone escluse dalla sanatoria, così determinando una lesione della sfera di competenza legislativa regionale di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione, se ed in quanto la disciplina sia riferibile alla materia edilizia, "e comunque della competenza legislativa concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione", nel caso in cui si accogliesse l'interpretazione che riconduce l'edilizia alla materia "governo del territorio".

2. – Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'infondatezza della censura prospettata dalla Regione. Sostiene infatti l'Avvocatura che il demanio idrico apparterrebbe tuttora allo Stato e che gli usi civici avrebbero "valenza prevalentemente ambientalista", così che la disposizione impugnata atterrebbe a materie riconducibili alla potestà legislativa esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, della Costituzione, e precisamente nella lettera *g*) – "organizzazione amministrativa" – e nella lettera *s*) – "tutela dell'ambiente".

3. – In prossimità della data fissata per l'udienza pubblica l'Avvocatura dello Stato ha depositato una memoria nella quale ribadisce, in linea generale, le argomentazioni svolte nell'atto di costituzione. In particolare, la difesa erariale osserva che la disposizione censurata fa parte della disciplina del condono edilizio, circoscrivendone ulteriormente l'ambito rispetto all'originario testo dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003; ciò, tuttavia, non si porrebbe in alcun modo in contrasto con la potestà legislativa regionale, dal momento che – sulla base di quanto affermato dalla sentenza di questa Corte n. 196 del 2004 – la "chiave di accesso" al condono sarebbe da considerare "nelle mani dello Stato posto che solo il legislatore statale può incidere sulla sanzionabilità penale". La Regione dunque non potrebbe ampliare l'ambito del condono edilizio, la cui estensione massima sarebbe rimessa esclusivamente alla legislazione dello Stato.

Inoltre, aggiunge l'Avvocatura precisando la tesi già sostenuta nell'atto di costituzione, la disposizione impugnata, in quanto esclude il condono delle costruzioni realizzate sul demanio idrico (lacuale e fluviale) e sul demanio marittimo (per la parte di esso non considerata nel testo previgente della lettera *g* in questione), inciderebbe su beni tuttora appartenenti allo Stato e sui quali graverebbe il vincolo paesaggistico introdotto con il decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (*Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale*), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, ciò che giustificherebbe l'intervento statale sulla base dell'art. 117 secondo comma, lettere *g*) e *s*), della Costituzione. Quanto ai terreni gravati da diritti di uso civico, la difesa erariale ribadisce che agli usi civici sarebbe stata ormai riconosciuta una valenza prevalentemente ambientalista, di talché le competenze amministrative delle Regioni al riguardo (tra le quali non vi sarebbe certamente quella di sanare o denegare la sanabilità degli edifici o degli ampliamenti di edifici abusivamente realizzati) dovrebbero comunque ritenersi subordinate alla salvaguardia dei "valori" la cui tutela è affidata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

Considerato in diritto

1. – La Regione Marche, impugnando numerose disposizioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004*), ne ha censurato, tra l'altro, l'art. 4, comma 125, in relazione all'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione.

In particolare, la ricorrente lamenta che tale disposizione – escludendo dal condono edilizio di cui all'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (*Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*), non solo le opere realizzate sul demanio marittimo, ma anche quelle realizzate sul demanio lacuale e fluviale, nonché sui terreni gravati da diritti di uso civico – individuerebbe le zone escluse dalla sanatoria introducendo una disciplina di dettaglio. Ciò, nella prospettazione della ricorrente, violerebbe la competenza legislativa regionale di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione, se ed in quanto la disciplina in questione fosse riferibile alla materia "edilizia"; nel caso in cui si accogliesse l'interpretazione che riconduce l'edilizia alla materia "governo del territorio", risulterebbero invece violati i limiti posti alla competenza legislativa statale di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Per ragioni di omogeneità di materia, la questione di costituzionalità indicata deve essere trattata separatamente dalle altre, sollevate con il medesimo ricorso, oggetto di distinte decisioni.

2. – La questione non è fondata.

3. – Nelle more del presente giudizio, infatti, questa Corte si è pronunciata con la sentenza n. 196 del 2004 sui ricorsi di alcune Regioni (tra le quali anche l'odierna ricorrente) avverso le disposizioni contenute nell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003. Tale decisione ha 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*). In quest'ottica, nella citata sentenza si è ritenuto che solo alla legge statale spetti l'individuazione della portata massima del condono edilizio straordinario di cui all'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, attraverso la definizione sia delle opere abusive non suscettibili di sanatoria, sia del limite temporale di realizzazione delle opere condonabili, sia delle volumetrie massime sanabili. Sulla base di tali premesse, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, di alcuni commi del richiamato art. 32 e in particolare, per quanto rileva in questa sede, del comma 25 e del comma 26. La dichiarazione di illegittimità costituzionale non ha invece toccato il comma 27, contenente la previsione delle tipologie di opere insuscettibili di sanatoria, e ciò coerentemente con l'assunto secondo il quale alle Regioni non può essere riconosciuto alcun potere di rimuovere i limiti massimi di ampiezza del condono individuati dal legislatore statale.

La disposizione censurata nel presente giudizio è conforme alla *ratio* e alla funzione del predetto comma 27 nel testo già scrutinato da questa Corte, limitandosi ad estendere – all'interno della novellata lettera *g*) di tale comma – l'esclusione dal condono a tutte le opere "realizzate nei porti e nelle aree appartenenti al demanio marittimo, lacuale e fluviale, nonché nei terreni gravati da diritti di uso civico". Non vi è dunque alcuna ragione che possa indurre ad un mutamento di quanto già affermato nella sentenza n. 196 del 2004.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale sollevate con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 125, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004*), sollevata dalla Regione Marche, in relazione all'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2005.

Fernanda CONTRI, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore Depositata in Cancelleria l'11 febbraio 2005

Dichiarata inammissibile la questione di legittimita'costituzionale dell'art. 2, comma 70, della legge 24 dicembre 2003,n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale epluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), sollevata dallaRegione Emilia-Romagna

NUMERO SCHEDA: 6018

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

SOTTOCLASSIFICAZIONE:

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: legge 24 dicembre 2003, n. 350

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 11/02/2005

NUM. ATTO: 71

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

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

L'articolo suddetto ha abrogato i commi 6, 9, 11 e 24 dell'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (*Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblic*i), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblic*i), che prevedevano il reperimento e la destinazione vincolata di risorse per effettuare interventi di riqualificazione dei nuclei urbani caratterizzati da abusivismo edilizio.

Secondo la ricorrente la disposizione impugnata avrebbe eliminato le risorse finanziarie, cancellando qualsiasi possibilita' di attuazione degli interventi di riqualificazione resi necessari dal condono edilizio. Pertanto la norma avrebbe da un lato rafforzato "*l'irragionevolezza e la scarsa attendibilita' del meccanismo*" delineato dall'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003 "*per realizzare finalita' di reale e credibile intento di riqualificazione del territorio"* e, dall'altro, avrebbe determinato una lesione delle attribuzioni regionali.

La ricorrente ha evidenziato che sebbene la sentenza della Corte costituzionale n. 196/ 2004 - nel decidere le questioni di legittimita' sollevate da alcune regioni in relazione al condono edilizio, ha affermato che l'abrogazione dei commi 6, 9, 11 e 24 dell'art. 32 del decreto- legge n. 269/ 2003 ad opera della legge n. 350/2003- ha determinato la cessazione della materia del contendere, tale conclusione non puo' valere

con riferimento all'art. 2, comma 70, della legge n. 350/ 2003 che ha abolito i finanziamenti originariamente previsti dall'art. 32 per il ripristino urbanistico ed ambientale reso necessario dalla legalizzazione delle opere abusive. I costi che la regione dovrebbe sostenere sarebbero rilevantissimi e non potrebbero essere coperti soltanto con risorse regionali e senza la previsione di una partecipazione statale ai programmi di riqualificazione.

Secondo la regione ricorrente la disposizione impugnata sarebbe illegittima in quanto, sopprimendo i finanziamenti per le funzioni di ripristino, creerebbe un vuoto normativo privando le regioni dei mezzi finanziari necessari a far fronte alle incombenze derivanti dal condono delle opere abusive.

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili le questioni per sopravvenuta carenza di interesse poiché è già intervenuta la sentenza n. 196/2004 sui ricorsi avverso le disposizioni contenute nell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, chiarendo che la disciplina del condono edilizio deve ritenersi ascrivibile alla materia «*governo del territorio*» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. e che, conseguentemente, per la parte non inerente ai profili penalistici (ivi compresa la collaborazione al procedimento delle amministrazioni comunali), "*solo alcuni limitati contenuti di principio di questa legislazione possono ritenersi sottratti alla disponibilita' dei legislatori regionali, cui spetta il potere concorrente di cui al nuovo art. 117 Cost. (ad esempio, certamente la previsione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria di cui al comma 1 dell'art. 32, il limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, la determinazione delle volumetrie massime condonabili*)".

Ne consegue che "*per tutti i restanti profili e' invece necessario riconoscere al legislatore regionale un ruolo rilevante - piu' ampio che nel periodo precedente - di articolazione e specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale in tema di condono sul versante amministrativo*».

E' dunque evidente che, a seguito della citata sentenza n. 196 del 2004, la disciplina contenuta nell'art. 32 del decreto-legge n. 269/ 2003 ha subito una radicale modificazione, soprattutto attraverso il riconoscimento alle Regioni del potere di modulare l'ampiezza del condono edilizio in relazione alla quantita' e alla tipologia degli abusi sanabili, ferma restando la spettanza al legislatore statale della potesta' di individuare la portata massima del condono edilizio straordinario, attraverso la definizione sia delle opere abusive non suscettibili di sanatoria, sia del limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, sia delle volumetrie massime sanabili.

La ricorrente – prosegue la sentenza- non potrebbe piu', allo stato attuale, lamentare la mancata assegnazione, da parte dello Stato, delle risorse necessarie alla riqualificazione urbanistica, dal momento che rientra espressamente nel potere delle regioni determinare - entro limiti fissati dalla legge statale - tipologie ed entita' degli abusi condonabili.

Tale potere, congiuntamente alla possibilita', prevista dall'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, per la legge regionale di incrementare sia la misura dell'oblazione, fino al 10% (art. 32, comma 33), sia la

misura degli oneri di concessione, fino al 100% (art. 32, comma 34), al fine di fronteggiare i maggiori costi che le amministrazioni comunali devono affrontare per la realizzazione delle opere di urbanizzazione, e, in generale, per gli interventi di riqualificazione delle aree interessate dagli abusi edilizi (si veda, ancora, sentenza n. 196 del 2004), consente alla regione di valutare le conseguenze del condono sulle finanze regionali e locali e determinare, anche in ragione delle risorse necessarie agli eventuali interventi di riqualificazione, l'ampiezza della sanatoria.

Inoltre tale potere, peraltro, e' gia' stato esercitato dalla Regione Emilia-Romagna con la legge regionale 21 ottobre 2004, n. 23 (*Vigilanza e controllo dell'attivita' edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'art. 32 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n. 326),* la quale, in particolare agli artt. 32 e seguenti, ha individuato gli interventi edilizi suscettibili di sanatoria ed ha incrementato nella misura massima consentita sia l'entita' dell'oblazione da corrispondere per la definizione degli illeciti edilizi (art. 31), sia l'ammontare del contributo di concessione (art. 28).

La Corte ha quindi dichiarato inammissibile la questione di legittimita' costituzionale dell'art. 2, comma 70, della legge 24 dicembre 2003, n. 350.

Si allega di seguito il testo della sentenza

SENTENZA N. 71
ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 70, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004*), promosso con ricorso della Regione Emilia-Romagna, notificato il 24 febbraio 2004, depositato in cancelleria il 4 marzo 2004 ed iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 14 dicembre 2004 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi l'avvocato Maria Chiara Lista per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Giacomo Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – La Regione Emilia-Romagna, con ricorso notificato il 24 febbraio 2004 e depositato il 4 marzo 2004, impugnando numerose disposizioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004*), ha censurato, tra l'altro, l'art. 2, comma 70, in relazione agli articoli 3, 117 e 119 della Costituzione, nonché al principio di ragionevolezza.

Premette la ricorrente che la disposizione censurata ha abrogato i commi 6, 9, 11 e 24 dell'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (*Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici*), che prevedevano il reperimento e la destinazione vincolata di risorse per effettuare interventi di riqualificazione dei nuclei urbani caratterizzati da abusivismo edilizio. In particolare, il comma 6 dell'art. 32 destinava 10 milioni di euro per l'anno 2004 e 20 milioni di euro per ciascuno dei successivi anni 2005 e 2006 alla partecipazione "ad interventi e politiche di riqualificazione dei nuclei

interessati da fenomeni di abusivismo, attivati dalle Regioni attraverso l'incremento dell'oblazione, secondo quanto disposto dal comma 33". Il comma 9 dell'art. 32 prevedeva risorse finanziarie da destinare alla "attivazione di un programma nazionale di interventi di riqualificazione delle aree per degrado economico-sociale", e i commi 11 e 24 prevedevano risorse "rispettivamente per interventi di recupero e riqualificazione paesaggistica, nonché per la valorizzazione e il miglioramento delle aree demaniali". La ricorrente dà conto di aver presentato ricorso avverso l'art. 32 del decreto-legge, nonché avverso la legge di conversione.

Ad avviso della Regione Emilia-Romagna, l'art. 2, comma 70, della legge n. 350 del 2003, abrogando le suddette disposizioni, avrebbe eliminato tali risorse finanziarie, in tal modo cancellando qualsiasi possibilità concreta di attuazione degli interventi di riqualificazione resi necessari dal condono edilizio. La norma avrebbe così da un lato rafforzato "l'irragionevolezza e la scarsa attendibilità del meccanismo" delineato dall'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003 "per realizzare finalità di reale e credibile intento di riqualificazione del territorio" e, dall'altro, avrebbe determinato una lesione delle attribuzioni regionali. Infatti – argomenta la ricorrente – l'istituzione di un "finanziamento a destinazione vincolata, volto a coprire interventi di competenza regionale" sarebbe illegittimo perché lederebbe l'autonomia finanziaria delle Regioni. Tuttavia, anche l'abolizione del finanziamento "non può sottrarsi alle stesse censure: la decisione unilaterale dello Stato di estinguere una linea di finanziamento diretta a sostenere compiti rientranti nelle funzioni delle Regioni e degli enti locali" non solo contrasterebbe con l'obiettivo che la Costituzione attribuisce al legislatore statale di tutelare l'ambiente e l'ecosistema (da intendere non come materia in senso tecnico, bensì come valore costituzionalmente protetto), ma, al tempo stesso, lascerebbe "Regioni ed enti locali privi delle risorse necessarie per un corretto recupero delle opere abusive condonate", determinando una grave lesione della loro autonomia finanziaria.

2. – Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato non fondato. A sostegno di tale richiesta la difesa erariale rileva che l'abrogazione operata dalla norma censurata sarebbe intervenuta a distanza di poco più di un mese dalla legge n. 326 del 2003, con cui era stato convertito il decreto-legge n. 269 del 2003, con la conseguenza che i commi 6, 9, 11 e 24 dell'art. 32 sarebbero rimasti "non applicati".

3. – In prossimità dell'udienza pubblica la Regione Emilia-Romagna ha depositato una memoria nella quale – dopo aver dato conto che questa Corte, con la sentenza n. 196 del 2004, nel decidere le questioni di legittimità costituzionale sollevate da alcune Regioni in relazione al condono edilizio, ha affermato che l'abrogazione dei commi 6, 9, 11 e 24 dell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003 ad opera della legge n. 350 del 2003 ha determinato la cessazione della materia del contendere – afferma che tale conclusione non può valere con riferimento all'art. 2, comma 70, della legge n. 350 del 2003 che ha abolito i finanziamenti originariamente previsti dall'art. 32 per il ripristino urbanistico ed ambientale reso necessario dalla legalizzazione delle opere abusive. I costi che la Regione dovrebbe sostenere sarebbero rilevantissimi e non potrebbero essere coperti soltanto con risorse regionali e senza la previsione di una partecipazione statale ai programmi di riqualificazione. In definitiva, la disposizione impugnata sarebbe illegittima in quanto, sopprimendo i finanziamenti per le funzioni di ripristino, creerebbe un vuoto normativo privando le Regioni dei mezzi finanziari necessari a far fronte alle incombenze derivanti dal condono delle opere abusive.

4. – Anche l'Avvocatura dello Stato, nell'imminenza dell'udienza, ha depositato una memoria nella quale sostiene che il motivo di ricorso proposto dalla Regione Emilia-Romagna sarebbe "superato" dalla sentenza n. 196 del 2004, nonché dalla intervenuta emanazione della legge regionale 21 ottobre 2004, n. 23 (Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'art. 32 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n. 326), che avrebbe limitato le tipologie di abuso suscettibili di sanatoria.

Considerato in diritto

1. – La Regione Emilia-Romagna, impugnando numerose disposizioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), ha censurato, tra l'altro, l'art. 2, comma 70, in relazione agli articoli 3, 117 e 119 della Costituzione, nonché al principio di ragionevolezza.

In particolare, la ricorrente lamenta che la disposizione censurata, disponendo l'abrogazione dei commi 6, 9, 11 e 24 dell'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, recante disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), determinerebbe il venir meno delle risorse da destinare alle Regioni per interventi di riqualificazione dei nuclei interessati da fenomeni di abusivismo e per la attivazione di un programma nazionale di interventi di riqualificazione delle aree degradate, in tal modo ponendosi in contrasto: con l'art. 117 Cost., in quanto costituirebbe un vulnus all'obiettivo che la Costituzione assegna al legislatore statale in ordine alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, configurabile non come materia in senso tecnico ma teleologicamente come valore costituzionalmente protetto; con l'art. 119 Cost., in quanto lederebbe le attribuzioni regionali e l'autonomia finanziaria delle Regioni stesse che resterebbero prive delle risorse necessarie per un corretto recupero delle opere abusive condonate; con l'art. 3 Cost. e con il principio di ragionevolezza, dal momento che, eliminando dal sistema di reimpiego di parte dei fondi provenienti dal condono la possibilità di attuazione di interventi di riqualificazione, rafforzerebbe l'irragionevolezza del meccanismo del condono edilizio previsto dall'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003 rispetto alla finalità di riqualificazione del territorio.

Per ragioni di omogeneità di materia, le questioni di costituzionalità indicate devono essere trattate separatamente dalle altre, sollevate con il medesimo ricorso, oggetto di distinte decisioni.

2. – Le questioni devono essere dichiarate inammissibili per sopravvenuta carenza di interesse.

La stessa Regione Emilia-Romagna riconosce – senza tuttavia trarne tutte le necessarie conseguenze – che nelle more del presente giudizio questa Corte si è pronunciata con la sentenza n. 196 del 2004 sui ricorsi di alcune Regioni (tra le quali anche l'odierna ricorrente) avverso le disposizioni contenute nell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003. Tale decisione ha chiarito che la disciplina del condono edilizio deve ritenersi ascrivibile alla materia "governo del territorio" di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. e che, conseguentemente, per la parte non inerente ai profili penalistici (ivi compresa la collaborazione al procedimento delle amministrazioni comunali), «solo alcuni limitati contenuti di principio di questa legislazione possono ritenersi sottratti alla disponibilità dei legislatori regionali, cui spetta il potere concorrente di cui al nuovo art. 117 Cost. (ad esempio, certamente la previsione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria di cui al comma 1 dell'art. 32, il limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, la determinazione delle volumetrie massime condonabili)»; ne consegue che «per tutti i restanti profili è invece necessario riconoscere al legislatore regionale un ruolo rilevante – più ampio che nel periodo precedente – di articolazione e specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale in tema di condono sul versante amministrativo». In base a tali premesse questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale parziale, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., della disciplina contenuta nel richiamato art. 32 e, in particolare – per quanto rileva in questa sede – del comma 25 (dichiarato costituzionalmente illegittimo "nella parte in cui non prevede che la legge regionale di cui al comma 26 possa determinare limiti volumetrici inferiori a quelli ivi indicati") e del comma 26 (dichiarato costituzionalmente illegittimo "nella parte in cui non prevede che la legge regionale possa determinare la possibilità, le condizioni e le modalità per l'ammissibilità a sanatoria di tutte le tipologie di abuso edilizio di cui all'Allegato 1").

E' dunque evidente che, a seguito della citata sentenza n. 196 del 2004, la disciplina contenuta nell'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003 ha subito una radicale modificazione, soprattutto attraverso il riconoscimento alle Regioni del potere di modulare l'ampiezza del condono edilizio in relazione alla quantità e alla tipologia degli abusi sanabili, ferma restando la spettanza al

legislatore statale della potestà di individuare la portata massima del condono edilizio straordinario, attraverso la definizione sia delle opere abusive non suscettibili di sanatoria, sia del limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, sia delle volumetrie massime sanabili.

L'intervenuto mutamento del quadro normativo inciso dalla disposizione impugnata rende ragione del venir meno dell'attualità dell'interesse posto a sostegno del ricorso della Regione Emilia-Romagna. La ricorrente, infatti, non potrebbe più, allo stato attuale, lamentare la mancata assegnazione, da parte dello Stato, delle risorse necessarie alla riqualificazione urbanistica, dal momento che rientra espressamente nel potere delle Regioni determinare – entro limiti fissati dalla legge statale – tipologie ed entità degli abusi condonabili. Tale potere, congiuntamente alla possibilità, prevista dall'art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, per la legge regionale di incrementare sia la misura dell'oblazione, fino al 10% (art. 32, comma 33), sia la misura degli oneri di concessione, fino al 100% (art. 32, comma 34), al fine di fronteggiare i maggiori costi che le amministrazioni comunali devono affrontare per la realizzazione delle opere di urbanizzazione, e, in generale, per gli interventi di riqualificazione delle aree interessate dagli abusi edilizi (si veda, ancora, sentenza n. 196 del 2004), consente alla Regione di valutare le conseguenze del condono sulle finanze regionali e locali e determinare, anche in ragione delle risorse necessarie agli eventuali interventi di riqualificazione, l'ampiezza della sanatoria.

Tale potere, peraltro, è già stato esercitato dalla Regione Emilia-Romagna con la legge regionale 21 ottobre 2004, n. 23 (Vigilanza e controllo dell'attività edilizia ed applicazione della normativa statale di cui all'art. 32 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, convertito con modifiche dalla legge 24 novembre 2003, n. 326), la quale, in particolare agli artt. 32 e seguenti, ha individuato gli interventi edilizi suscettibili di sanatoria ed ha incrementato nella misura massima consentita sia l'entità dell'oblazione da corrispondere per la definizione degli illeciti edilizi (art. 31), sia l'ammontare del contributo di concessione (art. 28).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale sollevate con il ricorso indicato in epigrafe,

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 70, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), sollevata dalla Regione Emilia-Romagna, in relazione agli articoli 3, 117 e 119 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2005.

Fernanda CONTRI, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Depositata in Cancelleria l'11 febbraio 2005.

Pronuncia della Corte sui limiti che le Regioni incontrano nel dettare disposizioni che derogano ai limiti di distanza tra le costruzioni previsti in sede statale: dichiarata incostituzionale una norma della Regione Veneto che prevedeva distanze minori di quelle stabilite dall'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968.

NUMERO SCHEDA: 6341

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

SOTTOCLASSIFICAZIONE:

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO:

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 16/06/2005

NUM. ATTO: 232

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

La Corte costituzionale con sentenza 16 giugno 2005 n. 232 si è pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale degli artt. 40 e 50, comma 8, lettera *c*) della legge della Regione Veneto 23 aprile 2004, n. 11 (*Norme per il governo del territorio).*

In primis viene dichiarata infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40 della legge della Regione Veneto 23 aprile 2004, n. 11, il quale attribuisce al piano di assetto territoriale (PAT), con riguardo ai centri storici, la determinazione sia delle categorie in cui devono essere raggruppati i manufatti e gli spazi liberi esistenti, sia dei valori di tutela in funzione degli specifici contesti da salvaguardare nonché, per ogni categoria, l'individuazione degli interventi, delle destinazioni d'uso ammissibili e dei margini di flessibilità consentiti dal piano degli interventi (PI).

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

In tale ordine di idee questa Corte ribadisce nuovamente che la "tutela dell'ambiente", più che una "materia" in senso stretto, rappresenta un compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare *standard* di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste. Questo non esclude la possibilità che

leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione o di quella "residuale" di cui all'art. 117, quarto comma, possano assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale(1).

Considerato inoltre che la materia del governo del territorio, comprensiva dell'urbanistica e dell'edilizia, rientra tra quelle di competenza legislativa concorrente, spetta alle Regioni, nell'ambito dei principi fondamentali determinati dallo Stato, stabilire la disciplina degli strumenti urbanistici.

Riguardo alla supposta violazione dell'art. 50 comma 8, lettera *c*), della legge citata, la Corte, nella pronuncia in rassegna, dichiara l'illegittimità costituzionale dello stesso. La disposizione prevede la possibilità che i Piani regolatori generali definiscano distanze minori di quelle stabilite nell'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968, "*nelle zone territoriali omogenee B e C1, qualora, fermo restando per le nuove costruzioni il rispetto delle distanze dal confine previste dal piano regolatore generale che comunque non possono essere inferiori a cinque metri, gli edifici esistenti antistanti a quelli da costruire siano stati realizzati legittimamente ad una distanza dal confine inferiore".*

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

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

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

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

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

(1) Cfr. Corte cost., sentenza n. 307 del 2003, paragrafo 5 del *Considerato in diritto*, nonché sentenze n. 407 del 2002, n. 222 del 2003 e n. 62 del 2005.

(2) Cfr. Corte cost., sentenze n. 362 del 2003 e n. 196 del 2004.

Si allega il testo della sentenza

SENTENZA N. 232
ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 40 e 50, comma 8, lettera *c*) della legge della Regione Veneto 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 24 giugno 2004, depositato in cancelleria il 2 luglio 2004 ed iscritto al n. 63 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto, nonché l'atto di intervento di A. C.;

udito nell'udienza pubblica del 19 aprile 2005 il Giudice relatore Francesco Amirante;

uditi l'avvocato dello Stato Giorgio D'Amato per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Bruno Barel per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

1.— Con ricorso notificato il 24 giugno 2004 e depositato il 2 luglio 2004, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 40 – in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), e all'art. 118, terzo comma, della Costituzione – e 50, comma 8, lettera *c*) – in relazione all'art. 117, commi secondo, lettera *l*), terzo e sesto, nonché all'art. 3 della Costituzione – della legge della Regione Veneto 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio). Tale legge, rileva il ricorrente, detta norme per il governo del territorio, definendo, in particolare, le competenze degli enti territoriali, le regole per l'uso dei suoli, i diversi livelli e strumenti di pianificazione, le forme di coordinamento e integrazione delle informazioni, i procedimenti.

In particolare l'art. 40 prevede che il Piano di assetto del territorio (PAT), previa analisi dei manufatti e degli spazi liberi esistenti nei centri storici, determini – anche relativamente alle ville venete di cui alla pubblicazione dell'apposito Istituto regionale "Ville Venete-Catalogo e Atlante del Veneto", nonché agli edifici e complessi di valore monumentale e testimoniale – le categorie in cui gli stessi debbono essere raggruppati per le loro caratteristiche tipologiche, attribuendo in tal modo specifici valori di tutela e, quindi, individuando per ciascuna categoria gli interventi e le destinazioni d'uso ammissibili. La norma prevede, inoltre, che il Piano degli interventi (PI) attribuisca a ciascun manufatto le caratteristiche tipologiche di riferimento tra quelle determinate dal PAT, nonché la corrispondente categoria di intervento edilizio.

Tale disposizione, ad avviso del ricorrente, è lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), e sesto comma, Cost., che rispettivamente riservano alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e alla sua potestà regolamentare la tutela dei beni culturali.

Essa, infatti, prefigura misure di limitazione e conformazione della proprietà privata, in funzione esclusiva di un interesse storico e culturale, la cui individuazione rappresenta una delle attività fondamentali in cui si esplica la tutela dei beni culturali. Tutti gli interventi diretti alla conservazione e al recupero di tali beni e, prima ancora, allo stesso riconoscimento della loro valenza culturale, sono, come affermato da questa Corte nella sentenza n. 9 del 2004, da ricomprendere in tale materia e non in quella della valorizzazione (di competenza concorrente delle Regioni). Ne consegue che alle Regioni non è consentito stabilire il regime dominicale in relazione a categorie di beni di valenza culturale e la disciplina di ogni attività di tutela nonché di definizione delle relative modalità.

Quanto all'art. 50, comma 8, della legge regionale di cui si tratta, il ricorrente rileva che l'art. 23 della legge regionale 27 giugno 1985, n. 61 (Norme per l'assetto e l'uso del territorio), dopo aver stabilito al sesto comma che «le distanze minime tra fabbricati sono quelle di cui all'art. 9 del d.m. 2 aprile 1968 n. 1444 del Ministro dei lavori pubblici», prevedeva, all'ultimo comma, in corrispondenza con lo stesso ultimo comma dell'art. 9 del d.m. citato, che minori distanze tra fabbricati potessero essere ammesse nei casi di gruppi

di edifici oggetto di piani urbanistici attuativi planivolumetrici o per interventi puntuali disciplinati dal Piano regolatore generale. Tale ultimo comma è stato sostituito dall'art. 50, comma 8, dell'impugnata legge regionale che, alla lettera *c*), prevede anche la possibilità che i Piani regolatori generali definiscano distanze minori di quelle stabilite nell'art. 9 del menzionato d.m. n. 1444 del 1968, «nelle zone territoriali omogenee B e C1, qualora, fermo restando per le nuove costruzioni il rispetto delle distanze dal confine previste dal piano regolatore generale che comunque non possono essere inferiori a cinque metri, gli edifici esistenti antistanti a quelli da costruire siano stati realizzati legittimamente ad una distanza dal confine inferiore». Secondo quanto si desume dall'art. 24, primo e secondo comma, della legge regionale n. 61 del 1985, in relazione all'art. 7 del d.m. n. 1444 del 1968, la zona B concerne le parti del territorio totalmente o parzialmente edificate diverse dagli agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale (e si considerano parzialmente edificate le zone in cui la superficie coperta degli edifici esistenti non sia inferiore al 12,5% della superficie fondiaria della zona e nelle quali la densità territoriale sia superiore ad 1,5 mc/mq), mentre la zona C1 riguarda le parti del territorio destinate a nuovi complessi insediativi e nelle quali il limite della superficie coperta dagli edifici esistenti non deve essere inferiore al 7,5% della superficie fondiaria della zona e la densità territoriale non deve essere inferiore a 0,50 mc/mq. Il d.m. prevede per tali zone la distanza minima assoluta di dieci metri, nonché, per la zona C, tra pareti finestrate di edifici antistanti, la distanza minima pari all'altezza del fabbricato più alto.

Com'è noto, in coerenza con l'art. 42 Cost., per garantire la coesistenza dei diritti dei singoli proprietari fondiari, alle facoltà di ciascuno sono imposti dalla legge limiti atti a conciliare il godimento del diritto sul proprio bene con quello degli altri sui loro beni. Un limite legale specifico a protezione del diritto del vicino è posto dalle norme che impongono, ad ogni proprietario, di rispettare determinate distanze minime nell'eseguire costruzioni, la cui violazione è suscettibile anche della drastica forma di risarcimento in forma specifica, attraverso la riduzione in pristino (v. art. 872, secondo comma, cod. civ.).

Le norme degli strumenti urbanistici che prescrivono le distanze tra le costruzioni – o come spazio tra le medesime o come distacco dal confine – in forza del rinvio contenuto nell'art. 873 del codice civile, hanno carattere integrativo delle norme dello stesso codice, in quanto concorrono alla stessa configurazione del diritto di proprietà, disciplinando i rapporti di vicinato, assicurando un'equità nell'utilizzazione edilizia dei suoli privati ed attribuendo il diritto reciproco al loro rispetto.

Ne discende che le anzidette particolari norme degli strumenti urbanistici incidono nella materia dell'ordinamento civile, attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, cui spetta altresì la relativa potestà regolamentare (art. 117, secondo comma, lettera *l*), e sesto comma, Cost.), e devono pertanto essere rispettose della normativa statale anche di livello regolamentare che pone, al riguardo, limiti precisi e inderogabili nella formazione o revisione di detti strumenti.

Osserva il ricorrente che, anche a voler considerare la disposizione censurata sotto il profilo dell'assetto urbanistico, sarebbe comunque palese il suo contrasto con i canoni di coerenza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. Essa, infatti, consente che la valutazione pubblicistica in sede locale dell'efficienza ambientale, che porta a stabilire nel PRG una determinata distanza tra costruzioni nel rispetto di quelle minime indicate nel d.m. n. 1444 del 1968, possa essere contraddetta da una diversa valutazione normativa nello stesso PRG, in senso riduttivo di tale distanza complessiva e violativo delle prescrizioni del d.m., in funzione esclusivamente di un interesse di natura privata di uno dei frontisti (il proprietario prevenuto, altrimenti obbligato ad arretramenti).

Ciò anche in contrasto, sul piano pubblicistico dei rapporti tra costruttore e pubblica amministrazione, con il principio fondamentale ricavabile in materia di governo del territorio dall'art. 41-*quinquies* della legge 17 agosto 1942, n. 1150, circa l'inderogabilità dei limiti di distanza tra i fabbricati stabiliti nell'interesse pubblico, con conseguente configurabilità, con riguardo a tale interferente materia, della violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione. Né può trascurarsi che dovrebbe tenersi conto, a tal fine, dell'intero complesso normativo statale consolidatosi ben prima delle modifiche costituzionali attinenti ai rapporti Stato-Regioni, in base al quale costituisce *ius receptum* il principio affermato dalla giurisprudenza circa l'inserzione delle disposizioni dell'art. 9 del d.m. nello strumento urbanistico che rechi previsioni difformi.

2.— Si è costituita la Regione Veneto chiedendo, anche in una memoria depositata in prossimità dell'udienza, la declaratoria di

infondatezza delle questioni.

Quanto alla questione relativa all'art. 40 della legge regionale n. 11 del 2004, la Regione sostiene la palese erroneità del presupposto da cui muove, rappresentato dalla pretesa invasività da parte della disposizione censurata dell'ambito normativo della tutela dei beni culturali, riservato allo Stato, mentre essa – al pari di altre analoghe disposizioni contenute nella previgente disciplina urbanistica regionale veneta, di cui alla legge n. 61 del 1985 – è espressione della potestà legislativa regionale concorrente in materia di governo del territorio, nel cui ambito rientrano pure le misure volte alla salvaguardia e tutela, sotto il profilo urbanistico, degli immobili che rivestono anche un valore storico e culturale, secondo i principi fondamentali dettati dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150. L'art. 40 di cui si tratta, infatti, si limita a prevedere l'adozione di misure tipiche di questo quadro normativo che sono perfettamente compatibili con gli strumenti eventualmente adottati dallo Stato nell'ambito della tutela dei beni culturali, essendo pacifico che, in caso di conflitto, la tutela statale prevale sulle previsioni urbanistiche locali.

Quanto alla questione relativa all'art. 50, comma 8, lettera *c*), della legge regionale n. 11 del 2004, la Regione osserva, per quel che si riferisce al primo profilo di censura riguardante la pretesa violazione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile, che la disciplina delle distanze fra le costruzioni è sempre stata ascritta al diritto urbanistico e, quindi, alla materia del governo del territorio, come è dimostrato anche dalla circostanza che di essa si è costantemente occupata la legislazione urbanistica regionale, senza per questo violare la competenza statale in materia di ordinamento civile.

Per quel che si riferisce al profilo di censura secondo cui, anche volendo ascrivere la disposizione impugnata alla materia del governo del territorio, essa sarebbe comunque in contrasto con il principio fondamentale ricavabile in materia dall'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942 circa l'inderogabilità dei limiti di distanza stabiliti nell'interesse pubblico, la Regione osserva che, dalla lettura complessiva del ricorso, si desume che il vero principio che si considera violato è quello della inderogabilità dei limiti di distanza fissati dall'art. 9 del d.m. 2 aprile 1968, n. 1444. Ora, a parte che la disposizione impugnata ha avuto effetto solo transitorio – in quanto l'art. 23 della legge n. 61 del 1985, da essa modificato, è stato abrogato a decorrere dal 23 ottobre 2004 dall'art. 49 della medesima legge regionale n. 11 del 2004 – la Regione rileva che il principio, di cui al citato art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942, è stato rispettato, mentre i limiti di distanza fissati dall'art. 9 del d.m. n. 1444 del 1968 non sono vincolanti per le Regioni in quanto contenuti in un atto regolamentare e non in una legge statale. Peraltro, la Regione Veneto anche nella legge n. 11 del 2004 ha scelto di conformare sostanzialmente la propria legislazione urbanistica all'intero *corpus* normativo statale previgente, ivi comprese le disposizioni di cui al citato d.m., prevedendo solo limitati e specifici casi in cui possono ammettersi distanze inferiori a quelle indicate dal suddetto decreto. Tra questi casi rientra anche quello contemplato nella disposizione censurata che presuppone una variante urbanistica e la sussistenza di precise condizioni restrittive.

3.— E' intervenuto, con atto depositato il 5 agosto 2004, il signor A. C., specificando di intervenire nel «ricorso per conflitto di attribuzioni» con riferimento all'impugnativa dell'art. 50, comma 8, della legge della Regione Veneto n. 11 del 2004, e concludendo per la declaratoria d'illegittimità della norma in argomento «siccome inconferente con le disposizione approvate e comunque esulante dalla competenza legislativa regionale».

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Veneto 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio), in particolare ha impugnato l'art. 40, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), ed all'art. 118, terzo comma, Cost., nonché l'art. 50, comma 8, lettera *c*), in riferimento agli articoli 3, 117, commi secondo, lettera *l*), terzo e sesto della Costituzione.

Dell'articolo 40 il ricorrente censura specificamente i commi 3, 4 e 5 i quali attribuiscono al piano di assetto territoriale (PAT), con riguardo ai centri storici, la determinazione sia delle categorie in cui devono essere raggruppati i manufatti e gli spazi liberi esistenti, sia dei valori di tutela in funzione degli specifici contesti da salvaguardare nonché, per ogni categoria, l'individuazione degli interventi, delle destinazioni d'uso ammissibili e dei margini di flessibilità consentiti dal piano degli interventi (PI).

Le attribuzioni al PAT concernono anche le ville venete, gli edifici e i complessi di valore monumentale e testimoniale e le loro pertinenze.

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

Per quanto concerne la disposizione dell'art. 50, comma 8, lettera *c*), il Presidente del Consiglio dei ministri, premesso che essa regola le distanze tra le costruzioni, sostiene che tale materia rientra nell'ordinamento civile, anch'essa di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Denuncia, inoltre, la violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della irragionevolezza, in quanto la norma distorce a favore dell'interesse privato dei proprietari soggetti alla regola della prevenzione la disciplina statale dettata a tutela dell'interesse pubblico.

2.— Le due questioni devono essere distintamente esaminate in quanto attengono a differenti materie e comportano uno scrutinio alla luce di parametri in parte diversi.

La questione concernente l'art. 40 citato non è fondata nei termini di seguito indicati.

La tutela dei beni culturali, inclusa nel secondo comma dell'art. 117 Cost. sotto la lettera *s*) tra quelle di competenze legislativa 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.

In tale ordine di idee questa Corte ha affermato che «"la tutela dell'ambiente", più che una "materia" in senso stretto, rappresenta un compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare *standard* di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste; e che ciò non esclude affatto la possibilità che leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione o di quella "residuale" di cui all'art. 117, quarto comma, possano assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale» (v. sentenza n. 307 del 2003, paragrafo 5 del *Considerato in diritto*, nonché sentenze n. 407 del 2002, n. 222 del 2003 e n. 62 del 2005). D'altra parte, mentre non è discutibile che i beni immobili di valore culturale caratterizzano e qualificano l'ambiente – specie dei centri storici cui la norma impugnata si riferisce – ha rilievo l'attribuzione della valorizzazione dei beni culturali alla competenza concorrente di Stato e Regioni.

Ai fini del discrimine delle competenze, ma anche del loro intreccio nella disciplina dei beni culturali, elementi di valutazione si traggono dalle norme del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e paesaggistici). Tale testo legislativo ribadisce l'esigenza dell'esercizio unitario delle funzioni di tutela dei beni culturali (art. 4, comma 1) e, nel contempo, stabilisce, però, che siano non soltanto lo Stato, ma anche le Regioni, le città metropolitane, le province e i comuni ad assicurare e sostenere la conservazione del patrimonio culturale e a favorirne la pubblica fruizione e la valorizzazione (art. 1, comma 3). Inoltre, a rendere evidente la connessione della tutela e valorizzazione dei beni culturali con la tutela dell'ambiente, sono le lettere *f*) e *g*) del comma 4 dell'art. 10 del suindicato codice, le quali elencano, tra i beni culturali, le ville, i parchi, i giardini, le vie, le piazze e in genere gli spazi aperti urbani di interesse artistico o storico.

Con riguardo a tale ultimo rilievo è anche sotto altro, più specifico, aspetto che viene in evidenza la competenza regionale.

La materia del governo del territorio, comprensiva dell'urbanistica e dell'edilizia (v. sentenze n. 362 del 2003 e n. 196 del 2004), rientra tra quelle di competenza legislativa concorrente. Spetta perciò alle Regioni, nell'ambito dei principi fondamentali determinati dallo Stato, stabilire la disciplina degli strumenti urbanistici. Ora, non v'è dubbio che tra i valori che gli strumenti urbanistici devono tutelare abbiano rilevanza non secondaria quelli artistici, storici, documentari e comunque attinenti alla cultura nella polivalenza di sensi del termine.

Non si può dubitare, ad esempio, che disposizioni le quali, a qualsiasi livello, limitino l'inquinamento atmosferico o riducano, disciplinando la circolazione stradale, le vibrazioni, tutelino l'ambiente 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 beni.

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

E, per concludere, si osserva, da un lato, che il ricorrente non si duole che la Regione abbia travalicato i limiti della propria competenza in materia di governo del territorio invadendo quella statale avente ad oggetto la determinazione dei principi fondamentali, dall'altro che allo Stato non mancherebbero altri rimedi qualora singoli provvedimenti della Regione o di altri enti locali dovessero ledere le sue attribuzioni.

3.— Riguardo all'altra questione, concernente l'art. 50, comma 8, lettera *c*), della stessa legge della Regione Veneto n. 11 del 2004, va rilevata preliminarmente l'inammissibilità dell'intervento spiegato, limitatamente ad essa e peraltro tardivamente, dal signor A. C. E', infatti, principio consolidato nella giurisprudenza di questa Corte che, nei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi promossi in via di azione ai sensi dell'art. 127 Cost. e degli artt. 31 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87, non è ammesso l'intervento di soggetti privi delle attribuzioni legislative in contestazione (v., da ultimo, sentenze n. 338 del 2003, n. 166 del 2004, n. 378 del 2004 nonché ordinanza n. 20 del 2005 e ordinanza allegata alla sentenza n. 150 del 2005).

4.— Nel merito, la questione è fondata.

La disciplina delle distanze fra costruzioni ha la sua collocazione anzitutto nella sezione VI del Capo II del Titolo II del Libro III del codice civile, intitolata appunto "Delle distanze nelle costruzioni, piantagioni e scavi, e dei muri, fossi e siepi interposti tra fondi". 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.

Ora, in materia di distanze tra fabbricati, primo principio, fissato in epoca risalente ma ancora di recente ribadito, è che la distanza minima sia determinata con legge statale, mentre in sede locale, sempre ovviamente nei limiti della ragionevolezza, possono essere fissati limiti maggiori.

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

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

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

Essa, con riguardo ad una situazione particolare costituita da una costruzione già esistente posta a distanza dal confine inferiore a quella prescritta dalla normativa attualmente vigente, ma legittima secondo la disciplina dell'epoca della costruzione, autorizza il proprietario del fondo confinante a costruire o a mantenere il proprio fabbricato ad una distanza dall'altro manufatto preesistente inferiore a quella ordinariamente stabilita, con il solo rispetto della prescritta distanza dal confine.

Tale norma non attiene quindi all'assetto urbanistico complessivo delle zone territoriali in cui la suddetta deroga è consentita.

Né, d'altra parte, come già affermato da questa Corte (v. sentenza n. 62 del 2005) la transitorietà della disposizione può valere a giustificarla sul piano costituzionale, poiché, anzi, l'attribuzione di tale natura alla norma, anche per le modalità con le quali è stata realizzata, porta ulteriormente ad escluderne la finalizzazione alla disciplina dell'assetto urbanistico del territorio e rappresenta, quindi, un ulteriore sintomo della violazione dei limiti imposti dalla Costituzione alla competenza della Regione.

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 50, comma 8, lettera *c*), della legge della Regione Veneto 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio);

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40 della legge della Regione Veneto n. 11 del 2004, sollevata, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *s*), e 118, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 2005.

F.to:

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente

Francesco AMIRANTE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 giugno 2005.

PROMOZIONE E ORGANIZZAZIONE DI ATTIVITA' CULTURALI

La Corte Costituzionale precisa che lo Stato può dettare principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente anche con legge delega.

NUMERO SCHEDA: 6303

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: art. 10 l. 137/2002

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 26/05/2005

NUM. ATTO: 205

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

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

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

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

La Regione Toscana contestava, infatti, la scelta del legislatore statale di ricorrere a una legge delega per stabilire principi in materie di natura concorrente come la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali.

Lo Stato, si legge nel ricorso regionale, dovrebbe emanare una legge organica perché, da un lato, «i decreti legislativi non si prestano alla definizione di norme di principio» e, dall'altro lato, «i criteri stabiliti per la delega, lungi dal consentire l'enucleazione dei principi fondamentali destinati al legislatore regionale, favoriscono l'introduzione di nuovi, ulteriori principi che inevitabilmente riducono lo spazio dell'intervento legislativo regionale».

La Corte Costituzionale ha, invece, ribadito che non è la fonte in sé a determinare la lesione delle competenze, che può scaturire sia dalla formulazione di principi e criteri direttivi che in realtà costituiscono norme di dettaglio vere e proprie, sia dal mancato rispetto da parte del legislatore delegato dei confini insiti nella delega, non limitandosi a determinare i principi fondamentali.

Ne consegue che una legge delega può essere impugnata soltanto sulla base delle specifiche disposizioni in essa contenute, qualora i principi e i criteri direttivi ivi fissati invadano la sfera delle competenze regionali.

Si allega il testo integrale della sentenza:

SENTENZA N. 205

ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137 (Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici), promosso con ricorso della Regione Toscana, notificato il 4 settembre 2002, depositato in cancelleria il 13 successivo ed iscritto al n. 56 del registro ricorsi 2002.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 5 aprile 2005 il Giudice relatore Romano Vaccarella;

uditi l'avvocato Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 3 settembre 2002 (iscritto al n. 56 del registro ricorsi del 2002), la Regione Toscana impugna l'articolo 10, commi 1 e 2, lettere *d*), *e*), *f*), della legge 6 luglio 2002, n. 137 (Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di enti pubblici), per violazione degli articoli 76 e 117, terzo e quarto comma, della Costituzione.

1.1.– Il primo dei due commi delega il Governo ad adottare, entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi per il riassetto (e, limitatamente ai beni culturali e ambientali, la codificazione) delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, cinematografia, teatro, musica, danza e altre forme di spettacolo dal vivo, sport nonché proprietà letteraria e diritto d'autore.

Il successivo comma 2 detta i principî ed i criteri direttivi cui dovrà attenersi il Governo nell'emanare i decreti legislativi nel modo seguente:

1) con riguardo ai beni culturali e ambientali, «aggiornare gli strumenti di individuazione, conservazione e protezione dei beni culturali e ambientali, anche attraverso la costituzione di fondazioni aperte alla partecipazione di regioni, enti locali, fondazioni bancarie, soggetti pubblici e privati, senza determinare ulteriori restrizioni alla proprietà privata, né l'abrogazione degli strumenti attuali e, comunque, conformandosi al puntuale rispetto degli accordi internazionali, soprattutto in materia di circolazione dei beni culturali; riorganizzare i servizi offerti anche attraverso la concessione a soggetti diversi dallo Stato (…); adeguare la disciplina degli appalti di lavori pubblici concernenti i beni culturali, modificando le soglie per il ricorso alle diverse procedure di individuazione del contraente in maniera da consentire anche la partecipazione di imprese artigiane di comprovata specializzazione ed esperienza, ridefinendo i livelli di progettazione necessari per l'affidamento dei lavori, definendo i criteri di aggiudicazione e prevedendo la possibilità di varianti oltre i limiti percentuali ordinariamente previsti, in relazione alle caratteristiche oggettive e alle esigenze di tutela e conservazione dei beni; ridefinire le modalità di costituzione e funzionamento degli organismi consultivi che intervengono nelle procedure per la concessione di contributi e agevolazioni in favore di enti ed istituti culturali, al fine di una precisa definizione delle responsabilità degli organi tecnici, secondo princìpi di separazione fra amministrazione e politica e con particolare attenzione ai profili di incompatibilità; individuare forme di collaborazione, in sede procedimentale, tra le amministrazioni per i beni e le attività culturali e della difesa, per la realizzazione di opere destinate alla difesa militare» (lettera *d*);

2) con riguardo allo spettacolo («cinematografia, teatro, musica, danza e altre forme di spettacolo dal vivo»), «razionalizzare gli organismi consultivi e le relative funzioni, anche mediante soppressione, accorpamento e riduzione del numero e dei componenti; snellire le procedure di liquidazione dei contributi e ridefinire le modalità di costituzione e funzionamento degli organismi che intervengono nelle procedure di individuazione dei soggetti legittimati a ricevere contributi e di quantificazione degli stessi; adeguare l'assetto organizzativo degli organismi e degli enti di settore; rivedere il sistema dei controlli sull'impiego delle risorse assegnate e sugli effetti prodotti dagli interventi» (lettera *e*);

3) quanto allo sport, «armonizzare la legislazione ai princìpi generali a cui si ispirano gli Stati dell'Unione europea in materia di *doping*; riordinare i compiti dell'Istituto per il credito sportivo, assicurando negli organi anche la rappresentanza delle regioni e delle autonomie locali; garantire gli strumenti di finanziamento anche a soggetti privati» (lettera *f*).

1.2.– Lamenta la Regione Toscana, relativamente ai beni culturali e ambientali, la violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto – essendo riservate alla legislazione concorrente le materie della "valorizzazione dei beni culturali e ambientali" e della "promozione e organizzazione di attività culturali" – i criteri indicati dalla norma impugnata avrebbero un «contenuto specifico e di dettaglio, tanto da rendere impossibile giuridicamente una disciplina limitata solo alla predeterminazione dei principi fondamentali». Ciò che risulterebbe particolarmente evidente con riguardo alla previsione delle possibili modalità di gestione dei beni in esame, delle ipotizzate procedure per la concessione di contributi ed agevolazioni in favore di enti ed istituti culturali o della revisione della normativa sugli appalti.

Relativamente al secondo oggetto della delega, osserva la Regione ricorrente che dalla autonomia dello "spettacolo" rispetto alle altre attività culturali – sancita già dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997. n. 59), che all'art. 148, comma 1, lettera *f*), considerava le seconde separatamente dal primo, disciplinato nel successivo capo sesto del titolo quarto del medesimo testo legislativo – e dal riconoscimento (art. 49 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616) di un'autonomia delle funzioni regionali in tema di attività di prosa, musicali e cinematografiche, rispetto alle tradizionali attività culturali, discenderebbe che la materia dello "spettacolo", non menzionata nei commi secondo e terzo dell'art. 117 Cost., rientrerebbe nella competenza legislativa e

regolamentare regionale residuale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.: norma che, sotto tale aspetto, risulterebbe violata dall'art. 10, commi 1 e 2, lettera *e*), della legge n. 137 del 2002 per l'assenza di qualsiasi titolo di legittimazione (anche solo trasversale) del potere legislativo statale.

Ma, anche ove si dovesse ritenere che lo "spettacolo" sia un settore ricavabile dalla più ampia materia delle «attività culturali», sussisterebbe egualmente, ad avviso della ricorrente, la violazione della potestà legislativa concorrente prevista dall'art. 117, terzo comma, Cost., per la materia della "promozione ed organizzazione delle attività culturali", tenuto conto del carattere dettagliato, puntuale e specifico dei criteri dettati dal legislatore con la norma impugnata; segnatamente, laddove «si prevedono procedure di erogazione di contributi e controlli sull'utilizzo delle risorse che costituiscono l'oggetto tipico della disciplina della materia rimessa alla potestà legislativa regionale».

In ogni caso, la previsione, tra i criteri direttivi della delega, dell'adeguamento dell'assetto organizzativo degli organismi e degli enti di settore, risulterebbe lesiva della potestà legislativa residuale delle regioni, ove intesa come riferita anche ad enti diversi dallo Stato e dagli enti pubblici nazionali il cui ordinamento e organizzazione amministrativa l'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., affida alla potestà legislativa statale.

Rileva, ancora, la ricorrente – relativamente al terzo oggetto della delega – che la Costituzione riserva alla competenza legislativa concorrente l'"ordinamento sportivo" (art. 117, terzo comma), mentre la parte residuale della materia (ad es. la promozione di attività sportive e la realizzazione dei relativi impianti ed attrezzature), non ricompresa in alcuna delle elencazioni del secondo o del terzo comma dell'art. 117 Cost., ricadrebbe nell'area della potestà legislativa residuale delle regioni ai sensi del quarto comma della medesima norma costituzionale. Pertanto, ritiene la Regione che, poiché la disposizione impugnata individua, con riguardo all'ordinamento sportivo, criteri così specifici e dettagliati da non lasciare alcuno spazio ad una legislazione di principi, essa lede di per sé l'art. 117, comma terzo, Cost., mentre, con riguardo agli ulteriori aspetti della materia dello "sport" (laddove fa riferimento alla necessità di garantire strumenti di finanziamento anche a soggetti privati) è immediatamente lesiva dell'art. 117, quarto comma, Cost. che non ammette nella specie alcun intervento statale.

1.3.– La Regione Toscana censura, infine, l'art. 10 [*recte*: commi 1 e 2], della legge n. 137 del 2002, per contrasto con gli articoli 76 e 117 della Costituzione, nella parte in cui delega il Governo ad emanare la disciplina in materie oggetto per lo più di potestà legislativa concorrente, laddove dovrebbe essere il Parlamento a fissare i principî ed i criteri direttivi, con una legge organica emanata nell'esercizio della propria funzione legislativa. I decreti legislativi, ad avviso della ricorrente, non si presterebbero alla definizione di norme di principio, essendo essi stessi strumenti destinati ad attuare principî posti dalla legge di delega ed inoltre i criteri così stabiliti favorirebbero l'introduzione di nuovi ulteriori principî, con il conseguente restringimento dello spazio di intervento legislativo regionale.

2.– Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale conclude per l'infondatezza del ricorso, considerando che l'oggetto della delega legislativa, fissato dal comma 1 nel riassetto del Ministero per i beni e le attività culturali e, con riguardo ai soli beni culturali e ambientali, nella codificazione delle disposizioni legislative, ricade nell'ambito di materie assegnate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Ed infatti, in primo luogo la riorganizzazione del Ministero, imposta dal nuovo assetto costituzionale con la conseguente necessità di «adeguamento agli articoli 117 e 118 della Costituzione» (così l'art. 10, comma 2, lettera *a*), sarebbe ascrivibile alla materia degli "organi dello Stato" contemplata dall'art. 117, secondo comma, lettera *f*), Cost., tra quelle di competenza centrale esclusiva. Del pari, la codificazione delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali costituisce un *servizio* che solo lo Stato può assumere

nell'esercizio della propria competenza statale esclusiva in materia di "ordinamento civile e penale" così come individuata dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.

Collocato in tal modo l'oggetto della delega al di fuori della sfera legislativa regionale, ad avviso dell'Avvocatura non residuerebbe alcun margine per censurare i principî e i criteri direttivi con cui lo Stato intende esercitare la propria potestà legislativa.

Soggiunge l'Avvocatura che, in ogni caso, nessuno dei criteri posti dall'art. 10, comma 2, singolarmente considerati, invaderebbe le competenze legislative riservate alle regioni.

Non, con riguardo alla lettera *d*) della norma impugnata, l'aggiornamento degli strumenti di individuazione, conservazione e protezione dei beni culturali e ambientali che, toccando la tecnica di tutela e non la politica di tali beni, ricadrebbe nell'area normativa disegnata dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.; non la costituzione di fondazioni aperte alla volontaria partecipazione di regioni, enti locali e fondazioni bancarie che, «senza determinare ulteriori restrizioni alla proprietà privata, né l'abrogazione degli strumenti attuali» avrebbe il solo scopo di consentire la costituzione di fondazioni anche ad opera dello Stato; non, ancora, la riorganizzazione, anche attraverso la concessione, dei servizi e l'adeguamento della disciplina degli appalti che concernerebbero, rispettivamente, solo i servizi e gli appalti relativi a beni statali. Analogamente, la ridefinizione delle modalità di costituzione e funzionamento degli organi consultivi che intervengono nelle procedure per la concessione di contributi e agevolazioni in favore di enti ed istituzioni culturali, riguardando sia organi che contributi statali, rientrerebbe nella materia "organi dello Stato" prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *f*), Cost., così come la individuazione di forme di collaborazione tra le amministrazioni, comprese quelle statali, per i beni e le attività culturali e della difesa, per la realizzazione di opere destinate alla difesa militare, avrebbe lo scopo di coordinare le esigenze della "tutela" (art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.) con quelle della "difesa" (art. 117, secondo comma, lettera *d*), Cost.).

Osserva inoltre la difesa erariale come la ricorrente, censurando l'art. 10, comma 2, lettera *e*), della legge n. 137 del 2002 laddove «non assicura che lo Stato non possa provvedere al di fuori della sua competenza costituzionale», finirebbe per formulare una inammissibile impugnazione non della disposizione legislativa in sé, ma della interpretazione non conforme alla Costituzione che lo Stato potrebbe farne.

In ogni caso, nessun criterio enunciato dalla norma in esame risulterebbe in sé censurabile. Infatti, la razionalizzazione riguarderebbe i soli organismi consultivi statali esistenti dei quali sia consentita la soppressione, l'accorpamento o la riduzione del numero e dei componenti, così come lo snellimento concernerebbe le procedure per la erogazione dei contributi statali, comprese quelle che attengono alla individuazione dei soggetti destinatari e dei controlli. Del pari, l'adeguamento dell'assetto organizzativo riguarderebbe i soli organismi ed enti di settore statali.

Infine, in materia di "sport" (art. 10, comma 2, lettera *f*), l'armonizzazione della legislazione con i principî generali cui si ispirano gli Stati dell'Unione europea in materia di *doping* concernerebbe la materia dei "rapporti con l'Unione europea" (art. 117, secondo comma, lettera *a*), Cost.), realizzando l'adeguamento a principî che fanno oggi parte dell'"ordinamento civile". Allo stesso modo, competerebbe unicamente allo Stato, ai sensi dell'art. 117, quinto comma, Cost., la fissazione delle norme di procedura per l'attuazione da parte delle regioni degli atti dell'Unione, così come il riordino dell'Istituto per il credito sportivo, nei cui organi è assicurata la rappresentanza regionale, trattandosi, per un verso, di ente nazionale (art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost.) e, per altro verso, potendo essere richiamate, così come anche per gli strumenti di finanziamento ai privati, le materie enumerate

dall'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

Da ultimo, l'Avvocatura generale, avendo ribadito il carattere non innovativo delle norme delegate (desumibile dal comma 2 dell'art. 10, laddove dispone che i decreti legislativi non debbono comportare «nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato»), contesta in radice l'argomento, speso dalla ricorrente, per cui non potrebbero essere posti con decreto legislativo principî fondamentali per la legislazione concorrente, osservando come esso non sia stato accompagnato dalla indicazione delle singole disposizioni affette da tale illegittimità.

Inoltre, ancora più a monte, occorrerebbe osservare come l'impugnazione *de qua* abbia ad oggetto la sola legge di delega che, in quanto tale, «si esaurisce nei rapporti tra Parlamento e Governo», cui rimangono estranee le Regioni le quali possono lamentare solo lesioni determinate da leggi materiali, tra le quali non è certamente quella di delega.

3.– Con memoria depositata il 9 marzo 2005, l'Avvocatura generale dello Stato torna a ribadire, riguardo ai beni culturali ed ambientali, che i principî dettati dalla legge di delega impugnata – segnatamente per l'aggiornamento degli strumenti di individuazione, conservazione e protezione dei beni culturali – concernono la «tutela», intesa come «diretta principalmente ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale» e, come tale declinata dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. tra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Strumentali a questa esigenza vanno quindi considerati «la costituzione di fondazioni aperte alla partecipazione di regioni, enti locali, fondazioni bancarie, soggetti pubblici e privati», nonché la riorganizzazione «di servizi offerti anche attraverso la concessione a soggetti diversi dallo Stato mediante la costituzione di fondazioni» e gli appalti relativi ai «lavori pubblici concernenti i beni culturali».

L'Avvocatura generale, inoltre, richiamata la sentenza n. 255 del 2004 di questa Corte che iscrive lo "spettacolo" tra le «attività culturali di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.», osserva come la stessa ricorrente riconosca che la legge di delega contiene solo principî e criteri direttivi e che, comunque, è possibile un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma ove la stessa non «sia riferita ad organismi ed enti diversi da quelli in relazione ai quali lo Stato ha competenza legislativa».

L'Avvocatura rammenta infine tutte le proprie considerazioni concernenti la delega in tema di "sport".

4.– Anche la Regione Toscana ha depositato memoria, con la quale, in primo luogo, chiede venga dichiarata cessata la materia del contendere con riguardo alle censure relative al comma 2, lettera *d*), dell'art. 10 impugnato, per sopravvenuta carenza di interesse, essendo intervenuto il decreto legislativo attuativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) con contenuto ricognitivo delle norme già esistenti in materia e coerente con le competenze regionali.

La ricorrente ritiene invece che l'attuazione della delega per lo "spettacolo" – avvenuta con decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 28 (Riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche, a norma dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), già impugnato col ricorso n. 46 del 2004 perché invasivo delle competenze regionali – confermi la prospettata illegittimità costituzionale della legge di delega la quale, contrariamente a quanto affermato dalla sentenza n. 255 del 2004, non ha effettuato il necessario adeguamento al mutato quadro costituzionale ed al rispetto del principio di leale collaborazione, da realizzarsi attraverso la previsione di modalità procedurali basate su un effettivo coinvolgimento regionale, necessario nella regolazione dell'attività

cinematografica da inscrivere entro la materia concorrente della "promozione e organizzazione di attività culturali". Inoltre, la disposizione impugnata illegittimamente consentirebbe, ed ha in effetti consentito, al legislatore delegato di ordinariamente disciplinare procedure statali di liquidazione dei contributi e di individuazione dei soggetti legittimati, in violazione di quanto stabilito dalla richiamata sentenza n. 255 del 2004.

La Regione Toscana ribadisce infine le proprie censure di illegittimità costituzionale della legge di delega con riguardo ai criteri direttivi per l'emanazione di decreti legislativi in materia di "sport" e, in particolare, a quello che garantisce «strumenti di finanziamento anche a soggetti privati» in quanto non è previsto alcun «diretto coinvolgimento delle Regioni, anche esse titolari di potestà legislativa nella specifica materia», in violazione del disposto della sentenza n. 424 del 2004.

Considerato in diritto

1.– La Regione Toscana impugna in via principale l'articolo 10, commi 1 e 2, lettere *d*), *e*), *f*), della legge 6 luglio 2002, n. 137 (Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici), in quanto assume violato: 1) l'art. 117, terzo comma, Cost., laddove, nelle materie concorrenti della "valorizzazione dei beni culturali ed ambientali" e della "promozione e organizzazione di attività culturali", fissa (lettera *d*) principî e criteri direttivi caratterizzati da contenuto specifico e dettagliato, tanto da rendere giuridicamente impossibile la successiva emanazione di una disciplina limitata solo alla predeterminazione dei principî fondamentali; 2) l'art. 117, quarto comma, Cost., laddove, nell'autonoma materia legislativa residuale dello "spettacolo", detta (lettera *e*) una propria normativa in assenza di qualsiasi legittimazione a legiferare; ovvero, in subordine, ancora l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto, nella materia di competenza concorrente della "promozione e organizzazione delle attività culturali", fissa principî e criteri direttivi caratterizzati da contenuto puntuale, specifico e dettagliato; 3) l'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui nella materia di competenza legislativa concorrente dell'"ordinamento sportivo", detta (lettera *f*) principî e criteri direttivi caratterizzati da contenuto specifico e dettagliato ovvero appare suscettibile di invadere la competenza residuale regionale (art. 117, quarto comma, Cost.); 4) gli artt. 76 e 117 Cost., laddove delega il Governo a dettare norme in materie che, in quanto di competenza concorrente, dovrebbero essere direttamente disciplinate dal Parlamento.

2.– L'ordine logico delle questioni impone di trattare preliminarmente la censura (prospettata per ultima dalla ricorrente) che investe la stessa utilizzabilità da parte dello Stato della legge di delega in materie di competenza legislativa concorrente: ciò che viene negato assumendo che, dovendo limitarsi a fissare in tali materie i principî fondamentali, lo Stato dovrebbe emanare una legge organica perché, da un lato, «i decreti legislativi non si prestano alla definizione di norme di principio» e, dall'altro lato, «i criteri stabiliti per la delega, lungi dal consentire l'enucleazione dei principi fondamentali destinati al legislatore regionale, favoriscono l'introduzione di nuovi, ulteriori principî che inevitabilmente riducono lo spazio dell'intervento legislativo regionale».

2.1.– La questione non è fondata.

2.2.– Il carattere assiomatico di tale censura – alla quale specularmente corrisponde l'eccezione di inammissibilità fondata sulla assoluta e aprioristica non lesività della legge di delega, la quale sarebbe incapace di invadere, se non attraverso il decreto legislativo delegato, la sfera di competenza concorrente delle regioni – è stato già affermato anche recentemente da questa Corte. In particolare, nella sentenza n. 50 del 2005 la Corte ha osservato che «la lesione delle competenze legislative regionali non deriva dall'uso, di per sé, della delega, ma può conseguire sia dall'avere il legislatore delegante formulato principî e criteri direttivi che tali non sono, per concretizzarsi invece in nome di dettaglio, sia dall'aver il legislatore delegato esorbitato dall'oggetto della delega, non limitandosi a determinare i principî fondamentali (…). Il rapporto tra la nozione di principî e criteri direttivi, che concerne

il procedimento legislativo di delega, e quello di principî fondamentali della materia, che costituisce il limite oggettivo della potestà statuale nelle materie di competenza concorrente, non può essere stabilito una volta per tutte».

Va quindi ribadito, da un lato, che ben può lo Stato, in materie di competenza concorrente, dettare i principî fondamentali per mezzo di leggi delegate (sentenze n. 303 del 2003; n. 259 del 1993; incidentalmente, n. 280 del 2004) e, dall'altro lato, che la legge delega può essere oggetto di impugnazione se i principî ed i criteri direttivi fissati sono essi stessi, tenuto «conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e delle ragioni e finalità poste a fondamento della legge di delegazione», invasivi della sfera di competenza regionale (sentenze n. 280 del 2004; n. 125 del 2003; n. 163 e 425 del 2000): sia la censura sia la contrapposta eccezione devono, in breve, concernere specifiche previsioni legislative e non già lo strumento in sé, tanto meno assumendo che esso "favorirebbe" norme delegate dettagliate.

3.– Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza la Regione ricorrente, in relazione alla censura relativa all'art. 10, comma 2, lettera *d*), deduce che l'emanazione del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), avente «contenuto ricognitivo delle norme già esistenti in materia e in modo coerente con le competenze regionali (…)», determina «(…) una sopravvenuta carenza di interesse rispetto alle censure proposte» avverso tale punto della legge delega.

Sicché non v'è luogo a provvedere su tale questione essendo cessata la materia del contendere .

4.– Relativamente alle censure formulate avverso l'art. 10, comma 2, lettera *f*) in tema di sport, va rilevato che, come entrambe le parti deducono e come risulta a questa Corte, non è stato emanato nel termine di diciotto mesi previsto dall'art. 10, comma 1, il decreto legislativo attuativo della delega.

La Regione insiste, nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, nelle censure formulate avverso i criteri e principî direttivi di cui alla lettera *f*) cit. ma tali censure sono inammissibili essendone evidente l'assoluta genericità, in quanto – relativamente al parametro dell'art. 117, terzo comma, Cost. – la Regione si limita a dedurre soltanto (senza alcuna altra illustrazione o argomentazione) che «la specificità ed il dettaglio dei criteri dettati dal legislatore delegante non lasciano spazio ad una legislazione di principi» e, relativamente al parametro dell'art. 117, quarto comma, Cost., a rivendicare la propria competenza in un settore ("promozione di attività sportive e realizzazione dei relativi impianti e attrezzature") del quale la legge di delega non fa parola.

5.– Quanto alle censure formulate avverso l'art. 10, comma 2, lettera *e*), se ne deve dichiarare, per un verso, l'infondatezza e , per altro verso, l'inammissibilità.

E' infondata la questione sollevata sul presupposto che esista – fuori di quelle elencate nell'art. 117, secondo e terzo comma, Cost. – una materia "spettacolo" che, in quanto non menzionata, rientrerebbe tra quelle di competenza residuale: è sufficiente, in proposito, richiamare quanto statuito, in senso contrario, da questa Corte con la sentenza n. 255 del 2004.

La censura, invece, proposta in relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., laddove contempla come materia di competenza legislativa concorrente la "promozione ed organizzazione delle attività culturali" è inammissibile, essendo evidente la genericità ed apoditticità della mera enunciazione che «i criteri (…) sono puntuali, dettagliati e specifici», seguita dall'esemplificazione di «procedure di erogazione di contributi, controlli sull'utilizzo delle risorse (…) l'adeguamento dell'assetto organizzativo degli organismi e degli enti di settore»; in assenza di qualsiasi illustrazione delle ragioni per le quali la previsione di qualsiasi procedura di erogazione o di qualsiasi controllo ovvero di qualsiasi adeguamento organizzativo di qualsiasi ente o

organismo di settore sarebbero invasivi della competenza legislativa regionale, non può che essere dichiarata l'inammissibilità della censura (alla quale, ai fini in questione, non può conferire concretezza quanto nella memoria si deduce relativamente al decreto legislativo emanato in attuazione della delega).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* la cessazione della materia del contendere in ordine alla questione di legittimità costituzionale proposta, relativamente all'art. 10, comma 2, lettera *d*), della legge 6 luglio 2002, n. 137 (Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici), in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dalla Regione Toscana con il ricorso in epigrafe;

2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale proposta, relativamente all'art. 10, comma 2, lettera *e*), della medesima legge, in riferimento all'art. 117, quarto comma, Cost., dalla Regione Toscana con il ricorso in epigrafe;

3) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale proposta, relativamente all'art.10, comma 2, lettera *f*), della medesima legge, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dalla Regione Toscana con il ricorso in epigrafe;

4) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale proposta, relativamente all'art. 10, comma 2, lettera *e*), in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dalla Regione Toscana con il ricorso in epigrafe;

5) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale proposta, relativamente all'art. 10, commi 1 e 2, della medesima legge, in riferimento agli articoli 76 e 117 Cost., dalla Regione Toscana con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2005.
F.to:
Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente
Romano VACCARELLA, Redattore
Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 26 maggio 2005.
Il Direttore della Cancelleria
F.to: DI PAOLA

POTESTA' LEGISLATIVA RESIDUALE O ESCLUSIVA DELLA REGIONE

(Art, 117 Costituzione, comma IV)

FORMAZIONE PROFESSIONALE

sentenza n. 51

ARTIGIANATO

Sentenza n. 162

ORGANIZZAZIONE INTERNA DEGLI UFFICI

Sentenza n. 172

COMMERCIO

Sentenza 243

COMUNITA' MONTANE

Sentenza n. 244

FORMAZIONE PROFESSIONALE

Pronuncia della Corte costituzionale in materia di formazione professionale

NUMERO SCHEDA: 6252

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO:

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 28/01/2005

NUM. ATTO: 51

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE

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

La Corte, nella sentenza 28 gennaio 2005 n. 51 osserva che l'art. 47, comma 1 della legge n. 289/2002, che stanzia nuovi contributi per le spese generali di amministrazione relative al coordinamento operativo a livello nazionale a favore degli enti privati che tuttora svolgono attività di formazione professionale, viola la competenza legislativa residuale regionale, e la relativa potestà amministrativa e finanziaria, in materia di formazione professionale. Inoltre, in linea subordinata, viola il principio di leale collaborazione tra Stato e Regione.

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

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

disciplinare l'apprendistato per i profili inerenti alle materie di sua competenza. L'intervento statale deve prevedere strumenti idonei a garantire una leale collaborazione con le Regioni, garantendo, in particolare, il coinvolgimento delle Regioni nella ripartizione fra di esse dei fondi da erogare annualmente, che nel caso di specie si è realizzato.

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

Ne deriva 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. Tale intervento legislativo dello Stato, tuttavia, deve rispettare la sfera di competenza legislativa spettante alle Regioni in via residuale.

La normativa impugnata, invece, è strutturata come se dovesse disciplinare una materia integralmente devoluta alla competenza esclusiva dello Stato, senza rispettare la competenza legislativa delle Regioni a disciplinare il concreto svolgimento sul loro territorio delle attività di formazione professionale, e in particolare a prevedere strumenti idonei a garantire al riguardo una leale collaborazione fra Stato e Regioni.

Si allega di seguito il testo della sentenza.

Si segnala un commento alla sentenza sulla rivista "D & G diritto e giustizia", n. 21 del 28 maggio 2005, pp. 99-100, a cura di Tania Groppi, consultabile presso il settore Studi e documentazione legislativi.

SENTENZA N. 51

ANNO 2005

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 47 e 48 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), promosso con ricorso della Regione Emilia-Romagna, notificato il 1° marzo 2003, depositato in cancelleria il 7 marzo 2003 ed iscritto al n. 25 del registro ricorsi 2003.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 26 ottobre 2004 il Giudice relatore Franco Bile;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Giancarlo Mandò per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato il 1° marzo 2003, depositato il successivo 7 marzo, la Regione Emilia-Romagna ha impugnato alcuni articoli della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003) e, fra essi, l'art. 47, recante «Finanziamento di interventi per la formazione professionale».

L'articolo contiene due commi. Il comma 1 prevede che – nell'ambito delle risorse preordinate sul fondo per l'occupazione, di cui all'art. 7, comma 1, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, in legge 19 luglio 1993, n. 236 – il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia, determina «i criteri e le modalità per la destinazione dell'importo aggiuntivo di 1 milione di euro, per il finanziamento degli interventi di cui all'art. 80, comma 4, della legge 23 dicembre 1998, n. 448» (che a sua volta rifinanziava gli interventi di cui alla legge 14 febbraio 1987, n. 40, «in materia di formazione professionale»). Il comma 2 – modificando l'art. 118, comma 16, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante anch'esso «interventi in materia di formazione professionale» – prevede che il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, con proprio decreto, destini 100 milioni di euro, per l'anno 2003, «per le attività di formazione nell'esercizio dell'apprendistato», secondo le modalità di cui all'art. 16 della legge 24 giugno 1997, n. 196.

Secondo la Regione ricorrente, la previsione di finanziamenti in materia di formazione professionale (spettante alla competenza piena delle Regioni) e l'attribuzione al Ministro del potere di definirne i criteri di destinazione violano la potestà finanziaria, legislativa e amministrativa regionale, perché lo Stato non può, conferendo fra l'altro poteri sostanzialmente regolamentari ad un Ministro, trattenere a sé la disciplina e la gestione di un finanziamento che ricade in materia regionale. In subordine, la Regione Emilia-Romagna deduce l'illegittimità della norma nella parte in cui non prevede che i poteri statali ivi previsti siano esercitati previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, dato che nelle materie regionali il principio di leale collaborazione impone un coordinamento fra i soggetti interessati.

1.1. – Con lo stesso ricorso la Regione Emilia-Romagna impugna, in via principale, anche l'art. 48 della stessa legge n. 289 del 2002, che disciplina i fondi interprofessionali destinati dalle parti sociali alla formazione continua. Poiché il sistema della formazione professionale non può avere un livello nazionale di organizzazione e gestione, la ricorrente ritiene illegittima, per violazione dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione, la previsione che tali fondi siano costituiti al livello nazionale, come disposto dall'art. 48, comma 1, attraverso la modificazione che esso opera dei commi 1, 2 e 6 dell'art. 118 della legge n. 388 del 2000. Ritiene inoltre la violazione dell'art. 118 Cost., in quanto, una volta che tali soggetti privati gestori dei fondi siano stati costituiti, ogni potere amministrativo in relazione ad essi non può che spettare alla disciplina regionale, che provvederà ad assegnarne alla stessa Regione o ad altri enti la titolarità, la disciplina dell'attivazione e, ove occorra, la relativa autorizzazione, nonché la disciplina e l'esercizio della vigilanza e del monitoraggio sulla gestione, come pure le funzioni sanzionatorie e la nomina di membri o del presidente del collegio sindacale.

2. – E' intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'infondatezza delle questioni, con riserva di ulteriori deduzioni, formulate in una memoria depositata nell'imminenza dell'udienza, nel cui contesto deduce altresì l'inammissibilità della questione riguardante l'art. 47, poiché la norma si limita a prevedere la determinazione con decreto dei criteri e modalità per la destinazione del previsto importo in sede di ripartizione e nell'ambito delle risorse del Fondo per l'occupazione, e quindi non è tale da poter incidere, sia pure indirettamente, nella sfera legislativa e/o amministrativa della Regione.

Nel merito, quanto al comma 1 dell'art. 47, la difesa erariale deduce che l'importo aggiuntivo a carico del Fondo indicato nel comma 1 della norma impugnata è destinato a finanziare non già l'attività di formazione professionale, ma la contribuzione per spese generali di amministrazione relative al coordinamento operativo a livello nazionale a favore degli enti privati che tuttora gestiscono le attività formative, ove essi abbiano carattere nazionale e operino in più Regioni.

Quanto all'art. 48, essa osserva che la norma si limita a prevedere una possibile istituzione di fondi per effetto di un accordo interconfederale stipulato tra le organizzazioni sindacali datoriali e dei lavoratori; che – data la derivazione "pattizia" di tali fondi – il legislatore nazionale non può sovrapporsi agli accordi imponendo una dimensione regionale dei fondi; e infine che il necessario raccordo con l'attività di programmazione e attuazione della formazione professionale continua è comunque assicurato dalla prevista trasmissione obbligatoria dei progetti finanziabili alle Regioni territorialmente interessate.

Considerato in diritto

1. – La Regione Emilia-Romagna impugna, in via principale, gli artt. 47 e 48 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), disciplinanti rispettivamente il «Finanziamento di interventi per la formazione professionale» ed i «Fondi interprofessionali per la formazione continua».

2. – Per ragioni di omogeneità della materia da decidere, tali questioni di legittimità costituzionale – sollevate con lo stesso ricorso insieme ad altre, concernenti diverse disposizioni del medesimo testo legislativo, ma prive di collegamento tra loro – possono essere oggetto di trattazione separata.

3. – L'art. 47 prevede al comma 1 che «Nell'ambito delle risorse preordinate sul fondo per l'occupazione di cui all'art. 1, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono determinati i criteri e le modalità per la destinazione dell'importo aggiuntivo di 1 milione di euro, per il finanziamento degli interventi di cui all'art. 80, comma 4, della legge 23 dicembre 1998, n. 448».

Tale ultima norma destina 18 miliardi di lire «al finanziamento degli interventi di cui alla legge 14 febbraio 1987, n, 40, in materia di formazione professionale». A sua volta questa legge prevede la concessione «agli enti privati che svolgono attività rientranti nell'ambito delle competenze statali di cui all'art. 18 della legge 21 dicembre 1978, n. 845», legge quadro in materia di formazione professionale, di contributi «per le spese generali di amministrazione relative al coordinamento operativo a livello nazionale degli enti medesimi, non coperte da contributo regionale».

La Regione ricorrente ritiene che la norma impugnata violi la propria competenza legislativa residuale, e la relativa potestà amministrativa e finanziaria, in materia di formazione professionale, nonché, in linea subordinata, il principio di leale collaborazione tra Stato e Regione.

3.1. – La questione è fondata.

La norma impugnata – come si desume dalla sua formulazione letterale, nonostante la complessità dei molteplici richiami a disposizioni precedenti, e dalla stessa rubrica dell'art. 47 – disciplina interventi destinati alla formazione professionale: questa materia appartiene, nell'assetto definito dal nuovo art. 117 della Costituzione, alla competenza residuale delle Regioni, in quanto non è inclusa nell'elenco delle materie attribuite dal secondo comma alla legislazione dello Stato ed è nel contempo espressamente esclusa dall'ambito della potestà concorrente in materia di istruzione, sancita dal successivo terzo comma (v. sentenza n. 13 del 2004).

Non è, perciò, condivisibile la tesi dall'Avvocatura, secondo cui – in considerazione di quanto disposto dall'art. 18 della legge n. 40 del 1987, richiamato dall'art. 80, comma 4, della legge n. 448 del 1998, a sua volta richiamato dalla norma impugnata – l'importo aggiuntivo di cui si tratta esulerebbe dalla materia in esame, in quanto destinato a finanziare la mera contribuzione per spese generali di amministrazione relative al coordinamento operativo a livello nazionale a favore degli enti privati che tuttora gestiscono le indicate attività formative. Infatti – poiché il ricorso della Regione pone una questione di competenza – per la soluzione di essa è decisiva, quale che sia la destinazione del finanziamento, l'inerenza della normativa statale impugnata ad una materia (la formazione professionale) che è invece devoluta alla competenza legislativa residuale delle Regioni (art. 117, commi 3 e 4).

3.2. – Con riferimento ai finanziamenti disposti da leggi statali in favore di soggetti pubblici o privati (mediante la costituzione di appositi fondi o il rifinanziamento di fondi già esistenti), questa Corte ha più volte affermato che – dopo la riforma costituzionale del

2001 ed in attesa della sua completa attuazione in tema di autonomia finanziaria delle Regioni (cfr. sentenze n. 320 e n. 37 del 2004) – l'art. 119 della Costituzione pone, sin d'ora, al legislatore statale precisi limiti in tema di finanziamento di funzioni spettanti al sistema delle autonomie (sentenza n. 423 del 2004).

Anzitutto non è consentita l'erogazione di nuovi finanziamenti a destinazione vincolata in materie spettanti alla competenza legislativa, esclusiva o concorrente, delle Regioni (sentenze n. 16 del 2004 e n. 370 del 2003). Infatti il ricorso a questo tipo di finanziamento può divenire uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza.

In secondo luogo – giacché «le funzioni attribuite alle Regioni ricomprendono pure la possibilità di erogazione di contributi finanziari a soggetti privati, dal momento che in numerose materie di competenza regionale le politiche pubbliche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai diversi soggetti che vi operano e nella disciplina delle modalità per la loro erogazione» (sentenza n. 320 del 2004) – questa Corte ha ripetutamente chiarito che il tipo di ripartizione delle materie fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 Cost., «vieta comunque che in una materia di competenza legislativa regionale, in linea generale, si prevedano interventi finanziari statali seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze» (sentenze n. 320, n. 423 e n. 424 del 2004).

3.3. – Sulla base di tali consolidati principî (ed a maggior ragione, trattandosi di interventi in materia di competenza regionale residuale) il comma 1 dell'art. 47 deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo.

4. – Il comma 2 dell'art. 47 aggiunge nell'art. 118, comma 16, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), la previsione di una quota di finanziamento di 100 milioni di euro per il 2003 «per le attività di formazione nell'esercizio dell'apprendistato anche se svolte oltre il compimento del diciottesimo anno di età, con le modalità di cui all'art. 16 della legge 24 giugno 1997, n. 196»: si tratta delle iniziative di formazione esterne all'azienda, previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro, che l'amministrazione pubblica competente propone all'impresa, ed i cui contenuti formativi sono definiti con decreto del Ministro del lavoro, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, le associazioni di categorie dei datori di lavoro e le Regioni (comma 2 del citato art. 16).

La Regione ricorrente – come motivo di impugnazione dell'intero articolo – ritiene che anche questo comma violi la propria competenza legislativa residuale, e la relativa potestà amministrativa e finanziaria, in materia di formazione professionale, nonché, in linea subordinata, il principio di leale collaborazione tra Stato e Regione.

4.1. – La questione è infondata.

La sentenza n. 50 del 2004 – resa sulla legge 14 febbraio 2003, n. 30, recante "Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro" – ha chiarito (al n. 14, in fine, del "*Considerato in diritto*") che nell'attuale assetto del mercato del lavoro la disciplina dell'apprendistato si colloca all'incrocio di una pluralità di competenze: esclusive dello Stato (ordinamento civile), residuali delle Regioni (formazione professionale), concorrenti di Stato e Regioni (tutela del lavoro, istruzione). E dunque – poiché le molteplici interferenze di materie diverse non consentono la soluzione delle questioni sulla base di criteri rigidi – la riserva alla competenza legislativa regionale della materia «formazione professionale» non può escludere la competenza dello Stato a disciplinare l'apprendistato per i profili inerenti a materie di sua competenza (cfr. anche, più oltre, n. 5.1.).

Beninteso un tale intervento legislativo dello Stato – proprio perché incidente su plurime competenze tra loro inestricabilmente correlate – deve prevedere strumenti idonei a garantire una leale collaborazione con le Regioni.

Nella specie – poiché la norma impugnata si limita a finanziare gli interventi statali a sostegno della formazione nell'apprendistato per l'anno 2003 (come ha fatto, successivamente alla proposizione del ricorso, l'art. 3, comma 137, della legge 24 dicembre 2003, n.

350, che ha aggiunto altri 100 milioni di euro per l'anno 2004, e che non è stato impugnato in via principale) – l'esigenza del coinvolgimento delle Regioni non può che riguardare la ripartizione fra di esse dei fondi da erogare in tale anno.

Ma questo coinvolgimento delle Regioni si è di fatto concretamente realizzato (pur se non nella forma più pregnante costituita dall'intesa), in quanto la ripartizione (come risulta dalle premesse del decreto direttoriale 23 ottobre 2003) è stata attuata previo parere favorevole reso in data 13 ottobre 2003 dal «Coordinamento tecnico regioni per la formazione professionale e il lavoro».

Risultando quindi l'interesse della Regione ricorrente non insufficientemente tutelato, la censura deve ritenersi infondata.

5. – La Regione Emilia-Romagna impugna, altresì, l'art. 48 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, il quale modifica il già citato art. 118 della legge n. 388 del 2000, che a sua volta aveva istituito e regolamentato (peraltro in maniera sostanzialmente analoga) i fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua.

Il ricorso investe specificamente i commi 1, 2 e 6 dell'art. 118 della legge n. 388 del 2000, quali risultanti dalle menzionate modifiche.

In particolare: *a)* il nuovo comma 1 prevede che – al fine di promuovere, in coerenza con la programmazione regionale e con le funzioni di indirizzo attribuite in materia al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, lo sviluppo della formazione professionale continua, in un'ottica di competitività delle imprese e di garanzia di occupabilità dei lavoratori, possono essere istituiti, per ciascuno dei settori economici dell'industria, dell'agricoltura, del terziario e dell'artigianato, «fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua»; che tali fondi, previo accordo tra le parti, si possono articolare regionalmente o territorialmente; e che ad essi affluiscono i contributi dovuti dai datori di lavoro aderenti ai fondi, ai sensi della legislazione in materia di assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione; *b)* il nuovo comma 2 disciplina i poteri del Ministero del lavoro relativi ai fondi in esame e istituisce l'«Osservatorio per la formazione continua», *c)* il nuovo comma 6 prevede che ciascun fondo è istituito, sulla base di accordi interconfederali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale, alternativamente come soggetto giuridico di natura associativa ai sensi dell'art. 36 del codice civile, ovvero come soggetto dotato di personalità giuridica ai sensi degli artt. 1 e 9 del regolamento di cui al d.P.R. 10 febbraio 2000, n.361, concessa con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

La Regione ricorrente censura tali norme come lesive dell'art. 117, quarto comma, Cost., giacché il sistema della formazione professionale non può avere un livello nazionale di organizzazione e gestione; e dell'art. 118 Cost., poiché, una volta che i soggetti privati di gestione dei fondi siano stati costituiti, ogni potere amministrativo in relazione ad essi non può che spettare alla disciplina regionale, che provvederà ad assegnarne alla stessa Regione o ad altri enti la titolarità, la disciplina dell'attivazione, ed ove occorra la relativa autorizzazione, nonché la disciplina e l'esercizio della vigilanza e del monitoraggio sulla loro gestione, come pure le funzioni sanzionatorie e la nomina di membri o del presidente del collegio sindacale.

5.1. – La questione è fondata nei termini che seguono.

I «fondi interprofessionali per la formazione continua» disciplinati dalla norma impugnata operano in materia di formazione professionale, che appartiene alla competenza residuale della Regione. Tali fondi, peraltro, dal punto di vista strutturale, *(a)* hanno carattere nazionale (pur se possono articolarsi regionalmente o territorialmente) e sono istituiti da soggetti privati attivi sul piano nazionale; (*b)* possono essere istituiti e conseguentemente agire, alternativamente, o come soggetto giuridico di natura associativa ai sensi dell'art. 36 cod. civ., o come soggetto dotato di personalità giuridica ai sensi degli artt. 1 e 9 del d.P.R. 10 febbraio 2000, n. 361. Inoltre essi, dal punto di vista funzionale, *(c)* gestiscono i contributi dovuti dai datori di lavoro ad essi aderenti, ai sensi della legislazione in materia di assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione.

Ne discende che, in relazione alla loro natura ed alle relative forme di costituzione di cui *sub (a*) e (*b),* la disciplina dell'istituzione dei fondi in esame incide sulla materia dell'«ordinamento civile» spettante alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera *l,* Cost.). In relazione, poi, all'attività indicata *sub c*), la normativa impugnata viene ad incidere anche nella materia della «previdenza sociale», devoluta anch'essa alla medesima competenza esclusiva (art. 117, secondo comma, lettera *o*, Cost.).

Perciò 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).

5.2. – Nella specie, viceversa, la normativa impugnata è strutturata come se dovesse disciplinare una materia integralmente devoluta alla competenza esclusiva dello Stato.

Infatti, il sistema da essa delineato lascia le Regioni sullo sfondo, prendendo in considerazione la loro posizione (e le loro rispettive competenze) solo per proclamare un generico intento di «coerenza con la programmazione regionale» (*incipit* del comma 1 dell'art. 48: peraltro questo intento viene subito dopo contraddetto dall'esplicito riferimento alle «funzioni di indirizzo attribuite in materia [di formazione professionale continua] al Ministero del lavoro e delle politiche sociali»), ovvero per riservare ad esse una posizione di mere destinatarie di comunicazioni (seconda parte del medesimo comma 1).

Pertanto il legislatore statale – qualora ritenga, nella sua discrezionalità, di prevedere che le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori 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.

La norma impugnata deve quindi essere dichiarata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui non prevede strumenti idonei a garantire una leale collaborazione fra Stato e Regioni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata ogni decisione sulle restanti questioni di legittimità costituzionale della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), sollevate dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 1, della citata legge 27 dicembre 2002, n. 289;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 48 della legge n. 289 del 2002, nella parte in cui non prevede strumenti idonei a garantire una leale collaborazione fra Stato e Regioni;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 47, comma 2, della legge n. 289 del 2002, sollevata dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 gennaio 2005.

Valerio ONIDA, Presidente

Franco BILE, Redattore

Depositata in Cancelleria il 28 gennaio 2005

ARTIGIANATO

E' illegittimo l'art. 4, c. 83 della L. 350/2003 nella parte in cui non prevede l' intesa con la Conferenza Stato-Regioni prima dell'emanazione del decreto che stabilisce modalità, condizioni e forme tecniche delle attività ammesse al sostegno finanziario

NUMERO SCHEDA: 6247

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO:

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 21/04/2005

NUM. ATTO: 162

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

La sentenza 162 del 21 aprile 2005 dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 83, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 *(Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004),* nella parte in cui affida al Ministro delle Attività produttive il potere di definire, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, modalità, condizioni e forme tecniche delle attività ammesse al sostegno finanziario nel settore dell'artigianato, senza prevedere in alcun modo che il decreto sia emanato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

La pronuncia dichiara, inoltre, non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 82, della legge citata, il quale prevede che "*le disponibilità del fondo di cui all'art. 37 della legge 25 luglio 1952, n. 949, e successive modificazioni, sono incrementate di 10 milioni di euro per l'anno 2004 per agevolare i processi di internazionalizzazione ed i programmi di penetrazione commerciale promossi dalle imprese artigiane e dai consorzi di esportazione a queste collegati".* Il comma 83 dispone, inoltre, che "*le modalità, le condizioni e le forme tecniche delle attività di cui al comma 82 sono definite con decreto del Ministro delle attività produttive di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 21, comma 7, della legge 5 marzo 2001, n. 57".*

Secondo la ricorrente la norma impugnata rientra nella potestà legislativa residuale delle regioni (artigianato) o, al più, concorrente (commercio estero) e, pertanto, lo Stato non avrebbe titolo ad effettuare interventi diretti a favore delle imprese artigiane, neppure per sostenerne i processi di internazionalizzazione ed i programmi di penetrazione commerciale, escludendo che lo strumento prefigurato dalla norma abbia una rilevanza

macroeconomica. Ad avviso della ricorrente, inoltre, non spetterebbe al Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, disciplinare, con proprio decreto, modalità, condizioni e forme tecniche delle attività ammesse al sostegno finanziario statale.

La Corte ha ritenuto non è fondata la questione, argomentando che deve "*anzitutto escludersi 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)".* Il Ad avviso della Corte il finanziamento in questione non può rientrare nella citata materia poiché non è idoneo ad incidere sull'equilibrio economico generale, mancando il requisito oggettivo dell'"impatto complessivo", tenuto altresì conto dell'esiguità dei mezzi economici impegnati nel quadro della complessiva manovra disposta con la legge finanziaria del 2004 (10 milioni di euro per l'anno 2004) (cfr. sentenza 77/2005).

La disposizione denunciata è , invece, ascrivibile alla materia "artigianato", la quale, dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, non essendo più annoverata tra le materie tassativamente riservate alla legislazione statale o a quella concorrente, rientra nella potestà legislativa residuale delle Regioni. Il giudice delle leggi, nella sentenza in esame, ritiene, pertanto che deve essere attribuita 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".*

Tuttavia, anche se il sostegno economico alla internazionalizzazione delle imprese artigiane è riconducibile ad una materia di cui al quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, non ne consegue l'incostituzionalità dell'art. 4, comma 82, della legge 350/ 2003. Secondo la Corte, la norma denunciata, infatti, non istituisce un nuovo fondo a destinazione vincolata, ma si limita ad incrementare le disponibilità di un fondo preesistente alla modifica del Titolo V, Parte II, della Costituzione, in vista del raggiungimento di finalità ad esso già proprie. Secondo l'orientamento ormai consolidato nella giurisprudenza costituzionale, la disposizione in rassegna si giustifica, in via transitoria e fino all'attuazione del nuovo modello delineato dall'art. 119 della Costituzione, "*in conseguenza del principio di continuità dell'ordinamento, attesa l'esigenza di non far mancare finanziamenti ad un settore rilevante e strategico dell'economia nazionale, quello dell'impresa artigiana, al quale la Costituzione (art. 45) guarda con particolare favore".*

La Corte ha invece accolto le censure relative al comma 83 del citato art. 4, là dove viene lamentata la mancanza di forme di raccordo e di leale collaborazione con le Regioni, ritenendo che il principio di continuità giustifica l'attribuzione al Ministro delle attività produttive della potestà di definire, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, modalità, condizioni e forme tecniche delle attività ammesse al sostegno finanziario. Tuttavia, l'articolazione della normativa "*esige forme di cooperazione con le Regioni e di incisivo*

coinvolgimento delle stesse, essendo evidente che l'intervento dello Stato debba rispettare la sfera di competenza spettante alle Regioni in via residuale".

La norma censurata, invece, non prende in considerazione le Regioni per ciò che attiene all'emanazione del decreto ministeriale di attuazione ed è, quindi, illegittima nella parte in cui, in contrasto con il principio di leale collaborazione, non prevede che il decreto del Ministro delle attività produttive sia emanato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Si allega di seguito il testo della sentenza

SENTENZA N. 162
ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 82 e 83, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), promosso con ricorso della Regione Emilia-Romagna, notificato il 24 febbraio 2004, depositato in cancelleria il 4 marzo 2004 ed iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 marzo 2005 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon, Franco Mastragostino e Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 24 febbraio 2004, e depositato nella cancelleria di questa Corte il successivo 4 marzo (reg. ric. n. 33 del 2004), la Regione Emilia-Romagna ha impugnato numerose disposizioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), censurando, tra l'altro, l'art. 4, commi 82 e 83, per violazione degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione.

La norma denunciata prevede, al comma 82, che «le disponibilità del fondo di cui all'art. 37 della legge 25 luglio 1952, n. 949, e successive modificazioni, sono incrementate di 10 milioni di euro per l'anno 2004 per agevolare i processi di internazionalizzazione ed i programmi di penetrazione commerciale promossi dalle imprese artigiane e dai consorzi di esportazione a queste collegati». In base al comma 83, «le modalità, le condizioni e le forme tecniche delle attività di cui al comma 82 sono definite con decreto del Ministro delle attività produttive di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 21, comma 7, della legge 5 marzo 2001, n. 57».

L'art. 37 della legge 25 luglio 1952, n. 949, ha istituito un fondo per il concorso nel pagamento degli interessi sulle operazioni di credito a favore delle imprese artigiane, mentre l'art. 21, comma 7, della legge 5 marzo 2001, n. 57, ha previsto la possibilità di utilizzare le disponibilità di questo fondo anche per agevolare il sostegno finanziario ai processi esportativi delle imprese artigiane e ai programmi di penetrazione commerciale e di internazionalizzazione promossi dalle imprese stesse e dai consorzi *export* a queste collegati.

La Regione osserva che con la norma denunciata la legge finanziaria per il 2004 avrebbe perpetuato un intervento statale non più compatibile con il nuovo assetto costituzionale conseguente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Secondo la ricorrente, l'artigianato ricade, oggi, nella potestà piena delle Regioni, e già nel vigore del vecchio Titolo V della Parte seconda della Costituzione le Regioni ricoprivano un ruolo preminente nella materia in questione. Ricorda in particolare la Regione Emilia-Romagna che, proprio in relazione ai contributi a favore delle imprese artigiane, l'art. 12 del decreto legislativo 31 marzo

1998, n. 112, prevede che «le funzioni amministrative relative alla materia “artigianato”, così come definita dall’articolo 63 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, comprendono anche tutte le funzioni amministrative relative alla erogazione di agevolazioni, contributi, sovvenzioni, incentivi e benefici di qualsiasi genere, comunque denominati, alle imprese artigiane, con particolare riguardo alle imprese artistiche», mentre il successivo art. 13 conserva allo Stato solo «le funzioni attualmente previste concernenti», tra l’altro, «eventuali cofinanziamenti, nell’interesse nazionale, di programmi regionali di sviluppo e sostegno dell’artigianato, secondo criteri e modalità definiti con decreto del Ministro dell’industria, del commercio e dell’artigianato, d’intesa con la Conferenza unificata».

Ad avviso della Regione Emilia-Romagna, la finalizzazione dei contributi previsti dal comma 82 al sostegno dei programmi di «internazionalizzazione» delle imprese artigiane non implicherebbe la competenza statale in ordine alla gestione e alla regolazione del fondo. Difatti, il finanziamento statale non atterrebbe allo sviluppo dell’intero Paese, riguardando i programmi elaborati da singole imprese artigiane al fine di una loro maggiore «internazionalizzazione».

La Regione esclude inoltre che il rilievo «macroeconomico» di un intervento di sostegno del mercato sussista per il solo fatto che l’intervento afferisca ai rapporti internazionali, come dimostrerebbe l’attribuzione della materia «commercio con l’estero» alla competenza concorrente di Stato e Regioni. Né la competenza statale potrebbe giustificarsi per la mancanza, nell’intervento in questione, di una delimitazione territoriale regionale; se così fosse, ne deriverebbe una “straordinaria confusione di ruoli”, perché le Regioni e lo Stato farebbero le stesse cose, con duplicazioni e distorsioni delle politiche.

I commi 82 e 83 del citato art. 4, contemplando la gestione e la regolazione statale di un finanziamento finalizzato al sostegno delle imprese in materia regionale, violerebbero gli artt. 117, 118 e 119 Cost. Ci si troverebbe in presenza di politiche di sostegno che possono e devono essere decise e gestite a livello regionale, mancando (oltre al carattere macroeconomico) qualsiasi esigenza unitaria. In particolare, sarebbe illegittima la previsione – da parte del comma 83 – di un atto sostanzialmente regolamentare in materia di competenza regionale piena (artigianato) o, al massimo, concorrente (commercio con l’estero).

La Regione prospetta anche una questione subordinata, per il caso in cui questa Corte ritenesse legittimo l’intervento di incremento del fondo per il suo carattere macroeconomico, e quindi per la sussistenza della competenza statale in materia di tutela della concorrenza. La ricorrente denuncia infatti i commi 82 e 83 dell’art. 4 per la mancata previsione di meccanismi di coordinamento con le Regioni. Siccome le norme impugnate incidono su una materia regionale, sarebbe necessario che le funzioni statali di gestione e regolazione da esse previste siano svolte in modo da tener conto del punto di vista della Regione e da coordinarsi con l’azione che la Regione stessa svolge. Secondo la ricorrente, questa conclusione varrebbe a maggior ragione ove la Corte ritenesse insussistente il carattere macroeconomico ma esistente una ipotetica esigenza unitaria, tale da giustificare la gestione centrale del finanziamento (ma, comunque, non la previsione del decreto sostanzialmente regolamentare).

2. — Nel giudizio dinanzi alla Corte si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, concludendo per la non fondatezza delle questioni e rinviando a successiva memoria l’illustrazione delle conclusioni così rassegnate.

3. — In prossimità dell’udienza, la Regione Emilia-Romagna ha depositato una memoria illustrativa per precisare innanzitutto di voler chiedere a questa Corte non una dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma denunciata dalla quale derivi la semplice soppressione del fondo o del finanziamento, ma una caducatoria della disposizione nella parte in cui le risorse da essa previste non costituiscono elemento integratore della finanza regionale.

La Regione ricorda che l’illegittimità di finanziamenti diretti a favore di soggetti privati in materia di competenza regionale è stata più volte ribadita da questa Corte (sentenze n. 320, n. 423 e n. 424 del 2004 e sentenza n. 51 del 2005).

Dalla giurisprudenza costituzionale si ricaverebbe inoltre che l’art. 117, sesto comma, della Costituzione si riferisce anche agli atti “sostanzialmente” regolamentari.

Quanto alla censura subordinata relativa alla violazione del principio di leale collaborazione, osserva infine la ricorrente che, sempre secondo la giurisprudenza di questa Corte, il coinvolgimento regionale si rende necessario anche in caso di norme rientranti in materia di competenza esclusiva statale ma interferenti con materie regionali (così le sentenze n. 308 del 2003 e n. 31 del 2005).

4. — Anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria in prossimità dell'udienza.

Secondo la difesa erariale l'intervento finanziario delineato dalla norma censurata sarebbe riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione ("mercati finanziari" e "tutela della concorrenza").

In ogni caso, lo Stato sarebbe portatore di interessi sovraregionali costituzionalmente riconosciuti, per soddisfare i quali il legislatore nazionale potrebbe, in assenza di divieti ricavabili dall'art. 119 della Costituzione, disporre finanziamenti ed interventi diretti.

Osserva inoltre l'Avvocatura che il concorso nel pagamento degli interessi è concesso non da un apparato amministrativo dello Stato, ma da comitati tecnici costituiti in ogni Regione e presieduti da un rappresentante della Regione nel cui territorio ha sede l'impresa da finanziare.

Infine la difesa erariale ricorda che il decreto ministeriale previsto dall'art. 4, comma 83, della legge n. 350 del 2003 non è stato sinora emanato e che in ogni caso lo schema di decreto sarà sottoposto alla Conferenza Stato-Regioni in applicazione di norme di sistema.

Considerato in diritto

1. — La Regione Emilia-Romagna ha impugnato, unitamente ad altre disposizioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), l'art. 4, commi 82 e 83, il quale prevede, al fine di agevolare i processi di internazionalizzazione ed i programmi di penetrazione commerciale promossi dalle imprese artigiane, l'incremento delle disponibilità del fondo di cui all'art. 37 della legge 25 luglio 1952, n. 949, e successive modificazioni (così il comma 82), secondo modalità, condizioni e forme tecniche da definire con decreto del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (così il comma 83).

La Regione, premesso di avere competenza legislativa piena (artigianato) o, al più, concorrente (commercio estero) nella materia disciplinata dalla disposizione denunciata, ritiene che lo Stato non abbia titolo ad effettuare interventi diretti a favore delle imprese artigiane, neppure per sostenerne i processi di internazionalizzazione ed i programmi di penetrazione commerciale, escludendo che lo strumento prefigurato dalla norma abbia una rilevanza macroeconomica; e lamenta l'attribuzione al Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del potere di disciplinare, con proprio decreto, modalità, condizioni e forme tecniche delle attività ammesse al sostegno finanziario statale

Secondo la ricorrente, che deduce la violazione degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, sarebbero lese le attribuzioni legislative regionali; sarebbe violato il divieto per lo Stato di intervenire con un decreto ministeriale in materie in cui esso non abbia competenza legislativa esclusiva; sarebbe lesa l'autonomia finanziaria delle Regioni.

La Regione Emilia-Romagna prospetta anche una questione in via subordinata, per il caso in cui l'intervento di incremento del fondo fosse ritenuto giustificato per il suo carattere macroeconomico, e quindi per la presenza della competenza statale in materia di tutela della concorrenza. Secondo la ricorrente, sarebbe in ogni caso costituzionalmente illegittima la mancata previsione, nella regolazione e nella gestione del fondo, di qualsiasi forma di collaborazione con le Regioni. Incidendo la norma impugnata su una materia regionale, le funzioni statali di regolazione e di gestione del fondo dovrebbero svolgersi in modo da tener conto del punto di vista delle Regioni e da coordinarsi con l'azione che le Regioni stesse svolgono.

2. — La presente decisione concerne le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti dell'art. 4, commi 82 e 83, della legge n. 350 del 2003, restando riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni sollevate con il ricorso della Regione Emilia-Romagna.

3. — La questione avente ad oggetto il comma 82 dell'art. 4 della legge n. 350 del 2003 non è fondata.

Deve anzitutto escludersi 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 del 2004 (10 milioni di euro per l'anno 2004) (cfr. sentenza n. 77 del 2005).

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.

Se il sostegno economico alla internazionalizzazione delle imprese artigiane è ormai riconducibile ad una materia di cui al quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, ciò però non comporta l'incostituzionalità dell'art. 4, comma 82, della legge n. 350 del 2003.

La norma denunciata, infatti, non istituisce un nuovo fondo a destinazione vincolata, ma si limita ad incrementare le disponibilità di un fondo preesistente alla modifica del Titolo V, Parte II, della Costituzione, in vista del raggiungimento di finalità ad esso già proprie.

Invero, l'art. 37 della legge n. 949 del 1952, nel contesto di un più ampio provvedimento per lo sviluppo dell'economia e l'incremento dell'occupazione, ha previsto la formazione di un fondo, presso la Cassa per il credito alle imprese artigiane, per il concorso nel pagamento degli interessi sulle operazioni di credito a favore delle imprese artigiane, effettuate dagli istituti e aziende di credito, rimettendo ad appositi comitati tecnici regionali l'attività di concessione dei contributi.

Provvedimenti legislativi successivi hanno di volta in volta conferito al fondo in questione ulteriori assegnazioni per i vari esercizi finanziari (così, tra l'altro, la legge 31 ottobre 1966, n. 947; il decreto-legge 26 ottobre 1970, n. 745; la legge 24 dicembre 1974, n. 713; la legge 10 ottobre 1975, n. 524; il decreto-legge 30 aprile 1976, n. 156; la legge 30 marzo 1981, n. 119; il decreto-legge 28 dicembre 1989, n. 415).

La legge 5 marzo 2001, n. 57, nel dettare disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati, ha assegnato al fondo per il concorso nel pagamento degli interessi sulle operazioni di credito a favore delle imprese artigiane una nuova finalità, il sostegno all'internazionalizzazione. L'art. 21, comma 7, di tale legge prevede infatti che le disponibilità del fondo in questione "possono essere utilizzate anche per agevolare il sostegno finanziario ai processi esportativi delle imprese artigiane e ai programmi di penetrazione commerciale e di internazionalizzazione promossi dalle imprese stesse e dai consorzi *export* a queste collegati, secondo finalità, forme tecniche, modalità e condizioni da definire con decreto del Ministro del commercio con l'estero, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica".

Su questa linea si pone il denunciato comma 82 dell'art. 4 della legge n. 350 del 2003: esso pertanto si giustifica, in via transitoria e fino all'attuazione del nuovo modello delineato dall'art. 119 della Costituzione, in conseguenza del principio di continuità dell'ordinamento, più volte richiamato da questa Corte dopo la modifica del Titolo V (cfr., da ultimo, sentenza n.

255 del 2004), attesa l'esigenza di non far mancare finanziamenti ad un settore rilevante e strategico dell'economia nazionale, quello dell'impresa artigiana, al quale la Costituzione (art. 45) guarda con particolare favore.

4. — Le censure della ricorrente vanno invece accolte con riferimento al comma 83 del citato art. 4, là dove viene lamentata la mancanza di forme di raccordo e di leale collaborazione con le Regioni.

Il principio di continuità giustifica infatti, ancora in via provvisoria, ed in vista di una considerazione complessiva del settore dell'artigianato e delle iniziative da finanziare, l'attribuzione al Ministro delle attività produttive della potestà di definire, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, modalità, condizioni e forme tecniche delle attività ammesse al sostegno finanziario (cfr. sentenza n. 255 del 2004).

E tuttavia, l'articolazione della normativa esige forme di cooperazione con le Regioni e di incisivo coinvolgimento delle stesse, essendo evidente che l'intervento dello Stato debba rispettare la sfera di competenza spettante alle Regioni in via residuale.

La norma censurata, invece, non prende minimamente in considerazione le Regioni per ciò che attiene all'emanazione del decreto ministeriale di attuazione. Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 83, della legge n. 350 del 2003, nella parte in cui, in contrasto con il principio di leale collaborazione, non prevede che il decreto del Ministro delle attività produttive sia emanato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

4.1. — Quanto all'ulteriore denuncia, sollevata dalla ricorrente, concernente la mancanza di forme di raccordo con le Regioni nell'attività di gestione delle risorse, si tratta di censura che muove da un inesatto presupposto ermeneutico.

Il comma 83 del citato art. 4, infatti, non disciplina – né direttamente, né indirettamente per il tramite del decreto ministeriale di attuazione – anche l'attività di concreta gestione dell'intervento. Questa attività, unitamente a quella di concessione dei contributi e delle agevolazioni, rientra nella competenza delle Regioni, e tale competenza è fatta salva dalla norma censurata. Lo si ricava univocamente tanto dal fatto che il comma 82 individua lo strumento operativo di intervento nel fondo di cui all'art. 37 della legge n. 949 del 1952, che è un fondo a gestione regionale; quanto, più in generale, dalle disposizioni contenute negli artt. 12 e ss. del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, le quali, prevedendo la competenza delle Regioni per tutto ciò che attiene all'erogazione di contributi in favore delle imprese artigiane, postulano che siano le Regioni stesse a vagliare in concreto i progetti da ammettere al finanziamento previsto dalla legge, e quindi a coordinare questo sostegno con le iniziative già finanziate con altri strumenti di intervento pubblico.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle restanti questioni di legittimità costituzionale della legge 24 dicembre 2003, n. 350, sollevate dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 83, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro delle attività produttive sia emanato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni;

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 82, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, sollevata, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* non fondata – salvo quanto previsto al capo 1) – la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 83, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, sollevata, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2005.

F.to:

Fernanda CONTRI, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 aprile 2005.

La Corte Costituzionale dichiara legittima la legge della Regione Veneto n. 4/2004 nella parte in cui dispone il trasferimento del dipendente pubblico o l'attribuzione ad altro incarico già dopo la condanna in primo grado per reati contro la P.A.

NUMERO SCHEDA: 6192

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO:

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 04/05/2005

NUM. ATTO: 172

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

Con la sentenza n. 172 del 4 maggio 2005, la Corte Costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità sollevata in via principale dal governo per violazione dell'art. 117, c. 2, lett. l), Cost. ad opera dell'art. 3 della L.R. n. 4/2004 recante "Norme per la trasparenza dell'attività amministrativa regionale".

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

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

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

La Corte ha osservato in via preliminare che l'espressa clausola di salvezza di quanto previsto dalle vigenti norme nazionali contenuta nell'art. 3 della disciplina regionale esclude la sovrapposizione di questa alle

disposizioni della legge statale, risultando la normativa della regione Veneto operante solo in relazione a reati contro la pubblica amministrazione diversi da quelli previsti dalla legislazione nazionale.

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

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

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

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

Per questi motivi, le misure individuate dalla legge regionale non risultano fondate -per la Corte- su ragioni punitive o disciplinari; esse risultano al contrario ispirate da necessità di natura cautelare, funzionali all'organizzazione interna degli uffici e strettamente connesse alle esigenze di trasparenza e di credibilità della pubblica amministrazione derivanti dal principio costituzionale di buon andamento degli uffici.

Si riporta il testo della sentenza in esame.

SENTENZA N. 172

ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Veneto 27 febbraio 2004, n. 4 (Norme per la trasparenza dell'attività amministrativa regionale), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 30 aprile 2004, depositato in cancelleria il 6 maggio 2004 ed iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica del giorno 8 febbraio 2005 il Giudice relatore Guido Neppi Modona;

uditi l'avvocato dello Stato Aldo Linguiti per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Romano Morra e Andrea Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

Con ricorso notificato il 30 aprile e depositato il 6 maggio 2004, il Presidente del Consiglio dei ministri, sulla base della deliberazione adottata il 29 aprile 2004, ha promosso, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 3 della legge della Regione Veneto 27 febbraio 2004, n. 4 (Norme per la trasparenza dell'attività amministrativa regionale), che prevede che il dipendente regionale condannato con sentenza di primo grado per reati contro la pubblica amministrazione sia immediatamente trasferito ad altra sede o assegnato ad altro incarico.

Ad avviso del ricorrente, la norma invaderebbe l'ambito della legislazione esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile e penale, come stabilito dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. La legge statale 27 marzo 2001, n. 97, che tra l'altro nell'art. 3 prevede, in caso di rinvio a giudizio per taluni reati contro la pubblica amministrazione (tra cui peculato, concussione, corruzione), il trasferimento del dipendente ad altro ufficio, avrebbe inoltre già dettato una compiuta disciplina in tema di rapporti tra procedimento penale e procedimento disciplinare nei confronti dei dipendenti pubblici.

L'art. 3 della legge regionale denunciata, quand'anche lo si volesse ritenere applicabile – come suggerito dalla stessa Regione Veneto – ai soli reati contro la pubblica amministrazione diversi da quelli elencati nella legge n. 97 del 2001, finirebbe perciò con l'introdurre ulteriori effetti sanzionatori conseguenti a fatti reato, interferendo con attribuzioni esclusive dello Stato.

Con atto in data 19 maggio 2004 si è costituita in giudizio la Regione Veneto, chiedendo il rigetto del ricorso. La Regione osserva che la disciplina dell'art. 3 della legge regionale «non intacca l'ambito di competenza statale», ma si limita a prevedere a carico del dipendente regionale condannato in primo grado un «provvedimento di mobilità» a tutela dell'assetto organizzativo dell'apparato regionale, finalizzato ad assicurare i principî di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione. La norma impugnata sarebbe quindi di esclusiva competenza regionale, riguardando la disciplina dell'ordinamento degli uffici.

Non sarebbe inoltre dato ravvisare alcuna sovrapposizione con la legge n. 97 del 2001, in quanto i provvedimenti cautelari ivi previsti a carico del dipendente (trasferimento a seguito del rinvio a giudizio e sospensione dal servizio a seguito di condanna anche non definitiva) trovano applicazione per i delitti espressamente elencati dalla legge, mentre per tutti gli altri reati contro la pubblica amministrazione si procederà, in presenza di una condanna di primo grado, al trasferimento di sede o all'attribuzione ad altro incarico secondo quanto disposto dall'art. 3 della legge regionale.

In ogni caso – precisa la difesa della Regione – i provvedimenti di cui alla normativa regionale non rappresenterebbero un «effetto sanzionatorio conseguente a fatti reato», integrando semplici «provvedimenti di mobilità», correlati al pregiudizio derivante dalla permanenza del dipendente condannato con sentenza di primo grado nella medesima sede o con il medesimo incarico.

In una successiva memoria depositata il 9 novembre 2004 l'Avvocatura insiste sulla inammissibile sovrapposizione della normativa regionale alla disciplina statale in tema di conseguenze del procedimento penale sul rapporto di pubblico impiego e ribadisce che i provvedimenti previsti dalla legge impugnata, presupponendo non la sola pendenza del procedimento, ma la emissione di una sentenza di condanna, anche se non definitiva, produrrebbero effetti non meramente cautelari, bensì sanzionatori, caratterizzati dalla irreversibilità. Il trasferimento di sede e l'attribuzione di altro incarico non avrebbero infatti effetti provvisori, posto che non ne è prevista la cessazione con il venir meno della condanna, ma si atteggerebbero a vere e proprie sanzioni adottate in via anticipata rispetto alla condanna definitiva.

La disciplina impugnata sarebbe di conseguenza riferibile alla materia degli effetti del processo penale (in particolare, della sentenza di condanna in primo grado) sul rapporto di impiego e atterrebbe al diritto penale, rientrante nella competenza esclusiva dello Stato anche sotto il profilo della tutela dell'ordine pubblico.

Dal suo canto la Regione Veneto, con memoria depositata il 26 gennaio 2005, ribadisce che l'esigenza sottesa al trasferimento d'ufficio è quella di «tutelare interessi amministrativi» che afferiscono direttamente al rapporto di servizio del dipendente e al pregiudizio derivante all'amministrazione dalla permanenza dell'impiegato condannato nell'ufficio. Qualsiasi richiamo alla materia penale ovvero a quella dell'ordine pubblico – quest'ultima tardivamente menzionata nella memoria dell'Avvocatura – sarebbe perciò del tutto inconferente.

Infine, infondata sarebbe anche l'argomentazione dell'Avvocatura circa l'irreversibilità degli effetti del trasferimento, posto che, da un lato, lo stesso art. 3 della legge regionale fa «salvo quanto previsto dalle norme vigenti», così assicurando la piena applicazione della disciplina

statale e, conseguentemente, la provvisorietà degli effetti del provvedimento cautelare; dall'altro, l'art. 3, comma 1, della legge n. 97 del 2001, nel fare «salva l'applicazione della sospensione dal servizio in conformità a quanto previsto dai rispettivi ordinamenti», riconosce la possibile coesistenza di ulteriori e specifiche disposizioni a tutela degli interessi pubblici fondamentali propri di ciascun ordinamento.

Nell'udienza pubblica del giorno 8 febbraio 2005 i difensori delle parti hanno ribadito le argomentazioni e le conclusioni sostenute in precedenza.

Considerato in diritto

1. – Oggetto della questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale dal Presidente del Consiglio dei ministri è l'art. 3 della legge della Regione Veneto 27 febbraio 2004, n. 4 (Norme per la trasparenza dell'attività amministrativa regionale). La disposizione censurata stabilisce che, fatto salvo quanto previsto dalle norme vigenti, «l'amministrazione regionale procede immediatamente al trasferimento di sede o all'attribuzione ad altro incarico del dipendente condannato, per i reati contro la pubblica amministrazione, con sentenza di primo grado».

Secondo il Governo, la norma regionale invade l'ambito della legislazione esclusiva dello Stato in tema di ordinamento civile e penale, riconosciuta dall'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, sovrapponendosi alla legge statale 27 marzo 2001, n. 97, relativa ai rapporti tra procedimento penale e procedimento disciplinare, che in relazione ad alcuni gravi reati contro la pubblica amministrazione contempla nell'art. 3, comma 1, il trasferimento ad altro ufficio in caso di rinvio a giudizio e nell'art. 4 la sospensione dal servizio in caso di condanna anche non definitiva.

La Regione Veneto sostiene invece che la disposizione impugnata si limita a prevedere un provvedimento di mobilità nell'ambito della disciplina che regola l'assetto organizzativo degli uffici regionali, al fine di tutelare il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione, rientrante nella sfera della competenza residuale delle regioni.

2. – La questione di legittimità costituzionale sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri non è fondata.

3. – Va preliminarmente rilevato che l'art. 3 della legge regionale n. 4 del 2004 si apre con l'espressa clausola di salvezza di quanto previsto dalle norme vigenti; la disciplina censurata non si sovrappone pertanto alle disposizioni della legge statale, ma deve ritenersi operante, come sostenuto dalla Regione Veneto, solo in relazione ai reati contro la pubblica amministrazione diversi da quelli previsti dalla legge statale n. 97 del 2001.

4. – Secondo il ricorrente la legge regionale censurata, nel prevedere a seguito di sentenza di condanna di primo grado il trasferimento ad altra sede del dipendente pubblico o l'attribuzione ad altro incarico, introduce «ulteriori effetti sanzionatori conseguenti a fatti reato», legati «non alla sola pendenza del procedimento penale ma alla emissione di sentenze di condanna di primo grado». Tale disciplina determinerebbe «effetti non meramente cautelari ma sanzionatori, attesa la loro irreversibilità», e inciderebbe su una materia che, oggettivamente, «è quella degli effetti del processo penale (e, anzi, della sentenza penale di condanna di primo grado) nel rapporto di impiego» e, quindi, attiene al «diritto penale».

Sulla base di queste argomentazioni, e tenuto conto che il ricorso non contiene alcuna motivazione a supporto del generico richiamo anche all'ordinamento civile, non vi è quindi dubbio che la censura mossa dal Governo alla norma regionale si riferisce

esclusivamente all'invasione della competenza statale in materia di ordinamento penale. Riguardo a tale sfera di competenza, questa Corte ha peraltro già avuto occasione di affermare (v., da ultimo, sentenza n. 185 del 2004) che la materia penale deve essere «intesa come l'insieme dei beni e valori ai quali viene accordata la tutela più intensa» e che essa «nasce nel momento in cui il legislatore nazionale pone norme incriminatrici», mediante la configurazione delle fattispecie, l'individuazione dell'apparato sanzionatorio e la determinazione delle specifiche sanzioni.

Coerentemente a questa impostazione, in tema di sospensione cautelare obbligatoria dal servizio prevista dall'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, nei confronti di pubblici dipendenti che abbiano riportato condanna, anche non definitiva, per delitti di criminalità organizzata o per determinati delitti contro la pubblica amministrazione, la Corte ha rilevato che tale misura non ha natura sanzionatoria, bensì meramente cautelare, essendo «collegata alla pendenza di un'accusa penale nei confronti di un funzionario pubblico», che di per sé espone l'amministrazione «ad un pregiudizio direttamente derivante dalla permanenza dell'impiegato nell'ufficio» e «risponde a esigenze proprie della funzione amministrativa e della pubblica amministrazione presso cui il soggetto colpito presta servizio» (sentenza n. 206 del 1999).

Deve pertanto escludersi che la meno incisiva misura del provvisorio trasferimento di sede o dell'assegnazione ad altro incarico, prevista dalla disposizione censurata, costituisca effetto penale della sentenza di condanna per determinati fatti reato, e sia perciò inscrivibile nella materia dell'ordinamento penale.

5. – Le finalità che la norma intende perseguire, significativamente inserita in una legge intitolata «Norme per la trasparenza dell'attività amministrativa regionale», sono ravvisabili nell'esigenza di tutelare l'immagine, la credibilità e, appunto, la trasparenza dell'amministrazione regionale; interessi che, anche prima dell'eventuale pronuncia di una sentenza definitiva di condanna, possono risultare pregiudicati dalla permanenza nell'ufficio del dipendente che abbia commesso nell'esercizio delle sue funzioni un reato contro la pubblica amministrazione.

Alla luce del principio di buon andamento dei pubblici uffici e del dovere dei cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche di «adempierle con disciplina ed onore» (artt. 97 e 54, secondo comma, Cost.), la disposizione in esame offre dunque alla amministrazione regionale uno strumento volto a realizzare l'interesse pubblico di garantire la credibilità e la fiducia di cui l'amministrazione deve godere presso i cittadini (v. sentenze n. 206 del 1999 e n. 145 del 2002); interesse leso dal discredito che la condanna, anche solo di primo grado, può recare all'immagine del corretto funzionamento dei pubblici uffici, e certo prevalente su quello individuale del dipendente alla permanenza nella medesima sede o nel medesimo ufficio. La misura risulta pertanto ispirata non già da ragioni punitive o disciplinari, quanto da esigenze, *lato sensu* cautelari, in funzione dell'organizzazione interna degli uffici (v. ancora sentenza n. 206 del 1999: p. 9 del *Considerato*, ove il trasferimento dell'impiegato ad altra sede, ufficio o mansione, in contrapposizione con la misura cautelare della sospensione dal servizio, viene significativamente definito «misura organizzativa»), atteso che le esigenze di trasparenza e di credibilità della pubblica amministrazione sono direttamente correlate al principio costituzionale di buon andamento degli uffici.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Veneto 27 febbraio 2004, n. 4 (Norme per la trasparenza dell'attività amministrativa regionale), sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 maggio 2005.

F.to:

Fernanda CONTRI, Presidente

Guido NEPPI MODONA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere Depositata in Cancelleria il 4 maggio 2005.

COMMERCIO

Si segnala la sentenza della Corte costituzionale 243/2005 in tema di orario degli esercizi commerciali nei comuni a prevalente economia turistica.

NUMERO SCHEDA: 6357

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: d.lgs. 114/1998

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 20/06/2005

NUM. ATTO: 243

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE

La Corte Costituzionale, con sentenza 243/2005, ha respinto le censure di incostituzionalità sollevate nel giudizio in via incidentale promosso dal TAR Veneto con ordinanza del 14 maggio 2003 in riferimento agli articoli 2 e 3 della legge della Regione Veneto 28 dicembre 1999, n. 62 (Individuazione dei Comuni a prevalente economia turistica e delle città d'arte ai fini delle deroghe agli orari di vendita) per contrasto con gli articoli 3,97 e 117 Costituzione.

In particolare l'articolo 2 fissa i criteri per l'individuazione – da parte delle province, cui tale funzione è delegata dall'art. 1 della stessa legge – dei Comuni a prevalente economia turistica, stabilendo che possono essere identificati come tali solo i Comuni situati in territorio montano, litoraneo,lacuale, termale, con almeno millecinquecento posti letto in strutture alberghiere ed extra alberghiere; analogamente, l'art. 3 stabilisce i requisiti per l'individuazione delle città d'arte.

Tali comuni possono usufruire delle deroghe di orario per l'apertura e la chiusura degli esercizi commerciali ai sensi dell'articolo 12 d.lgs. 114/1998.

Il ricorrente sosteneva che questa disposizione violava l'articolo117, comma 2 lett. e) costituzione in quanto, incidendo sull'orario degli esercizi commerciali, atteneva alla libertà di iniziativa economica e dunque alla tutela della concorrenza, disciplina attribuita in via esclusiva allo Stato.

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione in quanto il tribunale remittente non ha attribuito un chiaro significato all'articolo censurato, affermando a seguito della tesi su esposta che, la medesima tesi si prestava a numerosi dubbi in quanto restringeva eccessivamente l'ambito di competenza legislativa regionale.

La Corte ha anche respinto la seconda censura relativa alla violazione dell'articolo 3 costituzione: il tribunale sosteneva che i criteri di individuazione dei comuni a prevalente economia turistica comportavano una irragionevole discriminazione tra i comuni situati in territorio montano, litoraneo, lacuale, termale, e tutti gli altri che perdevano così la possibilità di essere individuati quali comuni a prevalente economia turistica.
La Corte Costituzionale, richiamando la propria giurisprudenza, ha affermato che «essendo qualsiasi disciplina destinata, per sua stessa natura, ad introdurre regole e, dunque, ad operare distinzioni, qualunque normativa positiva finisce per risultare necessariamente destinata ad introdurre,nel sistema, fattori di differenziazione» Ne consegue che la su menzionata censura circa la disparità di trattamento tra Comuni, avanzata dal rimettente, omette di considerare che i criteri dettati dalla norma non soltanto non risultano discriminatori o arbitrari, ma neppure appaiono improntati ad una intrinseca palese irragionevolezza. Pertanto,come già ricordato, il legislatore può dettare le norme di legge in piena autonomia con il solo limite della ragionevolezza.

Manifestamente infondata anche la censura riferita all'articolo 97 Costituzione poiché anch'essa si fonda su una presunta incoerenza interna e irragionevolezza della legge che, secondo la posizione della Corte Costituzionale, nel caso di specie, non sussiste.

Si allega il testo integrale della sentenza.

SENTENZA N. 243
ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge della Regione Veneto 28 dicembre 1999, n. 62 (Individuazione dei Comuni a prevalente economia turistica e delle città d'arte ai fini delle deroghe agli orari di vendita), promosso con ordinanza del 14 maggio 2003 dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto sui ricorsi riuniti proposti da Consorzio Operatori Grand'Affi Shopping Center ed altri contro la Provincia di Verona, iscritta al n. 678 del registro ordinanze 2003 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, prima serie speciale, dell'anno 2003.

Visti gli atti di costituzione del Consorzio Operatori Grand'Affi Shopping Center ed altra e del Comune di Affi ed altri, nonché l'atto di intervento della Regione Veneto;

udito nell'udienza pubblica dell'8 marzo 2005 il Giudice relatore Giovanni Maria Flick;

uditi gli avvocati Luigi Manzi per il Consorzio Operatori Grand'Affi Shopping Center ed altra, Mario Bertolissi e Andrea Manzi per la Regione Veneto e Giovanni Sala per il Comune di Affi ed altri.

Ritenuto in fatto

1. – Con l'ordinanza in epigrafe il Tribunale amministrativo regionale del Veneto ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge della Regione Veneto 28 dicembre 1999, n. 62 (Individuazione dei Comuni a prevalente economia turistica e delle città d'arte ai fini delle deroghe agli orari di vendita), che stabiliscono i criteri ed i requisiti per la individuazione – da parte delle province, cui l'art. 1 della stessa legge attribuisce tale funzione – rispettivamente dei Comuni «a prevalente economia turistica» e delle «città d'arte», ai fini delle deroghe agli orari degli esercizi commerciali previste dall'art. 12 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59). Il giudice *a quo* premette di essere investito dei ricorsi – riuniti – proposti dai Comuni di Affi, Castelnuovo del Garda, Cavaion Veronese, Costernano, Pastrengo e Rivoli Veronese, nonché da numerosi operatori commerciali, aventi ad oggetto la richiesta di annullamento della deliberazione della Giunta provinciale di Verona con la quale, sulla base delle norme impugnate, erano stati fissati i «criteri per l'applicazione delle deroghe agli orari di vendita per i Comuni a economia prevalentemente turistica e città d'arte»; nonché della determinazione dirigenziale della medesima Provincia, con cui era stato negato ai Comuni ricorrenti il riconoscimento della qualità di Comuni «a prevalente economia turistica»: riconoscimento che avrebbe comportato la possibilità, per gli esercizi commerciali ubicati nel territorio dei predetti Comuni, di effettuare l'apertura per la vendita – nel periodo dal 15 marzo al 4 novembre – anche nei giorni domenicali e festivi.

A fondamento del ricorso, i ricorrenti avevano in particolare dedotto che i territori dei Comuni interessati risultavano posti a breve distanza dal lago di Garda, in zona divenuta punto di passaggio obbligato per grandi masse di turisti diretti verso quel comprensorio; e che i medesimi territori erano già stati riconosciuti «località ad economia turistica» con deliberazione del Presidente della Giunta regionale del 1983, sulla base della disciplina vigente anteriormente all'entrata in vigore della legge regionale del Veneto n. 62 del 1999.

Il rimettente riferisce, altresì, di aver già sollevato, nell'ambito del medesimo giudizio, analoga questione di legittimità costituzionale, con riferimento, tra l'altro, all'originario testo dell'art. 117 Cost.: questione in relazione alla quale, peraltro, questa Corte aveva disposto la restituzione degli atti al giudice *a quo*, a fronte delle modifiche apportate al titolo V della Parte II della Costituzione dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e della conseguente necessità di un nuovo esame della questione alla luce del sopravvenuto mutamento del quadro normativo.

Riassunto il giudizio da alcuni dei ricorrenti, la difesa di questi ultimi aveva nuovamente proposto eccezione di illegittimità costituzionale, anche in riferimento al nuovo testo dell'art. 117 Cost. introdotto dalla citata legge di riforma costituzionale: questione che il giudice *a quo* ritiene rilevante e non manifestamente infondata.

Al riguardo, il rimettente muove dalla considerazione che la legge costituzionale n. 3 del 2001, riscrivendo – tra gli altri – gli artt. 117 e 118 Cost., ha impostato su basi del tutto diverse, rispetto all'assetto previgente, la distribuzione delle potestà tra Stato e Regioni, in particolare affidando alla competenza legislativa residuale — e, dunque, esclusiva — delle seconde la materia del commercio (art. 117, quarto comma, Cost.). L'attuale riparto di competenze — che pure sembrerebbe «legittimare *ex post*» il potere legislativo esercitato con la legge regionale n. 62 del 1999, la quale era stata sospettata di incostituzionalità, con l'originaria censura, sotto il profilo della carenza della potestà legislativa regionale nella predetta materia – non escluderebbe, peraltro, l'insorgenza di nuovi e diversi dubbi di legittimità costituzionale della medesima legge in riferimento all'art. 117 Cost.: e ciò segnatamente in rapporto all'invasione da parte del legislatore regionale di un ambito – quello della tutela della concorrenza – che la novellata norma costituzionale riserva alla potestà esclusiva dello Stato. Porre regole e limiti in tema di orari e giorni di apertura degli esercizi commerciali significherebbe, difatti, incidere sulla libertà di iniziativa economica: libertà che risulterebbe ampliata per gli esercizi

situati nei Comuni riconosciuti «a prevalente economia turistica»; e ristretta, invece, per altri soggetti che – pure operanti nel settore commerciale, e dunque concorrenti – non possono godere delle medesime deroghe.

In proposito, ad avviso del rimettente, l'assunto secondo cui la tutela della concorrenza comunque rileva, allorquando venga in considerazione la libertà di iniziativa economica, si fonda sul presupposto che la tutela della concorrenza «è materia soltanto da un punto di vista trasversale», nel senso che essa riguarda «diverse altre materie in senso proprio, disciplinate da specifici assiemi normativi». Il giudice *a quo* aggiunge, tuttavia, che detta tesi «parrebbe provare troppo», in quanto, ragionando in tal modo, l'ambito della competenza legislativa esclusiva delle Regioni verrebbe notevolmente ristretto, «così riprendendosi il sistema buona parte di quello che aveva concesso». Nonostante ciò, la questione non potrebbe dirsi manifestamente infondata, tenuto conto segnatamente dell'innegabile esigenza di «tracciare i confini tra le varie materie concernenti il riparto della potestà legislativa fra Stato e Regioni»; e tenuto conto del fatto «che comunque il Collegio si vede costretto a inviare nuovamente alla Corte gli atti», per gli altri profili e dubbi di costituzionalità, talché «si ritiene di sottoporle anche detto profilo».

L'art. 2 della legge regionale del Veneto n. 62 del 1999 contrasterebbe, altresì, con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, enunciato dall'art. 97 Cost., e con il principio di «proporzionalità dell'azione amministrativa»: ciò in quanto la competenza legislativa regionale sarebbe stata comunque esercitata in modo irragionevole ed intrinsecamente incoerente.

La previsione del comma 1 del predetto articolo — in forza della quale possono essere individuati come «a prevalente economia turistica» solo i Comuni «situati in territorio montano, litoraneo, lacuale, termale … con almeno millecinquecento posti letto in strutture alberghiere ed extra alberghiere» — si tradurrebbe, infatti, in uno «sbarramento» al riconoscimento della qualità in parola del tutto irrazionale, e dunque lesivo, sotto vari profili, anche dell'art. 3 Cost. Innanzitutto, il requisito del numero dei posti-letto risulterebbe eccessivo ed irragionevole: tanto in assoluto; quanto in relazione al fatto che esso viene riferito al territorio di ogni singolo Comune, e non già ad un ambito più vasto, quale il comprensorio territoriale di più Comuni contigui. In secondo luogo, il legislatore regionale avrebbe potuto, più ragionevolmente, considerare il requisito dei posti-letto non quale condizione imprescindibile, ma quale semplice «indicatore» della qualità di Comune ad «economia prevalentemente turistica», alla stregua di altri indici (come, ad esempio, il rapporto tra popolazione residente e numero di presenze in esercizi alberghieri, o quello tra imprese turistiche ed occupati nelle stesse), che i Comuni interessati a detta qualificazione sono tenuti a documentare. In terzo luogo, l'esclusione della prevalente economia turistica in ragione della sola collocazione del territorio comunale – e, in particolare, della sua collocazione in pianura – si tradurrebbe in una restrizione incongrua e discriminatoria. Il tutto senza considerare che, nella specie, è stata negata ai Comuni ricorrenti una qualità loro riconosciuta da tempo sulla base della legislazione previgente e sulla quale, quindi, essi riponevano un «ragionevole affidamento … anche per il futuro».

2. – Si sono costituiti nel giudizio di costituzionalità il Consorzio operatori "Grand'Affi shopping center" e l'operatore commerciale Le Follie s.n.c., ricorrenti nel giudizio principale, i quali – condividendo le argomentazioni della ordinanza di rimessione – hanno chiesto che la questione venga accolta nei termini prospettati dal giudice *a quo*. In particolare, nella memoria di costituzione, le parti private insistono sulla circostanza che le regole ed i limiti in tema di orari e giorni di apertura di esercizi commerciali inciderebbero sulla concorrenza tra i diversi operatori commerciali; e che, per altro verso, i requisiti introdotti dalla legge regionale censurata, ai fini del riconoscimento più volte richiamato, risulterebbero del tutto illogici ed irragionevoli. Secondo le parti private, la rigida preclusione posta dai due concorrenti requisiti sopra indicati introdurrebbe una discriminazione per quei Comuni che, privi di tali requisiti, risultino comunque sostenuti da un'economia fortemente dipendente dai flussi turistici.

3. – Anche i Comuni di Affi, Costermano, Pastrengo, Rivoli Veronese, Cavaion Veronese si sono costituiti nel presente giudizio, con una memoria nella quale svolgono argomentazioni adesive a quelle contenute nell'ordinanza di rimessione ed analoghe a quelle delle parti private, chiedendo l'accoglimento della questione. In particolare, i Comuni – premesso di aver stipulato tra loro una convenzione per l'esercizio coordinato dell'attività di promozione turistica – evidenziano la «vocazione turistica» dei loro territori: vocazione, per contro, irragionevolmente esclusa dai criteri stabiliti nella legge impugnata, la quale assume come unico, determinante criterio, per l'individuazione dell'economia prevalentemente turistica, quello del numero dei posti-letto, peraltro irragionevolmente riferito non ad un comprensorio di più Comuni, ma al territorio di uno soltanto. Infine, gli enti in questione insistono nel censurare sia la disparità di trattamento tra i vari Comuni – per il solo dato estrinseco dell'ubicazione – scaturente dall'applicazione della legge censurata; sia l'irragionevolezza di una modifica in senso sfavorevole di un beneficio già goduto sulla scorta della normativa previgente: modifica, questa, che contrasta con il principio dell'affidamento del cittadino.

4. – È intervenuta la Regione Veneto, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata. La difesa della Regione contesta, innanzitutto, l'ammissibilità della questione sollevata in relazione al nuovo testo dell'art. 117 Cost.: ciò in quanto il giudice *a quo* svolgerebbe le proprie argomentazioni in termini problematici, invocando l'intervento della Corte «in modo essenzialmente perplesso» ed in relazione ad un dubbio che origina, in realtà, non dalla ritenuta incostituzionalità della disciplina censurata, ma dalla complessità e delicatezza della materia in questione. Inoltre, la circostanza – evidenziata nell'ordinanza di rimessione – che la disciplina del commercio rientri, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost., nella potestà legislativa delle regioni, dimostrerebbe con evidenza l'inaccettabilità di una interpretazione la quale, esasperando la competenza statale sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera *e*), in tema di concorrenza, renderebbe incompatibile con la Costituzione ogni normativa regionale avente un rilievo «nei rapporti tra imprese o una ricaduta sul mercato».

La questione prospettata sarebbe comunque infondata posto che per "regole generali della concorrenza", ai fini della competenza statale, non potrebbero certo intendersi tutte le misure regolamentari ed amministrative che incidono su una attività economica (in esse comprese le autorizzazioni o gli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali), pena la limitazione eccessiva – o, meglio, la totale compressione – della stessa competenza regionale esclusiva nella materia del commercio.

Con riferimento, poi, alle censure di violazione dell'art. 97 Cost., la difesa della Regione Veneto ne rileva in primo luogo l'inammissibilità, giacché con esse il rimettente avrebbe contestato il merito della scelta discrezionale operata dal legislatore regionale, piuttosto che la legittimità costituzionale di essa. Il rimettente, in sostanza, contrapporrebbe le proprie valutazioni a quelle del legislatore regionale, deducendo, in modo del tutto generico, l'irragionevolezza della disciplina censurata, senza tuttavia pervenire ad alcuna dimostrazione di essa: aspetto, questo, imprescindibile per ipotizzare la violazione del principio di buon andamento dell'amministrazione.

Infine, con riferimento alle censure di violazione dell'art. 3 della Costituzione, la Regione rileva l'impossibilità di comparare la situazione ambientale dei Comuni montani, litoranei, lacuali e termali con quella degli altri Comuni, palese essendo che la diversità delle caratteristiche è idonea a fondare la differente disciplina normativa. Anche per tale profilo, la pretesa illegittimità costituzionale si tradurrebbe in una censura "di merito" sulla scelta legislativa, come tale inammissibile.

5. – Con memorie depositate in prossimità dell'udienza, le parti e la Regione Veneto hanno richiamato e sviluppato le argomentazioni precedentemente svolte.

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale del Veneto dubita, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione, della legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge della Regione Veneto 28 dicembre 1999, n. 62 (Individuazione dei Comuni a prevalente economia turistica e delle città d'arte ai fini delle deroghe agli orari di vendita). L'art. 2 fissa i criteri per la individuazione – da parte delle province, cui tale funzione è delegata dall'art. 1 della stessa legge – dei Comuni a prevalente economia turistica, stabilendo, in particolare, che possono essere identificati come tali solo i Comuni situati in territorio montano, litoraneo, lacuale, termale, con almeno millecinquecento posti letto in strutture alberghiere ed extra alberghiere; analogamente, l'art. 3 stabilisce i requisiti per l'individuazione delle città d'arte. Entrambe tali qualificazioni – Comuni "ad economia prevalentemente turistica" e "città d'arte" – risultano finalizzate all'applicazione delle deroghe agli orari degli esercizi commerciali, previste dall'art. 12 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59); con conseguente possibilità, per gli esercizi commerciali ricadenti nel territorio di tali Comuni o città, di effettuare l'apertura per la vendita, nel periodo dal 15 marzo al 4 novembre, anche nei giorni domenicali e festivi.

Secondo il giudice *a quo*, le disposizioni censurate contrasterebbero, in primo luogo, con l'art. 117 Cost., in quanto la fissazione di regole e limiti in tema di orari e giorni di apertura di esercizi commerciali, incidendo sulla libertà di iniziativa economica, verrebbe ad interferire su una materia, quale la tutela della concorrenza, riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

Le medesime disposizioni violerebbero, poi, l'art. 97 Cost., giacché i criteri previsti ai fini del riconoscimento della qualità di Comune «ad economia prevalentemente turistica», risultando del tutto incongrui ed irragionevoli, contrasterebbero con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione e con quello di «proporzionalità dell'azione amministrativa».

Sarebbe infine violato l'art. 3 Cost. sotto vari profili: per la disparità di trattamento tra Comuni ubicati in zone montane, litoranee, lacuali e termali e tutti gli altri, che vedrebbero preclusa la possibilità di essere individuati quali Comuni ad economia prevalentemente turistica; per la irragionevole impossibilità di riferire il requisito dei posti letto ad un ambito territoriale più ampio di quello comunale; per la violazione del principio dell'affidamento, in quanto, dall'applicazione delle norme censurate, risulterebbe pregiudicata la posizione di Comuni che, in precedenza e per lungo tempo, erano stati considerati territori a prevalente economia turistica ed i cui esercizi commerciali avevano, pertanto, beneficiato della deroga dell'apertura festiva e degli orari.

2. – Nessuno specifico argomento è svolto con riferimento all'art. 3 della legge regionale del Veneto n. 62 del 1999: tale norma è, infatti, menzionata solo una volta nella motivazione – e non anche nel dispositivo – dell'ordinanza di rimessione, la quale svolge argomenti esclusivamente in ordine all'impugnativa dell'art. 2 della medesima legge regionale, in coerenza, d'altra parte, con il contenuto dei ricorsi oggetto del giudizio *a quo*. La questione relativa all'art. 3 di detta legge deve pertanto ritenersi manifestamente inammissibile.

3. – Anche la questione relativa all'art. 2 della medesima legge è inammissibile, con riferimento al parametro di cui all'art. 117 Cost.

Il giudice rimettente prospetta tale questione in modo contraddittorio, ritenendo possibili due distinte e contrapposte letture del parametro costituzionale considerato, senza peraltro risolvere tale antinomia ermeneutica attraverso una scelta argomentata; ed, anzi, sollevando la questione essenzialmente ai fini dello scioglimento dell'alternativa stessa.

Per un verso, infatti, il giudice *a quo* afferma che la tutela della concorrenza «viene certamente in rilievo in relazione alla libertà di iniziativa economica», così prospettando l'indissolubile correlazione che legherebbe ogni fenomeno incidente sulla libertà di iniziativa economica alla materia della tutela della concorrenza, nella quale lo Stato ha potestà legislativa esclusiva, a norma dell'art. 117,

secondo comma, lettera *e*), Cost. Per un altro verso, tuttavia, lo stesso Tribunale rimettente asserisce, subito dopo, che tale tesi «parrebbe provare troppo», implicando una eccessiva restrizione dell'ambito della competenza residuale delle regioni.

Tale contrastante quadro interpretativo deve essere necessariamente risolto dal giudice rimettente, assegnando un preciso significato non soltanto alla norma di legge oggetto di censura, ma anche a quella di rango costituzionale che si assume a parametro, prima di prospettare un problema di conformità della prima alla seconda. La questione deve essere dichiarata pertanto *in parte qua* inammissibile per carenza dei requisiti di chiarezza ed univocità del relativo quesito. 4. – La questione è poi infondata con riferimento ai vari profili che evocano un contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

In proposito, giova rilevare come la normativa regionale censurata tragga origine e fondamento dalla disposizione contenuta nell'art. 12 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114, la quale stabilisce che, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore di esso, le regioni «individuano i Comuni ad economia prevalentemente turistica, le città d'arte o le zone del territorio dei medesimi» nei quali gli esercizi commerciali possono esercitare la facoltà di determinare liberamente gli orari di apertura e di chiusura e possono derogare dall'obbligo di chiusura domenicale e festiva dell'esercizio. La Regione Veneto, in attuazione di tale prescrizione, ha emanato la legge regionale oggetto della presente questione, prevedendo in essa (art. 1) la delega alle province per l'individuazione dei Comuni a prevalente economia turistica e delle città d'arte, con le modalità ed i criteri indicati negli artt. 2 e seguenti della medesima legge.

Ciò premesso, non appare fondata la censura di violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della disparità di trattamento tra Comuni ubicati in zone montane, litoranee, lacuali e termali e quei Comuni che, pur potendo vantare il carattere prevalentemente turistico delle rispettive economie, si trovino diversamente ubicati. In proposito, va ribadito che rientra nella discrezionalità del legislatore la valutazione finalizzata a differenziare, sulla base di criteri generali, la composita realtà territoriale, ai fini dell'attribuzione di specifiche qualificazioni della stessa, sia pure con il consueto, generale limite della non palese arbitrarietà ed irragionevolezza. D'altra parte, «essendo qualsiasi disciplina destinata, per sua stessa natura, ad introdurre regole e, dunque, ad operare distinzioni, qualunque normativa positiva finisce per risultare necessariamente destinata ad introdurre, nel sistema, fattori di differenziazione» (v. sentenza n. 89 del 1996). Ne consegue che l'apodittica censura circa la disparità di trattamento tra Comuni, avanzata dal rimettente, omette di considerare che i criteri dettati dalla norma – per il riferimento ad una collocazione del territorio comunale in zone, quali quelle montane, litoranee, lacuali e termali, certamente rivelatrici di una vocazione turistica; nonché per il valore attribuito, nel medesimo senso, ad una significativa ricettività alberghiera – non soltanto non risultano discriminatori o arbitrari, ma neppure appaiono improntati ad una intrinseca palese irragionevolezza. Peraltro, il Tribunale rimettente – più che dimostrare l'asserita irragionevolezza della norma – nel prospettare la censura travalica in apprezzamenti che sconfinano nel merito delle opzioni legislative, contrapponendo, ai criteri dettati nella norma censurata, canoni e valutazioni che esulano, evidentemente, da profili di legittimità costituzionale.

5. – La questione è manifestamente infondata con riferimento all'art. 97 Cost.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che la violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione – richiamato dal rimettente unitamente a quello, di non chiara prospettazione, di «proporzionalità dell'azione amministrativa» – non può essere invocato se non per l'arbitrarietà e la manifesta irragionevolezza della disciplina denunciata; sotto questo profilo, l'art. 97 della Costituzione si combina con il riferimento all'art. 3 Cost. ed implica lo svolgimento di un giudizio di ragionevolezza sulla legge censurata (v. sentenze n. 63 e 306 del 1995; n. 250 del 1993).

Il Tribunale amministrativo regionale del Veneto, denunciando il contrasto della disciplina censurata con il principio di buon andamento dell'amministrazione, si limita ad addurre il difetto della ragionevolezza e della «coerenza interna» della stessa, senza tuttavia chiarire come tali censure – illustrate, poi, sotto il profilo della presunta violazione dell'art. 3 della Costituzione – finiscano per rifluire, nel caso concreto, sul contenuto particolare dell'organizzazione della pubblica amministrazione e sul principio di buon andamento dell'azione amministrativa che la ispira. Peraltro, alla luce di quanto sopra già evidenziato, nel caso in esame i limiti imposti alla discrezionalità del legislatore dall'art. 97 Cost. non sono stati superati, atteso che la disciplina legislativa denunciata non attribuisce un arbitrario privilegio ad alcuni Comuni, né appare manifestamente irragionevole.

PER QUESTI MOTIVI LA CORTE COSTITUZIONALE

1) *dichiara* la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Veneto 28 dicembre 1999, n. 62 (Individuazione dei Comuni a prevalente economia turistica e delle città d'arte ai fini delle deroghe agli orari di vendita), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 97 e 117 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale del Veneto, con l'ordinanza di cui in epigrafe;
2) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell' art. 2 della medesima legge, sollevata, con la citata ordinanza, in riferimento all'art. 117 della Costituzione; 3) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 2 sollevata, con la citata ordinanza, in riferimento all'art. 3 della Costituzione; 4) *dichiara* la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 2 sollevata, con la citata ordinanza, in riferimento all'art. 97 della Costituzione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2005

F.to:

Fernanda CONTRI, Presidente

Giovanni Maria FLICK, Redattore

Giuseppe Di Paola, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 giugno 2005.

COMUNITA' MONTANE

La disciplina delle Comunità montane rientra nella competenza residuale delle regioni ex art. 117, comma 4, Costituzione.

NUMERO SCHEDA: 6360

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: d.lgs. 267/2000; l. 241/1990;l. 1102/1971

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 20/06/2005

NUM. ATTO: 244

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

La Corte costituzionale, con la sentenza 244/2005, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Regione Molise 8 luglio 2002, n. 12 (Riordino e ridefinizione delle comunità montane) sollevata, in relazione agli articoli. 3, 5, 97, 114, 117, secondo comma, lettera p), e 123 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Molise, con ordinanza del 4 luglio 2003.

In particolare, il Tribunale amministrativo regionale per il Molise, nel giudizio incidentale promosso con la su indicata ordinanza, dubitava della legittimità della l.r. 12/2002 nella parte in cui attribuisce «ai poteri del Presidente della Giunta regionale lo scioglimento, la sospensione e il commissariamento del consiglio della Comunità montana».

Il giudice a quo sosteneva che l'art. 117 costituzione riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di legislazione elettorale di Comuni, Province e Città metropolitane e la disciplina dei loro organi di governo e delle loro funzioni fondamentali .Tale disposizione, secondo il tribunale ricorrente deve essere estesa, per coerenza e sistematicità dell'ordinamento, anche al funzionamento degli organi della Comunità montana. Pertanto, conclude, la disciplina regionale collide sia con l'articolo 117, comma 2 lett. p) che contiene la riserva statale poc'anzi menzionata sia con l'articolo114 Costituzione che parifica, a livello costituzionale, comuni e Regioni.

Inoltre l'affidamento ad un organo monocratico (il Presidente della Giunta regionale) del potere di scioglimento e commissariamento degli organi elettivi delle comunità montane, senza la previsione di alcuna garanzia procedurale o temporale si pone in contrasto con il "principio di riserva di legge in materia di organizzazione amministrativa" e con il principio di buon andamento e imparzialità della pubblica

amministrazione (art. 97 Cost.).Ancora, secondo il giudice a quo, la mancata previsione di una consultazione con gli enti locali che costituiscono la struttura associativa della comunità montana contrasta con il principio della consultazione tra regione ed enti locali di cui all'art. 123, ultimo comma costituzione.

La Corte costituzionale per decidere la pluralità di questioni sottopostole dal Tribunale, in via preliminare, ha verificato la natura giuridica attribuita dalla legislazione alla Comunità montana.

L' art. 4 della legge 3 dicembre 1971, n.1102, recante "Nuove norme per lo sviluppo della montagna"; e soprattutto l' art. 28 della legge 8 giugno 1990, n. 142, recante "Ordinamento delle autonomie locali", nel testo originario, riconoscono alla Comunità montana la natura di ente autonomo, quale proiezione dei comuni che ad essa fanno capo. La più recente normativa ha, altresì, specificato quale sia la effettiva natura giuridica di tali enti, qualificandoli dapprima quale «unioni montane» (art. 28 della legge n. 142 del 1990, come modificato dall'art. 7, comma 1, della legge 3 agosto 1999, n. 265 recante"Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142") e successivamente quali «unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani» (art. 27, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000).

La predetta qualificazione giuridica mette in evidenza come la comunità montana si ponga in una posizione di autonomia sia rispetto alle regioni sia rispetto ai comuni, come dimostra, tra l'altro, l'espressa attribuzione agli stessi della potestà statutaria e regolamentare. A seguito di tale premessa la Corte ha respinto la questione sollevata in quanto non sussiste la violazione degli articoli1 14 e 117 costituzione. In particolare, per quanto riguarda quest'ultimo la riserva statale è riferita soltanto ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane, espressamente richiamate dall'articolo. L'indicazione deve ritenersi tassativa quindi la disciplina delle Comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali, contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione.

Il medesimo ragionamento vale anche per la censura riferita all'articolo114 costituzione: tale disposizione non contiene alcun espresso riferimento alle comunità montane.

La Corte Costituzionale ha considerato erronea l'interpretazione del giudice a quo per cui il potere sostitutivo verrebbe esercitato in assenza di un termine di durata per la supplenza del commissario ad acta. Infatti, a seguito di un'esegesi più accurata risulta che questi dovrà esercitare i poteri conferitigli con il decreto di nomina entro il termine stabilito dalla stessa amministrazione regionale ovvero, in sua assenza, entro il termine e secondo le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni.

Per quanto riguarda la violazione dell'articolo 97 costituzione la Corte ha ritenuto la censura in conferente stante l'impossibilità di trovare un legame di implicazione necessaria fra l'assenza di previsioni procedimentali del potere sostitutivo e il rispetto delle regole di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione. Parimenti infondate sono le censure relative alla violazione dei principi di ragionevolezza e autonomia degli enti locali cagionate della previsione di un organo monocratico come strumento di controllo

su organi collegiali di un ente territoriale di diritto pubblico. Sotto altro aspetto, rientra nella discrezionalità del legislatore regionale l'affidamento di tale funzione ad un organo monocratico anziché collegiale, essendo rilevante soltanto la circostanza che debba trattarsi di un organo politico della Regione.

Infine non è fondata la doglianza relativa alla mancata previsione della consultazione, prima dell'adozione del provvedimento di commissariamento, ad opera della Regione, dei Comuni facenti parte della Comunità montana, in forza di quanto previsto dall'ultimo comma dell'art. 123 della Costituzione. Detto articolo si riferisce a situazioni differenti e comunque il carattere oggettivo degli eventi cui la norma impugnata si riferisce non rende necessaria la preventiva consultazione dei comuni interessati stante la sostanziale ininfluenza di una preventiva fase di contraddittorio con i comuni stessi.

Si allega il testo integrale della sentenza:

SENTENZA 244

ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 17 della legge Regione Molise 8 luglio 2002, n. 12 (Riordino e ridefinizione delle comunità montane) promosso con ordinanza del 4 luglio 2003 dal Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise sul ricorso proposto da Stanziano Giuseppe ed altri contro Regione Molise ed altri, iscritta al n. 1176 del registro ordinanze 2003 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2004.

Visti gli atti di costituzione di Stanziano Giuseppe ed altri e della Comunità montana Molise centrale nonché l'atto di intervento della Regione Molise;

udito nell'udienza pubblica del 5 aprile 2005 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

udito l'avvocato Italo Spagnuolo Vigorita per Stanziano Giuseppe ed altri.

Ritenuto in fatto

1.— Il Tribunale amministrativo regionale per il Molise con ordinanza del 4 luglio 2003 ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Regione Molise 8 luglio 2002, n. 12 (Riordino e ridefinizione delle comunità montane), in riferimento agli artt. 3, 5, 97, 114, 117, secondo comma, lettera p), e 123 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione.

L'ordinanza di rimessione è stata emessa nella fase cautelare del giudizio avente ad oggetto azione popolare, *ex* art. 9 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) - promossa da alcuni cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune di Castellino del Biferno contro la Regione Molise e nei confronti della Comunità montana "Molise Centrale" - per l'annullamento del decreto n. 17 del 27 gennaio 2003, con il quale il Presidente della Giunta regionale aveva

disposto lo scioglimento del Consiglio della suddetta Comunità montana e la nomina di un Commissario straordinario per la gestione provvisoria del medesimo ente sino all'insediamento degli organi ordinari.

Nel giudizio *a quo* sono intervenuti *ad adiuvandum* due consiglieri comunali, rispettivamente del Comune di Castellino del Biferno e del Comune di Oratino.

Il provvedimento di scioglimento era motivato in ragione della difficoltà di funzionamento degli organi comunitari e della mancata approvazione nei termini dell'atto di riequilibrio del bilancio.

2.— Il giudice *a quo* sospetta di illegittimità costituzionale la norma nella parte in cui affida «ai poteri del Presidente della Giunta regionale lo scioglimento, la sospensione e il commissariamento del Consiglio della comunità montana». La disposizione impugnata prevede la possibilità che in caso di mancata approvazione del bilancio dell'ente montano o di mancata approvazione nei termini dello statuto montano, il Presidente della Giunta regionale del Molise, con proprio decreto, sciolga il Consiglio della Comunità montana e provveda alla nomina di un Commissario che eserciti le attribuzioni degli organi comunitari fino alla ricostituzione degli stessi.

3.— Il Tribunale amministrativo regionale premette, anche alla luce del nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione, che «non vi è dubbio che, in materia di Comunità montane, le Regioni abbiano il potere di darsi una propria disciplina, senza neppure il limite rappresentato dal rispetto dei principî fondamentali riservati alla legislazione dello Stato, considerato che non si tratta di legislazione concorrente e che il primo comma dell'art. 117 della Costituzione pone quali unici vincoli al potere di normazione regionale quelli costituiti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali». Tuttavia – prosegue il giudice *a quo* – la Comunità montana non è un ente *sub*-regionale, ma un ente a carattere associativo intercomunale, una forma di rappresentanza di Comunità, vale a dire di collettività qualificate dall'appartenenza alla zona montana (art. 27, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000), cui si applicano, ai sensi degli artt. 28, comma 7, e 32, comma 5, del d.lgs. richiamato, i principî previsti per l'ordinamento dei Comuni.

Ritiene, pertanto, il giudice rimettente che la riserva di legge statale che copre la materia elettorale, nonché la disciplina degli organi di governo e delle funzioni fondamentali degli enti locali debbano essere estese, per ragioni di coerenza e sistematicità dell'ordinamento, anche all'elezione e al funzionamento degli organi della Comunità montana, con la conseguenza che la previsione di «un potere regionale di controllo sostitutivo sugli enti montani, contenuta in una legge regionale, collide con il riconoscimento della parità di rango costituzionale tra Regione e Comuni di cui all'art. 114 della Costituzione, nonché con la riserva di legge statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione». Osserva, inoltre, il Tribunale rimettente come sia sempre vigente l'art. 44 della Costituzione che riserva alle leggi dello Stato i provvedimenti a favore delle zone montane.

4.— Il giudice *a quo* deduce, altresì – qualora la Corte ritenga che la Regione possa disciplinare la materia – ulteriori profili di censura per la violazione degli artt. 3, 5, 97 e 123 della Costituzione.

Se la funzione di controllo sostitutivo sugli organi di un ente pubblico territoriale è una funzione politica, l'affidamento della medesima ad un organo monocratico della Regione, senza alcuna scansione procedimentale, nonché in assenza di particolari garanzie e con previsione di durata *sine die*, sarebbe in contrasto con il principio della riserva di legge in materia di organizzazione amministrativa, nonché con i principî di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, di cui all'art. 97 della Costituzione, in quanto è demandato all'arbitrio di chi deve provvedere alla sostituzione determinare la durata della stessa. Inoltre, la mancata previsione di una consultazione con gli enti locali, che costituiscono la struttura associativa della Comunità montana, appare in contrasto con il principio contenuto nell'art. 123, ultimo comma, della Costituzione.

Infine, il giudice *a quo* deduce che la norma impugnata contrasta con i principî di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione) e di autonomia degli enti locali (art. 5 della Costituzione), in quanto appare incongrua l'attribuzione del controllo sugli organi collegiali di un ente territoriale di diritto pubblico, autonomo e a base comunitaria, espressione dell'autonomia dei Comuni montani e del loro potere di associarsi per il perseguimento di analoghe finalità, ad un organo monocratico della Regione.

5.— Si è costituita nel giudizio la Regione Molise che, preliminarmente, ha dedotto come l'ordinanza di rimessione sia incentrata sulla tematica del «limite temporale del potere di commissariamento» ed esuli dal *petitum* del giudizio *a quo*; a ciò conseguono, pertanto, la inammissibilità, la non rilevanza e la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata.

In particolare, in ordine alla rilevanza della questione, la Regione osserva che il Tribunale amministrativo regionale ha riconosciuto, ai sensi del nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione, che la materia "ordinamento degli enti locali" rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni, e che la controversia poteva, quindi, essere decisa senza che fosse necessario sollevare questione di legittimità costituzionale.

Né la riserva di legge statale può essere ricavata dall'art. 44 della Costituzione, in quanto detta disposizione attiene ai rapporti economici e produttivi che possono riguardare le c.d. zone montane.

La questione, ad avviso della Regione, è comunque infondata.

Dall'esame del decreto di scioglimento, oggetto dell'impugnazione dinanzi al TAR per il Molise, risulterebbe che il Presidente della Giunta regionale era perfettamente a conoscenza dei limiti temporali imposti dai principî generali in materia di enti locali al potere di nomina commissariale, tanto che il Commissario straordinario veniva designato per la provvisoria gestione dell'ente e fino all'insediamento degli organi ordinari a norma di legge.

6.— Sono intervenuti nel giudizio i ricorrenti nel giudizio *a quo*, nonché gli interventori *ad adiuvandum*. Essi hanno chiesto che venga pronunciata declaratoria di illegittimità costituzionale degli artt. 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, nonché dell'intero Titolo III della legge reg. del Molise n. 17 [*recte*: n. 12] del 2002, per violazione degli artt. 3, 5, 44, 114, 117, 118, 120 e 128 della Costituzione, nonché dei principî generali dell'ordinamento e della normativa statale di cui agli artt. 4, 27, 28 e 32 del d.lgs. n. 267 del 2000.

Nell'atto depositato si deduce che le Comunità montane non possono più considerarsi enti strumentali della Regione, dovendo essere ritenute enti locali a tutti gli effetti, titolari di funzioni proprie ed abilitate all'esercizio associato delle funzioni dei Comuni che ne fanno parte, e con la medesima autonomia riconosciuta a quest'ultimi. Dovrebbe, quindi, trovare applicazione l'art. 128 della Costituzione, con la conseguenza che, mentre la determinazione dei principî cui l'autonomia statutaria deve uniformarsi in materia di elezione e composizione degli organi di governo dell'ente spetta allo Stato, l'individuazione delle modalità di costituzione e di funzionamento degli organi, nonché la disciplina della loro organizzazione e dello svolgimento delle loro funzioni, rientrerebbe nell'autonomia statutaria dell'ente. Andrebbe, pertanto, escluso, alla luce di detti principî, che la Regione abbia potestà legislativa in ordine alla composizione degli organi di governo delle Comunità montane, nonché alcun potere sostitutivo in ordine agli stessi.

Con successiva memoria, depositata il 24 marzo 2005, le suddette parti private hanno ribadito le difese svolte ed hanno evocato, quale parametro, anche l'art. 123 della Costituzione.

7.— In prossimità dell'udienza pubblica la Regione Molise ha depositato memoria con la quale ha ribadito la legittimità costituzionale della norma impugnata, ed ha chiesto che la questione in esame sia dichiarata inammissibile o infondata.

Preliminarmente ha dedotto come, nelle more, presso la Comunità montana “Molise Centrale” si sia provveduto alla ricostituzione dell'assemblea e alla elezione del Presidente e della Giunta; tale circostanza, pertanto, sarebbe idonea a far cessare la materia del contendere nel giudizio *a quo*, determinando anche il venir meno della rilevanza della questione di costituzionalità.

In particolare, la Regione ha illustrato come la norma in questione costituisca una forma di garanzia per il funzionamento delle Comunità montane, in quanto tende ad evitare che mancati «accordi politici» impediscano la costituzione degli organi delle stesse. La difesa regionale ha rivendicato, quindi, la potestà legislativa in materia di disciplina delle predette Comunità, sia per quanto attiene alla loro organizzazione, sia in ordine ai poteri di controllo sugli organi in caso di mancato funzionamento dei medesimi, con la conseguente individuazione delle ipotesi di scioglimento.

8.- Con memoria depositata in data 24 marzo 2005, la Comunità montana “Molise Centrale” ha spiegato atto di intervento in giudizio, deducendo la illegittimità costituzionale degli artt. 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, nonché dell'intero Titolo III della legge reg. del Molise n. 17 [*recte*: n. 12] del 2002, per violazione degli artt. 3, 5, 44, 114, 117, 118, 120 e 123 della Costituzione, nonché dei principî generali dell'ordinamento e della normativa statale di cui agli artt. 4, 27, 28 e 32 del d.lgs. n. 267 del 2000.

Considerato in diritto

1.— Il Tribunale amministrativo regionale per il Molise dubita della legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Regione Molise 8 luglio 2002, n. 12 (Riordino e ridefinizione delle comunità montane), in relazione agli artt. 3, 5, 97, 114, 117, secondo comma, lettera p), e 123 della Costituzione, nella parte in cui attribuisce «ai poteri del Presidente della Giunta regionale lo scioglimento, la sospensione e il commissariamento del consiglio della Comunità montana».

1.1.— Il giudice *a quo* premette che l'art. 117 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), «affida l'ordinamento degli enti locali quasi interamente alla cura della legislazione regionale, atteso che tale materia rientra nella competenza legislativa residuale della Regione, fatta eccezione per la legislazione elettorale, degli organi di governo e delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato». Detta riserva di legge statale deve essere estesa, per ragioni di coerenza e sistematicità dell'ordinamento, anche al funzionamento degli organi della Comunità montana; a ciò consegue che «la previsione di un potere regionale di controllo sostitutivo sugli enti montani, contenuta in una legge regionale, collide con il riconoscimento della parità di rango costituzionale tra Regione e Comuni, di cui all'art. 114 della Costituzione, nonché con la riserva di legge statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione».

Nondimeno, anche ammesso che la Regione possa legiferare in tale materia, il giudice rimettente ritiene che l'affidamento da parte della norma censurata ad un organo monocratico (il Presidente della Giunta regionale) del suddetto potere di scioglimento e di commissariamento degli organi elettivi delle Comunità montane, senza alcuna previsione di un limite temporale di durata della supplenza dell'organo commissariale straordinario e in mancanza, inoltre, di alcuna «scansione procedimentale» e di «particolari garanzie», si porrebbe in contrasto con «il principio della riserva di legge in materia di organizzazione amministrativa», nonché con i principî di imparzialità e di buon andamento, di cui all'art. 97 della Costituzione.

Inoltre, risulterebbero violati i principî di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione) e di autonomia degli enti locali (art. 5 della Costituzione), in quanto la norma censurata affiderebbe «ad un organo monocratico politico della Regione il controllo sugli organi collegiali di un ente territoriale di diritto pubblico, autonomo ed a base comunitaria, espressione dell'autonomia dei Comuni montani e del loro potere di associarsi per il perseguimento di fini comuni».

Ancora, secondo il giudice *a quo*, «la mancata previsione di una consultazione con gli enti locali che costituiscono, alla base, la struttura associativa delle Comunità montane appare in palese contrasto con il principio della consultazione tra Regione ed enti locali, di cui all'art. 123, ultimo comma, della Costituzione».

2.— In via preliminare, deve essere dichiarata inammissibile la costituzione della Comunità montana "Molise centrale", in quanto effettuata dopo la scadenza del termine perentorio di venti giorni dalla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, fissato dagli artt. 25, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 3 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (cfr., *ex multis,* ordinanze n. 383 del 2002 e n. 394 del 2001). È, altresì, tardiva la memoria illustrativa depositata dalle parti private in prossimità dell'udienza pubblica.

2.1.— Va, inoltre, delimitato, sempre in via preliminare, il *thema decidendum*, considerato che i ricorrenti, nonché gli interventori *ad adiuvandum* nel giudizio *a quo*, hanno chiesto che venga, inoltre, dichiarata la illegittimità costituzionale degli artt. 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, nonché dell'intero Titolo III della legge reg. del Molise n. 17 [*recte*: n. 12] del 2002, per violazione degli artt. 3, 5, 44, 114, 117, 118, 120, 123 e 128 della Costituzione, nonché dei principî generali dell'ordinamento e della normativa statale di cui agli artt. 4, 27, 28 e 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). Queste ulteriori censure e i parametri di costituzionalità prospettati dalle parti costituite non possono essere presi in esame: la giurisprudenza di questa Corte, infatti, è costante nell'affermare che l'oggetto del giudizio su cui effettuare la verifica di costituzionalità è unicamente quello indicato nell'ordinanza di rimessione (cfr. sentenza n. 405 del 1999; ordinanze n. 174 del 2003 e n. 219 del 2001).

3.— Devono ora essere esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa della Regione sotto il profilo della carenza dei necessari presupposti di rilevanza della questione nel giudizio *a quo*.

3.1.— Innanzitutto, la Regione ritiene che il Tribunale amministrativo - censurando la norma nella parte in cui non prevede un limite temporale al potere di commissariamento - avrebbe fatto valere un profilo che non ha costituito oggetto di doglianza da parte dei ricorrenti.

L'eccezione è infondata: rientra, infatti, nel potere del giudice *a quo* prospettare in via autonoma motivi di censura della norma impugnata.

3.2.— In secondo luogo, la difesa della Regione assume che la ricostituzione dell'Assemblea e l'avvenuta elezione del Presidente della Giunta e della Giunta stessa della Comunità montana, determinando la sopravvenuta carenza di interesse e/o la cessazione della materia del contendere nel giudizio *a quo*, avrebbe privato di rilevanza la questione sollevata.

Anche tale eccezione non è fondata.

Il giudizio di legittimità costituzionale, infatti, una volta iniziato in seguito ad ordinanza di rinvio del giudice rimettente non è suscettibile di essere influenzato da successive vicende di fatto concernenti il rapporto dedotto nel processo che lo ha occasionato,

come previsto dall'art. 22 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (*ex multis* ordinanze n. 270 del 2003 e n. 383 del 2002).

4.— Ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale della norma censurata, occorre valutare come si collocano le Comunità montane nell'ambito dell'attuale sistema delle autonomie.

4.1.— L'evoluzione della legislazione in materia si caratterizza per il riconoscimento alla Comunità montana della natura di ente locale autonomo, quale proiezione dei Comuni che ad essa fanno capo (art. 4 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102, recante "Nuove norme per lo sviluppo della montagna"; e soprattutto art. 28 della legge 8 giugno 1990, n. 142, recante "Ordinamento delle autonomie locali", nel testo originario; cfr. anche sentenze n. 293 del 1995, n. 307 del 1983 e n. 212 del 1976). La più recente normativa ha, altresì, specificato quale sia la effettiva natura giuridica di tali enti, qualificandoli dapprima quale «unioni montane» (art. 28 della legge n. 142 del 1990, come modificato dall'art. 7, comma 1, della legge 3 agosto 1999, n. 265 recante "Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142") e successivamente quali «unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani» (art. 27, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000). E lo stesso art. 27 citato, al comma 4, demanda alla legge regionale la disciplina delle Comunità con specifico riferimento: *a*) alle modalità di approvazione dello statuto; *b*) alle procedure di concertazione; *c*) alla disciplina dei piani zonali e dei programmi annuali; *d*) ai criteri di ripartizione tra le Comunità montane dei finanziamenti regionali e di quelli dell'Unione europea; *e*) ai rapporti con gli altri enti operanti nel territorio.

Si tratta, dunque, di un caso speciale di unioni di Comuni, «create in vista della valorizzazione delle zone montane, allo scopo di esercitare, in modo più adeguato di quanto non consentirebbe la frammentazione dei comuni montani, "funzioni proprie", "funzioni conferite" e funzioni comunali» (sentenza n. 229 del 2001).

La predetta qualificazione pone in evidenza l'autonomia di tali enti (non solo dalle Regioni ma anche) dai Comuni, come dimostra, tra l'altro, l'espressa attribuzione agli stessi della potestà statutaria e regolamentare (art. 4, comma 5, della legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3").

5.— Alla luce della disciplina sopra esposta la questione deve ritenersi non fondata.

5.1.— Le considerazioni sin qui svolte consentono di escludere che possa ritenersi sussistente la dedotta violazione degli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione.

Il giudice rimettente – partendo dal presupposto secondo cui alle Comunità montane si applicano, «in quanto compatibili, i principî previsti per l'ordinamento dei Comuni» – ritiene che la previsione di un potere regionale di controllo sostitutivo sulle Comunità montane si ponga in contrasto con il riconoscimento «della parità di rango costituzionale tra Regione e Comuni» di cui all'art. 114 della Costituzione e con la «riserva di legge statale» in materia di legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali dei Comuni *ex* art. 117, secondo comma, lettera *p*) della Costituzione.

Tale censura non può essere accolta.

Innanzi tutto, deve ritenersi inconferente il richiamo all'art. 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione, nella parte in cui prevede, tra l'altro, che rientra nella competenza esclusiva dello Stato la materia relativa alla "legislazione elettorale" e agli "organi di governo". Ciò in quanto la citata disposizione fa espresso riferimento ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane e

l'indicazione deve ritenersi tassativa. Da qui la conseguenza che la disciplina delle Comunità montane, pur in presenza della loro qualificazione come enti locali contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, quarto comma, della Costituzione. Allo stesso modo inconferente deve ritenersi il riferimento, contenuto nell'ordinanza di rimessione, all'art. 114 della Costituzione, non contemplando quest'ultimo le Comunità montane tra i soggetti di autonomia destinatari del precetto in esso contenuto.

5.2.— Ciò precisato, deve, altresì, escludersi che sussista la dedotta violazione dei parametri costituzionali di cui agli artt. 3, 5, 97 e 123 della Costituzione.

5.3.— Il Tribunale rimettente ritiene che la mancata previsione di un limite temporale di durata della supplenza dell'organo commissariale straordinario, nonché la mancanza di una «scansione procedimentale» e di «particolari garanzie», si porrebbe in contrasto con «il principio della riserva di legge in materia di organizzazione amministrativa» e con i principî di imparzialità e buon andamento, di cui all'art. 97 della Costituzione.

Al riguardo, deve ritenersi erronea la prospettazione da cui muove il giudice *a quo* in relazione all'assenza di un termine di durata della supplenza del commissario straordinario. Questi dovrà, infatti, esercitare i poteri conferitigli con il decreto di nomina entro il termine stabilito dalla stessa amministrazione regionale ovvero, in sua assenza, entro il termine e secondo le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni. Il sistema conosce, inoltre, rimedi attivabili da parte dei soggetti interessati in caso di mancata osservanza di tali termini (cfr. sentenze n. 220 e n. 176 del 2004). Una volta esercitate le attribuzioni e/o venute meno le cause di scioglimento si potrà procedere, nel rispetto della normativa di settore e dei tempi ivi previsti, al rinnovo del consiglio comunitario.

Quanto agli altri profili di illegittimità costituzionale denunciati, il riferimento all'art. 97 della Costituzione deve ritenersi inconferente sia in quanto non è ravvisabile la riserva di legge statale prospettata dal giudice *a quo*, sia perché non sussiste un legame di implicazione necessaria tra la mancanza di “scansioni procedimentali” e “particolari garanzie”, non meglio precisate, e il rispetto delle regole di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa.

5.4.— Non pertinenti devono, altresì, ritenersi le censure di violazione dei principî di ragionevolezza (art. 3 della Costituzione) e di autonomia degli enti locali (art. 5 della Costituzione), desunte dall'avere la norma impugnata affidato «ad un organo monocratico politico della Regione il controllo sugli organi collegiali di un ente territoriale di diritto pubblico, autonomo ed a base comunitaria, espressione dell'autonomia dei Comuni montani e del loro potere di associarsi per il perseguimento di fini comuni». Non risulta, infatti, in contrasto con gli evocati parametri costituzionali la previsione di un controllo sostitutivo sugli organi, subordinato alla previsione tassativa di cause che oggettivamente impediscano all'ente di poter svolgere le funzioni allo stesso demandate. Sotto altro aspetto, rientra nella discrezionalità del legislatore regionale l'affidamento di tale funzione ad un organo monocratico anziché collegiale, rilevante essendo soltanto la circostanza che debba trattarsi di un organo politico della Regione.

5.5.— Non fondata è, infine, la doglianza relativa alla mancata previsione della consultazione, ad opera della Regione, dei Comuni facenti parte della Comunità montana, in forza di quanto previsto dall'ultimo comma dell'art. 123 della Costituzione, prima dell'adozione del provvedimento di commissariamento.

La norma impugnata prevede casi di scioglimento e di commissariamento degli organi comunitari, dai quali esula ogni profilo di discrezionalità, atteso il loro collegamento ad eventi oggettivamente rilevanti, quali: *a*) la mancata elezione del Presidente e della Giunta entro 60 giorni dalla convalida degli eletti, dalla vacanza comunque verificatesi o, in caso di dimissioni, dalla data di

presentazione delle stesse, come pure quanto previsto al quarto comma dell'articolo 19 (la cui rubrica reca *Elezioni della Giunta comunitaria*); *b*) le dimissioni contestuali o la decadenza di almeno la metà dei consiglieri comunitari nominati dai consigli comunali; *c*) la mancata approvazione del bilancio di previsione; *d*) la mancata approvazione dello statuto nei termini previsti dall'articolo 8 della stessa legge.

Tenuto conto del contenuto della disposizione censurata, può ritenersi non necessaria la previsione di meccanismi di preventiva consultazione dei Comuni interessati. Il carattere oggettivo degli eventi cui la norma si riferisce è, infatti, sufficiente a giustificare l'adozione dell'atto di controllo sostitutivo, attesa la sostanziale ininfluenza di una preventiva fase di contraddittorio con i Comuni stessi.

L'accertamento in fatto della sussistenza di una o più delle fattispecie previste dalla norma comporta automaticamente l'adozione, in via vincolata, del provvedimento di commissariamento dell'ente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 della legge della Regione Molise 8 luglio 2002, n. 12 (Riordino e ridefinizione delle comunità montane) sollevata, in relazione agli artt. 3, 5, 97, 114, 117, secondo comma, lettera *p*), e 123 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Molise, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 20 giugno 2005

SEZIONE II

Art. 119 Costituzione - Finanziamenti dello Stato

Sentenza n. 77
Sentenza n. 160
Sentenza n. 222
Sentenza n. 231
Sentenza n. 242

Art. 120 Costituzione – Potere sostitutivo

Sentenza n. 167

Materie che si collocano all'intreccio di varie competenze legislative

Sentenza n 219
Sentenza n. 151

Pronunce che non attengono a profili del riparto di competenza

Sentenza n. 159 (concorso pubblico)
Sentenza n. 190 (concorso pubblico)

Art. 119 Cost

Finanziamenti dello Stato

Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 209, 210 e 211 della legge finanziaria 2004 la Consulta si pronuncia nuovamente sui limiti che il legislatore statale incontra in tema di finanziamenti in materie di competenza legislativa regionale, residuale o concorrente.
NUMERO SCHEDA: 5961

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: dell'art. 4, commi 209, 210 e 211, della legge 24 dicembre 2003, n. 350

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 18/02/2005

NUM. ATTO: 77

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

Nella sentenza 18 febbraio 2005 n. 77 la Consulta, nel dichiarare illegittime alcune disposizioni contenute nella legge finanziaria 2004, si è nuovamente espressa sui limiti che il legislatore statale incontra in tema di finanziamenti in materie di competenza legislativa regionale, residuale o concorrente.

Il giudice delle leggi ha infatti dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 209, 210 e 211, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004*), che stanziano e disciplinano finanziamenti dello Stato ad imprese armatoriali, atteso che i finanziamenti in questione non concernono materie rientranti nella competenza esclusiva dello Stato, essendo inidonei ad incidere sull'equilibrio economico generale ed essendo privi tanto del requisito soggettivo dell'accessibilità a tutti gli operatori, quanto di quello oggettivo dell'impatto complessivo.

Nella sentenza in rassegna, la Corte prosegue il percorso già intrapreso di individuazione dei contorni entro i quali deve svolgersi l'attività interpretativa del legislatore per dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale 18 Ottobre 2001, n. 3. Come già ampiamente illustrato in precedenti pronunce (cfr. da ultimo le decisioni nn. 354, 414, 423, 424, 425 del 2004), dopo la riforma costituzionale ed in attesa della sua completa attuazione in tema di autonomia finanziaria delle Regioni, l'art. 119 pone, sin d'ora, al legislatore statale limiti in tema di finanziamenti in materie di competenza legislativa regionale, residuale o concorrente. Ne consegue che:

1) la legge statale non può – in tali materie – prevedere nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, che possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle

Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza;

2) dato che le funzioni attribuite alle Regioni comprendono la possibilità di erogazione di contributi finanziari a soggetti privati - dal momento che in numerose materie di competenza regionale le politiche pubbliche consistono, appunto, nella determinazione di incentivi economici ai soggetti in esse operanti e nella disciplina delle modalità per loro erogazione- il tipo di ripartizione delle materie fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 Cost. vieta comunque che "*in una materia di competenza legislativa regionale, in linea generale, si prevedano interventi finanziari statali seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze*".

Secondo la Consulta, infine, i finanziamenti in esame, non rientrano nella materia "*tutela della concorrenza"* di competenza esclusiva statale, perché la concessione dei contributi in esame a singoli armatori non mira ad accrescere la competitività complessiva del sistema. Sostiene la Corte che "*non si può invocare, al riguardo, la giurisprudenza di questa Corte sulla portata della "tutela della concorrenza", attribuita alla competenza esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione (sentenze n. 14 e n. 272 del 2004*)." *Questa norma infatti "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*."

Per il giudice delle leggi 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"* (cfr. entenza n. 14 del 2004). L'esame delle norme impugnate dimostra invece-precisa la sentenza- che i finanziamenti in questione non possono rientrare in questo schema: essi sono infatti inidonei "*ad incidere sull'equilibrio economico generale*", essendo privi tanto del requisito soggettivo dell'"*accessibilità a tutti gli operatori",* quanto di quello oggettivo dell'"*impatto complessivo*". Infatti il primo requisito manca per la limitatezza dell'ambito dei soggetti beneficiari, circoscritto alle sole imprese che abbiano effettuato investimenti di un certo tipo nell'anno 2003. Il secondo per l'esiguità dei mezzi economici impegnati nel quadro della complessiva manovra disposta con la legge finanziaria del 2004 (10 milioni di euro annui per i finanziamenti del primo tipo e 2 milioni di euro annui per quelli del secondo tipo, limitati comunque al triennio 2004-2006).

Si riporta di seguito il testo della sentenza.

Si segnala un commento alla sentenza sulla rivista "D & G diritto e giustizia", n. 21 del 28 maggio 2005, pag. 101, a cura di Tania Groppi, consultabile presso il settore Studi e documentazione legislativi.

SENTENZA N. 77
ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 209, 210 e 211, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), promosso con ricorso della Regione Emilia-Romagna, notificato il 24 febbraio 2004, depositato in cancelleria il 4 marzo 2004 ed iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2004.
Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2005 il Giudice relatore Franco Bile;
uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.
Ritenuto in fatto
1. – Con ricorso notificato il 24 febbraio 2004 e depositato il successivo 4 marzo, la Regione Emilia-Romagna ha proposto, in via principale, insieme a molte altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 209, 210 e 211, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004).
Il comma 209 stanzia 10 milioni di euro, per ciascuno degli anni 2004, 2005 e 2006, per gli interventi di cui all'art. 3 della legge 16 marzo 2001, n. 88; e 2 milioni di euro, per ciascuno degli stessi anni, per gli interventi di cui all'art. 2 della legge 28 dicembre 1999, n. 522. Gli interventi del primo tipo sono contributi concessi dal Ministero dei trasporti e della navigazione alle imprese armatoriali, aventi determinati requisiti, che effettuino investimenti per rinnovare e ammodernare la flotta, con l'obiettivo di assicurare lo sviluppo del trasporto marittimo, in particolare del trasporto merci e di quello a breve e medio raggio, e la tutela degli interessi occupazionali del settore. Gli interventi del secondo tipo sono contributi concessi dal medesimo Ministero per i contratti di costruzione e trasformazione navale, stipulati dal 1° gennaio 1999 al 31 dicembre 2000, concernenti unità navali a scafo metallico o con materiali a tecnologia avanzata di cui all'art. 2 del decreto-legge 24 dicembre 1991, n. 564.
Il comma 210 modifica l'art. 1, comma 3, della legge n. 88 del 2001 (che limitava i contributi per il rinnovo e l'ammodernamento della flotta agli investimenti in avanzata fase di realizzazione nell'anno 2000 o in tale anno avviati), e – tenendo conto del comma 209 – sposta al 2003 l'anno di riferimento per identificare l'ambito temporale dei contributi erogabili. A sua volta, infine, il comma 211 dispone che con regolamento ministeriale siano <<emanate disposizioni attuative [...] in particolare per determinare le condizioni ed i criteri per la concessione dei contributi>>.
Secondo la Regione, le norme impugnate – reiterando previsioni di finanziamenti non più compatibili con la riforma costituzionale del 2001 – operano in materia di competenza regionale residuale (o concorrente: <<sostegno all'innovazione dei settori produttivi>>; <<tutela del lavoro>>, in relazione alla <<tutela degli interessi occupazionali del settore>>), o, in subordine, riguardano la <<tutela dell'ambiente>> che, pur elencata nell'art. 117, secondo comma, della Costituzione comprende anche ambiti di interesse regionale. Perciò la previsione, in materia di competenza regionale, di interventi finanziari a favore di privati, gestiti e regolati a livello ministeriale, contrasta con gli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione.
D'altra parte gli interventi in esame non hanno carattere <<macroeconomico>>, perché la concessione dei contributi in esame a singoli armatori non mira ad accrescere la competitività complessiva del sistema. Ove poi le norme impugnate concernessero interventi a tutela della concorrenza e della competitività del sistema, esse – secondo la Regione – violerebbero il principio di leale cooperazione, non prevedendo intese o altri strumenti di concertazione con le Regioni, nonché l'art. 117, sesto comma, della Costituzione, che non consente in materia regolamenti ministeriali attuativi.
2. – Il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo alla Corte <<di dichiarare il ricorso in parte inammissibile, e comunque *in toto* infondato>>, con riserva di esaminare i motivi con ulteriore memoria.
3. – In prossimità dell'udienza le parti hanno depositato memorie illustrative.
3.1. – La Regione ricorda che la Corte (salvo il caso di interventi di carattere macroeconomico, non sussistenti nella specie) ha ritenuto l'illegittimità di contributi statali in favore di privati in materie di competenza regionale, in quanto la loro ammissione <<equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze>>. Se poi rientrasse nella competenza statale, la previsione del contributo sarebbe illegittima per l'assenza di meccanismi di coinvolgimento delle Regioni, sulla cui competenza comunque incide.
3.2. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, preliminarmente, deduce la carenza dei requisiti argomentativi minimi delle censure relative al secondo periodo del comma 209 e all'intero comma 210 dell'art. 4.
Nel merito afferma: *a)* che l'art. 119 della Costituzione non vieta, almeno esplicitamente, al legislatore statale di disporre finanziamenti <<in materia e funzioni la cui disciplina spetti alla legge regionale>>, e non si può subordinare eccessivamente l'art. 119 all'art. 117, per cui lo Stato – portatore di interessi sovra-regionali costituzionalmente riconosciuti nelle materie di legislazione concorrente (quale quella delle <<grandi reti di trasporto e navigazione>>) – può disporre finanziamenti ed interventi diretti, prevedendo collaudati momenti di <<leale cooperazione>>; *b)* che il trasporto marittimo (con l'eccezione dei collegamenti locali) ha dimensione sovra-regionale e persino mondiale, e gli interventi in esame offrono un'alternativa economicamente competitiva rispetto al trasporto terrestre, di gran lunga preferibile per la salvaguardia dell'ambiente, onde la necessità dell'esercizio unitario (art. 118, primo comma, della Costituzione) delle relative competenze legislative, e l'inconfigurabilità di una competenza regionale

<<residuale>>; *c)* che del resto gli interventi in esame sono giustificati anche dalla finalità (richiamata dal comma 2 dell'art. 1 della legge n. 88 del 2001) di promuovere la costruzione di navi cisterna a basso impatto ambientale, per cui ricadono nella materia <<tutela dell'ambiente>>, di esclusiva competenza statale.

Considerato in diritto

1. – Per ragioni di omogeneità della materia da decidere, le questioni di legittimità costituzionale indicate in epigrafe – sollevate con lo stesso ricorso insieme ad altre, concernenti diverse disposizioni del medesimo testo legislativo ma prive di collegamento tra loro – possono essere oggetto di trattazione separata.

2. – La Regione Emilia-Romagna impugna, in via principale, l'art. 4, commi 209, 210 e 211, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), che stanziano e disciplinano finanziamenti dello Stato ad imprese armatoriali.

Il comma 209 dell'art. 4 dispone lo stanziamento della somma di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2004, 2005 e 2006, per gli interventi di cui all'art. 3 della legge 16 marzo 2001, n. 88, diretti ad incentivare, con misure di carattere straordinario e transitorio, gli investimenti delle imprese marittime per il rinnovo e l'ammodernamento della flotta (con l'obiettivo di assicurare lo sviluppo del trasporto marittimo, in particolare del trasporto merci e di quello a breve e medio raggio, e la tutela degli interessi occupazionali del settore); e dell'ulteriore somma di 2 milioni di euro per ciascuno degli anni 2004, 2005 e 2006, per gli interventi di costruzione e trasformazione di unità navali, indicati dall'art. 2 della legge 28 dicembre 1999, n. 522. Il comma 210, tenuto conto del comma 209, adegua all'anno 2003 il termine dell'anno 2000, originariamente fissato nell'art. 1, comma 3, della legge n. 88 del 2001, quale riferimento per identificare l'ambito temporale dei contributi erogabili. Infine il comma 211 dispone che con regolamento ministeriale siano <<emanate disposizioni attuative [...] in particolare per determinare le condizioni ed i criteri per la concessione dei contributi>>.

La ricorrente ritiene che le norme impugnate – in quanto operanti in materia di competenza regionale residuale o, al massimo, concorrente – si pongono in contrasto con gli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione (in quanto lo Stato deve finanziare «integralmente» le funzioni regionali mentre spetta alle Regioni elaborare le proprie politiche di sostegno e svolgere le relative funzioni), nonché, in linea subordinata, con il principio di leale cooperazione tra Stato e Regione.

3. – Preliminarmente, deve essere dichiarata l'infondatezza della tesi difensiva dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui, relativamente all'impugnazione del secondo periodo del comma 209 e dell'intero comma 210, il ricorso manca dei requisiti argomentativi minimi.

Infatti tali disposizioni risultano esplicitamente impugnate, sulla base dei medesimi motivi ed in riferimento agli stessi profili per i quali è stata denunciata l'illegittimità delle altre. E del resto tutte le norme censurate sono tra loro indissolubilmente legate: in realtà i commi 210 e 211 mirano a rendere possibile l'erogazione dei finanziamenti stanziati dal comma 209, rispettivamente attraverso l'individuazione dell'arco temporale di riferimento e la determinazione delle condizioni e dei criteri relativi.

4. – Nel merito il ricorso è fondato.

4.1. – Questa Corte ha più volte affermato (da ultimo con la sentenza n. 51 del 2005) che – dopo la riforma costituzionale del 2001 ed in attesa della sua completa attuazione in tema di autonomia finanziaria delle Regioni – l'art. 119 della Costituzione pone, sin d'ora, al legislatore statale precisi limiti in tema di finanziamenti in materie di competenza legislativa regionale, residuale o concorrente.

In primo luogo, la legge statale non può – in tali materie – prevedere nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, che possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza.

In secondo luogo – poiché le funzioni attribuite alle Regioni comprendono la possibilità di erogazione di contributi finanziari a soggetti privati, dal momento che in numerose materie di competenza regionale le politiche pubbliche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai soggetti in esse operanti e nella disciplina delle modalità per loro erogazione – il tipo di ripartizione delle materie fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 Cost. vieta comunque che in una materia di competenza legislativa regionale, in linea generale, si prevedano interventi finanziari statali seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze.

4.2. – I finanziamenti in esame non concernono materie rientranti nella competenza esclusiva dello Stato.

Non si può invocare, al riguardo, la giurisprudenza di questa Corte sulla portata della <<tutela della concorrenza>>, attribuita alla competenza esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione (sentenze n. 14 e n. 272 del 2004).

Questa norma infatti <<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>> (sentenza n. 14 del 2004).

L'esame delle norme impugnate dimostra invece che i finanziamenti in questione non possono rientrare in questo schema: essi sono infatti inidonei <<ad incidere sull'equilibrio economico generale>>, essendo privi tanto del requisito soggettivo dell'<<accessibilità a tutti gli operatori>>, quanto di quello oggettivo dell'<<impatto complessivo>>.

Il primo requisito manca per la limitatezza dell'ambito dei soggetti beneficiari, circoscritto alle sole imprese che abbiano effettuato investimenti di un certo tipo nell'anno 2003; il secondo per l'esiguità dei mezzi economici impegnati nel quadro della complessiva manovra disposta con la legge finanziaria del 2004 (10 milioni di euro annui per i finanziamenti del primo tipo e 2 milioni di euro annui per quelli del secondo tipo, limitati comunque al triennio 2004-2006).

La manovra pertanto non ha portata macroeconomica, in quanto non incide sull'equilibrio economico generale, ma mira piuttosto ad incentivare, con misure di carattere straordinario e transitorio, non tutto il sistema armatoriale ma taluni investimenti effettuati dalle imprese marittime, per il rinnovo e l'ammodernamento della flotta ai fini di cui all'art. 3 della legge n. 88 del 2001, nonché per la costruzione e la trasformazione delle unità navali di cui all'art. 2 della legge n. 522 del 1999.

4.3. – Le norme in esame non possono neppure essere ricondotte alla materia della <<tutela dell'ambiente>>, evocata dall'Avvocatura nel senso che gli interventi in esame sarebbero giustificati (anche) dalla finalità, richiamata dal comma 2 dell'art. 1 della legge n. 88 del 2001, di promuovere la costruzione di navi cisterna a basso impatto ambientale.

Infatti la <<tutela dell'ambiente>> è estranea (o, comunque, assolutamente marginale) rispetto alle specifiche finalità dei finanziamenti in esame, che quindi non possono, sotto tale profilo, essere ricondotti ad una materia di competenza statale.

Ulteriori titoli di competenza statale esclusiva non sono evocati, in quanto l'altra materia cui l'Avvocatura si riferisce è quella delle <<grandi reti di trasporto e navigazione>>, che l'art. 117, secondo comma, assegna alla competenza legislativa concorrente.

5. – Pertanto le norme impugnate – non essendo riconducibili alle materie attribuite dall'art. 117, secondo comma, della Costituzione alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ed essendo come tali lesive della sfera di competenza costituzionalmente garantita alle Regioni – devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime.

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata ogni decisione sulle restanti questioni di legittimità costituzionale della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), sollevate dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 209, 210 e 211, della menzionata legge 24 dicembre 2003, n. 350.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2005.

F.to:

Fernanda CONTRI, Presidente

Franco BILE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 febbraio 2005.

La Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, c. 38, della l. n. 350/2003 (legge finanziaria 2004) nel giudizio promosso dalla Regione Emilia-Romagna in riferimento all'art. 117 Cost.

NUMERO SCHEDA: 6287

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO:

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 21/04/2005

NUM. ATTO: 160

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

Con sentenza n. 160 del 21 aprile 2005, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 38, della legge n. 350/2003 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), per violazione dell'art. 117 Cost..

La norma impugnata dalla Regione Emilia-Romagna autorizza, allo scopo di promuovere la diffusione della cultura italiana e al fine di sostenere lo sviluppo delle attività di ricerca e studio, una spesa (pari a 100mila euro) per l'anno 2004 da destinare prioritariamente all'erogazione di contributi, anche in forma di crediti d'imposta, a favore degli istituti di cultura individuati dalla legge n. 534/1996, per la costruzione della loro sede principale. La norma prevede, inoltre, l'adozione delle disposizioni attuative mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere delle competenti commissioni parlamentari.

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

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

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

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

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

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

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

Si riporta il testo della sentenza in esame.

SENTENZA N. 160
ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 38, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), promosso dalla Regione Emilia-Romagna con ricorso notificato il 24 febbraio 2004, depositato in Cancelleria il 4 marzo 2004 ed iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica 22 febbraio 2005 il Giudice relatore Francesco Amirante;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.— Con ricorso notificato il 24 febbraio 2004 e depositato il 4 marzo 2004, la Regione Emilia-Romagna ha sollevato molteplici questioni di legittimità costituzionale della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), tra le quali, in particolare, quella relativa all'art. 2, comma 38.

Tale norma prevede che, «allo scopo di promuovere la diffusione della cultura italiana e di sostenere lo sviluppo delle attività di ricerca e studio è autorizzata la spesa di 100.000 euro per l'anno 2004», specificando poi che «le disponibilità di cui al presente comma sono destinate prioritariamente all'erogazione di contributi, anche in forma di crediti di imposta, a favore degli istituti di cultura di cui alla legge 17 ottobre 1996, n. 534, per la costruzione della propria sede principale», ed aggiungendo che «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono adottate le disposizioni attuative del presente comma».

Secondo la ricorrente un contributo per la costruzione della sede di determinati istituti di cultura (che, possedendo specifici requisiti, elencati nell'art. 2 della legge n. 534 del 1996, sono ammessi a godere di un contributo statale mediante l'inserimento in apposita tabella) avrebbe potuto essere giustificato nella vigenza dell'originario Titolo V, Parte II, della Costituzione, quando la competenza legislativa in materia spettava allo Stato. Ma dopo la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, siffatte erogazioni di contributi non trovano più fondamento costituzionale e risultano illegittime.

L'intervento sarebbe infatti riconducibile alle materie della "valorizzazione dei beni culturali" e della "ricerca scientifica", entrambe di competenza concorrente, nelle quali la potestà legislativa spetta alle Regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata allo Stato; lo stanziamento di somme per interventi statali diretti non costituisce un principio fondamentale della materia, da attuare mediante legislazione regionale. Né sarebbero ravvisabili esigenze che richiedano la diretta gestione statale di tali finanziamenti, non trattandosi di interventi volti a sostenere la competitività del sistema economico, giustificabili nell'ambito della funzione statale di tutela della concorrenza.

L'impugnato comma 38 sarebbe dunque lesivo sia dell'art. 117, terzo comma, che dell'art. 119 Cost., posto che lo strumento di intervento utilizzato dalla legge non è compatibile con il nuovo quadro costituzionale, nel quale allo Stato non spetta di erogare speciali risorse per contributi a favore degli istituti di cultura, spettando ad esso, invece, di finanziare "integralmente" (art. 119, quarto comma) le funzioni regionali, nell'esercizio delle quali, poi, le Regioni dovranno disciplinare la materia – e, nell'ambito di questa, gli eventuali contributi agli istituti stessi – nel quadro dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione dello Stato.
Infine anche la previsione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di natura sostanzialmente regolamentare, in materie di competenza concorrente, risulterebbe lesiva dell'art. 117, sesto comma, Cost.
2.— Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la non fondatezza della questione, specificando che la norma impugnata «autorizza una spesa» e non «istituisce un fondo», e per un importo talmente esiguo rispetto allo scopo indicato, da indurre l'Amministrazione a lasciare la disposizione del tutto inattuata.
Per quanto attiene all'art. 117 Cost., l'Avvocatura richiama la sentenza n. 307 del 2004 di questa Corte, ove è stato affermato che lo «sviluppo della cultura» è finalità di interesse generale perseguibile da ogni articolazione della Repubblica «anche al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e Regioni» introdotto dalla riforma del Titolo V. Inoltre le istituzioni culturali previste dalla legge n. 534 del 1996 sarebbero, in qualche misura, integrate al Ministero per i beni e le attività culturali, in particolare nei settori bibliografico, archivistico e museale.
Secondo l'Avvocatura, la stessa Regione escluderebbe che si sia in presenza di una sua competenza "residuale" e prospetterebbe solo una questione "di bandiera", sollevata, peraltro, evocando promiscuamente, e senza le opportune distinzioni, sia l'art. 117, terzo comma, Cost., sia l'avverbio «integralmente» recato dall'art. 119, quarto comma, della Costituzione.
3.— Con una memoria depositata nell'imminenza dell'udienza la ricorrente ha insistito nelle censure, sottolineando come, anche sulla base della più recente giurisprudenza costituzionale, non sia più consentito che in una materia di competenza legislativa – residuale regionale o concorrente – si prevedano interventi finanziari statali, seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze.
Considerato in diritto
1.— La Regione Emilia-Romagna ha impugnato numerose disposizioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per le formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), e tra queste l'art. 2, comma 38, in riferimento agli artt. 117 e 119 della Costituzione.
2.— La risoluzione delle questioni concernenti altre norme è riservata a separate decisioni.
3.— La suindicata disposizione stabilisce che «allo scopo di promuovere la diffusione della cultura italiana e di sostenere lo sviluppo delle attività di ricerca e studio è autorizzata la spesa di 100.000 euro per l'anno 2004. Le disponibilità di cui al presente comma sono destinate prioritariamente all'erogazione di contributi, anche in forma di crediti d'imposta, a favore degli istituti di cultura di cui alla legge 17 ottobre 1996, n. 534, per la costruzione della propria sede principale. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono adottate le disposizioni attuative del presente comma. Lo schema del decreto è trasmesso al Parlamento per l'espressione del parere delle competenti Commissioni».
Secondo la ricorrente, l'intervento finanziario previsto dalla norma può essere ricondotto alle materie concernenti la valorizzazione dei beni culturali oppure la ricerca scientifica, entrambe di competenza concorrente e quindi tali da escludere ogni attività legislativa dello Stato se non per la sola determinazione dei principi fondamentali, tra i quali non rientra la previsione del finanziamento oggetto della norma impugnata.
Illegittima è certamente, secondo la Regione Emilia-Romagna, la previsione di un decreto ministeriale in materia che non è di competenza esclusiva dello Stato.

4.— La questione è fondata.
Come questa Corte ha più volte affermato, non sono consentiti finanziamenti a destinazione vincolata disposti con legge statale in materie la cui disciplina spetti alle Regioni perché non rientranti in ipotesi di competenza esclusiva dello Stato (cfr. sentenze n. 370 del 2003, n. 16 del 2004, n. 51 del 2005).
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 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.

Del resto l'esiguità della somma stanziata esclude la necessità di una sua gestione unitaria in applicazione del principio c.d. di sussidiarietà ascendente ai sensi dell'art. 118, primo comma, della Costituzione. L'attribuzione di funzioni amministrative ad un organo statale costituisce violazione dell'art. 117 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata ogni decisione sulle restanti questioni di legittimità costituzionale della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), sollevate dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 38, della menzionata legge 24 dicembre 2003, n. 350.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2005.

La Corte cost. dichiara illegittimo l'art. 4, comma 157 della legge finanziaria 2004 nella parte in cui non prevede che la ripartizione dell'apposito fondo istituito per i servizi di trasporto pubblico locale sia preceduta da una previa intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni

NUMERO SCHEDA: 6322

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

SOTTOCLASSIFICAZIONE:

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO:

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 08/06/2005

NUM. ATTO: 222

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

Con sentenza 8 giugno 2005 n. 222 la Corte costituzionale si è pronunciata sul ricorso promosso dalla Regione Emilia-Romagna sull'articolo 4, comma 157, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004*). Tale disposizione prevede, tra l'altro, che "*per il conseguimento dei risultati di maggiore efficienza e produttività dei servizi di trasporto pubblico locale, è istituito un apposito fondo presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti*" e che "*la dotazione del fondo per l'anno 2004 è fissata in 33 milioni di euro"*. Inoltre viene disposto che "*con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono stabilite le modalità di riparto delle risorse di cui al presente comma*".
La ricorrente formula specifica censura avverso le seguenti e previsioni:
1) l'istituzione di un Fondo ministeriale separato e con destinazione vincolata, in materia di competenza residuale delle Regioni, poiché nel nuovo sistema della finanza regionale di cui all'art. 119 Cost., per il finanziamento delle normali funzioni di Regioni ed enti locali lo Stato non potrebbe proseguire nella pratica di trasferimento diretto di risorse per scopi determinati dalla legge statale, in base a criteri stabiliti, nell'ambito della stessa legge, dall'amministrazione dello Stato. A sostegno della propria doglianza la ricorrente richiama la giurisprudenza della Corte (in particolare, le sentenze n. 49 e n. 16 del 2004 e n. 370 del 2003);
2) le modalità di riparto delle risorse contemplate nella disposizione impugnata dovrebbero essere decise con DPCM, "*sentita la Conferenza unificata*". Ad avviso della ricorrente tale strumento collaborativo non corrisponderebbe infatti alle "*ben più intense modalità di leale collaborazione"* che sarebbero state indicate dalla Corte nella sentenza n. 16/2004, dove si richiama la necessità – per il caso in cui i trasferimenti non possano essere disposti senza vincoli di destinazione specifica – di passare attraverso "*il filtro dei programmi regionali, coinvolgendo dunque le Regioni interessate nei processi decisionali concernenti il riparto e la destinazione dei fondi".* Pertanto il citato decreto dovrebbe essere adottato previa intesa con la Conferenza stessa.
La Regione conclude precisando che l'impugnazione "*non coinvolge i contributi disposti dal terzo periodo del comma impugnato, in quanto essi costituiscono rimborso di contributi non dovuti*".
Il giudice delle leggi ha ritenuto il ricorso parzialmente fondato, nei termini di seguito esposti.
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).
Inoltre – prosegue la Corte- il legislatore statale non può porsi in contrasto con i criteri e i 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: nell'ambito del nuovo Titolo V della Costituzione non è quindi di norma consentito allo Stato prevedere propri finanziamenti in ambiti di competenza delle Regioni, né istituire fondi settoriali di finanziamento delle attività regionali. Le eccezioni a questo divieto sono possibili solo nell'ambito e negli stretti limiti di quanto previsto negli artt. 118, primo comma, Cost., 119, quinto comma, 117, secondo comma, lettera e), Cost.
Ne consegue che va dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 157 della legge finanziaria 2004, nella parte in cui non prevede che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri cui fa riferimento la disposizione in questione sia adottato sulla base di un a vera e propria intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997. Ad avviso della Corte lo strumento dell'intesa è costituzionalmente necessario, al fine di assicurare in modo adeguato la leale collaborazione fra le istituzioni statali e regionali.
La Corte ha ritenuto insufficiente il meccanismo previsto dalla disposizione *de quo*, che – ai fini della emanazione del D.P.C.M. per la ripartizione del fondo e a differenza di quanto previsto dall'art. 20, comma 5, del d.lgs. n. 422 del 1997 – si limita a richiedere che sia "sentita" la Conferenza unificata Stato-Regioni, riducendo in tal modo gli spazi di autonomia riconosciuti alle Regioni nel complessivo sistema di finanziamento del trasporto pubblico locale.

Si allega di seguito il testo della sentenza

SENTENZA N. 222
ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 4, comma 157, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004*), promosso con ricorso della Regione Emilia-Romagna, notificato il 24 febbraio 2004, depositato in cancelleria il 4 marzo 2004 ed iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2004.
Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2005 il Giudice relatore Ugo De Siervo;
uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.
Ritenuto in fatto
1. – Con ricorso notificato il 24 febbraio 2004, depositato il 26 febbraio 2004 e iscritto al n. 33 del registro ricorsi del 2004, la Regione Emilia-Romagna ha impugnato – tra gli altri – l'art. 4, comma 157, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004*), in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione.
Tale disposizione – premette la ricorrente – prevede, tra l'altro, che «per il conseguimento dei risultati di maggiore efficienza e produttività dei servizi di trasporto pubblico locale, è istituito un apposito fondo presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti», che «la dotazione del fondo per l'anno 2004 è fissata in 33 milioni di euro» e che «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono stabilite le modalità di riparto delle risorse di cui al presente comma».
Secondo la Regione Emilia-Romagna, tale disciplina sarebbe costituzionalmente illegittima anzitutto per il fatto di istituire un Fondo ministeriale separato e con destinazione vincolata, in materia di competenza residuale delle Regioni. A sostegno della propria doglianza la ricorrente richiama la giurisprudenza di questa Corte (in particolare, le sentenze n. 49 e n. 16 del 2004 e n. 370 del 2003), secondo cui – nel nuovo sistema della finanza regionale di cui all'art. 119 Cost. – per il finanziamento delle normali funzioni di Regioni ed enti locali lo Stato non potrebbe proseguire nella pratica di trasferimento diretto di risorse per scopi determinati dalla legge statale, in base a criteri stabiliti, nell'ambito della stessa legge, dall'amministrazione dello Stato.
La ricorrente formula, inoltre, specifica censura avverso la previsione secondo la quale le modalità di riparto delle risorse

contemplate nella disposizione impugnata dovrebbero essere decise con d.P.C.m., «sentita la Conferenza unificata»; tale strumento collaborativo non corrisponderebbe infatti alle «ben più intense modalità di leale collaborazione» che sarebbero state indicate da questa Corte nella sentenza n. 16 del 2004, dove si richiama la necessità – per il caso in cui i trasferimenti non possano essere disposti senza vincoli di destinazione specifica – di passare attraverso «il filtro dei programmi regionali, coinvolgendo dunque le Regioni interessate nei processi decisionali concernenti il riparto e la destinazione dei fondi».
La Regione conclude precisando che l'impugnazione «non coinvolge i contributi disposti dal terzo periodo del comma impugnato, in quanto essi costituiscono rimborso di contributi non dovuti».
2. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio affermando di voler resistere nei confronti di tutte le doglianze esposte nel ricorso introduttivo, riservandosi tuttavia – quanto a quella in questa sede presa in considerazione – di proporre le relative argomentazioni in una successiva memoria.
In data 24 dicembre 2004, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria nella quale rileva, anzitutto, che le censure proposte dalla ricorrente sembrerebbero escludere la disposizione di cui al quarto periodo del comma 157 impugnato, e non al terzo periodo, come – forse erroneamente – indicato nel ricorso. I dieci milioni di euro di cui al quarto periodo non sarebbero del resto destinati al "fondo" ed al relativo riparto tra aziende di trasporto pubblico locale come invece dovrebbe ritenersi per i restanti ventitré milioni.
L'Avvocatura riferisce che il decreto ministeriale previsto nel terzo periodo non è stato ancora emanato e che non potrebbe escludersi, «previa modifica legislativa», che il riparto del fondo segua la medesima procedura prevista per il finanziamento destinato al rinnovo del contratto collettivo per il settore del trasporto pubblico locale e disposto dall'art. 23, comma 1, del decreto-legge 24 dicembre 2003, n. 355 (*Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2004, n. 47; finanziamento già ripartito «sentita la Conferenza unificata» ed anche già erogato senza contestazioni o controversie, come risulterebbe dai documenti depositati in allegato alla memoria.
La difesa erariale osserva che l'importo di ventitré milioni di euro sarebbe ben poco rilevante in rapporto all'ingente flusso di finanza derivata dedicata al trasporto pubblico locale e al pesante fabbisogno delle oltre mille aziende coinvolte; tuttavia, l'interruzione o anche il semplice "turbamento" di tale flusso finanziario «farebbe emergere dissesti e potrebbe produrre persino interruzioni di pubblici servizi». Ad avviso dell'Avvocatura, le doglianze della ricorrente sarebbero state "stimolate" dall'utilizzo di un linguaggio un po' troppo tradizionale da parte del legislatore, il quale, anziché fare riferimento all'istituzione di un apposito fondo presso il Ministero, avrebbe potuto più semplicemente disporre lo stanziamento di risorse, evitando così di «dare la sensazione della 'appropriazione' di una funzione, di una competenza amministrativa, laddove invece v'è solo l'apporto di risorse finanziarie». Infatti, la disposizione censurata dovrebbe soltanto consentire di far affluire risorse finanziarie aggiuntive direttamente a determinate aziende di trasporto pubblico locale in maggiore difficoltà, da individuare sentita la Conferenza unificata; il riferimento costituzionale corretto sarebbe dunque il quinto comma e non il terzo comma dell'art. 119 Cost.
A tale proposito, la difesa erariale si sofferma su alcune considerazioni di carattere generale, osservando, anzitutto, che gli interventi speciali di cui al quinto comma dell'art. 119 non dovrebbero risultare, in base alla lettera della Costituzione e contrariamente a quanto affermato da questa Corte con la sentenza n. 16 del 2004, condizionati all'esercizio in concreto di «compiti di programmazione e di riparto dei fondi» da parte delle Regioni allorché siano coinvolti ambiti di competenza regionale. In secondo luogo, secondo l'Avvocatura, il divieto di finanziamenti a destinazione vincolata dovrebbe valere soltanto per il fondo perequativo di cui al terzo comma dell'art. 119 Cost., in considerazione del fatto che soltanto in quest'ultima disposizione sarebbe rinvenibile tale divieto, di per sé insuscettibile di essere esteso a qualsiasi trasferimento dallo Stato alle autonomie. Infine, quanto specificamente al quinto comma dell'art. 119 Cost., sarebbe indubbio che esso consente interventi speciali dello Stato e stanziamenti di risorse aggiuntive nel bilancio statale in ambiti che non sono attribuiti alla competenza legislativa "naturale" dello Stato, dal momento che – a ritenere che il riparto delle competenze legislative dovesse segnare anche il confine dell'ambito di applicazione di tale norma – questa risulterebbe del tutto inutile. Il quinto comma dell'art. 119 Cost. evidenzierebbe il riconoscimento del primato del Parlamento e della legge dello Stato anche in materie devolute ai legislatori regionali; primato che troverebbe limite unicamente nel requisito del perseguimento di una delle finalità di interesse generale menzionate – in termini molto ampi ed essenzialmente politici – nella stessa disposizione.
Sulla base di tali considerazioni, la difesa erariale conclude per «l'incongruità metodologica dell'impostare l'impugnazione delle leggi statali ad opera di ricorrenti Regioni partendo dall'elencazione contenuta nell'art. 117, secondo comma, Cost.», nonché per «la non condivisibilità dell'opinione secondo la quale sussisterebbe uno stretto collegamento tra competenze legislative dello Stato e possibilità di flussi finanziari diretti, cioè non tramite la finanza regionale, dallo Stato alle autonomie locali».
3. – Anche la Regione Emilia-Romagna, in prossimità dell'udienza pubblica, ha depositato una memoria, nella quale ribadisce le proprie doglianze replicando agli argomenti formulati dalla difesa del Presidente del Consiglio dei ministri.
Secondo la ricorrente, la disposizione censurata prevederebbe l'ennesimo Fondo ministeriale separato e con destinazione vincolata in materia di competenza residuale delle Regioni e ciò renderebbe ragione dell'evidente "imbarazzo" dell'Avvocatura erariale nel difenderla, sia richiamando «il linguaggio un po' troppo tradizionale» con cui la disposizione sarebbe formulata (come se la riforma del Titolo V della Costituzione non fosse intervenuta), sia cadendo nella contraddizione di affermare, da un lato, che il decreto ministeriale non sarebbe stato ancora emanato e d'altronde le risorse da ripartire sarebbero di assai scarso rilievo, dall'altro che l'interruzione o il turbamento dei flussi finanziari necessari al settore del trasporto pubblico locale determinerebbe conseguenze gravissime anche sui diritti dei cittadini.
La Regione sottolinea il fatto che i trasporti pubblici locali sarebbero senza dubbio materia di competenza residuale delle Regioni, rappresentando peraltro un servizio pubblico di cui lo Stato dovrebbe definire – attraverso le adeguate procedure collaborative tante volte richiamate da questa Corte – i "livelli essenziali" e per i quali dovrebbe assicurare il finanziamento integrale in base all'art. 119,

quarto comma, Cost., in quanto funzioni fondamentali delle autonomie locali. Nella suddetta materia, pertanto, non potrebbero trovare alcuno spazio né interventi finanziari diretti dello Stato nei confronti degli enti locali, né trasferimenti vincolati, né fondi "trattenuti" dal Ministero, né interventi finanziari diretti a favore di soggetti privati, mentre in relazione agli interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, della Costituzione, essi non soltanto dovrebbero essere aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale delle funzioni spettanti ai Comuni o agli altri enti e riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate dalla norma costituzionale (o, comunque, a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni), ma dovrebbero essere indirizzati a determinati Comuni o categorie di Comuni (o Province, Città metropolitane, Regioni); inoltre, quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle Regioni, queste – in nome dell'esigenza di rispettare il riparto costituzionale delle competenze – dovrebbero essere chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio. A sostegno di tale ricostruzione, la ricorrente richiama la giurisprudenza di questa Corte e, in particolare, le sentenze numeri 424, 423, 320, 49 e n. 16 del 2004 e 370 del 2003.

In conclusione, la Regione afferma l'impossibilità di fondare nell'attuale Titolo V della Costituzione l'ipotesi che il Governo, con il solo onere della forma meno intensa di leale collaborazione (il parere), possa scegliere – come interpreta l'Avvocatura – le aziende di trasporto pubblico locale a cui favore erogare direttamente finanziamenti aggiuntivi.

Considerato in diritto

1. – Con il ricorso indicato in epigrafe, la Regione Emilia-Romagna ha proposto questione di legittimità costituzionale – tra gli altri – dell'art. 4, comma 157, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004*), in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione. Peraltro, la Regione ha precisato che l'impugnazione «non coinvolge i contributi disposti dal terzo periodo del comma impugnato, in quanto essi costituiscono rimborso di contributi non dovuti».

La disposizione impugnata prevede la costituzione di «un apposito fondo presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti» per il generico fine di assicurare il conseguimento di «risultati di maggiore efficienza e produttività dei servizi di trasporto pubblico locale» e la sua ripartizione tramite «decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

Secondo la Regione ricorrente, tale disciplina sarebbe costituzionalmente illegittima anzitutto per il fatto di istituire un Fondo ministeriale separato e con destinazione vincolata in materia di competenza residuale delle Regioni.

In ogni caso, sarebbe comunque contrastante con il principio di leale collaborazione la previsione secondo la quale il riparto delle risorse previste sia effettuato con d.P.C.m., dopo aver semplicemente sentito la Conferenza unificata.

2. – Per ragioni di omogeneità di materia, le questioni di legittimità costituzionale indicate devono essere trattate separatamente dalle altre concernenti la legge n. 350 del 2003 e sollevate con il medesimo ricorso, oggetto di distinte decisioni.

3. – Il ricorso è parzialmente fondato, nei termini di seguito esposti.

4. – Non vi è dubbio 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).

In questo stesso testo normativo l'art. 20, comma 5, prevede espressamente che le risorse statali di finanziamento relative all'espletamento delle funzioni conferite alle Regioni ed agli enti locali siano «individuate e ripartite» tramite decreti del Presidente del Consiglio dei ministri «previa intesa con la Conferenza permanente tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano».

5. – Questa Corte ha ripetutamente affermato che il legislatore statale non può porsi «in contrasto con i criteri e i 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» (sentenza n. 423 del 2004): nell'ambito del nuovo Titolo V della Costituzione non è quindi di norma consentito allo Stato prevedere propri finanziamenti in ambiti di competenza delle Regioni (cfr. sentenze numeri 160 e 77 del 2005, 320 e 49 del 2004), né istituire fondi settoriali di finanziamento delle attività regionali (cfr. sentenze n. 16 del 2004 e n. 370 del 2003).

Le eccezioni a questo divieto sono possibili solo nell'ambito e negli stretti limiti di quanto previsto negli artt. 118, primo comma, Cost., 119, quinto comma, (cfr. sentenze n. 49 e n. 16 del 2004), 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. (cfr. sentenze n. 77 del 2005 e n. 14 del 2004).

Nel caso in esame l'Avvocatura generale dello Stato si riferisce espressamente a quanto previsto dal quinto comma dell'art. 119 Cost., che riconoscerebbe il «primato del Parlamento e della legge dello Stato anche in materie devolute ai legislatori regionali; primato che trova limite unicamente nel "requisito" del perseguimento di una delle finalità di interesse generale menzionate – in termini peraltro molto ampi ed essenzialmente "politici" – nello stesso comma quinto ("promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale", etc.)».

Tuttavia, il quinto comma dell'art. 119 Cost. autorizza semplicemente lo Stato, per conseguire le molteplici finalità ivi espressamente indicate, ad attuare due specifiche e tipizzate forme di intervento finanziario nelle materie di competenza delle Regioni e degli enti locali: o l'erogazione di risorse aggiuntive rispetto alla ordinaria autonomia finanziaria regionale o locale (modalità questa, però, che

presuppone che lo Stato abbia dato previa attuazione legislativa a quanto previsto dai primi quattro commi dell'art. 119, così garantendo a Regioni, Province e Comuni che le loro entrate finanzino «integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite»); oppure la realizzazione di «interventi speciali» «in favore di: determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni» (cfr. sentenza n. 16 del 2004).
Peraltro, l'art. 4, comma 157, della legge n. 350 del 2003 non è riconducibile a quest'ultima particolare tipologia di intervento a sostegno della finanza regionale o locale, non essendo predeterminato alcun intervento speciale, né individuato alcun particolare ente destinatario.
Nella perdurante situazione di mancata attuazione delle prescrizioni costituzionali in tema di garanzia dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni e degli enti locali, e del vigente finanziamento statale nel settore del trasporto pubblico locale, la disciplina di riferimento è contenuta nel citato art. 20 del d.lgs. n. 422 del 1997, il cui comma 5 stabilisce le modalità di trasferimento delle risorse erogate dallo Stato. Il fondo previsto dall'art. 4, comma 157, della legge n. 350 del 2003, risulta sostanzialmente analogo al meccanismo di finanziamento appena richiamato e ciò appare, al momento, sufficiente a giustificare l'intervento finanziario dello Stato e la sua relativa disciplina legislativa.
Tuttavia, proprio perché tale finanziamento interviene in un ambito di competenza regionale, la necessità di assicurare il rispetto delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle Regioni impone di prevedere che queste ultime siano pienamente coinvolte nei processi decisionali concernenti il riparto dei fondi (sentenze numeri 49 e 16 del 2004); ciò tenendo altresì conto del «limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119» (sentenza n. 37 del 2004).
Da questo punto di vista, va ritenuto insufficiente il meccanismo previsto dalla disposizione censurata, che – ai fini della emanazione del d.P.C.m. per la ripartizione del fondo e a differenza di quanto previsto dall'art. 20, comma 5, del d.lgs. n. 422 del 1997 – si limita a richiedere che sia «sentita» la Conferenza unificata Stato-Regioni di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997, riducendo in tal modo gli spazi di autonomia riconosciuti alle Regioni nel complessivo sistema di finanziamento del trasporto pubblico locale. È invece costituzionalmente necessario, al fine di assicurare in modo adeguato la leale collaborazione fra le istituzioni statali e regionali, che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri cui fa riferimento la disposizione impugnata sia adottato sulla base di una vera e propria intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 281 del 1997.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunzie la decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004*) con il ricorso indicato in epigrafe,
dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 157, della predetta legge 24 dicembre 2003, n. 350, nella parte in cui prevede che la dotazione del fondo venga ripartita «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281», anziché stabilire che tale decreto sia adottato previa intesa con la Conferenza stessa.
Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2005.
F.to:
Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente
Ugo DE SIERVO, Redattore
Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere
Depositata in Cancelleria l'8 giugno 2005

E' incostituzionale l'art. 4, commi 113 e 114 della legge finanziaria 2004 che, nell'istituire un fondo speciale per l'incentivazione della partecipazione dei lavoratori nelle imprese, non prevede alcuno strumento volto a garantire la leale collaborazione tra Stato e Regioni.

NUMERO SCHEDA: 6346

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

SOTTOCLASSIFICAZIONE:

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO:

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 16/06/2005

NUM. ATTO: 231

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

Nella sentenza 16 giugno 2005 n. 231 la Corte Costituzionale, nel confermare che esistono materie "complesse" nelle quali le potestà legislative sono "intrecciate", dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 113 e 114 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004) che, nell'istituire un fondo speciale per l'incentivazione della partecipazione dei lavoratori nelle imprese, la cui gestione è affidata ad un Comitato composto da esperti nominati in parte dal Ministero e in parte dalle associazioni sindacali, non prevede alcuno strumento volto a garantire la leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Il giudice delle leggi stabilisce che la legittimità delle norme statali istitutive di nuovi fondi di finanziamento è condizionata di norma, per quanto riguarda la competenza ad emanarle, all'inerenza della destinazione dei finanziamenti a opere e servizi rientranti in materie di competenza statale. La finalizzazione dei finanziamenti a scopi rientranti in materie di competenza residuale delle Regioni o anche di competenza concorrente, senza il coinvolgimento delle Regioni stesse, comporta la illegittimità costituzionale delle norme statali.

La Corte precisa che "*la complessità della realtà sociale da regolare comporta che di frequente le discipline legislative non possano essere attribuite nel loro insieme ad un'unica materia, perché concernono posizioni non omogenee ricomprese in materie diverse sotto il profilo della competenza legislativa (materie di competenza esclusiva statale e materie di competenza residuale regionale, materie di competenza esclusiva statale e materie di competenza concorrente)".* In tali casi di concorso di competenze va fatta applicazione, secondo le peculiarità dell'intreccio di discipline, del criterio della prevalenza di una materia sull'altra e del

principio di leale cooperazione, come già specificato nelle sentenze n. 370 del 2003 e n. 50 del 2005.

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

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

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

Si allega di seguito il testo della sentenza

SENTENZA N. 231
ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 92, e 4, commi 112, 113, 114 e 115 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), promosso dalla Regione Emilia-Romagna con ricorso notificato il 24 febbraio 2004 e depositato in cancelleria il 4 marzo 2004 ed iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 5 aprile 2005 il Giudice relatore Francesco Amirante;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.— Con ricorso notificato il 24 febbraio 2004 e depositato il 4 marzo 2004, la Regione Emilia-Romagna ha sollevato molteplici questioni di legittimità costituzionale della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), tra le quali, in particolare, quelle relative agli artt. 3, comma 92, e 4, commi 112, 113, 114 e 115.

1.1— L'art 3, comma 92, dispone che «per l'attuazione del piano programmatico di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 28 marzo 2003, n. 53, è autorizzata, a decorrere dall'anno 2004, la spesa complessiva di 90 milioni di euro per i seguenti interventi:

a) sviluppo delle tecnologie multimediali;

b) interventi di orientamento contro la dispersione scolastica e per assicurare il diritto-dovere di istruzione e formazione;

c) interventi per lo sviluppo dell'istruzione e formazione tecnica superiore e per l'educazione degli adulti;

d) istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema di istruzione».

La disposizione impugnata – osserva la ricorrente – integra e parzialmente modifica l'art. 1, comma 3, della legge 28 marzo 2003, n. 53, con cui il Governo veniva delegato ad emanare «norme generali sull'istruzione e sui livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale», nell'ambito delle quali veniva altresì previsto che il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca predisponesse, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge medesima, un piano programmatico di interventi finanziari, articolato in undici obiettivi da sottoporre all'approvazione del Consiglio dei ministri, previa intesa con la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997 n. 281 la cui provvista finanziaria veniva rinviata alle leggi finanziarie degli anni successivi.

Rileva la Regione che la censurata previsione finanzia un piano – non ancora approvato – di specifici interventi che selezionano solo alcuni degli obiettivi fissati dalla legge di delega e toccano le attribuzioni regionali, nelle quali ricadono, "per esempio", gli interventi di orientamento contro la dispersione scolastica e per assicurare la realizzazione del diritto-dovere di istruzione e formazione (lettera *b*) e gli interventi per lo sviluppo dell'istruzione e formazione tecnica superiore e per l'educazione degli adulti (lettera *c*). Di qui l'illegittimità della norma che, invece di assegnare i relativi fondi alle Regioni nel quadro delle regole di cui all'art. 119 Cost., finisce per finanziare interventi settoriali diretti ed unilateralmente decisi in materia di competenza concorrente, in contrasto con il Titolo V della Parte II della Costituzione.

1.2— L'art. 4, commi 112, 113, 114 e 115 della legge n. 350 del 2003 istituisce un fondo speciale per l'incentivazione della partecipazione dei lavoratori nelle imprese, per sostenere programmi finalizzati alla partecipazione dei lavoratori ai risultati o alle scelte gestionali delle imprese medesime. La gestione del fondo è affidata ad un Comitato composto da esperti nominati in parte dal Ministero e in parte dalle associazioni sindacali.

Secondo la ricorrente la materia nel cui ambito, usando «un criterio di prevalenza», sembrano ricadere gli interventi in questione è la "tutela e sicurezza del lavoro", che l'art. 117, terzo comma, Cost. assegna alla potestà concorrente.

Osserva la Regione che in materie non esclusive dello Stato, anche qualora possano configurarsi esigenze unitarie che ne giustifichino l'intervento legislativo, il nuovo Titolo V vieta che lo Stato istituisca fondi speciali, anziché destinare le risorse alla finanza regionale secondo i principi dell'art. 119 Cost. Ancor più illegittimo sarebbe il fatto che il fondo sia affidato alla gestione statale, in tal modo violandosi sia la potestà legislativa regionale – che non avrebbe ovviamente modo alcuno di esplicarsi – sia la potenziale titolarità delle funzioni amministrative in capo alla Regione stessa.

Se pure un'eccezionale gestione unitaria fosse giustificata da interessi indivisibili (che peraltro non sono neppure affermati), la normativa risulterebbe comunque illegittima per il mancato coinvolgimento delle Regioni, secondo le modalità richieste dal principio di leale collaborazione, con la conseguente violazione del principio stesso.

1.3— Tali prospettazioni sono state ribadite in una memoria depositata nell'imminenza dell'udienza, in cui si qualifica l'impugnato art. 3, comma 92, come «lo strumento attraverso il quale viene sconvolto il meccanismo programmatorio previsto dalla legge n. 53 del 2003». Ciò sarebbe dimostrato dal fatto che il Piano programmatico è ritenuto dal Governo un elemento che non condiziona gli interventi finanziari, disposti attraverso norme che – come quella impugnata – non seguono l'itinerario della leale collaborazione, ma vengono assunte unilateralmente, quali opzioni relative alle priorità da perseguire e quali linee di finanziamento tra il Ministero e le sue articolazioni periferiche (uffici scolastici regionali).

Quanto all'impugnativa dei commi da 112 a 115 dell'art. 4, la Regione osserva che si tratta di un fondo settoriale, affidato esclusivamente alla gestione statale, pur essendone evidente l'appartenenza alla "tutela e sicurezza del lavoro" (restando "alla periferia" eventuali riflessi civilistici della disciplina e quindi la materia dell'ordinamento civile), non essendovi dubbio che il sostegno di programmi finalizzati alla partecipazione dei lavoratori nell'impresa non serva tanto ad incrementare il patrimonio di quest'ultima, quanto piuttosto a migliorare le condizioni di espletamento del lavoro, consentendo ai dipendenti di svolgere un ruolo più adeguato all'interno dell'impresa. In ogni caso risulterebbe anche qui violato il principio di leale collaborazione.

2.— E' intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo la declaratoria d'inammissibilità, ovvero d'infondatezza del ricorso.

In particolare, quanto alla questione relativa al piano programmatico, si osserva come la norma censurata rechi soltanto una autorizzazione di spesa, in riferimento ad alcuni degli obiettivi sanciti dall'art. 1, comma 3, della legge n. 53 del 2003, disposizione non impugnata ma nei confronti della quale la doglianza sarebbe sostanzialmente diretta.

L'Avvocatura intervenuta conferma poi la circostanza del mancato raggiungimento dell'intesa relativamente al piano programmatico

in sede di Conferenza unificata, aggiungendo che, in conseguenza della mancata intesa, una parte cospicua dei 90 milioni di euro in discussione non è stata spesa. In particolare, 21.270.000 euro sono stati destinati a «compensare la funzione tutoriale dei docenti», comportando quindi un aumento delle spese correnti per il personale docente della scuola, mentre 7.306.000 euro sono stati utilizzati per finanziare l'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI), «ente statale di ricerca» che, oltre ad avere fondamento in una autonoma e diversa disposizione, non sarebbe inseribile nella materia controversa; l'importo per l'istruzione post-secondaria e degli adulti, ipotizzato in euro 42.628.000, è rimasto non utilizzato. Secondo l'Avvocatura, la materia del contendere dovrebbe residuare soltanto in riferimento a quest'ultimo aspetto, attesa la diversa destinazione impressa agli altri stanziamenti.
Nel merito la non fondatezza conseguirebbe alla mancanza di una invasione della sfera di competenza delle Regioni. Per di più, la competenza esclusiva dello Stato in tema di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni" dovrebbe comportare anche le correlate possibilità di intervento finanziario.
Quanto poi alla questione relativa al Fondo per la partecipazione dei lavoratori nelle imprese, l'Avvocatura intervenuta richiama anzitutto la normativa comunitaria citata nel preambolo del d.m. 4 novembre 2004, costitutivo del Comitato paritetico (di cui alla norma impugnata), osservando come il legislatore abbia chiamato le parti sociali a cogestire attivamente le incentivazioni e quindi l'avvio di ogni programma di partecipazione dei lavoratori, visto che il comma 113 coinvolge le associazioni sindacali confederali dei lavoratori nella "gestione" delle incentivazioni e il comma 112 le àncora a "programmi predisposti per l'attuazione di accordi sindacali o (di) statuti societari". Secondo l'Avvocatura l'intervento in questione rientrerebbe nella materia "ordinamento civile", alla quale sarebbe riconducibile tutto ciò che attiene alla disciplina dei rapporti tra datori di lavoro e lavoratori, compreso quanto è prodotto da contratti collettivi o comunque da accordi tra le parti sociali. Inoltre la partecipazione dei lavoratori ai risultati o alle scelte gestionali delle imprese incide in misura più o meno consistente sui rapporti societari, così ricadendo nel predetto ambito materiale ed esulando da quello lavoristico.
Considerato in diritto
1.— La Regione Emilia-Romagna ha impugnato numerose disposizioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), e, tra queste, in riferimento all'art. 119 Cost., l'art. 3, comma 92 e, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., l'art. 4, commi 112, 113, 114, 115.
La prima delle suindicate disposizioni è formulata nel modo che segue:
«Per l'attuazione del piano programmatico di cui all'art. 1, comma 3, della legge 28 marzo 2003, n. 53, è autorizzata, a decorrere dall'anno 2004, la spesa complessiva di 90 milioni di euro per i seguenti interventi:
a) sviluppo delle tecnologie multimediali;
b) interventi di orientamento contro la dispersione scolastica e per assicurare il diritto-dovere di istruzione e formazione;
c) interventi per lo sviluppo dell'istruzione e formazione tecnica superiore e per l'educazione degli adulti;
d) istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema di istruzione».
La ricorrente premette che l'art. 1, comma 3, della legge n. 53 del 2003 prevedeva, tra l'altro, la predisposizione di un piano programmatico di interventi finanziari da parte del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da sottoporre all'approvazione del Consiglio dei ministri, previa intesa con la Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, per il sostegno di undici interventi, indicati come obiettivi del piano. La ricorrente espone che il piano programmatico non è stato predisposto, sicché la disposizione censurata autorizza: «il finanziamento di specifici interventi, che selezionano solo alcuni degli obiettivi fissati dalla legge di delega, e sicuramente toccano le attribuzioni regionali (nelle quali ricadono, per esempio, gli interventi di orientamento contro la dispersione scolastica e per assicurare il diritto-dovere di istruzione e formazione, lett. *b*), e gli interventi per lo sviluppo dell'istruzione e formazione tecnica superiore e per l'educazione degli adulti, lett. *c*)». Ne consegue, a dire della ricorrente, la illegittimità della disposizione «in quanto, anziché assegnare i relativi fondi alle Regioni nel quadro delle regole di cui all'art. 119 Cost., finanzia interventi settoriali diretti – ed oltretutto unilateralmente decisi – in materia di competenza "concorrente", vietati dal nuovo Titolo V» come questa Corte ha ripetutamente affermato.
I suindicati commi dell'art. 4 prevedono l'istituzione, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di un fondo speciale per l'incentivazione della partecipazione dei lavoratori nelle imprese che intervenga in sostegno di programmi, predisposti per l'attuazione di accordi sindacali o statuti societari, finalizzati a valorizzare la partecipazione dei lavoratori ai risultati o alle scelte gestionali delle imprese medesime (comma 112). E' prevista la costituzione, con decreto ministeriale, di un Comitato – composto di esperti in rappresentanza in parte del Ministero, in parte e in modo paritario delle associazioni sindacali di datori e di prestatori di lavoro – il quale tra l'altro ha il compito di redigere il regolamento per il proprio funzionamento, mentre con lo stesso decreto ministeriale sono stabiliti i criteri fondamentali di gestione del fondo (comma 113).
Con successivi decreti possono essere modificati i criteri di gestione sulla base del recepimento di eventuali accordi interconfederali o di avvisi comuni delle parti sociali, anche in attuazione degli indirizzi dell'Unione europea (comma 114).
Infine, il Comitato annualmente redige una relazione, da inviare al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, alle competenti Commissioni parlamentari ed al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (comma 115).
La Regione sostiene che le norme prevedono la costituzione di un fondo per finanziare interventi diretti da parte dello Stato i quali, in quanto concernono la materia della tutela e sicurezza del lavoro, di competenza legislativa concorrente, sono illegittimi.
L'Avvocatura dello Stato afferma invece che i finanziamenti attengono ai rapporti di lavoro ed agli assetti societari dei datori di lavoro e rientrano quindi nella materia "ordinamento civile".
2.— Mentre altre disposizioni impugnate con lo stesso ricorso (n. 33 del ruolo 2004) sono oggetto di separati provvedimenti, le questioni appena enunciate, che vengono decise con la presente sentenza, in quanto non sono omogenee e attengono a materie diverse, in relazione alle quali sono evocati parametri in parte differenti, devono essere distintamente scrutinate.

3.— Riguardo alla questione avente ad oggetto il comma 92 dell'art. 3 le censure si appuntano più specificamente sulle disposizioni *sub b*) e *c*), mentre per quelle *sub a*) e *d*), esse sostanzialmente si limitano all'affermazione del loro contrasto con l'art. 119 Cost., anche se per tutte le norme impugnate, pur senza evocare espressamente il parametro dell'art. 117, terzo comma, Cost., la ricorrente denuncia la violazione delle regole di riparto in tema di materie rientranti nella competenza legislativa concorrente.
Si rileva anzitutto che la istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione è stata disposta, insieme con il riordino dell'Istituto nazionale di valutazione del sistema dell'istruzione, con il decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 286, il cui art. 15 ne prevede il finanziamento mediante l'utilizzazione di «quota parte dell'autorizzazione di spesa di cui all'art. 3, comma 92, della legge 24 dicembre 2003, n. 350».
Il finanziamento, pertanto, per quanto riguarda la finalità di cui alla lettera *d*) del comma 92 impugnato, ha la sua autonoma fonte normativa nell'art. 15 citato, non impugnato dalla Regione; da ciò consegue l'infondatezza della questione sotto tale profilo, in quanto l'eventuale violazione della competenza regionale non deriva dalla disposizione censurata.
Anche per la restante parte la questione non è fondata.
Si premette che il finanziamento di cui si tratta, le finalità cui esso è predisposto e la sua attuazione mediante iscrizione nella legge finanziaria, senza indicazione di somme e con salvezza della compatibilità con i vincoli di finanza pubblica, erano già previsti dall'art. 1, commi 3 e 4, e dall'art. 7, comma 6, della legge n. 53 del 2003, norme non impugnate. Ed, infatti, la Regione ricorrente si duole soprattutto del fatto che le disposizioni della legge n. 350 del 2003 si siano discostate dalle statuizioni della legge n. 53 del 2003. Ma tale difformità può essere efficacemente censurata solo in quanto essa comporti una lesione della sfera di competenza regionale costituzionalmente garantita, lesione che l'interpretazione della normativa in argomento consente viceversa di escludere.
La ricorrente censura le disposizioni suindicate soprattutto per aver autorizzato la spesa pur in assenza del piano programmatico, la cui approvazione, secondo quanto stabilito dalla legge n. 53 del 2003, comporta l'intesa con la Conferenza unificata di cui al d.lgs. n. 281 del 1997.
La disposizione quindi lederebbe il principio di leale collaborazione per la cui attuazione nel caso in esame era prevista la forma più pregnante dell'intesa.
Senonché la norma può e deve essere letta in armonia con i principi costituzionali. Essa, infatti, richiama espressamente il piano programmatico di cui all'art. 1, comma 3, della legge n. 53 del 2003 e quindi anche le modalità della sua approvazione. Ciò comporta che l'autorizzazione alla spesa, oggetto della censura è pur sempre subordinata, per quanto concerne la sua concreta attuazione, all'approvazione del piano, a sua volta condizionata all'intesa con la Conferenza.
Dal riconoscimento alla disposizione censurata di tale contenuto, conforme alla sua formulazione letterale ed al suo scopo, consegue l'inesistenza del vizio di illegittimità costituzionale denunciato.
Si soggiunge che l'Avvocatura nella memoria ha riferito, senza essere smentita dalla difesa della Regione, che nel corso del 2004 l'autorizzazione alla spesa in esame non ha avuto concreta attuazione.
4.— La questione concernente l'articolo 4, commi 112, 113, 114 e 115 della legge n. 350 del 2003 è fondata nei limiti e per le considerazioni che seguono.
Secondo un principio più volte applicato da questa Corte, la legittimità delle norme statali istitutive di nuovi fondi è condizionata di norma, per quanto riguarda la competenza ad emanarle, alla inerenza della destinazione dei finanziamenti a opere e servizi rientranti in materie di competenza statale. La finalizzazione dei finanziamenti a scopi rientranti in materie di competenza residuale delle Regioni o anche di competenza concorrente 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).
Ciò premesso, al fine di identificare la materia o le materie cui le disposizioni censurate attengono occorre tener conto del contesto storico-sistematico in cui s'inseriscono.
Esse sul piano interno trovano il loro fondamento nell'art. 46 Cost. e, quindi, nel riconoscimento del diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende. In riferimento al diritto comunitario – cui il comma 114 fa espresso anche se generico richiamo – dette norme si ricollegano ad una serie di provvedimenti susseguitisi nel tempo, menzionati nella relazione illustrativa presentata al Parlamento in sede di discussione ed anche nell'epigrafe del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 4 novembre 2004, emesso in esecuzione dell'impugnato comma 113; tra questi, anzitutto, alla direttiva 94/45/CE del Consiglio del 22 settembre 1994, relativa all'istituzione di un Comitato aziendale europeo o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese o nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie, attuata con il decreto legislativo 2 aprile 2002, n. 74. Le disposizioni in oggetto si connettono anche alla direttiva 2002/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2002, istitutiva di un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori.
Ritiene la Corte che i finanziamenti predisposti sul fondo istituito con il comma 112, in quanto finalizzati a progetti inerenti alla costituzione di organi o alla regolamentazione di procedure di informazione o di mera consultazione dei lavoratori sulla vita delle aziende e sulle scelte di massima da compiere, attengano alla tutela del lavoro, esaurendosi essi nell'ambito di un rafforzato svolgimento delle relazioni industriali, senza modificare gestioni o assetti imprenditoriali e senza direttamente incidere sul rapporto di lavoro.

Le norme impugnate ed i progetti da esse previsti, però, si ricollegano anche ad atti comunitari che concernono lo statuto della società europea, con la previsione di organi decisionali e non solo destinatari di informazione o autori di atti consultivi (v., in particolare il regolamento CE del 8 ottobre 2001 n. 2157/2001, relativo allo statuto della società europea, nonché la direttiva in pari data concernente il completamento dello statuto per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori).

Sotto tale angolo visuale i progetti concernenti il coinvolgimento dei lavoratori nella gestione delle aziende finiscono per riguardare, da un lato, le strategie ed alcuni profili strutturali delle imprese, dall'altro, con l'attribuzione ai lavoratori componenti di determinati organi di garanzie assimilabili a quelle riconosciute ai rappresentanti sindacali, la stessa disciplina del rapporto di lavoro. Ne consegue che le disposizioni censurate non esauriscono la loro efficacia nella materia della tutela del lavoro ma attengono anche – e in misura non secondaria – all'ordinamento civile.

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.

In conclusione, ferma restando la sostanziale coerenza della previsione dello strumento di monitoraggio di cui al comma 115 con l'istituzione del fondo e la sua compatibilità, alle dette condizioni di gestione concertata, con gli evocati parametri, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 113 e 114 della legge n. 350 del 2003 in quanto non è previsto alcuno strumento volto a garantire la leale collaborazione tra Stato e Regioni (v. sentenze n. 51 e n. 162 del 2005).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata ogni decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), sollevate dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 113 e 114, della legge n. 350 del 2003, in quanto non prevede alcuno strumento volto a garantire la leale collaborazione tra Stato e Regioni;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 92, e 4, commi 112 e 115, della legge n. 350 del 2003, sollevate, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 2005.

F.to:

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente

Francesco AMIRANTE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 16 giugno 2005.

La Corte Costituzionale chiarisce che lo Stato può legiferare anche su materie di competenza regionale in base al principio di sussidiarietà per finanziare progetti di politica economica di interesse nazionale.

NUMERO SCHEDA: 6356

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: art. 4 l. 350/2003; d.lgs. 1/1999

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 20/06/2005

NUM. ATTO: 242

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

La Corte Costituzionale, con la sentenza 242/2005, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'articolo 4 comma 110 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004),nella parte in cui non prevede un coinvolgimento delle regioni nell'iter di approvazione da parte del CIPE delle condizioni e delle modalità di attuazione degli interventi di potenziamento del capitale di imprese medio - grandi di cui ai commi da 106 a 109 del summenzionato art. 4.

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

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

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

La ricorrente sosteneva l'incostituzionalità della normativa su citata ritenendo inapplicabile al caso di specie la giurisprudenza della medesima Corte Costituzionale che giustificava questo genere di interventi statali facendoli rientrare negli strumenti di tutela della concorrenza di cui all'articolo117, c. 2 lett. e), stante l'esiguità

delle risorse stanziate, insufficienti a finanziare un progetto di sviluppo per l'intero paese.

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

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

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

Al contrario, la Corte ho ritenuto rilevanti le questioni relative alla violazione del riparto di competenze sulla base dell'articolo 117 costituzione e le ha affrontate partendo proprio dalla disamina della precedente giurisprudenza costituzionale che ammette gli interventi statali anche nelle materie di competenza residuale regionale o di competenza concorrente sulla base dei principi di sussidiarietà., adeguatezza e differenziazione al fine di porre in essere interventi di politica economica volti a sviluppare il tessuto produttivo dell'intero paese. La competenza statale, così ricostruita, può espandersi anche al di là delle misure finalizzate alla tutela della concorrenza, sempre che osservi i limiti di proporzionalità e ragionevolezza della legge.

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

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

Si allega il testo integrale della sentenza

SENTENZA 242

ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 4, commi da 106 a 111, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004*), promosso con ricorso della Regione Emilia-Romagna, notificato il 24 febbraio 2004, depositato in cancelleria il 4 marzo 2004 ed iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 marzo 2005 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon, Franco Mastragostino e Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato il 24 febbraio 2004, depositato il 4 marzo 2004 e iscritto al n. 33 del registro ricorsi del 2004, la Regione Emilia-Romagna ha impugnato – tra gli altri – l'art. 4, commi da 106 a 111, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004*), per violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

Tali disposizioni – premette la ricorrente – sono volte alla istituzione e alla disciplina di un Fondo rotativo nazionale «per effettuare

interventi temporanei di potenziamento del capitale di imprese medio-grandi che presentino nuovi programmi di sviluppo, anche attraverso la sottoscrizione di quote di minoranza di fondi immobiliari chiusi che investono in esse».
Secondo la Regione Emilia-Romagna, la disciplina impugnata sarebbe viziata da illegittimità costituzionale in quanto le provvidenze in essa previste non potrebbero essere giustificate in base al titolo di intervento statale contemplato dall'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione, concernente la tutela della concorrenza, secondo la configurazione che a tale titolo ha conferito la sentenza di questa Corte n. 14 del 2004.
In particolare, «la relativa modestia delle risorse allocate per l'esercizio in corso e i vincoli comunitari agli aiuti di Stato (preluderebbero) ad un intervento di modesto rilievo, tale da escludere […] che esso possa essere classificato tra gli "strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese", "finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico" e giustificati per la loro "rilevanza macroeconomica"». Solo in tale quadro, infatti, la citata sentenza n. 14 avrebbe affermato la facoltà dello Stato «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 a impatto complessivo, ad incidere sull'equilibrio economico generale».
In subordine, secondo la Regione ricorrente – anche ove la disciplina impugnata dovesse essere considerata esente dalle sopra menzionate censure di legittimità costituzionale – essa non potrebbe che essere ritenuta costituzionalmente illegittima nella parte in cui regola «le modalità di gestione delle misure previste», le quali sarebbero contrastanti con i precetti costituzionali a causa del loro carattere spiccatamente "centralistico", «in quanto pretermettono totalmente le Regioni». Infatti, – in relazione alla programmazione degli interventi – risulterebbe lesiva del principio di leale collaborazione la attribuzione al CIPE del «compito di fissare, senza alcun concorso delle Regioni, i criteri generali di valutazione e la durata massima di essi». Al riguardo, osserva la ricorrente, la individuazione del titolo di intervento statale in una materia c.d. "trasversale" comporterebbe la circostanza che tale intervento si esplichi anche in relazione ad ambiti materiali regionali: di qui la necessità di adeguati «strumenti di concertazione e di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni».
Dal punto di vista della gestione degli interventi, del resto, sarebbe «ingiustificata e lesiva delle attribuzioni riconosciute alla Regione dall'art. 117 Cost.» – in quanto non ragionevole, congrua e proporzionata – «la concentrazione della gestione degli interventi in Sviluppo Italia s.p.a.»: «sia il riparto di competenze che il principio di sussidiarietà», infatti, richiederebbero «che le funzioni di gestione ed attuazione degli interventi siano affidate alla Regione», la quale vi dovrebbe provvedere attraverso i propri strumenti di intervento.
2. – Si è costituito in giudizio, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri, affermando di voler resistere nei confronti di tutte le doglianze esposte nel ricorso introduttivo, riservandosi tuttavia – quanto a quella in questa sede presa in considerazione – di proporre le relative argomentazioni in una successiva memoria.
3. – In data 15 febbraio 2005, l'Avvocatura dello Stato ha depositato una memoria nella quale svolge argomentazioni a sostegno della richiesta della declaratoria di infondatezza avanzata nell'atto di costituzione.
Al riguardo, la memoria afferma che «la finalità indicata dal comma 106», ossia «favorire la crescita economica», sarebbe stata «più esplicitamente puntualizzata dalla delibera CIPE 7 maggio 2004 […] con l'espressione "ovviare al problema della scarsa capitalizzazione delle imprese"».
La difesa dello Stato segnala, inoltre, che con l'art. 1, comma 257 (*rectius*: 252), la legge 30 dicembre 2004, n. 311 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005*) avrebbe aumentato a 55 milioni di euro lo stanziamento per l'anno in corso.
Quanto alla "modestia" degli importi, affermata dal ricorso della Regione, la difesa erariale sostiene che si tratterebbe di interventi «volutamente "di minoranza"», dunque non di ingenti dimensioni, «e però non modesti». Da tale dato quantitativo non potrebbe desumersi la illegittimità costituzionale della normativa oggetto del giudizio, in quanto – prescindendo dalla valutazione dell'impatto dei singoli provvedimenti – non potrebbe «aprioristicamente ritenersi che l'insieme degli interventi consentiti dai commi in esame sia, sol perché singolarmente non giganteschi, di limitato impatto sull'economia nazionale, e perciò solo, da riservare alle Regioni».
La difesa erariale, inoltre, individua l'effettivo motivo delle doglianze regionali nella circostanza che il comma 107 attribuisca la gestione degli interventi in questione alla s.p.a. Sviluppo Italia, a totale partecipazione statale, e non alla ERVET, «verosimilmente» (secondo l'Avvocatura) controllata dalla Regione ricorrente. Secondo la memoria depositata dal Presidente del Consiglio, tale doglianza apparterrebbe ad «un terreno […] poco congruo ad un giudizio di legittimità costituzionale».
A ciò la difesa erariale aggiunge che la infondatezza della questione discenderebbe dalla considerazione secondo la quale sarebbe «paradossale», nonché «insostenibile», la tesi – che sola potrebbe condurre ad una differente conclusione – che lo Stato avrebbe perso la possibilità di acquistare, con strumenti di diritto privato, partecipazioni societarie, del resto al momento dallo Stato stesso ampiamente detenute. Unico limite che verrebbe in evidenza nella materia in questione sarebbe quello dell'impossibilità, per ciascun ente territoriale, di affidare a società commerciali o a fondazioni di diritto privato «lo svolgimento di attività […] sostitutive di (o al più concorrenziali con) attività svolte nell'esercizio di competenza amministrativa o giurisdizionale» attribuita ad altro ente territoriale. Tale limite non sarebbe stato violato nel caso in questione, poiché nelle norme impugnate sarebbero previste solo «normali acquisizioni mobiliari che qualsiasi investitore istituzionale […] o addirittura qualsiasi risparmiatore privato potrebbero fare».
Inoltre, la difesa erariale sottolinea la non riconducibilità della fattispecie *de qua* alla figura della sovvenzione. Ciò in quanto la acquisizione di partecipazioni mobiliari comporterebbe l'inserimento di valori nel patrimonio dell'acquirente, mentre la sovvenzione è priva di contropartita.
Conseguentemente, nel presente caso si sarebbe «del tutto al di fuori dell'ambito dell'art. 117 Cost.».
Da ultimo, la memoria dell'Avvocatura dello Stato – in via subordinata – afferma la riconducibilità degli «interventi temporanei e di minoranza» in questione «alla competenza esclusiva in tema di politica economica generale e tutela della concorrenza prevista

dall'art. 117, comma secondo, lettera *e*), Cost.». Al riguardo, andrebbe considerato anche «il carattere rotativo del fondo», che lo renderebbe «idoneo ad operare da volano per una serie aperta di interventi successivi».
4. – Nella memoria presentata in prossimità dell'udienza pubblica la Regione Emilia-Romagna ribadisce i propri rilievi relativi alle disposizioni impugnate ed in particolare sostiene la tesi che se anche fosse riconosciuta la liceità di un intervento statale in nome della «tutela della concorrenza», non si giustificherebbe «la totale estromissione delle Regioni nella fase della programmazione degli interventi». Inoltre, la ricorrente sostiene che la asserita violazione dell'art. 119 Cost. dovrebbe condurre ad una sentenza non semplicemente demolitoria, ma di tipo additivo.
Considerato in diritto
1. – La Regione Emilia-Romagna ha impugnato, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, l'art. 4, commi da 106 a 111, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004*).
Secondo la ricorrente, anzitutto, la normativa censurata – che istituisce e disciplina un Fondo rotativo nazionale affidato alla gestione della società Sviluppo Italia «per effettuare interventi temporanei di potenziamento del capitale di imprese medio-grandi che presentino nuovi programmi di sviluppo, anche attraverso la sottoscrizione di quote di minoranza di fondi immobiliari chiusi che investono in esse» – non troverebbe alcun fondamento nelle competenze legislative statali individuate nell'art. 117 Cost. In particolare, la Regione motiva la inapplicabilità al caso in oggetto della giurisprudenza di questa Corte in tema di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., poiché la relativa modestia delle risorse previste escluderebbe che esso possa essere configurato «tra gli "strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese", "finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico" e giustificati per la loro "rilevanza macroeconomica"».
In secondo luogo, le disposizioni impugnate, nella parte in cui regolano «le modalità di gestione delle misure previste», sarebbero contrastanti con i precetti costituzionali a causa del loro carattere spiccatamente "centralistico", «in quanto pretermettono totalmente le Regioni». Infatti, – in relazione alla programmazione degli interventi – risulterebbe lesiva del principio di leale collaborazione la attribuzione al CIPE del «compito di fissare, senza alcun concorso delle Regioni, i criteri generali di valutazione e la durata massima di essi».
Dal punto di vista della gestione degli interventi, del resto, sarebbe «ingiustificata e lesiva delle attribuzioni riconosciute alla Regione dall'art. 117 Cost.» – in quanto non ragionevole, congrua e proporzionata – «la concentrazione della gestione degli interventi in Sviluppo Italia s.p.a.»: «sia il riparto di competenze che il principio di sussidiarietà», infatti, richiederebbero – a giudizio della ricorrente – «che le funzioni di gestione ed attuazione degli interventi siano affidate alla Regione», la quale vi dovrebbe provvedere attraverso i propri strumenti di intervento.
2. – Per ragioni di omogeneità di materia, le questioni di costituzionalità indicate devono essere trattate separatamente dalle altre, sollevate con il medesimo ricorso, oggetto di distinte decisioni.
3. – Le questioni sono parzialmente fondate, nei termini di seguito esposti.
4. – Va osservato, anzitutto, che appare irrilevante il fatto che l'intervento finanziario previsto dalla disciplina censurata sia posto in essere tramite l'istituzione di un fondo affidato alla gestione di un soggetto di diritto privato incaricato di operare nella materia dello sviluppo economico attraverso l'acquisizione temporanea di quote minoritarie del capitale di imprese produttive.
Nel caso di specie – per di più – la società per azioni Sviluppo Italia è stata istituita dal decreto legislativo 9 gennaio 1999, n. 1 (*Riordino degli enti e delle società di promozione e istituzione della società «Sviluppo Italia», a norma degli articoli 11 e 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59*), come società interamente partecipata dallo Stato e nella quale «i diritti dell'azionista» sono esercitati «in base alle direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri, dal Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, d'intesa con il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato e con il Ministro per le politiche agricole» (art. 2, comma 6).
5. – La soluzione delle questioni poste dalla Regione ricorrente impone di considerare il riparto di competenze di cui al Titolo V della seconda parte della Costituzione, tenendo conto dell' orientamento di questa Corte secondo il quale «il tipo di ripartizione delle materie fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 Cost., vieta comunque che in una materia di competenza legislativa regionale, in linea generale, si prevedano interventi finanziari statali seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze» (così le sentenze n. 77 e n. 51 del 2005, n. 423 e n. 320 del 2004).
Né può essere pretermessa, ai fini del presente giudizio, la considerazione del quarto comma dell'art. 119 Cost., che chiarisce che l'autonomia finanziaria delle Regioni deve essere configurata in modo tale da permettere l'integrale finanziamento delle funzioni attribuite alle Regioni, di modo che sarebbe – anche da questo punto di vista – costituzionalmente illegittimo un finanziamento statale riferito ad attività in ambiti spettanti alla competenza delle Regioni.
6. – Tuttavia, questa Corte ha altresì già avuto occasione di affermare nella sentenza n. 14 del 2004 (anch'essa successivamente più volte confermata) che dal complessivo disegno di riparto delle competenze di cui al Titolo V della Costituzione ed in particolare dagli strumenti statali di intervento esclusivi elencati nell'art. 117 Cost., comma 2, lettera *e*), emerge «l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero paese»; ciò mentre «appartengono, invece, alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni e da non limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale (art. 120, primo comma Cost.)».
Ciò significa che sussiste in generale una ineludibile responsabilità degli organi statali in tema di scelte di politica economica di sicura rilevanza nazionale, anche al di là della specifica utilizzabilità dei singoli strumenti elencati nel secondo comma dell'art. 117 Cost. (come appunto la "tutela della concorrenza" nel caso affrontato nella sentenza n. 14 del 2004); peraltro, in questi diversi casi,

gli organi statali dovranno necessariamente utilizzare altri poteri riconosciuti allo Stato dal Titolo V della Costituzione.
Nel caso di specie non si opera nell'ambito della "tutela della concorrenza", neppure a volerla intendere in senso dinamico, dal momento che gli interventi previsti appaiono finalizzati semplicemente ad agevolare una maggiore capitalizzazione di alcune imprese medio-grandi, con un evidente ed importante impatto sul miglioramento del sistema societario, ma con una ricaduta necessariamente limitata e solo indiretta sull'attività economica nei tanti e diversi settori produttivi che potranno essere interessati.
Ciò non toglie, peraltro, 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.
Ciò è precisamente quanto avviene con la disciplina qui oggetto di censura, la quale opera l'attribuzione al livello statale di una funzione amministrativa di temporaneo sostegno finanziario a determinate imprese produttive per evidenti finalità di politica economica.
7. – Come ben noto, questa Corte ha più volte ammesso che la legge statale «chiami in sussidiaretà» alcune funzioni in ambiti di normale competenza delle Regioni, peraltro nel rispetto di determinate condizioni.
In linea generale, è ammissibile una deroga al normale riparto di competenze «solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata», e «non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità» (sentenza n. 303 del 2003). Più precisamente, «perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine» (sentenza n. 6 del 2004).
Per poter compiere tale valutazione nel caso di specie, dirimente è la considerazione dell'esplicita finalizzazione del Fondo rotativo nazionale alla crescita e allo sviluppo del tessuto produttivo nazionale, in quanto per il raggiungimento di tale finalità appare strutturalmente inadeguato il livello regionale, al quale inevitabilmente sfugge una valutazione d'insieme. Ciò è ancor più avvalorato dalla considerazione che il Fondo previsto dalle disposizioni impugnate si riferisce alle sole imprese medie e grandi "come qualificate dalla normativa nazionale e comunitaria", nonché dall'affidamento al Comitato interministeriale per la programmazione economica del decisivo potere di determinare «le condizioni e le modalità di attuazione degli interventi di cui ai commi da 106 a 109». Si tratta, pertanto, di un intervento volto a realizzare finalità di politica economica da attuare in contesti particolari che almeno in parte sfuggono alla sola dimensione regionale (l'intervento tramite Sviluppo Italia s.p.a. prefigurato dalla disciplina impugnata non esclude quello analogo delle Regioni, come reso evidente dallo stesso comma 106 dell'art. 4 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, là dove prescrive che Sviluppo Italia s.p.a. intervenga nei settori dei beni e dei servizi «con priorità per quelli cofinanziati dalle Regioni»).
Tuttavia, come già chiarito da questa Corte, la "chiamata in sussidiarietà" di funzioni che costituzionalmente spettano alle Regioni comporta anche la necessità che lo Stato coinvolga sostanzialmente le Regioni stesse, «poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (cfr., ancora, sentenza n. 303 del 2003).
Su questa linea si è anche ammesso che, ove non sussistano ancora adeguati strumenti di partecipazione delle Regioni ai procedimenti legislativi statali, quanto meno debbano essere previsti «adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali» (sentenza n. 6 del 2004).
Nel caso in esame, mentre non appare configurabile alcun tipo di coinvolgimento delle Regioni nell'ambito dell'attività meramente gestoria affidata a Sviluppo Italia s.p.a., il fondamentale ruolo di tipo normativo in materia riconosciuto al CIPE è senz'altro in grado di costituire la sede idonea per un coinvolgimento delle Regioni che risulti adeguato ad equilibrare le esigenze di leale collaborazione con quelle di esercizio unitario delle funzioni attratte in sussidiarietà al livello statale; ciò comporta, necessariamente, la conseguenza che il comma 110 dell'art. 4 della legge n. 350 del 2003 sia integrato dalla previsione che i poteri del CIPE in materia di determinazione delle condizioni e delle modalità di attuazione degli interventi di gestione del Fondo rotativo nazionale per gli interventi nel capitale di rischio possano essere esercitati solo di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale sollevate con il ricorso indicato in epigrafe,
dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 110, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004*), nella parte in cui non prevede che l'approvazione da parte del CIPE delle condizioni e delle modalità di attuazione degli interventi di cui ai commi da 106 a 109 dell'art. 4 della legge n. 350 del 2003 debba essere preceduta dall'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano;
dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 106, 107, 108, 109 e 111 dell'art. 4 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, sollevate, in riferimento agli artt. 117, 118, 119 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso indicato in epigrafe.
Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2005

Art. 120 Costituzione – Potere sostitutivo

LA CORTE COSTITUZIONALE DICHIARA L'ILLEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGGE DELLA REGIONE ABRUZZO CHE ATTRIBUISCE IL CONTROLLO SOSTITUTIVO SUGLI ATTI DEGLI ENTI LOCALI AL DIFENSORE CIVICO REGIONALE

NUMERO SCHEDA: 6180

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO:

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 29/04/2005

NUM. ATTO: 167

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

La Corte costituzionale con la sentenza n. 167 depositata in data 29 aprile 2005 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2004, n. 4 (Controllo sostitutivo sugli atti degli enti locali e degli enti dipendenti dalla Regione) nella parte in cui, nel disciplinare il controllo sostitutivo sugli atti degli enti locali, attribuisce al difensore civico regionale la potestà di controllo sostitutivo su tutti gli atti degli enti locali obbligatori per legge, senza eccezione alcuna e con richiamo all'art. 136, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), individuando gli atti obbligatori per legge in quelli che l'ente è tenuto ad adottare entro termini perentori, stabiliti da leggi statali o regionali.

La Corte è investita della questione a seguito del ricorso con cui il Governo solleva questione di legittimità costituzionale in ordine all'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2004, n. 4 (Controllo sostitutivo sugli atti degli enti locali e degli enti dipendenti dalla Regione) in riferimento agli artt. 114, 117, secondo comma, lettera *p*), e 120 della Costituzione. Secondo il ricorrente la norma censurata, nel disciplinare il controllo sostitutivo della Regione sugli atti degli enti locali, violerebbe l'art. 114 della Costituzione per la lesione del principio di equiordinazione tra Stato, Regioni ed enti locali, nonché l'art. 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione in quanto spetta esclusivamente allo Stato e non alle Regioni la legislazione in materia di <<organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane>>.

Risulterebbe inoltre vulnerato, sempre secondo il ricorrente, il principio di leale collaborazione previsto dall'art. 120 della Costituzione e per di più la disposizione censurata, che attribuisce al difensore civico regionale, ai sensi dell'art. 136 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, il controllo sostitutivo su tutti gli atti obbligatori della

Regione, contrasterebbe, sotto diversi profili, con i principi individuati dalla costante giurisprudenza costituzionale in materia.

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

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

Si riporta di seguito il testo della sentenza.

SENTENZA N. 167
ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2004, n. 4 (Controllo sostitutivo sugli atti degli enti locali e degli enti dipendenti dalla Regione), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 9 aprile 2004, depositato in Cancelleria il 19 successivo ed iscritto al n. 48 del registro ricorsi 2004.

Udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 2005 il Giudice relatore Piero Alberto Capotosti;

udito l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 9 aprile 2004, depositato il successivo 19 aprile, ha sollevato questione di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2004, n. 4 (Controllo sostitutivo sugli atti degli enti locali e degli enti dipendenti dalla Regione), pubblicata nel *Bollettino ufficiale* della Regione Abruzzo dell'11 febbraio 2004, n. 1 straordinario, nella parte in cui, nel disciplinare il controllo sostitutivo sugli atti degli enti locali, attribuisce al difensore civico regionale la potestà di controllo su tutti gli atti degli enti locali obbligatori per legge, senza eccezione alcuna e con richiamo all'art. 136, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), individuando gli atti obbligatori per legge in quelli che l'ente è tenuto ad adottare entro termini perentori, stabiliti da leggi statali o regionali.

La difesa erariale censura la predetta disposizione in relazione: all'art. 114 della Costituzione, per lesione del principio di equiordinazione tra Stato, Regioni ed enti locali e delle prerogative istituzionali dello Stato; all'art. 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione, in quanto non spetterebbe alla Regione ed esulerebbe dalla sua competenza legislativa la regolamentazione, sia pure in via sostitutiva, delle materie che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato, fra cui la materia <<organi di governo e

funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane>>; infine all'art. 120 della Costituzione, per violazione del principio di leale collaborazione fra gli organi di rilevanza costituzionale.
In particolare, la ricorrente deduce che la norma censurata, nel disciplinare il controllo sostitutivo della Regione sugli atti degli enti locali, non rispetterebbe i principi delineati dalla giurisprudenza costituzionale nelle recenti sentenze n. 43 del 2004 e n. 69 del 2004, in tema di potere sostitutivo delle Regioni nei confronti degli atti degli enti locali. In specie, la disposizione censurata sarebbe costituzionalmente illegittima sotto un triplice profilo: in primo luogo, in quanto essa attribuisce al difensore civico regionale il controllo sostitutivo su tutti gli atti obbligatori degli enti locali, ivi compresi quelli che esulano dalla competenza della Regione in quanto derivanti la loro natura obbligatoria da leggi statali, <<laddove l'intervento riconosciuto alla potestà regionale dall'art. 120 Cost. non può che riguardare esclusivamente materie di competenza della regione (v. sentenza n. 43 del 2004) e deve intendersi limitato allo schema logico affidato nella sua attuazione al legislatore regionale (sentenza n. 69 del 2004)>>; in secondo luogo, in quanto essa attribuisce il predetto controllo sostitutivo al difensore civico regionale che non è organo di governo della Regione, come richiesto dalla giurisprudenza costituzionale in relazione all'attitudine dell'intervento sostitutivo <<ad incidere sull'autonomia, costituzionalmente rilevante, dell'ente sostituito>> (sentenze n. 43 e n. 69 del 2004), essendo il predetto difensore civico caratterizzato da una posizione di indipendenza rispetto all'esecutivo; infine, in quanto l'art. 136 del d.lgs. n. 267 del 2000, richiamato dalla norma censurata quale fonte dei poteri attribuiti al difensore civico regionale, non sarebbe più operante nel nuovo quadro normativo ed organizzativo sorto dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, essendo incompatibile con l'attuale contesto costituzionale, così da non poter costituire fonte di riferimento per i poteri di controllo in esame e da determinare una lacuna, nell'ambito della disciplina delineata con la legge regionale censurata, la quale finirebbe per <<mettere in dubbio anche il rispetto del principio di leale collaborazione richiamato dalla Corte costituzionale a fondamento della potestà sostitutiva fra organi di rilevanza costituzionale, ai sensi dell'art. 120, comma 2, Cost. e, in ultima analisi, la congruità delle garanzie procedimentali costituenti la quarta condizione di legittimità della legislazione in materia>>.
2. — All'udienza pubblica la difesa erariale ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni rassegnate nel ricorso introduttivo.
Considerato in diritto
1. — La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2004, n. 4 (Controllo sostitutivo sugli atti degli enti locali e degli enti dipendenti dalla Regione) è stata sollevata, con il ricorso indicato in epigrafe, dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento agli artt. 114, 117, secondo comma, lettera *p*), e 120 della Costituzione. Ed infatti la norma censurata, nel disciplinare il controllo sostitutivo della Regione sugli atti degli enti locali, secondo il ricorrente violerebbe l'art. 114 della Costituzione per la lesione del principio di equiordinazione tra Stato, Regioni ed enti locali, nonché l'art. 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione in quanto spetta esclusivamente allo Stato e non alle Regioni la legislazione in materia di <<organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane>>.
Risulterebbe inoltre vulnerato, secondo il ricorrente, il principio di leale collaborazione previsto dall'art. 120 della Costituzione e per di più la disposizione censurata, che attribuisce al difensore civico regionale, ai sensi dell'art. 136 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, il controllo sostitutivo su tutti gli atti obbligatori della Regione, contrasterebbe, sotto diversi profili, con i principi individuati dalla costante giurisprudenza costituzionale in materia.
2. — La questione è fondata.
La giurisprudenza di questa Corte ha ripetutamente affermato che l'art. 120, secondo comma, della Costituzione non preclude, in linea di principio, la possibilità che la legge regionale, nel disciplinare materie di propria competenza, disponga l'esercizio di poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, in caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente locale ordinariamente competente (sentenze nn. 43, 69, 70, 71, 72, 73, 112 e 173 del 2004). Tuttavia, nel prevedere ipotesi di interventi sostitutivi, che si debbono comunque configurare come eccezionali rispetto al normale esercizio delle funzioni amministrative, la legge regionale è tenuta al rispetto di alcuni principi connessi essenzialmente all'esigenza di salvaguardare, pur nello svolgimento di procedure di sostituzione, il valore costituzionale dell'autonomia degli enti locali. Tra i principi individuati dalla giurisprudenza costituzionale, nella questione in esame rileva in particolare quello secondo cui l'esercizio del potere sostitutivo deve essere affidato in ogni caso ad un organo di governo della Regione o almeno deve essere attuato sulla base di una decisione di questi (cfr. sentenze n. 112 del 2004, n. 313 del 2003 e n. 342 del 1994), in considerazione dell'incidenza dell'intervento sull'ordine delle competenze e sull'autonomia costituzionale dell'ente sostituito.
Ciò premesso, va rilevato che l'art. 1 della censurata legge n. 4 del 2004 della Regione Abruzzo delinea una disciplina del potere sostitutivo regionale incentrata totalmente sul difensore civico regionale e proprio sotto questo profilo non appare conforme al principio individuato, giacché la predetta figura non può considerarsi organo di governo della Regione. Questa Corte infatti ha avuto modo di argomentare (cfr. sentenze n. 173 e n. 112 del 2004) che il difensore civico, indipendentemente da ogni qualificazione giuridica, generalmente è titolare soltanto di funzioni connesse alla tutela della legalità e della regolarità dell'azione amministrativa; funzioni in larga misura assimilabili a quelle di controllo, già spettanti, prima dell'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione, ai comitati regionali di controllo.
Anche nella Regione Abruzzo il difensore civico regionale, istituito in base alla legge regionale 20 ottobre 1995, n. 126, svolge funzioni di questo tipo, poiché è tenuto, ai sensi dell'art. 2 della medesima legge, ad assicurare la "tutela non giurisdizionale dei diritti soggettivi, degli interessi legittimi collettivi o diffusi", intervenendo -anche attraverso un Commissario *ad acta*- nei casi di "omissioni, ritardi, illegittimità o irregolarità" per garantire il rispetto dei principi "di buon andamento, imparzialità, legalità, trasparenza, efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa". Si tratta quindi di un soggetto essenzialmente preposto alla vigilanza sull'operato dell'amministrazione regionale, con limitati compiti di intervento sulle disfunzioni amministrative, al quale non può pertanto essere riconosciuta la qualificazione di organo di governo regionale; qualificazione necessaria, peraltro, per consentire, a date condizioni, il legittimo esercizio, nei confronti degli enti locali inadempienti, di poteri sostitutivi. Tali poteri, determinando infatti spostamenti, anche se in via eccezionale, nell'ordine delle competenze ed incidendo direttamente sull'autonomia costituzionale di enti politicamente

rappresentativi, postulano che alla loro adozione siano legittimati i soli organi di vertice regionali cui istituzionalmente competono le determinazioni di politica generale e delle quali essi assumono la responsabilità.
La norma impugnata è pertanto costituzionalmente illegittima sotto questo profilo, restando assorbite le altre censure.
PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE
dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Abruzzo 23 gennaio 2004, n. 4 (Controllo sostitutivo sugli atti degli enti locali e degli enti dipendenti dalla Regione).
Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 aprile 2005.

Piero Alberto CAPOTOSTI, Presidente e Redattore

Depositata in Cancelleria il 29 aprile 2005.

Materie che si collocano all'intreccio di varie competenze legislative

Sono illegittimi i commi 76 e 82 dell'art. 3 della legge finanziaria 2004 che prevedono la stipula di apposite convenzioni direttamente tra Stato ed i Comuni, senza il coinvolgimento delle Regioni, in materia di lavori socialmente utili

NUMERO SCHEDA: 6324

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

RIFERIMENTO NORMATIVO:

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 08/06/2005

NUM. ATTO: 219

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

La sentenza 8 giugno 2005 n. 219 ha dichiarata l'illegittimità costituzionale dei commi 76 e 82 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004), recanti norme in tema di convenzioni stipulate dal Ministro del lavoro direttamente con i Comuni per lo svolgimento di attività socialmente utili e per l'attuazione di misure volte all'impiego e alla stabilizzazione occupazionale dei soggetti utilizzati in tali attività, nella parte in cui non prevedono alcuno strumento idoneo a garantire una leale collaborazione fra Stato e Regioni.

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

- in quanto finalizzata ad agevolare l'accesso all'occupazione, attiene in senso lato al collocamento, e quindi si inscrive nella tutela del lavoro attribuita dal terzo comma dell'art. 117 della Costituzione alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni;
- sotto l'ulteriore profilo della "formazione professionale" dei soggetti assegnati a lavori socialmente utili, nella misura in cui siffatta assegnazione persegua anche finalità formative, è coinvolta anche la competenza residuale regionale (cfr. art. 14, comma 2, del d.l. n. 299 del 1994).

Il giudice delle leggi precisa inoltre che, nelle ipotesi in cui vi sia una "concorrenza di competenze" tra Stato e Regioni, la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze. In questo caso – ove non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa – si deve ricorrere al canone della "leale collaborazione", che

impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze (2).

Nella specie la Corte ha ritenuto violato il principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni, dato che, mentre prima della revisione costituzionale del 2001 la legislazione in materia di lavori socialmente utili prevedeva convenzioni tra Stato e Regione interessata, dopo la riforma, e quindi in un contesto di accresciute competenze legislative regionali, le disposizioni in esame (in particolare i commi 76 e 82 dell'art. 3 della legge finanziaria 2004 ammettono solo convenzioni stipulate dallo Stato direttamente con i Comuni ed escludono del tutto le Regioni.

La pronuncia dichiara costituzionalmente illegittimi i commi 76 e 82 dell'art. 3 citato nella parte in cui non prevedono alcuno strumento idoneo a garantire una leale collaborazione fra Stato e Regioni in quanto prevedono convenzioni stipulate dallo Stato direttamente con i Comuni per il finanziamento statale di attività rientranti (anche) in materie di competenza legislativa regionale.

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

Si allega il testo della sentenza

SENTENZA N. 219

ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 76, 77 e 82, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), promosso con ricorso della Regione Emilia-Romagna, notificato il 24 febbraio 2004, depositato in cancelleria il 4 marzo successivo ed iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 marzo 2005 il Giudice relatore Franco Bile;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon, Franco Mastragostino e Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso depositato il 4 marzo 2004 e notificato il 24 febbraio 2004, la Regione Emilia-Romagna ha impugnato – unitamente ad altre disposizioni – l'art. 3, commi 76, 77 e 82, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), per violazione degli artt. 117, 118 e 119, quarto comma, della Costituzione.

In particolare, il comma 76 ha autorizzato il Ministro del lavoro, nel limite di 47,063 milioni di euro, a prorogare, limitatamente all'esercizio 2004, le convenzioni stipulate direttamente con i Comuni, anche in deroga alla normativa vigente relativa ai lavori socialmente utili, per lo svolgimento di attività di questo tipo e per l'attuazione, nel limite complessivo di 20,937 milioni di euro, di misure di politica attiva del lavoro, riferite sia a lavoratori impiegati in tali attività in possesso di alcuni requisiti, sia ad altri soggetti specificamente individuati. Il successivo comma 77 ha prorogato, in presenza di queste convenzioni, al 31 dicembre 2004 il termine di cui all'art. 78, comma 2, alinea, della legge 23 dicembre 2000, n. 388; e questo articolo, a sua volta, prorogava al 30 giugno 2001 il termine previsto dall'art. 8, comma 3, del decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81, come quello fino al quale i costi dei lavori socialmente utili erano, in tutto o in parte, a carico del Fondo per l'occupazione. Infine il comma 82 ha autorizzato il Ministero del lavoro a stipulare direttamente con i Comuni nuove convenzioni, nel limite di un milione di euro e per il solo esercizio 2004, per lo svolgimento di attività socialmente utili e per l'attuazione di misure di politica attiva del lavoro riferite a lavoratori impegnati in queste

attività, in possesso di alcuni requisiti.
Secondo la ricorrente, le norme impugnate violano gli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione, in quanto – nella materia della "tutela del lavoro", attribuita alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni – attribuiscono al Ministero del lavoro la funzione amministrativa di prorogare le vecchie convenzioni e di stipularne di nuove, in difetto di esigenze unitarie e senza alcuna intesa con le Regioni. A suo avviso, già prima della riforma costituzionale del 2001, il d.1gs. 1° dicembre 1997, n. 469, aveva conferito alle Regioni e agli enti locali "funzioni e compiti relativi al collocamento e alle politiche attive del lavoro", ed in particolare aveva attribuito alle Regioni compiti di "indirizzo, programmazione e verifica dei lavori socialmente utili ai sensi delle normative in materia" (art. 2, comma l, lettera *f*). A maggior ragione, nel contesto del nuovo Titolo V della seconda Parte della Costituzione, la legge statale deve, in materia di tutela del lavoro, limitarsi alla statuizione dei principi fondamentali.
Inoltre – secondo la ricorrente – la gestione della "politica attiva del lavoro" rientra nella competenza legislativa regionale, e allo Stato compete solo di finanziare "integralmente" le funzioni regionali (art. 119, quarto comma, della Costituzione), non certo di impegnare direttamente risorse per esercitare compiti ad esso non spettanti.
2. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito deducendo l'inammissibilità e comunque l'infondatezza del ricorso e riservandosi di depositare memoria per l'udienza. In tale memoria ha ricordato i precedenti immediati delle norme impugnate e sostenuto che esse prevedono in sostanza interventi speciali riconducibili all'art. 119, quinto comma, della Costituzione a favore di determinati Comuni e dei lavoratori ivi residenti addetti ad attività socialmente utili.
3. – Anche la Regione ricorrente ha depositato una memoria, nella quale ribadisce le argomentazioni svolte nel ricorso, insistendo per il suo accoglimento.
Considerato in diritto
1. – La questione posta dalla Regione ricorrente – nel contesto di una pluralità di altre questioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), che la Corte decide con separate pronunzie – è se i commi 76, 77 e 82 dell'art. 3 della medesima legge, recanti norme in tema di convenzioni stipulate dal Ministro del lavoro direttamente con i Comuni per lo svolgimento di attività socialmente utili e per l'attuazione di misure volte all'impiego e alla stabilizzazione occupazionale dei soggetti utilizzati in tali attività, violino gli artt. 117 e 118 della Costituzione, sotto il profilo dell'incidenza su materie di competenza legislativa regionale e dell'attribuzione di funzioni amministrative al Ministero del lavoro, in difetto di esigenze unitarie e senza intesa con le Regioni; nonché l'art. 119, quarto comma, della Costituzione, sotto il profilo del finanziamento statale di specifiche funzioni regionali.
2. – Il ricorso è fondato, nei limiti appresso indicati.
3. – Inizialmente il finanziamento dei lavori socialmente utili è stato previsto a carico del Fondo per l'occupazione (decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito in legge 19 luglio 1993, n. 236). In particolare l'art. 14 del d. l. 16 maggio 1994, n. 299, convertito in legge 19 luglio 1994, n. 451, ha stabilito (comma 7) che i relativi progetti sono finanziati dal Fondo nei limiti delle risorse preordinate allo scopo, e ha demandato (comma 9) al Ministro del lavoro la ripartizione di tali risorse <<su base regionale in funzione della gravità degli squilibri dei mercati locali del lavoro>>.
Successivamente, il decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468 – nel quadro di una revisione organica della materia – ha modificato il criterio di ripartizione in senso proporzionale al numero dei disoccupati o soggetti in cerca di prima occupazione, rilevato dall'ISTAT nell'anno precedente in ciascuna Regione, ed ha previsto che la ripartizione sia effettuata dal Ministro d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni (art. 11, comma 1).
Di recente, l'art. 8, comma 1, del d. lgs. 28 febbraio 2000, n. 81, recante integrazioni e modifiche della disciplina dei lavori socialmente utili, ha ulteriormente modificato il criterio di ripartizione, ancorandolo alle somme erogate dall'INPS nel corso del 1999 per assegni e sussidi ai soggetti impegnati in lavori socialmente utili per progetti di competenza regionale.
La medesima disposizione ha previsto poi che nel 2000 – sulla base di apposite convenzioni tra Ministero del lavoro e Regioni interessate, sentiti gli enti locali – le risorse in questione possono essere impiegate per lo svolgimento di misure di politiche attive per l'impiego e la stabilizzazione occupazionale dei soggetti utilizzati in lavori socialmente utili.
L'art. 8 ha poi previsto al comma 2 – per "situazioni straordinarie" di Regioni con problemi occupazionali più acuti, che non consentano programmi definitivi di stabilizzazione – la possibilità di accordi trilaterali tra Ministero, Regione interessata ed ente utilizzatore dei lavoratori, quale può essere il Comune. In seguito, l'art. 78, comma 2, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante la legge finanziaria per il 2001, ha recuperato anche per questi casi lo strumento della convenzione bilaterale tra Ministero e singola Regione, escludendo gli utilizzatori.
3.1. – Dopo la revisione del Titolo V della seconda Parte della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), il legislatore statale ha ripetutamente previsto finanziamenti di specifici programmi di lavori socialmente utili, mediante convenzioni dirette fra Stato e Comune interessato, senza il tramite della Regione.
In particolare, l'art. 41 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante la legge finanziaria per il 2003, ha autorizzato il Ministro del lavoro a prorogare per il 2003 le convenzioni di questo tipo stipulate "anche in deroga alla normativa vigente relativa ai lavori socialmente utili" (tale normativa prevedeva infatti il diverso modulo della convenzione fra Stato e Regione), ed ha nel contempo provveduto al relativo rifinanziamento.
3.2. – Le norme impugnate si collocano nella stessa prospettiva.
Il comma 76 dell'art. 3 della legge finanziaria per il 2004 autorizza il Ministro del lavoro a prorogare per il 2004, rifinanziandole, le convenzioni già stipulate con i Comuni, anche in deroga alla normativa vigente relativa ai lavori socialmente utili, per lo svolgimento di attività di questo tipo e per l'attuazione di misure di politica attiva del lavoro in favore dei soggetti in esse utilizzati.
Il comma 77 completa questa disciplina, prorogando al 31 dicembre 2004, in presenza di tali convenzioni, il termine previsto dalla

legislazione previgente come limite temporale entro il quale i costi dei lavori socialmente utili erano, in tutto o in parte, a carico del Fondo per l'occupazione.
Il comma 82 autorizza poi il Ministero a stipulare nel 2004 direttamente con i Comuni nuove convenzioni (e contestualmente le finanzia) <<per lo svolgimento di attività socialmente utili e per l'attuazione di misure di politica attiva del lavoro riferite a lavoratori impegnati in attività socialmente utili>>; al riguardo un successivo atto amministrativo di carattere generale ha apprestato un procedimento selettivo, all'esito del quale è stata approvata una graduatoria di Comuni destinatari dei finanziamenti.
Di recente, questa tendenza legislativa è stata ripresa dalla legge 30 dicembre 2004, n. 311, legge finanziaria per il 2005: i commi 262 e 263 dell'art. 1 hanno esteso al 2005 la disciplina posta, rispettivamente, dagli impugnati commi 76 e 82 della legge finanziaria del 2004; ed il comma 264 ha assicurato il relativo rifinanziamento.
4. – La disciplina dei lavori socialmente utili – concernendo la tutela del lavoro e le politiche sociali, nel contesto di particolari rapporti intersoggettivi di prestazione di attività – si colloca all'incrocio di varie competenze legislative, di cui ai commi secondo, terzo e quarto dell'art. 117 della Costituzione.
Essa infatti, in quanto mira ad agevolare l'accesso all'occupazione, attiene in senso lato al collocamento, e quindi si inscrive nella tutela del lavoro attribuita dal terzo comma dell'art. 117 della Costituzione alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. Al riguardo la sentenza di questa Corte n. 50 del 2005 ha affermato che "quale che sia il completo contenuto che debba riconoscersi alla materia "tutela e sicurezza del lavoro" non si dubita che in essa rientri la disciplina dei servizi per l'impiego ed in specie quella del collocamento".
La normativa in esame tende del resto 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).
5. – Per le ipotesi in cui ricorra una "concorrenza di competenze", la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze. In tal caso – ove, come nella specie, non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa – si deve ricorrere al canone della "leale collaborazione", che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze (sentenza n. 50 del 2005).
Così non ha fatto la normativa censurata. Infatti, mentre prima della revisione costituzionale del 2001 la legislazione in materia di lavori socialmente utili prevedeva convenzioni tra Stato e Regione interessata, dopo la riforma, e quindi in un contesto di accresciute competenze legislative regionali, le disposizioni in esame (in particolare i commi 76 e 82 dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003) ammettono solo convenzioni stipulate dallo Stato direttamente con i Comuni ed escludono del tutto le Regioni.
6. – Le argomentazioni formulate dall'Avvocatura dello Stato a sostegno della tesi dell'infondatezza della questione di legittimità costituzionale non sono fondate.
In primo luogo, essa invoca il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 della Costituzione, nella lettura che ne ha dato questa Corte con la sentenza n. 303 del 2003.
Tale decisione ritiene che non si possano <<svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze>>; ed afferma che <<quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato>> secondo regole poste dalla legge statale. Ma le funzioni amministrative relative all'assegnazione di soggetti a lavori socialmente utili ed alla loro stabilizzazione – lungi dal trascendere l'ambito regionale – si collegano al contrario ad esigenze decisamente locali, di dimensioni addirittura comunali.
7. – In secondo luogo, l'Avvocatura dello Stato richiama il quinto comma dell'art. 119 della Costituzione, in base al quale lo Stato può destinare "risorse aggiuntive" ed effettuare "interventi speciali" in favore (anche) di "determinati Comuni".
Ma la normativa in esame non si riferisce a particolari Comuni nel cui territorio specifiche situazioni di disagio sociale suggeriscano il finanziamento di lavori socialmente utili. Essa invece – attraverso il combinato disposto dei tre commi censurati – utilizza in una manovra unitaria sia le proroghe delle convenzioni già stipulate dallo Stato con i Comuni, sia l'autorizzazione alla stipula di nuove convenzioni dello stesso tipo, per instaurare un sistema generale di finanziamento, cui potenzialmente tutti indistintamente i Comuni italiani possano accedere nel 2004 (peraltro il sistema è già stato esteso al 2005 dalla legge n. 311 del 2004: cfr. supra, n. 3.1.).
8. – In conclusione, i commi 76 e 82 dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003 – in quanto prevedono convenzioni stipulate dallo Stato direttamente con i Comuni per il finanziamento statale di attività rientranti (anche) in materie di competenza legislativa regionale – contrastano con i parametri costituzionali evocati e devono quindi essere dichiarati costituzionalmente illegittimi nella parte in cui non prevedono alcuno strumento idoneo a garantire una leale collaborazione fra Stato e Regioni. A tal fine l'individuazione della tipologia più congrua compete alla discrezionalità del legislatore, il quale peraltro – nelle varie fasi dell'evoluzione normativa prima ricordata – ha già fatto ricorso sia alla previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni, sia alla convenzione fra Stato e Regione interessata.
L'accertata esistenza di tale vizio di incostituzionalità determina l'assorbimento degli altri profili di censura formulati dalla ricorrente.

Quanto al comma 77 dello stesso art. 3, che completa la disciplina del comma 76 prorogando il termine di cui all'art. 78, comma 2, della legge n. 388 del 2000, esso – letto in riferimento al medesimo comma 76, così come risulta dalla presente decisione di parziale incostituzionalità – non attenta di per sé alle prerogative regionali, onde nei suoi riguardi la questione di legittimità costituzionale deve essere dichiarata non fondata.

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce ogni decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), sollevate dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso in epigrafe:

a) dichiara l'illegittimità costituzionale dei commi 76 e 82 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), nella parte in cui non prevedono alcuno strumento idoneo a garantire una leale collaborazione fra Stato e Regioni;

b) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 77 dell'art. 3 della medesima legge 24 dicembre 2003, n. 350.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 giugno 2005.

F.to:

Fernanda CONTRI, Presidente

Franco BILE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'8 giugno 2005.

La Corte Costituzionale dichiara non fondata la questione di legittimità sollevata dalla regione Emilia Romagna con riguardo all'art. 4, comma 4, della legge finanziaria 2004: i contributi erogati dallo Stato per l'acquisto dei decoder non comportano invasione della competenza in capo alla regione

NUMERO SCHEDA: 6144

CLASSIFICAZIONE: TITOLO V, PARTE SECONDA COSTITUZIONE

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO:

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 12/04/2005

NUM. ATTO: 151

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

Con la sentenza n. 151 del 12 aprile 2005, la Corte Costituzionale ha dichiarato in parte inammissibile e in parte infondato il ricorso promosso dalla regione Emilia Romagna nei confronti dell'art. 4, commi da 1 a 6, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004*).
In particolare, la Corte ha affermato l'inammissibilità della questione di legittimità con riguardo ai commi 2, 3, 5 e 6 dell'art. 4, nonché al comma 4 nella parte in cui richiama il contributo previsto dal comma 2, per difetto dei requisiti minimi necessari per l'instaurazione del giudizio.

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

La Corte non ha infatti condiviso l'assunto della ricorrente, per la quale le disposizioni censurate si riferiscono a materie quali l'innovazione tecnologica e l'ordinamento della comunicazione, nelle quali allo Stato spetta esclusivamente la legislazione di principio con conseguente illegittimità degli interventi amministrativi adottati dal Governo.
Per la Corte, invece, la diffusione della tecnica del digitale terrestre dà attuazione al principio del pluralismo informativo, uno dei cardini della giurisprudenza costituzionale in tema di emittenza televisiva.
Inoltre, sottolinea il Collegio, le norme impugnate coinvolgono materie molteplici (tutela della concorrenza, sviluppo tecnologico, tutela del pluralismo dell'informazione), non riconducibili in maniera prevalente ad una

sola materia in grado di assorbire in sé tutte le altre interessate. Ne deriva, pertanto, l'impossibilità di stabilire l'esclusività o meno della competenza statale in tale ambito.

Infine, è l'eccezionalità del passaggio alla tecnica del digitale terrestre a giustificare, ad avviso della Corte, l'assunzione diretta di una funzione amministrativa da parte dello Stato (l'erogazione di un contributo a favore degli utenti, previa adozione di un regolamento per la definizione delle modalità e dei criteri), al fine di garantire l'uniformità applicativa sull'intero territorio nazionale. Indipendentemente dalla relativa modestia del finanziamento, esso non costituisce, alla luce delle argomentazioni sopra svolte, uno strumento irragionevole né sproporzionato in relazione allo scopo di promuovere la diffusione di detta innovazione tecnologica.

Si riporta il testo della sentenza in esame.

Si segnala un breve commento alla sentenza, a cura di Tania Groppi, sulla rivista "D & G- diritto e giustizia", n. 18 del 7 maggio 2005, pag. 90, consultabile presso il settore Studi e documentazione legislativi.

SENTENZA N. 151
ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi da 1 a 6, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), promosso con ricorso della Regione Emilia-Romagna, notificato il 24 febbraio 2004, depositato in cancelleria il 4 marzo 2004 ed iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 marzo 2005 il Giudice relatore Annibale Marini;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon, Franco Mastragostino e Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- La Regione Emilia-Romagna, con ricorso ritualmente notificato e depositato, ha impugnato alcune norme della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), tra l'altro censurando l'art. 4, commi da 1 a 6, in riferimento all'art. 117, commi terzo e sesto, della Costituzione.

Il comma 1 del citato art. 4 prevede un contributo, per l'anno 2004, di 150 euro per ogni utente che, in regola con l'abbonamento, acquisti o noleggi un "*decoder*" per la ricezione dei segnali televisivi in tecnica digitale terrestre, fissando il limite di spesa in 110 milioni di euro.

Il comma 2 prevede un contributo di 75 euro, nel limite di 30 milioni di euro, a favore di chi acquista, noleggia o detiene in comodato un apparecchio per la trasmissione o la ricezione a larga banda dei dati via internet, limitandosi il successivo terzo comma ad indicare le modalità di attribuzione di tale contributo.

Il comma 4 demanda ad un decreto del Ministro delle comunicazioni, di concerto con quello dell'economia e delle finanze, la definizione di criteri e modalità di attribuzione dei contributi di cui ai commi 1 e 2.

Il comma 5 incrementa, a partire dal 2004, di 27 milioni di euro il finanziamento, originariamente previsto dall'art. 10 del decreto-legge 27 agosto 1993, n. 323 (Provvedimenti urgenti in materia radiotelevisiva), convertito, con modificazioni, nella legge 27 ottobre 1993, n. 422, a favore dell'emittenza televisiva locale e dell'emittenza radiofonica locale e nazionale, successivamente più volte aumentato.

Il comma 6, infine, prevede un'estensione del beneficio previsto dall'art. 28 della legge 5 agosto 1981, n. 416 (Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria), a favore delle imprese editrici, applicando la riduzione del 50% delle tariffe telefoniche fatturate a tali imprese anche nel caso di utilizzo delle linee telefoniche con strumenti informatici, prevedendo la copertura di tale onere con le risorse stanziate nel successivo comma 8.

Secondo la ricorrente, i suddetti contributi agli utenti – nonostante la rubrica dell'art. 4 (Finanziamenti agli investimenti) possa far pensare a misure di intervento diretto sul mercato che questa Corte, con la sentenza n. 14 del 2004, ha riconosciuto di competenza statale – si inquadrerebbero piuttosto nella materia del «sostegno all'innovazione tecnologica», essendone beneficiari i «soggetti comuni» e non le imprese. In tale materia, tuttavia, spetterebbe allo Stato la sola legislazione di principio, essendo rimessa alle Regioni la disciplina concreta degli interventi e la loro erogazione; né sussisterebbe l'esigenza di una gestione unitaria in sede nazionale di tali contributi, stante la loro esiguità.

A conclusioni analoghe dovrebbe del resto pervenirsi anche se si volessero ricondurre gli interventi di cui si tratta alla materia dell'ordinamento della comunicazione, essendo anche questa una materia nella quale lo Stato, così come affermato da questa Corte nella sentenza n. 324 del 2003, dispone di competenza limitata alla legislazione di principio preordinata alla cura di esigenze unitarie.

Ricollocate, quindi, nell'ambito della potestà legislativa concorrente, le disposizioni impugnate sarebbero illegittime sotto tre diversi profili: perché contengono disposizioni di dettaglio; perché dispongono finanziamenti diretti senza alcun coinvolgimento delle Regioni; e perché, infine, attribuiscono, al comma 4, al Ministro delle comunicazioni, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, l'esercizio di poteri regolamentari in ordine alla definizione dei criteri e delle modalità di attribuzione dei contributi, così violando la regola posta dall'art. 117, sesto comma, della Costituzione.

2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, limitandosi a concludere per la declaratoria di inammissibilità o infondatezza del ricorso.

3.- In prossimità dell'udienza pubblica, entrambe le parti hanno depositato memorie illustrative.

3.1.- La Regione ricorrente rileva che le norme censurate, pur concernendo diritti fondamentali, quali quello all'informazione e al pluralismo informativo, non fissano i "livelli essenziali" di prestazioni pubbliche.

Tanto meno esse potrebbero ricondursi alla tutela della concorrenza, non rispondendo ai criteri elaborati dalla giurisprudenza costituzionale al fine di individuare l'area dei legittimi interventi statali in tale materia-funzione di carattere trasversale.

Ad avviso della Regione le disposizioni impugnate avrebbero, anzi, la obiettiva funzione di prorogare – secondo la soluzione escogitata dalla legge 3 maggio 2004, n. 112 (Norme di principio in materia di assetto del sistema radiotelevisivo e della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.a., nonché delega al Governo per l'emanazione del testo unico della radiotelevisione) – l'attuale situazione anticoncorrenziale dell'emittenza televisiva con tecnologia tradizionale.

3.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, nella sua memoria, preliminarmente rileva che gli interventi di cui ai commi 1, 2 e 5 sono stati rifinanziati dalla legge finanziaria per il 2005 e che le somme stanziate dalle norme impugnate sono state già spese o comunque totalmente impegnate nel 2004.

Eccepisce poi l'Avvocatura, in via ancora preliminare, la genericità del ricorso, in quanto sembrerebbe non considerare che le disposizioni censurate attengono a quattro fondi diversi; ne conseguirebbe perciò l'inammissibilità dell'impugnativa riferita ai commi 1, 5 e 6 dell'art. 4, nonché al comma 4 nella parte che concerne l'attuazione del comma 1, riguardando tali disposizioni oggetti del tutto estranei ai motivi del ricorso.

Quanto al fondo di cui al comma 2, l'Avvocatura osserva che esso è finalizzato ad incentivare la diffusione di una tecnologia informatica più efficiente e dovrebbe perciò ritenersi – secondo i principi enucleabili in materia di diffusione della cultura informatica dalla sentenza di questa Corte n. 307 del 2004 – non invasivo di competenze legislative regionali.

Anche le questioni relative agli altri tre interventi statali previsti dalle disposizioni impugnate, qualora si volesse superare l'eccezione di inammissibilità, sarebbero, comunque, secondo il Governo, infondate.

Il fondo di cui al comma 5 non riguarderebbe – come assume la Regione ricorrente – la diffusione delle tecnologie digitali bensì il sostegno all'emittenza televisiva locale e, dal 2002, anche all'emittenza radiofonica, previsto originariamente dall'art. 10 del decreto-legge n. 323 del 27 agosto 1993, convertito, con modificazioni, nella legge n. 422 del 27 ottobre 1993. Sarebbe altresì inesatta l'affermazione secondo cui tale sostegno sarebbe rivolto ai «soggetti comuni» e non alle imprese, giovandosene invece le imprese che gestiscono le emittenti radiofoniche e televisive locali.

L'intervento finanziario previsto dal comma 1 è indubbiamente diretto a garantire la diffusione delle tecnologie digitali mediante la previsione di un contributo in favore degli utenti, che però avvantaggia indirettamente anche le imprese.

Entrambi gli interventi non potrebbero comunque dirsi invasivi – secondo l'Avvocatura – delle competenze legislative regionali. Non solo, infatti, il settore dell'emittenza radiofonica e televisiva richiederebbe, per sua natura, «esercizio unitario», ai sensi dell'art. 118, primo comma, della Costituzione, ma tale esigenza risulterebbe ulteriormente rafforzata dalla considerazione che il settore coinvolge in profondità valori e diritti riconosciuti e garantiti dalla prima parte della Costituzione.

Inconferente – ad avviso dell'Avvocatura – sarebbe il riferimento alla materia dell'ordinamento della comunicazione operato dalla Regione ricorrente, in quanto gli interventi di cui alle norme censurate non attengono all'ordinamento ma alla diffusione di una nuova tecnologia ed alla sovvenzione di talune emittenti.

Quanto, infine, al comma 6, l'Avvocatura osserva che nessuna specifica censura lo riguarda e che le due disposizioni in esso contenute comunque non ledono l'autonomia finanziaria delle Regioni.

Considerato in diritto

1.- La Regione Emilia-Romagna impugna l'art. 4, commi da 1 a 6, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), lamentandone il contrasto con l'art. 117, commi terzo e sesto, della Costituzione.

Ad avviso della Regione ricorrente le disposizioni impugnate – in quanto finalizzate a promuovere l'acquisto, da parte dei privati, degli strumenti necessari per accedere alle nuove tecnologie della comunicazione radiotelevisiva – si collocherebbero a cavallo tra le materie della innovazione tecnologica e dell'ordinamento della comunicazione, nelle quali spetterebbe allo Stato la sola legislazione di principio, restando invece del tutto estranee alla funzione di tutela della concorrenza, di competenza statale. Ne conseguirebbe l'illegittimità del previsto intervento finanziario diretto dello Stato.

2.- La questione, per quanto riguarda i commi 2, 3, 5 e 6 dell'art. 4, nonché il comma 4, nella parte in cui fa riferimento al contributo previsto dal comma 2, è inammissibile.

Tanto il ricorso quanto la memoria illustrativa, successivamente depositata, sono infatti esclusivamente incentrati sulla disposizione di cui al comma 1 dell'art. 4 (ed a quella di cui al comma 4, in riferimento al comma 1), riguardante il contributo per l'acquisto di un "*decoder*" per la ricezione dei segnali televisivi in tecnica digitale terrestre, senza che sia rinvenibile alcuna specifica

censura relativa alle altre disposizioni, la cui impugnazione difetta quindi dei requisiti minimi per l'instaurazione del giudizio di legittimità costituzionale.

3.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 4 (quest'ultimo nella parte in cui si riferisce al contributo previsto dal comma 1), non è fondata.

Il citato comma 1 prevede l'erogazione di un contributo statale pari a 150 euro in favore di ciascun utente del servizio di radiodiffusione, in regola con il pagamento del relativo canone di abbonamento, per l'acquisto o il noleggio di un apparecchio idoneo a consentire la ricezione in chiaro dei segnali televisivi in tecnica digitale terrestre.

Il comma 4 demanda al Ministro delle comunicazioni, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, l'emanazione di un decreto per la definizione, tra l'altro, dei criteri e delle modalità di attribuzione del suddetto contributo statale.

3.1.- L'impugnativa proposta dalla Regione Emilia-Romagna si fonda sull'assunto che tali norme ineriscano a materie, quali l'innovazione tecnologica e l'ordinamento della comunicazione, nelle quali spetterebbe allo Stato la sola legislazione di principio, con la conseguente illegittimità dei previsti interventi di carattere amministrativo.

Tale assunto non può tuttavia essere condiviso.

Occorre infatti muovere dalla considerazione 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.

Ciò posto, avuto anche riguardo all'eccezionalità della situazione caratterizzata dal passaggio alla tecnica digitale terrestre, l'assunzione diretta di una funzione amministrativa da parte dello Stato, nella forma dell'erogazione di un contributo economico in favore degli utenti, previa adozione di un regolamento che stabilisca criteri e modalità di attribuzione di tale contributo, appare nella specie giustificata – alla stregua del principio di sussidiarietà sancito dall'art. 118, primo comma, della Costituzione – da una evidente esigenza di esercizio unitario della funzione stessa, non potendo un siffatto intervento a sostegno del pluralismo informativo non essere uniforme sull'intero territorio nazionale.

L'intervento appare d'altro canto “ragionevole e proporzionato”, secondo i criteri individuati dalla giurisprudenza costituzionale, in relazione al fine perseguito, a prescindere dalla sua relativa modestia dal punto di vista finanziario (sentenza n. 272 del 2004), atteso che l'incentivazione economica all'acquisto del *decoder*, da parte degli utenti, appare all'evidenza uno strumento non irragionevole di diffusione della tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle questioni di legittimità costituzionale, proposte dalla ricorrente Regione Emilia-Romagna, nei confronti di altre disposizioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), qui non esaminate;

a) *dichiara* inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 2, 3, 4 (per quanto riferito al comma 2), 5 e 6, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, sollevata, in riferimento all'art. 117, commi terzo e sesto, della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso indicato in epigrafe;

b) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 4 (per quanto riferito al comma 1), della stessa legge, sollevata, in riferimento ai medesimi parametri, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 aprile 2005.

F.to:

Fernanda CONTRI, Presidente

Annibale MARINI, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 aprile 2005.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Pronunce che non attengono a profili del riparto di competenza

E' stata dichiarata incostituzionale la l. 28/2003 della regione Calabria in quanto limitava irragionevolmente la partecipazione ad un concorso pubblico al solo personale interno.

NUMERO SCHEDA: 6171

CLASSIFICAZIONE: PUBBLICO IMPIEGO

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO: l.r. 28/2003; art. 97 Cost.

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 21/04/2005

NUM. ATTO: 159

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

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

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

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

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

Si allega il testo integrale della sentenza:

SENTENZA N. 159

ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 5 dicembre 2003, n. 28 (Inquadramento degli ispettori fitosanitari), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 6 febbraio 2004, depositato in cancelleria il 12 successivo ed iscritto al n. 18 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 25 gennaio 2005 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

uditi l'avvocato dello Stato Glauco Nori per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Benito Spanti per la Regione Calabria.

Ritenuto in fatto

1. ¾ Con ricorso notificato in data 6 febbraio 2004 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato, in riferimento all'art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 5 dicembre 2003, n. 28 (Inquadramento degli ispettori fitosanitari).

L'art. 1 della citata legge regionale prevede che il personale dipendente dall'assessorato all'agricoltura della Regione Calabria, il quale alla data di entrata in vigore della legge svolga le mansioni di ispettore fitosanitario o ne abbia acquisito la qualifica con la partecipazione a corsi di formazione professionale espletati dalla stessa Regione e svolga talune attività tecnico-ispettive specificamente elencate ovvero sia componente "essenziale ed indispensabile" di talune commissioni regionali, "può accedere, previo superamento di un concorso per esami e titoli, alla qualifica di funzionario – Categoria D3".

Il medesimo articolo prevede, inoltre, al comma 2, secondo periodo, che "gli idonei al concorso, per titoli ed esami, presteranno servizio presso il Dipartimento Agricoltura, Caccia e Pesca".

Il ricorrente sostiene che il predetto meccanismo concorsuale, nel consentire l'accesso alla qualifica superiore di "funzionario D3" a tutti gli idonei, e nell'essere ristretto al solo personale interno, violerebbe il principio costituzionale del pubblico concorso (art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione), come interpretato dalla giurisprudenza di questa Corte.

In particolare la difesa erariale richiama le sentenze n. 218 del 2002, n. 373 del 2002 e n. 274 del 2003, nelle quali si è affermato che "l'accesso dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni a funzioni più elevate non sfugge, di norma, alla regola del pubblico concorso, cui è possibile apportare deroghe solo se particolari situazioni ne dimostrino la ragionevolezza" e che non sono ragionevoli "norme che prevedano scivolamenti automatici verso posizioni superiori (senza concorso o comunque senza adeguate selezioni o verifiche attitudinali) o concorsi interni per la copertura della totalità dei posti vacanti".

Il ricorrente chiede, pertanto, la declaratoria di incostituzionalità della legge regionale impugnata.

2. ¾ Si è costituita in giudizio la Regione Calabria prospettando, preliminarmente, l'inammissibilità del ricorso e, nel merito, l'infondatezza dello stesso.

Quanto all'eccezione di inammissibilità la resistente ritiene che il ricorso sia oltremodo generico.

Nel merito la Regione richiama la sentenza n. 34 del 2004 di questa Corte, rilevando come essa riconosca la derogabilità della regola del pubblico concorso "nell'esercizio di una discrezionalità che trova il suo limite nella necessità di garantire il buon

andamento della pubblica amministrazione, ed il cui vaglio di costituzionalità non può che passare attraverso una valutazione di ragionevolezza della scelta operata dal legislatore".

Nel caso di specie, secondo la resistente, la legge impugnata intenderebbe consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nell'ambito dell'amministrazione. E questa scelta sarebbe ragionevole, in quanto si tratterebbe, in particolare per le attività tecnico-ispettive, di funzioni che richiedono una esperienza professionale maturata in relazione alle specificità colturali e vegetali del territorio calabrese.

L'interesse a consolidare queste peculiari esperienze professionali legittimerebbe, pertanto, secondo la Regione Calabria, una procedura concorsuale, come quella in questione, integralmente riservata al personale interno e specificamente qualificato.

In prossimità dell'udienza pubblica la Regione Calabria ha depositato ulteriore memoria nella quale sviluppa le difese già svolte.

La Regione riconosce che l'impugnata legge regionale n. 28 del 2003 deroga al principio del pubblico concorso, dato che prevede una integrale riserva per il personale già svolgente funzioni di ispettore fitosanitario, inquadrato nella categoria C4, per l'accesso alla superiore categoria D3 (funzionario), ma sostiene che la norma sarebbe ragionevole, in quanto la progressione verticale dei dipendenti svolgenti compiti di ispettore fitosanitario non costituirebbe un avanzamento automatico, essendo subordinato ad un accertamento meritocratico, ed in quanto la scelta di ricorrere ad una procedura di selezione solo interna si giustificherebbe nell'ottica di perseguire il riconoscimento della professionalità e della qualità delle prestazioni lavorative individuali del personale interessato ed al fine di valorizzarne le capacità professionali promuovendone lo sviluppo in linea con le esigenze di efficienza degli enti.

In tal senso la Regione Calabria richiama il disposto degli articoli 35 e 52, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) ed il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale del comparto Regioni ed autonomie locali, stipulato in data 1° aprile 1999, i quali, secondo la resistente, delineerebbero un quadro complessivo all'interno del quale lo sviluppo della carriera professionale, per effetto di un accrescimento della professionalità in occasione e nel corso dello svolgimento del rapporto, costituirebbe la regola e, pertanto, legittimerebbe la procedura concorsuale prevista dalla legge impugnata.

La resistente sottolinea, poi, che diverse Regioni (e tra esse l'Emilia-Romagna) hanno riconosciuto ai propri dipendenti incaricati di svolgere le importanti funzioni di ispettore fitosanitario l'inquadramento alla categoria D, senza peraltro nemmeno ricorrere a procedure concorsuali, e chiarisce, in punto di fatto, che il costo del reinquadramento del personale già in servizio determina una spesa di euro 143.620, nettamente inferiore al costo da sostenere nell'ipotesi di copertura dei medesimi posti attraverso pubblico concorso e instaurazione di nuovi rapporti di lavoro.

Considerato in diritto

1. ¾ La questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione, ha ad oggetto la legge della Regione Calabria 5 dicembre 2003, n. 28 (Inquadramento degli ispettori fitosanitari).

Il ricorrente censura la citata legge regionale, in quanto prevede l'accesso alla qualifica "funzionario D3" mediante un concorso riservato al solo personale interno ed in quanto prevede che tutti gli idonei presteranno servizio presso il dipartimento agricoltura, caccia e pesca.

Il ricorrente, in particolare, prospetta la sostanziale deroga al principio del pubblico concorso attuata dal legislatore regionale limitando l'accesso alla procedura concorsuale ai soli dipendenti dell'assessorato all'agricoltura della Regione Calabria che già svolgano le mansioni di ispettori fitosanitari o ne abbiano acquisito la qualifica con la partecipazione a corsi di formazione professionale espletati dalla stessa Regione e svolgano talune attività tecnico-ispettive specificamente elencate ovvero siano componenti "essenziali ed indispensabili" di talune commissioni regionali.

La difesa erariale prospetta, poi, la violazione dell'art. 97 della Costituzione anche sotto un diverso profilo, in quanto sostiene che il meccanismo concorsuale prescelto, nel prevedere l'accesso alla qualifica superiore di tutto il personale ritenuto idoneo, realizzerebbe un illegittimo scivolamento automatico verso una posizione superiore.

2. ¾ La Regione Calabria eccepisce l'inammissibilità del ricorso, prospettandone la assoluta genericità.

3. ¾ L'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione non è fondata, in quanto il ricorso, sebbene succintamente argomentato, è chiaro e determinato e non lascia dubbi sull'oggetto della contestazione.

4. ¾ Nel merito la questione è fondata.

4.1. ¾ Come le stesse parti hanno ricordato nei propri atti, questa Corte ha riconosciuto nel concorso pubblico (art. 97, terzo comma, della Costituzione) la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione (sentenze n. 34 del 2004, n. 194 del 2002, n. 1 del 1999, n. 333 del 1993, n. 453 del 1990 e n. 81 del 1983), ed ha ritenuto che possa derogarsi a tale regola solo "in presenza di peculiari situazioni giustificatrici", nell'esercizio di una discrezionalità che trova il suo limite nella necessità di garantire il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, primo comma, della Costituzione) ed il cui vaglio di costituzionalità non può che passare attraverso una valutazione di ragionevolezza della scelta operata dal legislatore.

La Corte ha, al riguardo, sottolineato che la regola del pubblico concorso può dirsi pienamente rispettata solo qualora le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie ed irragionevoli forme di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi (sentenza n. 194 del 2002). E, in particolare, ha riconosciuto che l'accesso al concorso può essere condizionato al possesso di requisiti fissati in base alla legge, anche allo scopo di consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nell'ambito dell'amministrazione. Tuttavia ciò può accadere "fino al limite oltre il quale possa dirsi che l'assunzione nella amministrazione pubblica, attraverso norme di privilegio, escluda, o irragionevolmente riduca, la possibilità di accesso per tutti gli altri aspiranti con violazione del carattere pubblico del concorso, secondo quanto prescritto in via normale, a tutela anche dell'interesse pubblico, dall'art. 97, terzo comma, della Costituzione" (sentenza n. 141 del 1999).

Inoltre questa Corte ha chiarito (sentenze n. 218 del 2002, n. 373 del 2002 e n. 274 del 2003) che pure l'accesso dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni a funzioni più elevate non sfugge, di norma, alla regola del pubblico concorso e che non sono pertanto ragionevoli norme che prevedano scivolamenti automatici verso posizioni superiori (senza concorso o comunque senza adeguate selezioni o verifiche attitudinali) o concorsi interni per la copertura della totalità dei posti vacanti.

4.2. ¾ Alla luce di questo costante orientamento deve essere valutata la legge della Regione Calabria n. 28 del 2003.

Il legislatore regionale ha previsto (art. 1, comma 1) un concorso integralmente riservato per l'accesso alla qualifica di funzionario D3 ed ha stabilito (art. 1, comma 2) che tutti gli idonei presteranno servizio presso il dipartimento agricoltura, caccia e pesca.

Questa disposizione è viziata da evidente irragionevolezza per quanto riguarda la limitazione, al solo personale interno, della partecipazione al concorso.

Secondo la difesa regionale, questa limitazione dell'accesso al concorso si giustificherebbe, in quanto le attività tecnico-ispettive indicate nei numeri 4), 6), 7) e 8) della lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 1 (e pertanto il controllo sistematico e periodico sulle colture agrarie e forestali, il controllo fitosanitario, la vigilanza e le analisi di laboratorio sui vegetali e sui prodotti vegetali e l'attuazione dei regolamenti comunitari relativi alla riduzione dell'impiego dei fitofarmaci) costituiscono funzioni che richiedono una esperienza professionale maturata in relazione alle specificità colturali e vegetali del territorio calabrese.

Questa argomentazione non è tuttavia condivisibile, in quanto presuppone una specificità, in senso assoluto, delle colture e della vegetazione calabrese nel panorama fitosanitario nazionale e comunitario, la quale, in tutta evidenza, non sussiste affatto. D'altra parte si deve rilevare che sono legittimati al concorso anche soggetti che svolgono funzioni tecniche o amministrative (art. 1, comma 1, lettera *a*, numeri 1, 2, 3 e 5, e lettera *b*), per le quali è del tutto inconferente il riferimento a questa presunta specificità assoluta delle colture e della vegetazione.

Nemmeno è condivisibile l'ulteriore argomentazione prospettata dalla Regione Calabria, secondo cui la normativa legale e contrattuale relativa al personale in questione delineerebbe un quadro complessivo all'interno del quale la progressione verticale costituirebbe la regola di sviluppo della carriera.

Non si può infatti negare che nella fattispecie il passaggio da un'area ad un'altra comporta l'accesso ad un nuovo posto di lavoro con relativa progressione in carriera ed è quindi soggetto al principio del pubblico concorso (cfr. sentenza n. 320 del 1997). Di conseguenza deve sussistere un ragionevole punto di equilibrio fra quest'ultimo principio e l'interesse a consolidare pregresse esperienze lavorative (cfr. sentenze n. 205 e n. 34 del 2004).

Alla luce di quanto sopra esposto deve, pertanto, ritenersi che la riserva concorsuale integrale a favore del personale indicato dall'art. 1, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge della Regione Calabria n. 28 del 2003 è irragionevole e rende, complessivamente, la scelta legislativa regionale lesiva del parametro di cui all'art. 97, primo e terzo comma, della Costituzione.

Per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Calabria 5 dicembre 2003, n. 28 (Inquadramento degli ispettori fitosanitari).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2005.

F.to:

Fernanda CONTRI, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 aprile 2005.

Dichiarati costituzionalmente illegittimi alcuni articoli della LR. Marche n. 4/2004 che prevede l' assorbimento del personale di unità operative o strutture sanitarie private convenzionate nei ruoli del SSN, in caso di esuberi derivanti dall' attuazione del piano sanitario regionale.

NUMERO SCHEDA: 6211

CLASSIFICAZIONE: PUBBLICO IMPIEGO

FONTE: CORTE COSTITUZIONALE

RIFERIMENTO NORMATIVO:

NATURA ATTO: SENTENZA DATA ATTO: 10/05/2005

NUM. ATTO: 190

ORGANO: CORTE COSTITUZIONALE

SCHEDE COLLEGATE:

La Corte Costituzionale con sentenza 10 maggio 2005 n. 190 ha accolto il ricorso del Governo e ha dichiarato costituzionalmente illegittimi i primi tre articoli della legge regionale delle Marche n. 4/2004 "(*Disposizioni eccezionali e straordinarie in attuazione del piano sanitario regionale 2003/2006 relative al personale delle strutture sanitarie private titolari di accordi contrattuali con il servizio sanitario regionale)*, che prevede l' assorbimento del personale di unità operative o strutture sanitarie private convenzionate nei ruoli del servizio sanitario nazionale, in caso di esuberi derivanti dall' attuazione del piano sanitario regionale.

La legge regionale impugnata interessa dipendenti assunti a tempo indeterminato che potrebbero trovarsi senza lavoro a seguito di processi di riconversione, disattivazione o soppressione delle strutture private e che avrebbero potuto entrare nei ruoli regionali dopo avere superato una selezione.

La pronuncia ha accolto le argomentazioni del ricorrente che aveva ravvisato violazioni degli art. n 3, 51 e 97 della Costituzione, sostenendo che la legge impugnata prevede assunzioni in pubblico impiego, fatte con procedura riservata (e quindi non con concorso pubblico), violando il principio della di uguaglianza nell' accesso al pubblico impiego.

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

Le norme, infine, avrebbero carattere eccezionale e straordinario, senza per altro prevedere un inserimento automatico del personale - paragonato ai lavoratori socialmente utili - dal privato convenzionato al pubblico e

legato, invece, al conseguimento di una specifica idoneità derivante da selezioni per titoli di servizio professionali e culturali e un esame orale, svolte dalle aziende sanitarie.

Secondo il Governo, invece, il provvedimento non ha per oggetto lo stato giuridico ed economico del personale regionale, ma riguarda *"il modo di accedere al rapporto"*. Le disposizioni censurate, inoltre, non possono essere ricondotte alla tutela della salute, *"che si realizza attraverso la determinazione di standard di previsione e terapia, la diffusione di adeguate informazioni sanitarie, la realizzazione di strutture sanitarie, ma certo non attraverso la collocazione di personale gia' dipendente da strutture sanitarie provate in ruoli regionali"*. Pertanto la procedura di selezione non risponde al modello di concorso pubblico, perchè riservata ad una categoria di soggetti e non strutturata sul confronto competitivo.

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

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

Si allega di seguito il testo della sentenza

SENTENZA N. 190
ANNO 2005

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 1, 2 e 3 della legge della Regione Marche 24 febbraio 2004, n. 4 (Disposizioni eccezionali e straordinarie in attuazione del piano sanitario regionale 2003/2006 relative al personale delle strutture sanitarie private titolari di accordi contrattuali con il servizio sanitario regionale), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 3 maggio 2004, depositato in cancelleria il 10 successivo ed iscritto al n. 53 del registro ricorsi 2004.

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

udito nell'udienza pubblica del 22 febbraio 2005 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi l'avvocato dello Stato Aldo Linguiti per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto in fatto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 3 maggio 2004, depositato il successivo giorno 10, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 (quest'ultimo «in quanto ai primi due collegato») della legge della Regione Marche 24 febbraio 2004, n. 4 (Disposizioni eccezionali e straordinarie in attuazione del piano sanitario regionale 2003/2006 relative al personale delle strutture sanitarie private titolari di accordi contrattuali con il servizio sanitario regionale), in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione.

L'art. 1 della suddetta legge, riferisce la difesa erariale, prevede l'inserimento nei ruoli regionali del Servizio sanitario nazionale (S.s.n.) del personale, già assunto con contratto a tempo indeterminato da unità operative o strutture sanitarie private, che risulti in esubero a seguito dei processi di riconversione o disattivazione o soppressione delle predette unità e strutture, determinati

dall'attuazione del piano sanitario regionale 2003/2006 (comma 1); tale inserimento riguarda esclusivamente il personale delle strutture che abbiano stipulato accordi contrattuali con il Servizio sanitario regionale ai sensi dell'art. 23 della legge della Regione Marche 16 marzo 2000, n. 20, recante "Disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private" (comma 2).

Le modalità di assunzione del personale in esubero, prosegue l'Avvocatura, sono indicate nell'art. 2, commi 2, 3 e 4, e consistono in «selezioni per i titoli di servizio, professionali e culturali ed esame orale», determinando «la copertura dei posti vacanti in organico», nonché comportando, «in caso di carenza d'organico», che si provveda alla «rideterminazione del fabbisogno». L'art. 3 – cui rinvia l'art. 2, comma 3, per la rideterminazione del fabbisogno di organico finalizzato all'inserimento in questione – prevede che tale «rideterminazione d'organico sia fatta in ambito territoriale zonale dalle aziende del servizio sanitario regionale ed in ambito regionale dalla Regione, d'intesa con le aziende del S.s.r., "tenuto conto della consistenza degli esuberi accertati"».

In conclusione, la legge regionale impugnata – sottolinea la difesa erariale – prevede che con procedura riservata (e non quindi con concorso pubblico) «siano fatte assunzioni in pubblico impiego, coprendo con tale sistema i posti in organico e predisponendo anche un aumento dell'organico in caso di sua insufficienza per l'inserimento del personale in esubero che abbia superato la procedura selettiva riservata»; da qui il contrasto delle norme censurate con «gli articoli 3, 51 e 97, primo e terzo comma, della Costituzione, secondo la interpretazione più volte offertane dalla Corte costituzionale nonché da ultimo nelle sentenze n. 274 del 2003, n. 373 e n. 194 del 2002».

2.— Si è costituita la Regione Marche chiedendo che il ricorso venga dichiarato non fondato per il seguente ordine di motivi.

Innanzitutto, la materia dello stato giuridico ed economico del personale delle Regioni e degli enti regionali apparterrebbe alla potestà legislativa residuale delle Regioni stesse (art. 117, quarto comma, Cost.). Inoltre, la legge censurata detterebbe norme «nell'ambito della tutela della salute» rientrante tra le materie di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.). In questa prospettiva le norme regionali impugnate costituirebbero «legittima attuazione dell'esercizio dell'autonomia legislativa della Regione che, in materia di organizzazione del servizio sanitario a livello regionale, ha sicuramente il potere di organizzare l'erogazione dei servizi in maniera efficace, consentendo – anche attraverso l'utilizzazione di professionalità già acquisite in ruoli sostanzialmente analoghi – la migliore continuità e funzionalità delle attività sanitarie».

Secondo la difesa regionale, inoltre, la legge in esame non violerebbe neanche il principio costituzionale del concorso quale metodo di accesso ai pubblici uffici. Viene richiamata, a tal proposito, la sentenza n. 274 del 2003 di questa Corte, nella quale si rinviene l'affermazione secondo cui sarebbe possibile apportare deroghe al metodo del pubblico concorso «qualora ricorrano particolari situazioni che le rendano non irragionevoli», quali, nel caso di specie, l'assunzione di lavoratori socialmente utili che «avevano, nella precarietà, acquisito l'esperienza necessaria a far ritenere la stabilizzazione della loro posizione funzionale alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione (art. 97, primo comma, della Costituzione)». La difesa della Regione sostiene che anche la finalità perseguita dalla legge regionale impugnata, volta «alla non dispersione delle specifiche professionalità acquisite» all'interno delle strutture sanitarie private, rende ragionevole, e quindi conforme alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione imposte dall'art. 97 della Costituzione, le modalità di accesso ai ruoli regionali previste dalla legge stessa.

Ad ulteriore conferma della legittimità delle norme censurate la resistente pone in evidenza il loro carattere dichiaratamente «eccezionale» e «straordinario» (art. 1, comma 1), come dimostrerebbe la stessa previsione contenuta nell'art. 5, secondo cui la legge regionale è destinata ad applicarsi «sino al termine di efficacia del piano», il che renderebbe ragionevole la scelta del legislatore regionale «anche tenendo conto del fondamentale interesse della Regione alla corretta erogazione del servizio sanitario».

A ciò si aggiunge che l'inserimento del personale in esubero nei ruoli regionali non avverrebbe in maniera automatica, ma sarebbe subordinato al conseguimento di una specifica idoneità derivante, secondo quanto statuito dall'art. 2, comma 2, da apposite «selezioni per i titoli di servizio, professionali e culturali ed esame orale, svolte dalle aziende del S.s.r. mediante commissioni esaminatrici appositamente nominate». Anche sotto questo profilo, pertanto, secondo la Regione, la legge impugnata sarebbe conforme «ai principi di razionalità normativa e di buon andamento dell'amministrazione stabiliti dagli artt. 3 e 97 della Costituzione».

Per quanto attiene alla assunta violazione dell'art. 51 della Costituzione, a sostegno dell'inconferenza del parametro invocato, viene richiamata la sentenza n. 34 del 2004 di questa Corte che ha affermato che tale norma, «nel porre il principio che "tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici (…) in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge", attua il fondamentale principio dell'art. 3 della Costituzione, ma non detta le regole di accesso al pubblico impiego».

3.— In data 16 novembre 2004 l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria con la quale ha dedotto che la utilizzazione di procedure riservate a determinate categorie, e non aperte a tutti i possibili interessati aventi titolo, contrasta sia con l'art. 3 che con l'art. 51 della Costituzione, che del principio di uguaglianza rappresenterebbe specifica e concreta applicazione nella materia dell'accesso al pubblico impiego, riconoscendo la possibilità di accesso a tutti i cittadini aventi i requisiti voluti dalla legge. Secondo la difesa erariale, le norme impugnate contrastano anche con l'art. 97 della Costituzione, in quanto prevedono procedure selettive non fondate sul confronto competitivo, ma su valutazioni di titoli di servizio, professionali e culturali ed un esame orale.

In relazione alle difese svolte dalla Regione Marche, l'Avvocatura generale dello Stato replica osservando, innanzitutto, che la legge regionale in esame «non ha ad oggetto la disciplina sullo stato giuridico ed economico del personale della Regione, dal momento che le disposizioni denunziate non riguardano il modo di essere o di svilupparsi di un rapporto di impiego già sorto, ma proprio e soltanto il modo di accedere al rapporto e quindi un momento antecedente alla formazione del rapporto».

In secondo luogo, il contenuto delle disposizioni censurate non può in alcun modo essere ricondotto alla "tutela della salute" che si realizza «attraverso la determinazione di *standard* di previsione e terapie, la diffusione di adeguate informazioni sanitarie, la realizzazione di strutture sanitarie, ma certo non attraverso la collocazione di personale già dipendente da strutture sanitarie private nei ruoli regionali».

In terzo luogo, la difesa erariale osserva come la procedura disciplinata dalla legge impugnata non risponda al modello del concorso pubblico di cui all'art. 97 Cost. sia perché riservata ad una determinata categoria di soggetti e non aperta a tutti gli interessati in possesso dei requisiti di legge, sia perché strutturata non sul confronto competitivo, ma su una «selezione affidata a valutazione di titoli e solo in via aggiuntiva ad esame orale».

Infine, si contesta anche l'addotta esistenza delle ragioni eccezionali che dovrebbero giustificare, nella prospettiva della Regione Marche, l'uso di uno strumento diverso dal concorso pubblico e che sarebbero rappresentate dalla necessità di non disperdere le esperienze svolte in strutture sanitarie private riconvertite o disattivate. Ciò in quanto «l'eccezionalità che consente l'uso di strumenti di accesso diversi dal concorso pubblico deve concretarsi in una esigenza della amministrazione e non in una esigenza o una opportunità per il personale del cui accesso al pubblico impiego si tratta». Né vale, secondo la difesa erariale, il richiamo alla sentenza n. 274 del 2003 di questa Corte, in quanto in quel caso si trattava di valutare la legittimità costituzionale di una legge regionale che consentiva l'inquadramento nei ruoli regionali di personale precario (lavoratori c.d. socialmente utili) già da tempo alle dipendenze della Regione. Nel caso in esame, invece, sottolinea l'Avvocatura, si tratta di personale di provenienza privata, «il cui inserimento nei ruoli regionali non rappresenta un naturale sbocco delle attività svolte, ma un radicale mutamento di tipo di rapporto (dal privato al pubblico) ed una definitiva occupazione senza concorso di ruoli pubblici».

4.— Nell'imminenza dell'udienza la Regione Marche ha depositato una memoria con la quale ha ribadito di essere titolare di potestà legislativa residuale in materia di stato giuridico ed economico del personale delle Regioni e degli enti regionali; che la legge regionale impugnata interviene nella materia concorrente della tutela della salute; che, infine, non sarebbe stato violato il principio dell'accesso al pubblico impiego mediante concorso per le ragioni già illustrate nell'atto di costituzione in giudizio.

Considerato in diritto

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato in via principale gli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Marche 24 febbraio 2004, n. 4 (Disposizioni eccezionali e straordinarie in attuazione del piano sanitario regionale 2003/2006 relative al personale delle strutture sanitarie private titolari di accordi contrattuali con il Servizio sanitario regionale), in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 della Costituzione.

L'art. 1 della predetta legge disciplina l'inserimento nei ruoli regionali del servizio sanitario nazionale (S.s.n.) del personale, già assunto con contratto a tempo indeterminato da unità operative o strutture sanitarie private, che risulti in esubero a seguito dei processi di riconversione o disattivazione o soppressione delle predette unità e strutture, determinati dall'attuazione del piano sanitario regionale 2003/2006; tale inserimento riguarda il personale delle strutture che abbiano stipulato accordi contrattuali ai sensi dell'art. 23 della legge della Regione Marche 16 marzo 2000, n. 20 (Disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private).

L'art. 2 prevede, tra l'altro, che l'assunzione del predetto personale avvenga attraverso «selezioni per i titoli di servizio, professionali e culturali ed esame orale, svolte dalle aziende del S.s.r. mediante commissioni esaminatrici appositamente nominate».

L'art. 3, infine, detta criteri per la determinazione del fabbisogno d'organico finalizzato all'inserimento del personale risultato idoneo.

Secondo il ricorrente le riportate disposizioni – prevedendo che con procedura riservata (e non quindi con concorso pubblico) «siano fatte assunzioni in pubblico impiego, coprendo con tale sistema i posti in organico e predisponendo anche un aumento dell'organico in caso di sua insufficienza per l'inserimento del personale in esubero che abbia superato la procedura selettiva riservata» – si porrebbero in contrasto con gli indicati parametri costituzionali.

2.— La questione è fondata.

2.1.— In via preliminare, risulta inconferente il rilievo difensivo della Regione Marche secondo cui la "materia" incisa dalle disposizioni censurate rientrerebbe nell'ambito della propria potestà legislativa. Il ricorrente, infatti, non deduce ragioni di incompetenza legislativa, in quanto indica parametri costituzionali (artt. 3, 51 e 97) che non attengono a profili di riparto delle competenze e, nondimeno, sono evocabili dallo Stato nella impugnazione in via principale di una legge regionale (sentenze n. 162 del 2004 e n. 274 del 2003).

2.2.— Ai fini della risoluzione della questione di legittimità costituzionale proposta dallo Stato appare, inoltre, necessario premettere che la giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che il concorso rappresenta la forma generale ed ordinaria di reclutamento di personale nel pubblico impiego, in quanto meccanismo idoneo a garantire il canone dell'efficienza dell'azione amministrativa (tra le altre, sentenze n. 205 e n. 34 del 2004; n. 1 del 1999). Questa Corte ha, inoltre, ritenuto che una deroga a siffatto principio sia possibile soltanto in presenza di peculiari situazioni giustificatrici individuate dal legislatore nell'esercizio di una discrezionalità non irragionevole, che trovi il proprio limite specifico nella necessità di meglio garantire il buon andamento della pubblica amministrazione (sentenza n. 194 del 2002).

2.3.— Nella specie, a prescindere dalle finalità indicate dal legislatore regionale, non può ritenersi utilizzabile la valorizzazione delle «specifiche professionalità acquisite» dal personale in discorso, al fine di legittimare la deroga al principio del concorso pubblico; e ciò non solo perché si è in presenza di una generica indicazione di ragioni giustificative, ma anche per il fatto che non si tratta di «consentire il consolidamento di pregresse esperienze maturate nella stessa amministrazione» (cfr. sentenza n. 205 del 2004).

Le disposizioni censurate, infatti, hanno stabilito l'inserimento nei ruoli regionali di personale assunto con contratto a tempo indeterminato da strutture sanitarie private, ancorché firmatarie di accordi contrattuali *ex* art. 23 della legge della Regione Marche n.

20 del 2000, e dunque di personale non reclutato a suo tempo dalla pubblica amministrazione mediante pubblico concorso (sentenza n. 205 del 2004).

In definitiva, dunque, le norme impugnate – prevedendo selezioni caratterizzate da una arbitraria e irragionevole forma di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi – si pongono in contrasto con i parametri costituzionali evocati.

3.— La dichiarazione di illegittimità costituzionale degli impugnati artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Marche n. 4 del 2004 rende, ovviamente, sostanzialmente inapplicabili gli artt. 4 e 5 della stessa legge. Tali norme – prevedendo rispettivamente le modalità di copertura delle spese derivanti dal provvedimento legislativo in questione, nonché il termine entro il quale hanno vigore le disposizioni della legge regionale – non presentano, infatti, alcuna autonomia applicativa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Marche 24 febbraio 2004, n. 4 (Disposizioni eccezionali e straordinarie in attuazione del piano sanitario regionale 2003/2006 relative al personale delle strutture sanitarie titolari di accordi contrattuali con il servizio sanitario regionale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 maggio 2005.

Fernanda CONTRI, Presidente
Alfonso QUARANTA, Redattore

Depositata in Cancelleria il 10 maggio 2005.