

REGIONE FRIULI-VENEZIA GIULIA

**Direzione Generale
Servizio Legislativo**

**RELAZIONE
SULLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE RELATIVA
ALLE REGIONI A STATUTO SPECIALE E ALLE PROVINCE AUTONOME
- ANNO 2006 -**

A cura di:
Anna D'Ambrosio

INDICE

- 1 - Premessa
- 2 - Questioni procedurali
- 3 - I principi di eguaglianza e ragionevolezza
- 4 - Le leggi di interpretazione autentica
- 5 - L'articolo 10 della legge costituzionale 3/2001
- 6 - I limiti dei controlli sostitutivi
- 7 - L'attuazione regionale delle direttive comunitarie
- 8 - Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione
- 9 - La regolarizzazione del lavoratore extracomunitario
- 10 - Sicurezza e ordine pubblico
- 11- L'accesso ai pubblici uffici
- 12 - Politica estera e rapporti internazionali dello Stato
- 13 - Sistema tributario e contabile dello Stato
- 14 - Livelli essenziali delle prestazioni
- 15 - Tutela dell'ambiente
- 16 - Professioni
- 17 - Lavori pubblici
- 18 - L'operare congiunto di una pluralità di titoli competenziali " 27

RELAZIONE

1. Premessa

Nel corso del 2006, la Corte ha emanato **82 sentenze**, a conclusione di giudizi aventi come parti Regioni a statuto speciale o Province autonome.

Con tutta evidenza, si tratta di un numero consistente ed è un dato che si pone in diretta continuità con gli anni precedenti confermando così il fenomeno dell'aumento del contenzioso costituzionale determinato dalla riforma costituzionale del 2001.

Disaggregando il dato generale, nel 2006 risultano esperiti **50** giudizi di legittimità costituzionale **in via principale**, **24** giudizi di legittimità costituzionale **in via incidentale** e **8 conflitti di attribuzione**.

La Corte, nel 2006 è stata dunque investita di un numero di ricorsi in via di azione che non ha eguali nel passato, e ha prestato al fenomeno tutta l'attenzione richiesta dalle sue dimensioni e dal disagio istituzionale che esso testimonia.

Quello dell'aumento del contenzioso, specie in via principale, è un fenomeno che è stato sottolineato in più occasioni; lo stesso Presidente della Corte costituzionale, durante la conferenza stampa di presentazione della relazione annuale, ha osservato con una certa preoccupazione che *"l'incremento di tale contenzioso ha fatto talora parlare di una sorta di modificazione del ruolo della Corte, che rischierebbe di trasformarsi nei fatti da giudice dei diritti in giudice dei conflitti (di competenza)"*

Nel contenzioso che oppone lo Stato alle Regioni ed alle Province autonome, si è confermata anche nel 2006 la tendenza degli ultimi anni secondo la quale il giudizio per conflitto di attribuzione ha un ruolo decisamente meno rilevante di quello che ha il giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

In questa sede le decisioni del 2006 non possono essere esaminate diffusamente; mi limiterò perciò a segnalarne talune di particolare rilievo, a titolo meramente esemplificativo, cercando di illustrare i dati più significativi che possono trarsi dall'analisi dell'attività di un anno della Corte costituzionale.

PARTE I

Profili generali

2. Questioni procedurali

La Corte, nell'ambito dei giudizi conclusi nel corso dell'anno 2006, ha puntualizzato alcune questioni di ordine procedurale.

Inammissibilità del ricorso

In più occasioni la Corte, in via preliminare, ha dichiarato inammissibili le censure sollevate nei ricorsi per mancanza di motivazioni a loro sostegno.

E' stato dunque ribadito che il ricorso non solo deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, (deve cioè indicare dove siano poste o da dove si possano o si debbano ricavare le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità), ma deve inoltre contenere una seppur sintetica argomentazione di merito, a sostegno della richiesta declaratoria d'incostituzionalità della legge.

In prevalenza si tratta di giudizi in via incidentale, nei quali il giudice rimettente - trascurando il principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione - non ha descritto, o non ha descritto compiutamente, la fattispecie concreta; ovvero non ha motivato, o non ha motivato congruamente, sulla rilevanza; ovvero ha ommesso di ricercare la possibilità di dare della norma in esame un'interpretazione adeguatrice.

Anche nell'anno appena trascorso la Corte ha frequentemente applicato il principio per cui si dichiara incostituzionale una legge non perché se ne possa dare un'interpretazione contraria a Costituzione, ma solo perché non ne sia possibile un'interpretazione conforme. E ha sovente dichiarato inammissibili questioni sollevate in via incidentale da giudici che non avevano previamente e congruamente sperimentato la possibilità di tale interpretazione adeguatrice o costituzionalmente orientata. La Corte ha così confermato che - prima del controllo di costituzionalità accentrato ad essa spettante - ne esiste uno diffuso, che ciascun giudice è tenuto ad esercitare compiutamente, prima di sollevare una questione di costituzionalità.

3. I principi di eguaglianza e ragionevolezza

Tra i parametri che più spesso vengono invocati nelle questioni di costituzionalità sollevate dinanzi alla Corte va annoverato l'art. 3 Cost., che, nel giudizio in via incidentale, ha assunto, nel corso degli ultimi anni, un ruolo di preminenza: questa tendenza trova conferma anche nella giurisprudenza del 2006.

A tal proposito, appare opportuno premettere che l'analisi non può non tener conto del multiforme contenuto dell'art. 3 Cost., che, accanto al significato, rappresentato dal principio di eguaglianza, formale e sostanziale, presenta, da tempo, un secondo contenuto, qualificato dalla giurisprudenza della Corte come principio di "ragionevolezza".

In estrema sintesi, l'eguaglianza viene intesa come divieto sia di arbitrarie distinzioni normative tra situazioni omologhe sia di arbitrarie parificazioni fra situazioni differenti: il giudizio si svolge attraverso il raffronto fra la norma impugnata ed un'altra disposizione, il *tertium comparationis*, che rappresenta il termine di paragone, in quanto regola situazioni del tutto omogenee alle prime. In tale tipologia di giudizio la "ragionevolezza" entra come sinonimo di "giustificatezza" - o meno - delle disparità di trattamento. Questo era, originariamente, il significato principale della ragionevolezza: infatti, il concetto veniva pressoché costantemente applicato all'eguaglianza, dalla quale aveva preso le mosse.

Muovendo da quel tradizionale ambito, la ragionevolezza ha, però, conosciuto una progressiva espansione ed ha nel corso degli anni acquisito dignità *ex se*: mediante un giudizio che prescinde dal confronto della norma censurata con il *tertium comparationis*, la Corte valuta, oggi, sempre più frequentemente, o la coerenza della norma rispetto alla *ratio* che la ispira, o la sua non contraddittorietà rispetto al sistema, o la non manifesta inidoneità degli strumenti predisposti dal legislatore per conseguire un determinato fine, con un controllo che comporta considerazioni di adeguatezza, pertinenza, proporzionalità, coerenza, ma che non incide sul merito della normativa.

4. Le leggi di interpretazione autentica

Un esempio del frequente utilizzo che la Corte fa del principio di ragionevolezza è costituito dalla copiosa giurisprudenza costituzionale in tema di norme di interpretazione autentica.

Sul punto nella **sentenza 39** è stato innanzitutto precisato che se per ormai pacifica giurisprudenza costituzionale le Regioni possono interpretare autenticamente proprie precedenti disposizioni legislative mediante apposite leggi, altrettanto pacifico è che sono estensibili a questo tipo di leggi regionali i limiti in tema di legittimità delle disposizioni di interpretazione autentica che sono stati individuati in riferimento alle leggi statali (ex plurimis, le sentenze n. 376 del 1995, n. 397 del 1994, n. 389 del 1991), a cominciare dalla specifico ragionevolezza che è necessaria per testi normativi del genere.

La giurisprudenza costituzionale è da tempo univoca nel ritenere che quello della ragionevolezza e del non contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti costituisce il limite della potestà del legislatore di conferire efficacia retroattiva alla legge, quale che sia lo strumento a tal fine utilizzato; con la conseguenza che "*non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere effettivamente interpretativo (e sia perciò retroattiva) ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva*".

Infatti, il divieto di retroattività della legge - pur costituendo valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento, cui il legislatore deve in linea di principio attenersi - non è stato tuttavia elevato a dignità costituzionale, salva per la materia penale la previsione dell'art. 25 Cost. Quindi il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare norme con efficacia retroattiva - interpretative o innovative che esse siano - purché la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti» (sent. n. 374/2002; sentenze n. 229/1999 e n. 419/2000; ordinanza n. 263/2002).

L'asserita *"distorsione della funzione della legge di interpretazione autentica ... per mascherare norme effettivamente innovative dotate di efficacia retroattiva"* (sentenze n. 155/1990 e n. 397/1994) non determina, quindi, di per sé, l'illegittimità costituzionale della legge (sentenza n. 23/1967), ma può, al più, costituirne un indice, dal momento che occorre pur sempre verificare se siano stati valicati i limiti sopra indicati al potere del legislatore di conferire efficacia retroattiva alla legge; così come, per converso, anche ove la legge sia qualificabile come di interpretazione autentica, occorre verificare se, esercitando il potere di chiarire la portata della precedente norma, il legislatore abbia rispettato «i principi generali di ragionevolezza e di uguaglianza, quello della tutela dell'affidamento legittimamente posto sulla certezza dell'ordinamento giuridico e quello del rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (sentenze n. 525/2000 e n. 26/2003).

Con la sent 39/2006 la Corte, nel giudicare costituzionalmente illegittima una disposizione contenuta in una legge della regione siciliana¹, ha osservato che è estraneo a qualunque possibilità di giustificazione sul piano della ragionevolezza un rinnovato esercizio del potere di interpretazione autentica di una medesima disposizione legislativa, per di più dando ad essa un significato addirittura opposto a quello che in precedenza si era già determinato come autentico.

Nel caso di specie, secondo la Corte emerge più che la ricerca di una variante di senso compatibile con il tenore letterale del testo interpretato, la volontà di rendere retroattivamente più ampia l'area di applicazione del condono edilizio (in questo senso è rivelatrice la intitolazione dell'art. 17 della legge regionale 4/2003, che si riferisce al "recupero risorse derivanti dalla definizione delle pratiche di sanatoria edilizia"); oltretutto aggirando in tal modo il problema dei limiti alla derogabilità da parte del legislatore regionale - che pure operi in un sistema di autonomia speciale - del corrispondente principio contenuto nella disposizione statale, quale vivente nella interpretazione giurisprudenziale e quale anche successivamente ribadito, in relazione al più recente condono edilizio straordinario,

¹ Con tale pronuncia la Corte ha affrontato il quesito di costituzionalità dell'art. 17, comma 11, della legge della Regione Siciliana 16 aprile 2003, n. 4 che ha sostituito l'art. 53, comma 3, della legge della Regione Siciliana 31 maggio 1994, n. 17: mentre quest'ultima disposizione, interpretando autenticamente l'art. 23, comma 10, della legge della Regione Siciliana 10 agosto 1985, n. 37, prescriveva che il nulla osta dell'autorità preposta alla gestione del vincolo fosse richiesto, ai fini della concessione in sanatoria, anche quando il vincolo fosse stato apposto successivamente all'ultimazione dell'opera abusiva, la norma impugnata stabilisce che il suddetto art. 23 deve essere interpretato nel senso che "il parere dell'autorità preposta alla gestione del vincolo è richiesto, ai fini della concessione o autorizzazione edilizia in sanatoria, solo nel caso in cui il vincolo sia stato posto antecedentemente alla realizzazione dell'opera abusiva".

dall'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 nella legge 24 novembre 2003, n. 326 (cfr. sentenza n. 196 del 2004).

Con la **sentenza 232**² è stato rilevato che l'emanazione di una legge di interpretazione autentica presuppone la sussistenza della potestà legislativa da parte dell'organo legiferante, e che non può ammettersi che tale potestà sopravviva perché «solo l'autore della disposizione che viene interpretata può essere considerato l'unico depositario della volontà legislativa espressa in quella sede»: quella di interpretazione autentica è una legge espressione della potestà legislativa – e non già di una "soggettiva" volontà "chiarificatrice" del suo autore – e pertanto essa, al pari di qualsiasi legge, può provenire soltanto dall'organo attualmente investito di tale potestà, senza che in alcun modo rilevi la qualità di «autore» della legge interpretata.

5. L'articolo 10 della legge costituzionale 3/2001

Estremamente interessante è risultata la **sentenza 370** con cui la Corte si è trovata finalmente³ costretta ad esprimersi su una questione di particolare rilievo: quella della portata della clausola di maggior favore prevista dall'art. 10 della legge costituzionale 3/2001.

In estrema sintesi, il giudice delle leggi, nel definire un ricorso per legittimità costituzionale sollevato in via principale dal Presidente del Consiglio dei Ministri contro la legge della provincia autonoma di Trento in materia di istituzione e disciplina del Consiglio delle autonomie locali, ha preliminarmente affrontato la questione se la sopra richiamata clausola di maggior favore sia riferita all'autonomia della sola Regione, ovvero possa essere estesa ad enti diversi.

La possibilità di riferire la clausola di salvaguardia anche agli enti locali viene esclusa dalla Corte innanzitutto per una ragione di ordine letterale, ritenendosi che la dizione adoperata dall'art. 10 della legge di riforma non consenta la sua applicazione a soggetti diversi dalle regioni e dalle Province autonome.

A ciò viene aggiunto che, qualora si ritenesse che l'art. 10 postuli, ai fini della sua applicazione, una valutazione del complessivo sistema delle autonomie sia regionale che locale, si potrebbe verificare il caso in cui ad una ipotetica maggiore autonomia dell'ente locale corrisponda una minore autonomia dell'ente regionale. Potrebbe, infatti, accadere che una stessa norma costituzionale, introdotta attraverso il meccanismo previsto dalla legge costituzionale n. 3/2001, sia idonea ad incrementare gli spazi di autonomia degli enti territoriali minori e contestualmente ad incidere in negativo sull'autonomia regionale.

Questa possibile valenza non univoca della direzione di una norma costituzionale contenuta nel titolo V impedisce la stessa applicabilità della clausola

² Con tale sentenza è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo unico della legge della Regione Trentino-Alto Adige Sudtirolo 29 settembre 2004, n. 3, che impone una data interpretazione delle cause di ineleggibilità a consigliere provinciale di cui all'art. 11, comma 1, della legge regionale 8 agosto 1983, n. 7

³ Nel corso del 2006 la Corte ha avuto in un'altra occasione l'opportunità di pronunciarsi al riguardo nel giudizio conclusivo con la sentenza 175, ma in quell'occasione è ricorso ad una dichiarazione di inammissibilità.

di equiparazione di cui all'art. 10, la quale presuppone una comparazione tra «grandezze omogenee». E tale comparazione non è possibile quando la confluenza di elementi divergenti impedisce di stabilire se una disposizione costituzionale introdotta dalla legge costituzionale n. 3/2001 comporti o meno, per gli enti destinatari, spazi di maggiore autonomia.

Per queste ragioni è stato, dunque, ritenuto che l'adeguamento automatico previsto dal citato art. 10 operi esclusivamente a favore delle autonomie regionali e non anche delle autonomie locali.

Tale soluzione interpretativa è stata criticata dalla dottrina che l'ha giudicata *“astrattamente prospettabile e tuttavia insicura, non essendo nel disposto in parola esplicitato se le forme di autonomia più ampie vadano riferite a quelle già attribuite alle sole Regioni ovvero a quelle in generale statutariamente previste: dunque, anche a beneficio degli enti locali, che la stessa Corte non inopportunamente rammenta essere dotati di una sicura sfera di autonomia costituzionalmente garantita”*⁴

E' stato ancora osservato che *“...di contro, giusto quella dalla Corte scartata sarebbe stata la via da imboccare, per erto e lungo che fosse il percorso da compiere prima di pervenire alla meta ed insicuri gli esiti per il suo tramite raggiunti. Si tratta, in altri termini, di ricercare il punto di sintesi più elevato, in relazione alle condizioni complessive di contesto, tra l'autonomia riservata a questo o quell'ente, rispettivamente, dal titolo V e dallo statuto, bilanciandone dunque le possibili espressioni.”*⁵

6. I limiti dei controlli sostitutivi delle Regioni sulle Comunità montane

La Corte costituzionale nella **sentenza n. 397** ha riproposto la questione dei limiti ai poteri sostitutivi regionali, tema sul quale la Corte è univoca nel senso di ammetterli in generale secondo il modello di cui all'art. 120 Cost.

Tale sentenza è stata resa a soluzione del giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 3, della legge della regione Sardegna 12/2005, recante “Norme per le unioni di comuni e le Comunità montane. Ambiti adeguati per l'esercizio associato di funzioni. Misure di sostegno per i piccoli comuni” impugnato nella parte in cui prevede che il Presidente della Regione nomina un commissario ad acta qualora i presidenti delle comunità montane non provvedano, entro il termine stabilito dal comma 1 dello stesso art. 11, ad inviare all'assessore degli enti locali una serie di dati indicati nel precedente comma 2.

Secondo il ricorrente la Regione avrebbe disatteso i limiti che la Corte ha fissato con riferimento alla modalità di esercizio dei poteri sostitutivi ed in particolare non sarebbe stato garantito il rispetto del principio di leale collaborazione attraverso la previsione di un procedimento volto a promuovere il coinvolgimento degli enti inadempienti..

⁴ Antonio Ruggeri, *La Corte, la clausola di maggior favore e il bilanciamento mancato tra autonomia regionale e autonomie locali (a margine della sent. n. 370 del 2006)*, in www.federalismi.it

⁵ Antonio Ruggeri, opera ult. citata; sul punto cfr. anche Antonio Ruggeri, *La legge La Loggia e le regioni speciali, tra riserva di specialità e clausola di maggior favore*, in *Le Regioni* 4/2004

Nell'affrontare la questione la Corte ha preliminarmente confermato la propria giurisprudenza sull'argomento, nella quale ha sostenuto che l'art. 120, secondo comma, Cost. consente che la legge regionale – intervenendo in materie di propria competenza per disciplinare, ai sensi degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., l'esercizio di funzioni amministrative di competenza degli enti territoriali minori – preveda *"anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o di attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi"*.⁶

In particolare, la Corte ha affermato che la legge regionale deve *"apprestare congrue garanzie procedurali (...), in conformità al principio di leale collaborazione [...], non a caso espressamente richiamato anche dall'articolo 120, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione a proposito del potere sostitutivo "straordinario" del Governo, ma operante più in generale nei rapporti fra enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita"*. E le garanzie procedurali, assicurate dalla previsione di idonee forme collaborative, devono essere osservate anche quando venga in rilievo una attività interamente vincolata nel contenuto.

Ma, precisa la Corte, l'esercizio di detti poteri presuppone che ci si trovi di fronte ad *"enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita"*. Deve cioè trattarsi degli enti previsti dagli articoli 114 e 118 della Costituzione, vale a dire Comuni, Province e Città metropolitane.

Soltanto quando la Regione eserciti il suddetto potere sostitutivo nei confronti di tali enti si rende necessario, sul piano costituzionale, il rispetto di una procedura articolata di garanzia che impone, tra l'altro, la costante osservanza di regole di cooperazione e consultazione con i soggetti inerti o inadempienti. In altri termini, la Regione, mediante l'esercizio di un siffatto potere sostitutivo, subentra, per il soddisfacimento di interessi unitari, nell'esercizio di funzioni amministrative di cui all'art. 118 Cost.

Venendo, pertanto, in rilievo funzioni costituzionalmente garantite a tali soggetti, trova giustificazione la necessità che sia previsto e disciplinato un "procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento" (sentenza n. 43 del 2004).

La ragione insita nella necessità costituzionale di un rigido meccanismo cooperativo risiede, dunque, nella esigenza di consentire all'ente locale, all'esito di una puntuale contestazione o diffida da parte del competente organo regionale, di potere svolgere le funzioni che la Costituzione direttamente gli attribuisce. In quest'ottica, soltanto nel caso in cui detto ente persista nell'inerzia o nell'inadempimento può giustificarsi un esercizio in via sostitutiva delle relative funzioni da parte della Regione.

La medesima procedura di garanzia, caratterizzata dagli stessi limiti, non deve necessariamente essere prevista dalla normativa regionale, a pena di incostituzionalità, nella ipotesi in cui si consenta l'esercizio di poteri sostitutivi

⁶ Corte cost. 43/2004

regionali nei confronti di enti sub-regionali sforniti di autonomia costituzionale, come appunto le Comunità montane dopo la riforma del Titolo V.

Ciò in diretta conseguenza della circostanza che gli artt. 114 e 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione non trovano applicazione nei confronti delle Comunità montane, in quanto in

tali disposizioni si fa esclusivo riferimento ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane e l'indicazione deve ritenersi tassativa (sentenze numeri 456 e 244 del 2005). Allo stesso modo non si estende alle Comunità montane il sistema delle garanzie, in sede di esercizio delle funzioni amministrative, assicurato dal nuovo art. 118 della Costituzione.

In conclusione, dunque, non venendo in rilievo enti ad autonomia costituzionalmente garantita, non possono essere utilmente richiamati i criteri e i limiti che la giurisprudenza costituzionale ha elaborato in relazione al modello di potere sostitutivo – diverso da quello contemplato dalla norma impugnata – esercitato nei confronti degli enti che, invece, per espressa statuizione costituzionale, godono di siffatte garanzie.

Tuttavia, ciò non significa che nei casi in cui il potere sostitutivo concerne enti non dotati di autonomia costituzionalmente garantita, quali sono le Comunità montane, esso possa essere esercitato senza alcuna garanzia per gli enti stessi.

L'esercizio di un siffatto potere – inserendosi in un procedimento amministrativo in funzione di controllo sostitutivo – soggiace alle regole procedurali eventualmente predeterminate di volta in volta dal legislatore, nonché al principio generale del giusto procedimento, che impone di per sé la garanzia del contraddittorio a tutela degli enti nei cui confronti il potere è esercitato.

Pertanto, ai presidenti delle Comunità montane dovranno comunque essere assicurate, sulla base dei suddetti principi, forme di partecipazione e consultazione nel corso del procedimento amministrativo così come definito dalla legge. E l'eventuale violazione delle prescritte regole partecipative, ricorrendone i presupposti, potrà essere fatta valere innanzi ai competenti organi della giurisdizione amministrativa nelle forme di rito.

PARTE II

Il riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni.

Venendo ad analizzare, ora, più nel dettaglio le pronunce con cui la Corte si è occupata del problema del riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni speciali e le Province autonome di Trento e Bolzano, si osserva che nella giurisprudenza del 2006, sono stati ripresi molti principi già enucleati nel recente passato e se ne sono ricavati, dal sistema, di nuovi.

Nel corso dello scorso anno, la Corte ha avuto modo di pronunciarsi su svariati argomenti, e, fra le numerose sentenze emanate sul punto, si riportano, di seguito, quelle che, a mio giudizio sono le più interessanti, per i temi affrontati e per le decisioni espresse.

7. L'attuazione regionale delle direttive comunitarie

La **sentenza n. 398**, con cui la Corte costituzionale si è pronunciata in merito all'attuazione delle direttive comunitarie a livello regionale – per la prima volta dopo la riforma del titolo V – costituisce senza dubbio un passaggio importante per la definizione dei rapporti tra Stato e regioni nella fase discendente del diritto comunitario.

Se infatti il ruolo della partecipazione regionale alla elaborazione degli atti normativi comunitari appare oggi in gran parte delineato e non presenta particolari elementi di criticità da risolvere, più delicata appare l'articolazione dei rapporti tra Stato e Regioni nella fase attuativa della normativa comunitaria.

Al riguardo i due principali profili problematici che si pongono sono, da un lato, l'esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato nei casi di inadempienza o di mancato rispetto della normativa comunitaria da parte delle regioni e, dall'altro, l'intrecciarsi di competenze tra Stato e Regioni nell'attuazione delle direttive comunitarie, in un quadro in cui la ripartizione delle materie risulta sempre meno definibile in astratto e certamente non del tutto omogenea ai singoli atti comunitari.

La Corte costituzionale con la sent. 398 è intervenuta su quest'ultimo aspetto, confermando la legittimità della prima legge comunitaria annuale adottata a livello regionale: la legge regionale del Friuli Venezia Giulia del 6 maggio 2005, n. 11 recante Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee (Legge comunitaria 2004).

In particolare, la Corte non ritiene che la legge della Regione Friuli-Venezia, per il fatto stesso di dare attuazione a tre direttive comunitarie incidenti su materie «aventi un carattere fortemente unitario», violi il primo comma dell'art. 117 Cost., il quale imporrebbe la necessità di una attuazione esclusivamente statale, proprio in ragione degli «interessi unitari che discendono dalla finalità della normativa comunitaria da recepire».

Al riguardo, la Corte precisa che le esigenze unitarie poste a base di un eventuale accentramento nello Stato della competenza ad attuare una direttiva comunitaria – in deroga al quadro costituzionale interno di ripartizione della funzione legislativa – devono discendere con evidenza dalla stessa normativa comunitaria, sulla base di esigenze organizzative che ragionevolmente facciano capo all’Unione europea.

Nel caso di specie, la necessità di attuazione unitaria, da effettuarsi esclusivamente da parte dello Stato, non emerge da alcuna norma delle direttive in esame. Resta impregiudicato, pertanto, il quadro costituzionale di ripartizione delle competenze legislative, che non subisce nella fattispecie alcuna deroga ascrivibile a specifiche esigenze unitarie evidenziate dalla normativa comunitaria. In assenza di precise norme comunitarie che prescrivano l’accentramento – la cui legittimità, alla luce dell’ordinamento costituzionale interno, dovrebbe essere valutata caso per caso – il richiamo generico, fatto dal ricorrente, al primo comma dell’art. 117 Cost. (che si limita a prescrivere il rispetto, da parte delle leggi statali e regionali, dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario) è inconferente, e si pone in contraddizione con il quinto comma del medesimo art. 117, che prevede esplicitamente la competenza delle Regioni e delle Province autonome all’attuazione degli atti dell’Unione europea nelle materie di loro competenza.

La legittimità dell’intervento legislativo di una Regione in funzione attuativa di una direttiva

comunitaria dipende, pertanto, dalla sua inerenza ad una materia attribuita alla potestà legislativa regionale.

8. Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione

Con la **sentenza 156** la Corte Costituzionale ha affrontato il tema relativo al riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione riconoscendo, che la riserva al legislatore statale delle materie “condizione giuridica dei cittadini di stati non appartenenti all’UE” e “immigrazione”, non esclude affatto l’intervento regionale in quegli ambiti, quali l’assistenza sociale, l’istruzione, la salute, l’abitazione, che coinvolgono competenze normative attribuite alle Regioni in via esclusiva o concorrente.⁷

Con tale decisione la Corte ha definito il ricorso promosso dal governo per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 16, comma 3 e 21, comma 1, lettera f) della legge della regione Friuli-Venezia Giulia del 4 marzo 2005, n. 5 (Norme per l’accoglienza e l’integrazione sociale delle cittadine e dei cittadini stranieri immigrati).

In particolare le norme impugnate prevedono, rispettivamente, interventi per i minori stranieri non accompagnati anche dopo il raggiungimento della maggiore età e lo svolgimento, direttamente o indirettamente, di compiti istruttori da parte

⁷ A tale conclusione la Corte era già giunta con una precedente sentenza: la 300/2005 con cui era stato giudicato in parte inammissibile in parte infondato il ricorso di legittimità costituzionale promosso dal governo contro la legge della regione Emilia - Romagna, 5/2004 (Norme per l’integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati)

degli enti locali nell'ambito dei procedimenti per il rilascio e il rinnovo dei permessi di soggiorno e delle carte di soggiorno, nonché di richiesta di nulla-osta al ricongiungimento. Tali disposizioni, a giudizio del ricorrente, violerebbero la competenza statale esclusiva in materia di immigrazione, di diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea.

La Corte costituzionale inizia il suo percorso argomentativo richiamando in modo puntuale il quadro normativo delineato dal testo unico sull'immigrazione nelle parti in cui quest'ultimo rinvia esplicitamente all'intervento legislativo regionale.

Il confine tra gli interventi riservati allo Stato e quelli attribuiti alle regioni nella materia in esame corre, a giudizio della Corte, lungo la distinzione tra le cosiddette politiche dell'immigrazione, che riguardano fundamentalmente le misure che regolano le condizioni di ingresso e di soggiorno degli stranieri nel territorio della Repubblica, e le politiche per gli immigrati, che riguardano le misure in campo sociale e le attività di integrazione che si rivolgono agli stranieri ammessi a soggiornare sul territorio italiano. Mentre, infatti, in relazione alle prime è competente elusivamente lo Stato, nelle seconde, invece, sono competenti primariamente le Regioni, a titolo concorrente o esclusivo, secondo un'articolazione basata su un duplice livello che garantirebbe al livello regionale un intervento di tipo programmatico e che riserverebbe al livello locale le attività propriamente di erogazione e gestione dei servizi di assistenza e di protezione sociale.

Tale sentenza contribuisce, dunque, a chiarire il tema relativo all'individuazione dei contenuti delle materie "condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'UE" e "immigrazione", riservate alla competenza esclusiva dello Stato secondo le lettere a) e b) dell'art. 117 della Costituzione.

A tal proposito, la maggioranza degli autori in dottrina⁸, rifacendosi alla distinzione tra politiche per l'immigrazione e politiche per gli immigrati, sembra propensa a riconoscere al livello statale la competenza legislativa in materia di controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, lasciando invece alla legislazione regionale la competenza, titolo concorrente o esclusivo a seconda degli ambiti di intervento, in materia di integrazione e politiche sociali degli stranieri, salva restando la competenza esclusiva statale trasversale di cui alla lettera m) dell'art. 117 Cost.

E' stato però osservato che questa lettura tende a leggere in modo unitario le pur distinte materie di cui alla lett. a) e b) dell'art. 117 Cost., finendo per ricomprendere, di fatto rinunciando a darvi un significato autonomo, il titolo "condizione giuridica dello straniero non comunitario" in quello di "immigrazione".⁹

⁸ A. Ruggeri, C. Salazar, *Ombre e nebbia nel riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del titolo V*, in Quaderni regionali, 2004.

⁹ Davide Strazzani, *L'immigrazione tra Stato e Regioni*, in le Regioni, 4-5/2006. In tale nota a sentenza viene ricordato come "un tentativo di individuare un significato autonomo alla materia condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'UE è stato portato avanti da A. Ruggeri, C. Salazar., op. cit., p. 42, osservandosi che l'espressione in questione figura congiuntamente al diritto d'asilo e fa, anzi, con quest'ultimo parte integrante di un'unica materia. Ne deriva, dunque, secondo gli autori, che la condizione alla quale la formula summenzionata si riferisce parrebbe essere lo status dello straniero extracomunitario nella sua unitaria ed irripetibile conformazione e, per ciò pure, nella sua essenza, separate da questo poi essendo le condizioni risultanti nei singoli campi di esperienza la cui determinazione è rimessa, per ciascuno di essi, a discipline ora congiunte di Stato e Regioni ora esclusive di queste ultime"

Un tentativo di distinguere le due materie era stato portato avanti dalla difesa regionale nella sentenza 300 del 2005 in cui si era definita la "*condizione giuridica dello straniero*" come quella "*costituente il parallelo in negativo della condizione di cittadinanza*".

Tuttavia nemmeno questa lettura è sembrata, ai primi commentatori della sentenza, pienamente convincente, atteso che la "cittadinanza" - e quindi tutto ciò che in negativo rinvia a tale espressione - costituisce un autonomo e ulteriore titolo di legittimazione all'intervento statale secondo la lettera i) dell'art. 117 Cost., rimanendo così insoluto il problema dell'individuazione del contenuto della materia di cui alla lettera a) dell'art. 117 Cost.

In effetti, il punto dirimente appare proprio quello di individuare il contenuto materiale dell'espressione "*condizione giuridica dei cittadini di stati non appartenenti all'UE*". Partendo dall'osservazione che con questa locuzione non può che intendersi «il complesso delle situazioni giuridiche che hanno come destinatario o beneficiario lo straniero e che ne individuano e ne definiscono complessivamente la posizione nell'ordinamento italiano», secondo una lettura che rinvia alla corrispondente espressione utilizzata dall'art. 10, c. 2, Cost., è stato sostenuto che, se in base al titolo legittimante dell'"immigrazione" lo Stato può regolare l'ammissione, il soggiorno e l'eventuale allontanamento dello straniero stesso dal territorio della Repubblica, in base al titolo di cui alla lett. a) dell'art. 117 Cost. dovrebbe pur sempre essere lo Stato a disciplinare il trattamento di cui deve godere lo straniero e quindi a disporre, nei limiti derivanti dalle norme costituzionali e internazionali, circa la titolarità o meno dei diritti civili e sociali e soprattutto i criteri e i modi per il loro godimento da parte degli stranieri¹⁰.

Ne deriverebbe allora che «la disciplina del trattamento e dei diritti civili e sociali degli stranieri extracomunitari deve essere regolata in modo completo dal legislatore statale e non può limitarsi né alla determinazione dei principi fondamentali né alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere assicurate su tutto il territorio nazionale» di modo che «la disciplina delle materie di competenza concorrente o di competenza esclusiva delle Regioni (si pensi alla tutela della salute, alla tutela e sicurezza del lavoro, alla formazione professionale, alle professioni, all'organizzazione dell'istruzione, all'assistenza sociale, all'edilizia residenziale pubblica, al commercio e all'artigianato, al turismo, al commercio con l'estero) può riguardare anche i cittadini extracomunitari ma soltanto nei limiti in cui espressamente lo consenta la legislazione statale»¹¹.

Ne conseguirebbe, dunque, secondo questa lettura, che non sarebbe configurabile a favore delle Regioni un autonomo titolo di intervento né in materia di politiche dell'immigrazione (controllo e disciplina dell'accesso degli stranieri al territorio della Repubblica), né in materia di politiche per gli immigrati, potendosi, in quest'ultimo caso, riconoscere al più spazi all'intervento delle Regioni solo nei limiti in cui espressamente la legge statale lo permetta.

¹⁰ P. Bonetti, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002

¹¹ P. Bonetti, *op. cit.*

La Corte costituzionale sembra seguire la prima piuttosto che la seconda opzione ermeneutica e, privilegiando una ricostruzione unitaria dei pur distinti titoli di cui alla lett. a) e b) dell'art 117 Cost., ritiene che l'intervento statale debba soprattutto rivolgersi alla disciplina del controllo dell'ingresso degli stranieri nel territorio nazionale, mentre riconosce la piena legittimità dell'intervento del livello substatale in relazione ai criteri e ai modi secondo i quali lo straniero può essere chiamato a godere di diritti a carattere prestazionale, atteso che questo profilo interseca competenze riservate a titolo concorrente o esclusivo alle Regioni.

Tuttavia, resta da osservare che seppure la Corte individui il fondamento costituzionale dell'intervento regionale in materia di politiche per gli immigrati in diversi titoli, quali, ad esempio, la materia dell'istruzione o dell'assistenza sociale, è altresì vero che, nell'argomentazione seguita dalla Corte, detti riferimenti costituzionali, giustificativi dell'intervento regionale, non appaiono centrali ma piuttosto posti sullo sfondo. L'argomento fondante utilizzato dalla Corte per giustificare gli interventi regionali in materia è piuttosto offerto dal quadro normativo delineato dal T.U sull'immigrazione che, come sopra visto, esplicitamente conferisce alle Regioni spazi di intervento soprattutto nell'ambito delle politiche e degli interventi di carattere sociale in favore degli immigrati.

La Corte costituzionale sembra, dunque, avvalersi del riparto di competenze quale configurato in detto testo legislativo come chiave interpretativa idonea a specificare i contenuti delle attribuzioni costituzionali "condizione giuridica dello straniero" e "immigrazione", cristallizzandone, dunque, la rispettiva portata secondo la definizione offerta dalla legislazione ordinaria vigente, assunta però in un quadro costituzionale ormai mutato.

E' questa un'operazione logica che non è sembrata, ai primi commentatori, pienamente convincente nella misura in cui l'utilizzazione del criterio storico-normativo, fondato, nel caso di specie, sul richiamo al T.U. sull'immigrazione, quale criterio interpretativo del dato costituzionale, finisce per non tenere sufficientemente conto del dato letterale e oggettivo fornito dal testo dell'art. 117 Cost., che appunto prevede come titoli distinti la materia dell'immigrazione e quella della condizione giuridica dello straniero.

Del resto la pregnanza che nell'argomentazione della Corte assume il riferimento alle norme del d. lgs. 286 del 1998 per fondare il riparto di competenze in materia di immigrazione è tale da far sorgere il dubbio che sia questo stesso atto legislativo, e non un autonomo titolo di competenza costituzionale, a consentire l'intervento del legislatore regionale.

Tutto ciò fa sì che si possa avere qualche dubbio sul riparto di competenze in materia di immigrazione e condizione giuridica dello straniero e induce ad interrogarsi su quale valore abbiano attualmente alcune disposizioni del T.U. sull'immigrazione che disciplinano ambiti alcuni dei quali ormai riservati alla competenza esclusiva delle Regioni.

E' da dire, infatti, che alcune disposizioni del T.U. appaiono particolarmente precise e condizionanti l'esercizio in concreto di alcuni diritti prestazionali riconosciuti agli stranieri. A questo proposito, l'esempio forse più emblematico e chiarificatore è dato in materia di diritto all'abitazione. In base all'art. 40, c. 6 del

d.lgs. n. 286 del 1998 «*gli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica [...]*».

La serie di condizioni e requisiti, cui il legislatore statale subordina il riconoscimento e l'esercizio agli immigrati di un diritto di accesso all'edilizia popolare, si potrebbe ritenere legittimo esercizio della competenza inerente la materia della condizione giuridica dello straniero. Eppure, seguendo i criteri ermeneutici indicati dalla Corte, anche la regolamentazione di tale aspetto dovrebbe ricadere nella materia dell'edilizia pubblica, di competenza esclusiva delle Regioni - le quali dunque potrebbero intervenire in materia anche ponendo requisiti diversi da quelli statali, salvo ritenere legittimo l'intervento dello Stato solo intendendo quest'ultimo come esercizio della competenza di cui alla lett. m) dell'art. 117 Cost.

Quest'ultima soluzione potrebbe forse presentare qualche forzatura, atteso che l'individuazione di requisiti e condizioni cui subordinare l'esercizio di diritti prestazionali non è profilo che attenga, a stretto rigore, alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, espressione che rinvia al contenuto materiale delle prestazioni ma non necessariamente alla titolarità e alle condizioni di esercizio delle stesse.

In ogni caso, riconoscendo legittimo l'intervento del legislatore statale in forza del titolo di cui alla lett. m) dell'art. 117 Cost., se ne dovrebbe dedurre, allora, che le condizioni giuridiche fissate dal T.U. sull'immigrazione sono le condizioni minime per il riconoscimento del diritto di accesso all'abitazione nei confronti degli stranieri, di modo che alle Regioni sarebbe precluso porre condizioni più restrittive, mentre le stesse ben potrebbero fissare in tutta autonomia condizioni e requisiti più favorevoli agli stranieri[15].

Un'ipotesi di questo tipo è stata posta in essere dalla l.r. dell'Emilia Romagna 24 marzo 2004, n. 5 la quale prevede all'art. 10 che «i cittadini stranieri immigrati regolarmente soggiornanti nella regione hanno diritto ad accedere in condizioni di parità agli alloggi di edilizia residenziale pubblica [...]». Come si vede, la disposizione regionale presenta un trattamento di maggior favore verso gli stranieri di quanto non sia stato previsto dal richiamato art. 40, c. 6 del T.U. sull'immigrazione, poiché non subordina il diritto all'accesso agli alloggi di edilizia pubblica e agli interventi in materia di diritto all'abitazione al requisito del possesso del permesso di soggiorno di durata biennale (nonché all'esercizio di attività lavorativa).

La disposizione in esame era stata impugnata dal Governo, unitamente ad altre disposizioni legislative della legge regionale e alla legge nel suo complesso, ma la Corte costituzionale ha ritenuto infondata la questione. I giudici della Consulta non sono tuttavia entrati nel merito, limitandosi ad osservare che la disposizione della legge dell'Emilia-Romagna «non fa che disciplinare un diritto riconosciuto dalla legge statale, e precisamente dall'art. 40 del d.lgs. n. 286 del 1998, il quale prevede espressamente alcune competenze in capo alle regioni. La disciplina impugnata corrisponde quindi ad una regola stabilita dalla legge statale in materia

e non invade in alcun modo materie riservate alla esclusiva competenza dello Stato».

La Corte, dunque, non si spinge a valutare nel dettaglio i rapporti tra le due diverse fonti e ciò sebbene la legge regionale prevedesse una disciplina derogatoria rispetto al T.U. sull'immigrazione. Rimane così incerto se le disposizioni dettate sul punto dal T.U. debbano considerarsi cedevoli rispetto alla futura legislazione regionale o, piuttosto, espressione della competenza esclusiva statale di cui alla lett. m) dell'art. 117 Cost., il che consentirebbe al legislatore statale di fissare condizioni minime di tutela del diritto di abitazione agli stranieri, non derogabili in peius dalle Regioni.

In conclusione, una lettura riduttiva della lett. a) dell'art. 117 Cost., quale quella proposta dalla Corte, comporti il problema di individuare un titolo alternativo che legittimi il livello centrale a fissare quanto meno condizioni minime territorialmente omogenee per l'accesso e le condizioni di godimento, da parte degli stranieri, di quei diritti prestazionali che ricadono in ambiti materiali rispetto cui le Regioni hanno una competenza legislativa esclusiva.

L'esigenza di assicurare una certa uniformità territoriale in tali ambiti si pone, oltre che per garantire il rispetto degli obblighi internazionali concernenti la posizione giuridica dello straniero, cui l'art. 10, c. 2. Cost. fa menzione, anche per evitare che si affermino forti differenze nelle opportunità offerte ai cittadini stranieri sul territorio italiano, differenze che potrebbero riscontrarsi anche in ragione di atteggiamenti, per così dire, di minore sensibilità politica rispetto alle esigenze delle persone immigrate manifestate da alcune amministrazioni regionali.

Sempre in tema di immigrazione, la **sentenza n. 407** respinge il ricorso per conflitto proposto dalla Regione Friuli-Venezia Giulia avverso la disposizione regolamentare di cui all'art. 24, comma 1, del D.P.R. 18 ottobre 2004, n. 334, con cui si dispone che nella Regione siano disciplinate, mediante l'emanazione di apposite norme di attuazione, forme di raccordo tra lo Sportello unico per l'immigrazione e gli uffici regionali e provinciali per l'organizzazione e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di lavoro, attribuite allo sportello medesimo.

La disposizione non risulta lesiva della sfera di competenza riservata alle norme di attuazione dall'art. 65 dello Statuto speciale, in quanto la norma regolamentare, nel prevedere la necessità che siano adottate forme di raccordo fra lo Sportello unico e gli uffici regionali e provinciali competenti in materia di lavoro, rimette l'individuazione della concreta disciplina all'adozione di apposite norme di attuazione, senza, pertanto, predeterminarne in alcun modo il contenuto.

Non risulta lesa, inoltre, alcuna competenza regionale, poiché la disposizione impugnata si inserisce in un regolamento statale che regola la materia dell'immigrazione, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera b), della Costituzione. In particolare, l'esigenza di un coordinamento fra gli uffici statali e regionali implicati è finalizzata ad assicurare la funzionalità del procedimento volto a disciplinare l'ingresso e l'avviamento al lavoro del cittadino extracomunitario. Dunque, la disposizione regolamentare, in quanto direttamente afferente alla materia dell'immigrazione, non determina alcun vulnus alle prerogative della Regione in materia di tutela del lavoro di cui agli artt. 117,

comma 3, e 118, della Costituzione, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Del pari, tenuto conto che l'ambito materiale su cui incide la norma regolamentare impugnata è riservato in via esclusiva allo Stato, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettera b), della Costituzione, risulta infondata anche l'asserita violazione del divieto di esercizio della potestà regolamentare in materie regionali di cui all' art. 117, comma sesto, della Costituzione, in relazione all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

9. La regolarizzazione del lavoratore extracomunitario

La tematica della regolarizzazione dei lavoratori extracomunitari è stata affrontata nella sentenza n. **206**, che ha ritenuto non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 8, lettera a), del d.l. 9 settembre 2002, n. 195, convertito con modificazioni nella legge 9 ottobre 2002, n. 222, censurato, per contrasto con gli artt. 3, 24, 35 e 111 Cost., nella parte in cui non consente di procedere alla regolarizzazione dei lavoratori extracomunitari in posizione irregolare che siano stati destinatari di provvedimenti di espulsione da eseguire mediante accompagnamento alla frontiera. Premesso che, «al fine di un'esatta comprensione della presente questione occorre aver riguardo alla disciplina dell'espulsione degli extracomunitari [...] contenuta nella versione originaria del testo unico di cui al d.lgs. n. 286 del 1998», la Corte ha evidenziato come detta disciplina prevedesse l'accompagnamento alla frontiera non in relazione a lievi irregolarità amministrative ma per «coloro che avessero già dimostrato la pervicace volontà di rimanere in Italia in una posizione di irregolarità tale da sottrarli ad ogni normale controllo». Secondo i Giudici, «la scelta del legislatore di escludere la legalizzazione dei rapporti di lavoro dei cittadini extracomunitari colpiti da provvedimenti di espulsione con accompagnamento alla frontiera non è manifestamente irragionevole », tenuto conto «del complesso degli interessi da tutelare», considerato che «la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale è collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione», la cui valutazione spetta al legislatore ordinario.

La Corte ha escluso anche la paventata violazione dell'art. 35 Cost., poiché, se è vero che «i

lavoratori extracomunitari che siano autorizzati al lavoro subordinato stabile in Italia [...] godono di tutti i diritti riconosciuti ai lavoratori italiani», è altrettanto innegabile che «rapporto di lavoro e regolarità della loro posizione in Italia sono situazioni che spesso s'intrecciano e si condizionano reciprocamente» e il legislatore può «subordinare la stessa configurabilità di un rapporto di lavoro al fatto che la permanenza dello straniero nel territorio dello Stato non sia di pregiudizio ad alcuno di quegli interessi sulla base di una valutazione condotta con criteri non arbitrari».

10. Sicurezza e ordine pubblico

La **sentenza** della Corte costituzionale **n. 222**, nel risolvere il conflitto di attribuzione sollevato dalla provincia autonoma di Bolzano nei confronti dello Stato relativamente all'ordinanza contingibile ed urgente emanata dal Ministro della salute il 9 settembre 2003, avente ad oggetto la "*Tutela dell'incolumità pubblica dal rischio di aggressioni da parte di cani potenzialmente pericolosi*", offre l'occasione per alcune riflessioni in tema di sicurezza e ordine pubblico.

La Corte, con tale pronuncia, dichiara non lesiva delle competenze della Provincia autonoma di Bolzano l'ordinanza del Ministro della salute in data 9 settembre 2003, avente ad oggetto «Tutela dell'incolumità pubblica dal rischio di aggressioni da parte di cani potenzialmente pericolosi». Dopo avere respinto la premessa da cui muove il ricorrente, secondo cui l'atto in parola attiene alla materia "*igiene e sanità*", la Corte ritiene che l'esame delle singole direttive dettate dal Ministro, piuttosto, consente di rilevare che il provvedimento regola fattispecie eterogenee ed insiste su una pluralità di materie, ascrivibili non solo alla potestà legislativa concorrente ("*tutela della salute*", ivi compresa la polizia veterinaria) ma anche e soprattutto a quella esclusiva dello Stato ("*ordine pubblico e sicurezza*").

Alla stregua della giurisprudenza costituzionale, in siffatti casi di concorso di competenze si

deve fare applicazione del criterio della prevalenza e verificare se una tra le materie interessate possa dirsi dominante, in quanto nel complesso normativo sia rintracciabile un nucleo essenziale appartenente ad un solo ambito materiale ovvero le diverse disposizioni perseguano una medesima finalità.

Nella specie, le prescrizioni denunciate risultano accomunate da un'identica ratio, afferente al miglioramento delle condizioni di sicurezza dei cittadini dinanzi al rischio di attacco da parte di cani di razze con un particolare potenziale di aggressività dove l'urgenza della regolamentazione ha riguardo proprio alla frequente reiterazione di episodi di aggressione animale.

Le disposizioni ineriscono essenzialmente alla repressione di contegni suscettibili di rilevanza penale, dati dall'impiego di tecniche di addestramento particolari e dalla somministrazione di sostanze eccitanti, le une e l'altra finalizzate ad accentuare il potenziale di aggressività di taluni cani. Il pericolo per l'incolumità pubblica assunto a ragione e fondamento dell'atto è pertanto determinato, non già dalla esistenza di animali dotati di caratteristiche peculiari, ma dal potenziamento delle loro capacità offensive per mano dell'uomo.

Tali rilievi trovano un preciso riscontro nella previsione concernente condizioni ostative all'acquisto o alla detenzione di cani potenzialmente pericolosi (art. 2).

La dichiarazione di abitualità nel reato o di delinquente per tendenza, la sottoposizione a misura di sicurezza personale o a misura di prevenzione personale, la precedente condanna per reati non colposi contro la persona o contro il patrimonio ovvero per maltrattamento di animali rinviando, in linea generale, ad un'esigenza di difesa sociale. La limitazione della sfera giuridica dei destinatari della direttiva non può che giustificarsi in rapporto alla prevenzione di comportamenti atti ad incrementare la capacità di danno dei cani, eventualmente a scopo di profitto. In definitiva, la misura si propone di sottrarre alla disponibilità di soggetti già resisi

responsabili di condotte antisociali quegli animali che, per indole o per struttura fisica, siano suscettibili di utilizzazione quali strumenti di offesa.

L'ordinanza impugnata, dunque, è stata emanata essenzialmente per fronteggiare evenienze involgenti interessi strettamente collegati alla difesa della sicurezza pubblica e, alla luce di tale finalizzazione, in base al criterio della prevalenza deve essere ricondotta alla materia "ordine pubblico e sicurezza", di competenza esclusiva dello Stato.

Sul tema, in un'interessante nota alla sopra richiamata sentenza¹², viene opportunamente ricordato il significato che la giurisprudenza costituzionale successiva all'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001 ha voluto dare a questa materia. In un rapido e chiaro excursus di sentenze, viene così ricordato che gli orientamenti della Corte "*conducono a scelte di segno diverso di volta in volta*": in materia di "sicurezza", infatti, la Corte ha affermato da un lato che essa non allude certo ad interventi di salvaguardia dell'ambiente e del territorio di insediamento degli stabilimenti produttivi¹³, e dall'altro lato però preclude una disciplina regionale in materia di polizia di sicurezza che si differenzia dalla polizia amministrativa locale che segue, invece, in quanto strumentale, la distribuzione delle competenze principali cui accede.¹⁴

Nella sentenza 222/2006 la Corte ribadisce che la materia "*ordine pubblico e sicurezza*" deve essere intesa in termini restrittivi come relativa alle sole misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico: la disciplina impugnata mira a prevenire reati contro la persona perché è funzionale alla tutela dell'incolumità pubblica dal rischio di aggressione da parte di animali addestrati all'aggressività.

E' vero che in astratto l'atto statale impugnato verte anche su oggetti che alludono a materie sanitarie e veterinarie, ma nel caso concreto la Corte usa il noto criterio della prevalenza per dimostrare che la prevalente finalità insita nelle norme previste dall'atto statale riguarda la materia "ordine pubblico e sicurezza": l'ordinanza mira non già a salvaguardare la salute umana o animale, così come invece prevedono le norme della legge provinciale adottata in materia, bensì ad evitare che da parte di persone si attuino nei confronti di cani tecniche di addestramento particolari o si somministrino loro sostanze eccitanti in modo da potenziarne le loro capacità offensive e proprio all'esigenza di difesa sociale e di prevenzione di un incremento a scopo di lucro dell'aggressività canina ricollega anche specifici divieti di acquisto o di detenzione di cani potenzialmente pericolosi da parte di persone precedentemente condannate per reati non colposi contro la persona o contro il patrimonio o per maltrattamenti animali.

L'ordinanza statale, dunque, non viola le competenze provinciali in materia di igiene e sanità previste dagli articoli 10 e 16 dello Statuto speciale per il trentino Alto Adige e dalle successive norme di attuazione.

¹² Paolo Bonetti, *La giurisprudenza costituzionale sulla materia "sicurezza" conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale*, in *Le Regioni* 6/2006

¹³ Che concernono invece la materia "tutela dell'ambiente". Cfr. Corte cost. 407/2002

¹⁴ Corte cost. 313/2003

Con la **sentenza n. 237** la Corte accoglie il ricorso governativo contro la legge della Provincia autonoma di Trento che disciplina l'installazione negli esercizi pubblici di determinati apparecchi da gioco.

Anche in tale questione la Corte dimostra che in concreto è in vigore una diversa disciplina legislativa statale che mira alla prevenzione dei comportamenti penalmente rilevanti: in concreto la legge statale descrive e proibisce i giochi d'azzardo, prevede che ai giochi collocati in esercizi pubblici e aventi determinate caratteristiche possano accedere soltanto determinate persone con l'espressa esclusione dell'accesso a tali giochi da parte di altre, elenca quali sono le caratteristiche consentite e quelle vietate nei giochi installabili, prevede la tipologia dei locali in cui possono essere installati, quali sono le persone che vi possono accedere e a quali condizioni ed in quali orari.

Tutte queste norme statali sono finalizzate alla prevenzione dei reati e a limitare l'elevata propensione al gioco che potrebbe favorire lo sfruttamento a fini di lucro, anche da parte della criminalità.

Come ampiamente sottolineato in dottrina, l'allevamento di cani e l'installazione di macchine da gioco nei locali pubblici sono tra quei temi e tra quelle attività apparentemente secondari che in astratto ben potrebbero essere oggetto della legislazione regionale, ancorché concorrente, e tuttavia si deve osservare che allorché tali attività diventino oggetto di potenziali interessi criminali esse possono diventare meritevoli di misure protettive e preventive di carattere amministrativo rispetto al rischio del compimento di reati.

E' sempre più chiaro insomma che la potestà legislativa in materia di ordine pubblico e di sicurezza si configura quasi come un indispensabile corollario della potestà legislativa statale in materia di ordinamento penale.

Sulla stessa materia merita di essere ricordata anche la **sentenza n. 396**, di accoglimento della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Sardegna 7 ottobre 2005, n. 13, nella parte in cui non esclude la violazione della Costituzione e i gravi motivi di ordine pubblico dai casi nei quali possono intervenire gli organi regionali in tema di rimozione o sospensione degli amministratori locali.

A giudizio della Corte, infatti, gli organi della Regione non possono disporre la rimozione o la sospensione degli amministratori locali, anche per gravi motivi di ordine pubblico, senza con ciò violare la competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza.

Per la Corte non possono esservi dubbi sulla estraneità dall'area delle competenze legislative

della Regione dei profili concernenti l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica, così come risulta anche dall'art. 49 dello Statuto regionale e dall'art. 2, primo comma, del d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna in riferimento alla legge 22 luglio 1975, n. 382, e al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616).

Peraltro, si rileva che la normativa statale distingue espressamente i casi di scioglimento dei

consigli (art. 141 del d.lgs. n. 267 del 2000) da quelli di rimozione degli amministratori (art. 142 del d.lgs. n. 267 del 2000), sicché, malgrado l'esplicita esclusione contenuta nell'art. 2 della legge regionale in esame, la lettera dell'art. 3 della medesima legge, rinviando esclusivamente e genericamente ai «casi disciplinati dall'art. 142» del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, non può che essere intesa come affermazione della competenza regionale in tutti i casi previsti dalla disposizione statale.

11. L'accesso ai pubblici uffici

Anche nel corso del 2006 la Corte ha avuto modo di pronunciarsi in materia di pubblico impiego, ribadendo un costante orientamento giurisprudenziale che riconosce nel concorso pubblico la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione (tra le molte, sentenze n. 34/2004, n. 194/2002 e n. 1/1999).

Con la **sentenza n. 363** la Corte, ritenendo i principi costituzionali sul concorso pubblico sono inderogabili anche per le Regioni a statuto speciale, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 giugno 2005, n. 3, dove si prevede che il personale dirigente nominato a tempo determinato per chiamata dall'esterno – qualora abbia prestato servizio per almeno sei anni, svolgendolo «con particolare successo» – possa essere iscritto, con delibera della Giunta provinciale, nella sezione A) dell'albo degli aspiranti dirigenti, e che tale iscrizione comporta la costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, con inquadramento nella qualifica funzionale corrispondente al titolo di studio richiesto per l'incarico dirigenziale ricoperto.

Per la Corte, la norma impugnata dispone una deroga al principio del pubblico concorso. La circostanza che essa sia stata introdotta da una legge della Provincia autonoma di Bolzano, con competenza legislativa primaria in materia di ordinamento degli uffici e del personale ad essi addetto, non incide sui termini della questione. Tale potestà, infatti, deve essere esercitata in armonia con la Costituzione (artt. 8 e 4 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, contenente «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»).

Il concorso pubblico – quale meccanismo imparziale di selezione tecnica e neutrale dei più capaci sulla base del criterio del merito – costituisce la forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni. Esso è posto a presidio delle esigenze di imparzialità e di efficienza dell'azione amministrativa. Come rilevato in precedenti statuizioni, le eccezioni a tale regola consentite dall'art. 97 Cost., purché disposte con legge, debbono rispondere a «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico», altrimenti la deroga si risolverebbe in un privilegio a favore di categorie più o meno ampie di persone. Perché sia assicurata la generalità della regola del concorso pubblico disposta dall'art. 97 Cost., l'area delle eccezioni va, pertanto, delimitata in modo rigoroso.

Per la Corte, la disposizione impugnata conferisce alla Giunta provinciale il potere - ordinario nel tempo, illimitato nei presupposti e nelle modalità di esercizio - di immettere stabilmente nei ruoli dell'amministrazione i dirigenti che la stessa

Giunta aveva assunto a tempo determinato senza concorso. In essa non c'è traccia delle ragioni giustificatrici che legittimerebbero la deroga.

In particolare, non sono delimitati i presupposti per l'esercizio del potere di assunzione. La costituzione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato non è subordinata all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione, in rapporto a carenze di organico, alla conoscenza delle lingue o ad altre specificità della Provincia. Conseguentemente, l'organo politico potrebbe decidere di assumere senza concorso un numero di dirigenti non definito, scegliendoli tra quelli già utilizzati a tempo determinato.

Non sono, inoltre, previste procedure imparziali e obiettive di verifica dell'attività svolta, per la valutazione di idoneità ad altri incarichi dirigenziali, in grado di garantire la selezione dei migliori. A tale scopo, non è utile il riferimento al «particolare successo» conseguito nello svolgimento del precedente incarico.

Infine, dall'esercizio di tale potere sarebbero pregiudicati proprio i dipendenti di ruolo dell'amministrazione ammessi in base a concorso, che vedrebbero diminuite le possibilità di accedere all'albo dei dirigenti secondo le procedure ordinarie, stanti il numero chiuso della sezione A) dell'albo e i limiti annuali di accesso ad esso.

I principi del pubblico concorso sono cogenti anche per l'assegnazione delle farmacie, secondo quanto rilevato nella **sentenza n. 448**. Tanto risulta dall'esame dell'art. 32 della legge della Regione Siciliana 16 aprile 2003, n. 4, che disciplina, «in deroga a quanto previsto dalle vigenti disposizioni», il conferimento, ad opera dell'amministrazione regionale, del dieci per cento delle sedi farmaceutiche vacanti o di nuova istituzione sull'intero territorio regionale, in base ad «una graduatoria regionale per soli titoli di esercizio professionale riservata ai titolari di farmacia rurale sussidiata delle isole minori con almeno 10 anni di anzianità di servizio».

Premette la Corte che, a norma dell'art. 17 dello statuto della Regione Siciliana, la potestà legislativa regionale in materia di «sanità pubblica» si esercita «entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato». L'ampiezza di tale competenza legislativa coincide con quella delle regioni ordinarie in materia di «tutela della salute» (art. 117, terzo comma, Cost.), cui va ricondotta la disciplina del «servizio farmaceutico». I «principi generali» ai quali deve attenersi la legislazione siciliana equivalgono, pertanto, ai «principi fondamentali» che, nella stessa materia, vincolano le regioni ordinarie.

In base all'art. 4 della legge n. 362 del 1991, il conferimento delle sedi farmaceutiche vacanti o di nuova istituzione, che risultino disponibili per l'esercizio da parte di privati, avviene mediante concorso pubblico per titoli ed esami, al quale sono ammessi i cittadini comunitari iscritti all'albo professionale dei farmacisti, con criteri e modalità uniformi per tutto il territorio nazionale. Il «conferimento» delle sedi farmaceutiche comprende sia l'assegnazione di quelle vacanti o di nuova istituzione, sia il trasferimento di un farmacista da una sede ad un'altra, a sua volta vacante o di nuova istituzione.

La regola, oggi vigente, del concorso pubblico risponde all'esigenza di «garantire in modo stabile ed efficace il servizio farmaceutico» (sentenza n. 352 del

1992) sull'intero territorio nazionale (onde al suo rispetto sono tenute anche «le province autonome»).

È proprio il concorso ad assicurare – stando alla lettera dell'art. 4 della legge n. 362 del 1991 – la parità di trattamento tra i farmacisti ai fini del conferimento delle sedi vacanti o di nuova istituzione. Inoltre, se si considera che, sotto il profilo funzionale, i farmacisti sono concessionari di un pubblico servizio, la regola del concorso costituisce lo strumento più idoneo ad assicurare che gli aspiranti vengano selezionati secondo criteri oggettivi di professionalità ed esperienza, a garanzia dell'efficace ed efficiente erogazione del servizio.

Ne discende la natura di «principio fondamentale» della regola del concorso, aperto alla partecipazione di tutti i soggetti iscritti all'albo dei farmacisti, per il conferimento delle sedi farmaceutiche vacanti o di nuova istituzione. Alla stregua di tale principio dev'essere valutata la legittimità della norma censurata, che pone sullo stesso piano i cittadini italiani e i cittadini degli altri Paesi comunitari, sia ai fini del conferimento delle sedi riservate, nel caso in cui fossero titolari di una delle farmacie rurali cui la legge si riferisce, sia, nel caso contrario, ai fini dell'esclusione dalla possibilità di concorrere per il conferimento di quelle sedi.

La norma regionale censurata, nell'attribuire ai titolari delle farmacie rurali sussidiate delle isole minori il beneficio della riserva del dieci per cento delle sedi vacanti o di nuova istituzione, prevede l'iscrizione dei farmacisti interessati in una «graduatoria riservata per soli titoli di esercizio professionale» (art. 32, comma 1), che «rimane in vigore fino ad un massimo di tre anni» (art. 32, comma 2). Pertanto, i farmacisti inseriti nella graduatoria concorrono fra loro per l'assegnazione del dieci per cento delle sedi comunque disponibili sul territorio regionale (in questo senso si tratta di un «concorso riservato»), anche se per esse siano stati banditi gli ordinari concorsi.

Inoltre, per quanto la graduatoria riservata resti in vigore «per un massimo di tre anni», la previsione di legge configura un meccanismo di deroga permanente alla regola del concorso per l'assegnazione delle farmacie nel territorio della Sicilia.

La previsione della «graduatoria riservata per soli titoli» indubbiamente contrasta con il principio fondamentale, valevole anche per la Regione Siciliana, dell'assegnazione delle sedi farmaceutiche mediante concorso, sottraendo al concorso un certo numero di sedi farmaceutiche vacanti o di nuova istituzione, a beneficio di soggetti cui viene consentito, in sostanza, di scegliere una sede farmaceutica fra quelle disponibili, senza partecipare, in condizioni di parità con gli altri farmacisti, ad una selezione concorsuale e, anzi, con preferenza rispetto ai farmacisti che partecipano agli ordinari concorsi.

Infine, la legislazione statale già prevede misure di compensazione della condizione di titolare di una farmacia rurale, in particolare con l'assegnazione di maggiori punteggi nei concorsi per il conferimento delle sedi farmaceutiche (art. 9 della legge 8 marzo 1968, n. 221).

12. Politica estera e rapporti internazionali dello Stato

Con riferimento alle competenze in materia di politica estera, di rilievo sono le affermazioni della Corte, rese con la sentenza n. **211**, in ordine al parametro evocato dal Presidente del Consiglio dei Ministri in occasione della declaratoria di incostituzionalità degli articoli 3, 4, 5 e 7 della legge della Provincia autonoma di Trento 15 marzo 2005, n. 4 (Azioni ed interventi di solidarietà internazionale della Provincia autonoma di Trento).

La Corte sottolinea che l'art. 117, comma secondo, lettera a), nel delineare la competenza legislativa spettante in via esclusiva allo Stato, evidenzia una dicotomia concettuale tra meri "*rapporti internazionali*", da un lato, e "*politica estera*", dall'altro, che non si ritrova nel terzo comma dello stesso art. 117, che individua la competenza regionale concorrente in materia internazionale. La politica estera, pertanto, viene ad essere una componente peculiare e tipica dell'attività dello Stato, che ha un significato al contempo diverso e specifico rispetto al termine "*rapporti internazionali*".

Tale sentenza, dunque, risulta interessante perché in essa la Corte ha dato definisce i contenuti delle distinte materie "*rapporti internazionali*" e "*politica estera*".

Mentre i "*rapporti internazionali*" - spiega infatti la Corte - sono astrattamente riferibili a singole relazioni, dotate di elementi di estraneità rispetto al nostro ordinamento, la "*politica estera*" concerne l'attività internazionale dello Stato unitariamente considerata in rapporto alle sue finalità.

Le attività di cooperazione internazionale disciplinate negli articoli impugnati della legge della Provincia autonoma di Trento, sono destinate ad incidere nella politica estera nazionale, che è

prerogativa esclusiva dello Stato, come espressamente sancito dall'art. 1 della legge 26 febbraio 1987, n. 49 (Nuova disciplina della cooperazione dell'Italia con i Paesi in via di sviluppo), laddove si dispone che la "*cooperazione allo sviluppo è parte integrante della politica estera dell'Italia e persegue obiettivi di solidarietà tra i popoli e di piena realizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo, ispirandosi ai principi sanciti dalle Nazioni Unite e dalle convenzioni CEE-ACP*".

La legge impugnata prevede un potere di determinazione degli obiettivi di cooperazione solidale e di interventi di emergenza nonché dei destinatari dei benefici sulla base dei criteri, per l'individuazione dei progetti da adottare, fissati dalla stessa Provincia.

Implicando l'impiego diretto di risorse, umane e finanziarie, in progetti destinati a offrire vantaggi socio-economici alle popolazioni e agli Stati beneficiari, ed entrando in tal modo pienamente nella materia della cooperazione internazionale, la legge provinciale finisce con l'autorizzare e disciplinare una serie di attività tipiche della politica estera, riservata in modo esclusivo allo Stato.

13. Sistema tributario e contabile dello Stato

Con la sentenza n. **75**, la Corte dichiara l'incostituzionalità dell'art. 27 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 4 marzo 2005, n. 4, nella parte in cui stabilisce che "*i Consorzi di sviluppo industriale e l'EZIT possono essere esentati dai*

Comuni dal pagamento dell'ICI relativa alle aree e agli immobili destinati a fini di pubblico interesse di loro pertinenza, ivi comprese le aree acquisite dall'ente gestore al fine della loro successiva cessione alle imprese interessate'.

La norma regionale censurata interviene su materia non attribuita alla potestà legislativa della Regione Friuli-Venezia Giulia da alcuna disposizione dello Statuto speciale.

Ai sensi dell'art. 5 dello statuto speciale la potestà legislativa della Regione nella materia deve esercitarsi *"in armonia con i principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato"* e deve limitarsi all'*"istituzione di tributi regionali prevista nell'articolo 51"*.

Quest'ultimo articolo, a sua volta, stabilisce che l'istituzione dei tributi regionali deve essere

effettuata con legge regionale, *"in armonia col sistema tributario dello Stato, delle Province e dei Comuni"*.

Dal combinato disposto di tali norme risulta, dunque, a giudizio della Corte, che la potestà impositiva della Regione può concernere solo i tributi regionali, e cioè quei tributi che la Regione medesima ha facoltà di istituire ai sensi di detto art. 51. L'imposta comunale sugli immobili non è istituita dalla Regione e, quindi, non è un tributo regionale ai sensi dello statuto. È, invece, un tributo erariale, istituito dalla legge dello Stato e da questa disciplinato, salvo quanto espressamente rimesso all'autonomia dei Comuni. Ne consegue che la disposizione impugnata, nell'introdurre casi di esenzione dall'ICI, interviene su materia non attribuita dallo statuto alla competenza del legislatore regionale e si pone, perciò, in contrasto con l'evocato art. 5 dello statuto medesimo.

Tale conclusione non è smentita dal richiamo della norma impugnata al menzionato art. 9, comma 1, del d.lgs. n. 9 del 1997, secondo cui *"spetta alla regione disciplinare la finanza locale"*.

Tale articolo, essendo norma di mera attuazione statutaria in tema di ordinamento degli enti locali, può riguardare, infatti, solo quella parte della finanza locale presa in considerazione dallo statuto e non quei tributi comunali che, come l'ICI, sono invece previsti e istituiti esclusivamente dalla legge statale e, nei limiti da questa indicati, disciplinati dai regolamenti comunali. Inoltre, la Regione Friuli-Venezia Giulia non ha potestà legislativa in materia di ICI, non solo ai sensi delle norme statutarie, ma neanche ai sensi del combinato disposto degli articoli 117, terzo comma, Cost. e 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Essendo infatti l'ICI tributo statale, la sua disciplina rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tributi erariali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Tale riserva di competenza impedisce che le norme denunciate rientrino nella invocata potestà legislativa concorrente e non consente, nella specie, di effettuare la comparazione richiesta dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 tra le forme di autonomia garantite dalla Costituzione (assunte dalla Regione come più favorevoli) e quelle statutarie.

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

Il titolo competenziale di cui alla lettera *m*) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione viene in rilievo nella **sentenza n. 399**, in cui la Corte nega che le competenze della Regione Friuli-Venezia Giulia risultino violate dagli artt. 3, 4, 5, 8 e 12 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195 (Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale).

La disciplina delle informazioni in tema di ambiente non appartiene alla materia «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., ma si inserisce nel vasto ambito della tutela del diritto di accesso del pubblico ai documenti amministrativi.

Ciò non vale tuttavia ad escludere la competenza legislativa dello Stato in materia, dal momento che l'accesso ai documenti amministrativi attiene, di per sé, ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. In questo senso si esprime l'art. 22, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), modificata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15 (Modifiche ed integrazioni alla legge 7 agosto 1990, n. 241, concernenti norme generali sull'azione amministrativa), che fa salva *«la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela»*.

Dalla norma costituzionale e dalla legge statale citate emerge un sistema composito di tutela

del diritto all'accesso, che si articola nella necessaria disciplina statale dei livelli essenziali e nella eventuale disciplina regionale o locale di livelli ulteriori.

Su questi presupposti, la Corte esclude che non spettasse allo Stato dare attuazione alla direttiva comunitaria 2003/4/CE in materia di informazione ambientale, proprio perché sullo Stato incombe il dovere di fissare i livelli essenziali di tutela, validi per l'intero territorio nazionale, anche in questo settore.

La **sentenza n. 398** applica i medesimi principi in sede di scrutinio degli artt. 13-15 della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia, che attua la sopra citata direttiva sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale.

La Corte osserva che l'oggetto delle norme impugnate non è la tutela dell'ambiente, ma la

tutela del diritto dei cittadini ad accedere alle informazioni ambientali, attinente ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

La Corte precisa, peraltro, che *«resta ferma la potestà delle regioni e degli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela»*.

Gli articoli della legge regionale impugnata si attengono ai limiti tracciati dalla legislazione statale in materia di diritto di accesso del pubblico alle informazioni, prevedendo specifiche norme sull'informazione ambientale, che non sono rivolte, pertanto, alla tutela dell'ambiente, ma ad una migliore conoscenza, da

parte dei cittadini, dei problemi ambientali concreti. Ciò è confermato dall'art. 14, comma 2, della legge regionale impugnata, il quale prevede che *"il diritto di accesso all'informazione ambientale è esercitato nei confronti dell'amministrazione regionale e degli enti regionali secondo le modalità stabilite dagli articoli 58 e seguenti della legge regionale n. 7 del 2000"*. Il primo comma del medesimo articolo, che si riferisce al *"diritto di accesso all'informazione ambientale in possesso delle amministrazioni pubbliche"*, deve essere interpretato alla luce del citato comma 2, escludendosi pertanto che la Regione possa legiferare in merito all'accesso ad atti, documenti o notizie in possesso di amministrazioni statali.

La breve **sentenza n. 134** suscita particolare interesse per la densità di principi, orientamenti e tecniche di giudizio, sviluppatasi negli ultimi anni di attività della Corte, in particolare dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, in essa contenuti.

In via preliminare, la Corte afferma la necessità di una disciplina uniforme sul territorio nazionale in materia di tutela della salute, non essendo il bene salute suscettibile di alcuna differenziazione sostanziale territorialmente condizionata.

La normativa sui Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) (oggetto del giudizio) predisposta dallo Stato inerente, appunto, la tutela della salute, non può che trovare eguale attuazione su tutto il territorio nazionale, comprensivo, evidentemente, anche di quello delle Regioni a Statuto Speciale e delle Province Autonome, le cui esigenze di maggiore autonomia in questa materia non rilevano. La loro autonomia, come quella delle Regioni a Statuto ordinario, trova, e deve trovare, adeguata tutela, nella partecipazione agli atti di intesa in questa materia stipulati in sede di Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni, afferma solennemente la Corte nella sentenza in esame.

La materia oggetto del giudizio, dove si discute, in via principale, della legittimità costituzionale dell'art. 1 comma 196 della legge 30 dicembre 2004, n°311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato-legge finanziaria per il 2005), è la tutela della salute, rispetto alla quale, per esplicito dettato dell'art. 117 comma terzo Cost., e per costante interpretazione della Corte Costituzionale, lo Stato è legittimato esclusivamente alla definizione dei principi fondamentali della materia.

La norma impugnata, tuttavia, è tale da incidere anche sulla materia di competenza legislativa concorrente della Regione Friuli-Venezia Giulia e della Regione Trentino Alto Adige, per esplicito dettato dei rispettivi Statuti Regionali (risp. art. 5 n°16 e art. 8 n°1) in materia di "igiene e sanità".

In quest'ambito le Regioni sono, infatti, certamente soggette ai limiti espressi od impliciti, contenuti nel nuovo Titolo V della Costituzione (sent. 383/2005), ed in particolare alla competenza legislativa dello Stato alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117 comma 2 lett. m).

La competenza in questione è stata descritta dalla Corte Costituzionale come tale da essere idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto

essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sent. 282/2002). Di qui la c.d. trasversalità della competenza, derivante dal fatto che i diritti, cui si riferiscono le prestazioni, non costituiscono una materia separata, ma si presentano piuttosto come figure giuridiche distribuite in svariati ambiti dell'esperienza umana.

Ne consegue la necessità che la competenza in tema di "livelli essenziali" segua i diritti di riferimento in qualunque "materia" regionale essi emergano, sia essa di competenza concorrente o residuale.

Successivamente con la sentenza n. 88/2003 la Consulta ha avuto modo di affermare come questa limitazione all'autonomia legislativa delle Regioni esiga che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre precisare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie.

Infine, la Corte ha aggiunto che tale titolo di legittimazione legislativa non può essere invocato se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione, risultando, viceversa, del tutto improprio ed inconferente il riferimento all'art. 117 comma secondo lett. m) Cost. onde individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali (sen 285/2005).

In relazione alla determinazione dei Livelli Essenziali di Assistenza le garanzie procedurali richieste dalla Corte nella sentenza 88/2003, per la determinazione dei Lep (Livelli essenziali delle prestazioni) risultano già soddisfatte.

Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, infatti, l'art. 6 del D.L. 18 settembre 2001 n°437, convertito in legge 405 del 2001, interviene sull'art. 1 del D.lgs 502 del 1992, come modificato dal D.lgs 229 del 1999, concernente l'erogazione dei livelli essenziali ed uniformi di assistenza, prevedendo un apposito procedimento per la determinazione degli stessi.

I Livelli Essenziali di Assistenza devono, quindi, essere determinati attraverso un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa intesa con le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, da conseguirsi in sede di Conferenza Permanente. Sulla base di questo procedimento viene successivamente adottato il d.P.C.m. 29 novembre 2001, che definisce i nuovi Livelli Essenziali di Assistenza.

Nella legge impugnata dalle ricorrenti nel giudizio in esame, questa procedura è confermata per la determinazione dei LEA ma non anche per la "determinazione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici, di processo e possibilmente di esito, e quantitativi relativi ai livelli essenziali di assistenza (c.d. LEA)". Di questo le ricorrenti si dolgono in punto di violazione del principio costituzionale di leale collaborazione.

E' stato osservato¹⁵ che con la sentenza 134, accogliendo il ricorso, la Corte, implicitamente, afferma un principio forte e si fa tutrice non solo del rispetto del principio di leale collaborazione da parte dello Stato, ma dell'Autonomia delle

15 Chiara Di Somma, *Livelli essenziali di assistenza e leale collaborazione attraverso l'intesa*, in www.giurcost.org

Regioni e, quindi, in ultima istanza, dell'impostazione federalista che la Costituzione riformata intende dare alla nostra Repubblica.

L'incisività della competenza legislativa statale, circa la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, e la conseguente competenza regolamentare, ex art. 117 comma sesto, in ambito regionale rende indispensabile il ricorso ad uno strumento di cooperazione che diventa il mezzo necessario per compensare gli effetti della "concorrenza di competenze" di cui sopra, nella misura in cui conferisce nuovamente poteri decisionali al legislatore titolare della minor parte di competenza. L'intesa è, quindi, irrinunciabile nella determinazione dei LEA, quando questi devono essere determinati con procedure non legislative. Rimane del tutto irrilevante per la Corte Costituzionale la sostanziale differenza, eventualmente esistente, tra "livelli" e "standard", rilevando esclusivamente il dato procedurale in base al quale i LEA possono essere definiti in via amministrativa, ossia, purché sussista una legge che indichi adeguate procedure e precisi atti formali e purché la partecipazione delle Regioni sia adeguatamente garantita. Attuando questo procedimento, tra l'altro, si fugge ogni dubbio circa una possibile violazione del principio di legalità in senso sostanziale, pure avanzato dalle ricorrenti; la Corte, infatti, ritiene le predeterminazioni legislative di criteri e di limiti al potere secondario sufficienti ad escludere tale vizio, tenendo anche in conto dell'alto tecnicismo della materia.

È molto interessante notare come la Corte Costituzionale non si limiti ad affermare la necessità di uno strumento collaborativo tra Stato e Regioni, per la definizione dei LEA, ma arrivi a limitare la discrezionalità del legislatore statale sul punto, imponendogli uno strumento c.d. "forte".

L'intesa, infatti, rappresenta la forma più stringente ed incisiva di cooperazione, che dà modo alla Regione di porsi in rapporto paritario con lo Stato, in corrispondenza con il nuovo quadro di rapporti tra Stato e Regioni tracciato dal novellato art. 114 Cost.. Essa impone, infatti, che le decisioni siano frutto di un accordo paritario tra i due enti, comportando, tuttavia, il rischio di una paralisi totale del procedimento decisionale, particolarmente deprecabile in caso di esercizio necessario di funzioni pubbliche.

L'intensità di questo strumento di cooperazione tra Stato e Regioni ha fatto sì che la Corte Costituzionale lo considerasse la condicio sine qua non per l'applicazione del principio di sussidiarietà alla funzione legislativa (sen. 303/2003, 6/2004 e 383/2005), frutto di una lettura altamente elastica della Carta Fondamentale. È opportuno precisare che il rischio che il mancato raggiungimento dell'intesa possa impedire l'adozione di un provvedimento necessario ha persuaso la Corte a sconfessare la tesi rigorista delle succitate sentenze ad impegnarsi, viceversa, a ricercare dei, c.d., meccanismi antistallo (sen. 378/2006). Affinché l'intesa non giunga ad essere l'occasione per l'esercizio di un potere di veto da parte dello Stato o delle Regioni -atteggiamento, per altro di per sé contrario allo spirito collaborativo imposto dalla Costituzione-, nelle ipotesi caratterizzate da un intreccio con materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato e da una particolare pressante esigenza di provvedere, i primi criteri "antistallo" indicati della Corte Costituzionale sono il divieto di stravolgimento del riparto dei compiti

legislativi, ed il divieto di declassare l'attività di codeterminazione in una mera attività consultiva (sen. 378/2006).

In queste complesse circostanze, inoltre, il completo ed effettivo rispetto del principio di leale collaborazione non può che risultare condizionato dalla natura dell'atto da adottare e, quindi, dal relativo procedimento. Un atto complesso, ad esempio, può consentire un'adeguata e ragionevole partecipazione di entrambi gli organi, nel totale rispetto della leale cooperazione, cosa che, ovviamente, l'adozione di un provvedimento normativo non consente.

In dottrina c'è stato chi si è chiesto se l'intesa, quale strumento decisionale a carattere consensuale, rappresenti, o possa arrivare nel prossimo futuro a rappresentare, anche l'elemento essenziale, nonché di validità, per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti anche altri, o meglio tutti i, diritti civili e sociali, (ex. Art 117 comma secondo lettera m) in via amministrativa, fermo restando il rispetto della riserva di legge relativa contenuta nella disposizione in questione¹⁶.

“La domanda – si legge nella nota a sentenza - è tanto più legittima quando si prende atto della autentica invasione da parte del legislatore nazionale di ambiti di pertinenza regionale, a prescindere dal riparto di competenze, sia esso quello, rigido, delineato dalla Costituzione o quello, più flessibile, frutto dell'interpretazione dalla Corte Costituzionale, che potrebbe depauperare fortemente l'autonomia normativa delle Regioni. Nelle circostanze nelle quali l'intreccio di competenze tra diversi organi decisionali si fa inestricabile, e tutte le volte in cui esigenze di autonomia ed esigenze di unitarietà si cumulano rispetto ad uno stesso interesse, il ricorso ad uno strumento di leale cooperazione, meglio se forte come l'intesa, appare, in conclusione, essere la maniera idonea per tutelare lo spirito federalista della riforma della Costituzione, nonché la migliore realizzazione della disposizione programmatica di cui all'art. 5 Cost. Esso, infatti, imponendo di rispettare allo stesso tempo l'unicità ed indivisibilità della Repubblica e le istanze di autonomia e decentramento, proprio attraverso l'individuazione di appropriati principi e metodi di legislazione, si fa manifesto dell'attualissimo dibattito sul binomio uniformità e differenziazione”.

15. Tutela dell'ambiente

Anche nella giurisprudenza del 2006 la Corte ha più volte sottolineato la peculiarità della materia ambiente, ponendo in rilievo la sua intrinseca “trasversalità”, con la conseguenza che, in ordine alla stessa, «*si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale*» (sentenza n. 407 del 2002), e che «*la competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attengono alle proprie competenze*» (sentenza n. 259 del 2004).

Con la **sentenza n. 398** la Corte non ravvisa una violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di “tutela dell'ambiente” nel Capo I

¹⁶ Chiara Di Somma, *op. cit.*

della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 6 maggio 2005, n. 11, dove si stabilisce che *“le disposizioni contenute nel presente capo danno attuazione nel territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia alla direttiva 2001/42/CE (in tema di valutazione di impatto ambientale strategica VAS), con riferimento alle materie di competenza regionale e nel rispetto dei principi generali desumibili dalla medesima, nonché dei principi e criteri direttivi generali contenuti nella normativa statale”*.

Al riguardo, la Corte ritiene che la valutazione ambientale strategica, disciplinata dalla direttiva 2001/42/CE, pur attenendo alla materia “tutela dell’ambiente”, non escluda ogni competenza del legislatore regionale.

La “trasversalità” della materia «tutela dell’ambiente» emerge, con particolare evidenza, con riguardo alla valutazione ambientale strategica, che abbraccia anche settori di sicura competenza regionale.

Posto ciò, dall’esame del Capo I della legge impugnata non vengono in rilievo norme destinate ad incidere in campi di disciplina riservati allo Stato. A questa conclusione contribuiscono anche due clausole in base alle quali la legislazione regionale si adegua ai principi e criteri generali della legislazione statale anche successiva, mentre, nell’ipotesi di norme regionali in contrasto, le stesse vengono automaticamente sostituite, nell’applicazione concreta, dalle norme statali, sino a quando la Regione non provveda ad emanare leggi di adeguamento.

In definitiva, la Regione, tramite il Capo I della legge impugnata, da una parte, circoscrive l’attuazione da essa data alla direttiva 2001/42/CE alle sole materie di propria competenza, e, dall’altra, si impegna a rispettare i principi e criteri generali della legislazione statale e ad adeguare progressivamente a questi ultimi la propria normativa.

16. Professioni

La **sentenza n. 423** stabilisce che i principi affermati per le regioni a statuto ordinario valgono anche per la Provincia autonoma di Bolzano. Infatti, lo statuto speciale, non contemplando una competenza legislativa della Provincia nella materia delle professioni, materia che invece l’art. 117, terzo comma, Cost. inserisce tra quelle oggetto di competenza legislativa concorrente, questa si deve intendere estesa alla Provincia autonoma di Bolzano ai sensi dell’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

È, pertanto, incostituzionale l’art. 5, comma 2 della legge della Provincia di Bolzano 3 ottobre 2005, n. 8, dove si dispone che è autorizzato allo svolgimento della professione di odontotecnico anche chi consegua il titolo di “maestro odontotecnico” superando l’apposito esame provinciale individua le prove e le materie sulle quali deve essere svolto quell’esame nonché i relativi requisiti di ammissione; inoltre si rinvia ad un’apposita delibera della Giunta provinciale per la normativa di dettaglio sull’esame e sulla composizione della commissione esaminatrice.

La Corte rileva che i contenuti di tale attività sono definiti dal regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie) e dal

regio decreto 31 maggio 1928, n. 1334 (Regolamento per l'esecuzione della legge 23 giugno 1927, n. 1264, sulla disciplina delle arti ausiliarie delle professioni sanitarie). Questi testi normativi qualificano l'odontotecnico come esercente una "arte ausiliaria delle professioni sanitarie" e la Corte ha già riconosciuto che le arti ausiliarie delle professioni sanitarie rientrano nella materia delle "professioni" di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenze n. 319 del 2005 e n. 353 del 2003).

Inoltre l'esercizio dell'attività dell'odontotecnico presuppone, non già la semplice iscrizione in un albo, bensì il superamento di un esame di abilitazione al termine di un corso di studi e, a sensi

dell'art. 99 del r. d. n. 1265 del 1934, l'attività medesima è oggetto di vigilanza da parte della pubblica amministrazione. Sono, questi, caratteri tipici delle professioni.

Infine, la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea del 7 settembre 2005, n. 2005/36 – che stabilisce le regole in base alle quali ciascuno Stato membro riconosce, per l'accesso ad una professione ed al suo esercizio, le qualifiche professionali acquisite in altri Stati membri – nell'Allegato II include quella dell'odontotecnico tra le attività per il cui esercizio in Italia è richiesta una «formazione con struttura particolare», riconducendo quindi l'odontotecnico medesimo tra le qualifiche professionali di cui all'art. 11, lettera c), punto ii).

Si deve dunque concludere nel senso della riconduzione dell'odontotecnico nell'ambito delle professioni invece che in quello dell'artigianato.

Altresì fondata, come dichiara la **sentenza n. 449**, è la questione relativa all'art. 19 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 18 novembre 2005, n. 10, che istituisce il profilo professionale sanitario del massaggiatore/massofisioterapista, rimettendo ad una deliberazione della Giunta provinciale la disciplina dei contenuti e della durata della formazione di tale figura e stabilendo le equipollenze ai fini dell'esercizio di tale professione nelle strutture sanitarie e limitatamente all'ambito del territorio provinciale.

A giudizio della Corte che la norma denunciata disciplina una specifica figura professionale sanitaria, regolandone le modalità di accesso attraverso l'istituzione e l'organizzazione di appositi corsi o l'equipollenza di diplomi o attestati rilasciati per figure professionali analoghe e così incidendo sul relativo ordinamento didattico.

L'impianto generale, il contenuto e lo scopo della disposizione inducono a ritenere che il suo oggetto debba essere ricondotto, non alla materia dell'"addestramento e formazione professionale" - devoluta alla competenza legislativa primaria della Provincia autonoma ai sensi dell'art. 8, primo comma, numero 29), dello statuto speciale - ma a quella delle "professioni", ed in particolare delle professioni sanitarie.

17. Lavori pubblici

Con la **sentenza n. 440** la Corte ha modo di pronunciarsi in merito ad una materia - quella dell'affidamento dei lavori pubblici - di grande attualità e interesse per le Regioni

La sentenza n. 440 reca una perentoria dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 2, lettera c), della legge della Regione Valle d'Aosta n. 12 del 1996, come modificato dall'art. 25 della legge regionale n. 19 del 2005, nella parte in cui introduce il criterio della «migliore idoneità di localizzazione», fra i criteri di selezione di due terzi dei candidati ammessi alla procedura ristretta per l'affidamento di lavori pubblici di importo pari o inferiore a 1.200.000 euro. In proposito, la Corte riafferma che «discriminare le imprese sulla base di un elemento di localizzazione territoriale» contrasta con il principio di eguaglianza, nonché con il principio in base al quale la regione «non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni» e «non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro» (sentenza n. 207 del 2001). Da tale principio, «che vincola anche le Regioni a statuto speciale», e che più volte è stato ritenuto applicabile all'esercizio di attività professionali ed economiche (sentenze n. 6 del 1956, n. 13 del 1961, n. 168 del 1987, n. 372 del 1989, n. 362 del 1998), discende anche «il divieto per i legislatori regionali di frapporre barriere di carattere protezionistico alla prestazione, nel proprio ambito territoriale, di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale (nonché, in base ai principi comunitari sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi paese dell'Unione europea)» (sentenza n. 207 del 2001).

Nella specie, la norma stabilisce proprio una «condizione rivolta a frapporre barriere all'ingresso nel territorio regionale, in qualità di soggetti appaltatori, di imprese provenienti da altre aree e prive di legami stabili con il territorio medesimo». Questa condizione non è infatti fondata su alcuna ragione tecnica, né può ritenersi ragionevolmente giustificabile in nome dell'efficienza e del buon andamento dell'amministrazione, in quanto è «ben possibile che anche imprese aventi sede e organizzazione stabile fuori del territorio regionale possiedano i requisiti tecnico-organizzativi necessari – e richiesti dalla normativa e dai bandi di gara – per assicurare un'efficiente esecuzione degli appalti».

18. L'operare congiunto di una pluralità di titoli competenziali

La compresenza di molteplici titoli competenziali che insistono su un determinato settore normativo è riscontrabile in molteplici occasioni, anche nella giurisprudenza costituzionale del 2006.

Generalmente, la pluralità di competenze viene ordinata in ragione del criterio della «prevalenza»; ciò non è, però, sempre possibile, come dimostra la **sentenza n. 450** con cui la Corte è stata chiamata a verificare la legittimità costituzionale della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 4 novembre 2005, n. 25, recante «Disciplina per l'installazione, la localizzazione e l'esercizio di stazioni radioelettriche e di strutture di radiotelecomunicazioni. Modificazioni alla legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta)».

Prima di passare ad esaminare le censure nei confronti delle singole disposizioni, la Corte ha chiarito che non è possibile individuare un unico ambito

materiale in cui tali disposizioni rinverrebbero la loro legittimazione. Infatti, il settore relativo alla installazione, localizzazione ed esercizio di impianti di comunicazione elettronica investe contestualmente una pluralità di materie, disciplinate, per quanto attiene alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano, sia negli statuti speciali, sia, in assenza di norme statutarie al riguardo, nelle disposizioni costituzionali contenute nel nuovo Titolo V ed operanti, a favore dei predetti enti, attraverso il meccanismo di adeguamento automatico di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

In particolare, avendo riguardo allo statuto speciale per la Valle d'Aosta, viene, innanzitutto, in rilievo la materia dell'urbanistica attribuita alla potestà legislativa primaria regionale (art. 2, lettera g), per tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività.

La Regione può, inoltre, rinvenire – mediante la clausola di equiparazione di cui al richiamato art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 – il fondamento costituzionale della propria potestà legislativa anche nelle norme contenute nel nuovo Titolo V. A tal fine, rilevano essenzialmente le materie di competenza ripartita relative, da un lato, alla «tutela della salute», per i profili inerenti alla protezione dall'inquinamento elettromagnetico, e, dall'altro, all'«ordinamento della comunicazione», per quanto riguarda gli aspetti connessi alla realizzazione degli impianti di comunicazione elettronica (sentenze n. 336 del 2005 e n. 307 del 2003).

A ciò va aggiunto che la disciplina relativa agli impianti concernenti infrastrutture necessarie alle comunicazioni elettroniche ha punti di collegamento anche con la potestà legislativa esclusiva dello Stato, di tipo trasversale, in relazione alle materie della «tutela dell'ambiente» e della «tutela della concorrenza».

La prima censura investe l'art. 5 della predetta legge regionale n. 25 del 2005, nella parte in cui prevede che «i progetti di rete e le varianti ai progetti di rete già approvati» devono essere presentati, dagli operatori, ai soggetti indicati dal secondo comma del precedente art. 4, corredati dello schema funzionale e della documentazione idonea ad attestare, per ogni stazione radioelettrica, «i dati anagrafici, tecnici, topografici e fotografici».

La questione non risulta fondata, in quanto il ricorrente – assumendo che la norma impugnata prevede un «controllo tecnico della progettazione» idoneo a compromettere il principio della unitarietà e funzionalità delle reti – muove da un erroneo presupposto interpretativo.

Al riguardo, occorre premettere che, sulla base di principi desumibili dalla legislazione statale, la definizione delle tecnologie concernenti gli impianti che, unitariamente, costituiscono la rete delle infrastrutture di comunicazione elettronica, è riservata allo Stato, in forza di quanto disposto dalla legge n. 36 del 2001 e dal d.lgs. n. 259 del 2003.

Ciò vale ad escludere che sia configurabile una competenza regionale per quanto attiene alla

approvazione dei progetti di rete o delle relative varianti che si discostino dagli standards tecnici

fissati in sede nazionale. Diverso discorso si impone per quelle normative regionali che, ferma la suddetta competenza dello Stato, prevedano scambi o acquisizioni di informazioni, anche d'ordine tecnico, tra i soggetti (o dai soggetti) variamente interessati alla realizzazione della rete infrastrutturale.

Dalla lettura coordinata degli artt. 4, 5 e 16 della legge regionale impugnata, risulta che la documentazione tecnica, che deve essere allegata al progetto di rete, non è funzionale, come sostenuto dal ricorrente, ad un controllo di natura tecnica sul contenuto della progettazione, bensì ad uno scopo puramente conoscitivo; la suddetta documentazione è, infatti, destinata a confluire nel «catasto regionale delle stazioni radioelettriche» previsto dal citato art. 16. Più precisamente, tale ultima norma stabilisce che il catasto è istituito presso l'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA) e contiene la mappa delle stazioni radioelettriche presenti sul territorio regionale ed il relativo archivio informatizzato dei dati tecnici ed anagrafici delle stesse e di quelli topografici riferiti ad apposite cartografie.

È, dunque, riscontrabile, sotto il profilo oggettivo, una sostanziale coincidenza tra i dati che devono confluire nel suddetto catasto regionale ai sensi del citato art. 16 e i dati che devono essere contenuti nella documentazione allegata dagli operatori di settore ai progetti di rete e alle loro varianti.

Infine, i dati confluiti nel catasto regionale devono essere coordinati, per i profili di possibile intersezione, con quanto prescritto, a livello nazionale, dal d.lgs. n. 259 del 2003 ai fini della formazione di una «banca dati centralizzata per la costituzione di un catasto nazionale di raccolta dei dati stessi».

Esula, dunque, dal contenuto della norma impugnata la previsione di un controllo tecnico sulle modalità di realizzazione della rete e degli impianti, che sia affidato agli enti locali, i quali, in

ipotesi, potrebbero imporre standards tecnici difformi da (o comunque non coerenti con) quelli adottati per l'intera rete nazionale in vista di esigenze di omogeneità ed unitarietà di questa.

Risulta invece incostituzionale l'art. 6, comma 4, della stessa legge regionale n. 25 del 2005, nella parte in cui prevede che la Giunta regionale stabilisce con propria deliberazione la misura dei diritti di istruttoria o di ogni altro onere posto a carico degli operatori interessati ad ottenere l'approvazione dei progetti e delle varianti in relazione all'attività di consulenza tecnica svolta

dall'ARPA.

Ad avviso dello Stato, tale disposizione si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale di cui all'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003, il quale vieta a tutte le pubbliche amministrazioni di imporre «oneri o canoni» che non siano stabiliti dalla legge statale.

Analogamente da censurare è ritenuto l'art. 15 della legge n. 25 del 2005, che attribuisce alla

Giunta regionale il potere di stabilire gli oneri economici in relazione all'attività di consulenza tecnica svolta dall'ARPA nell'ambito dei procedimenti autorizzatori previsti dal Capo III della medesima legge.

In via preliminare, la Corte precisa che le norme in esame non ricevono alcuna legittimazione da parte dello statuto speciale. L'ambito materiale prevalente cui le stesse afferiscono riguarda, infatti, in relazione all'oggetto regolamentato inerente all'attività svolta dall'ARPA, la "tutela della salute", e in relazione, invece, alla finalità perseguita, la "tutela della concorrenza".

Chiarito ciò, la Corte rileva di avere già affermato (sentenza n. 336 del 2005) che l'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003, richiamato dal ricorrente quale norma interposta, costituisce «espressione

di un principio fondamentale, in quanto persegue la finalità di garantire a tutti gli operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio, attraverso la previsione del divieto di porre, a carico degli stessi, oneri o canoni. In mancanza di un tale principio, infatti, ciascuna Regione potrebbe liberamente prevedere obblighi "pecuniari" a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio, con il rischio, appunto, di una ingiustificata discriminazione rispetto ad operatori di altre Regioni, per i quali, in ipotesi, tali obblighi potrebbero non essere imposti. È evidente che la finalità della norma è anche quella di "tutela della concorrenza", sub specie di garanzia di parità di trattamento e di misure volte a non ostacolare l'ingresso di nuovi soggetti nel settore».

Nel caso in esame, la previsione di un potere della Giunta regionale di determinare la misura di oneri economici posti a carico degli operatori, in relazione all'attività di consulenza tecnica svolta dall'ARPA - che è un ente strumentale della Regione stessa, è suscettibile di determinare un

trattamento discriminatorio e non uniforme tra gli operatori del settore, con conseguente violazione del principio fissato dal legislatore statale.

Da ultimo, il ricorrente censura l'art. 14, comma 1, della legge regionale in esame, nella parte in cui assoggetta al regime della denuncia di inizio di attività (DIA) una serie di interventi edilizi sulle strutture («ricettori passivi, tralicci, pali, recinzioni, locali di ricovero, cavidotti, cabine elettriche») indicate dall'art. 2, comma 1, lettera h), della stessa legge.

La censura non risulta fondata. Ai fini della individuazione della portata della norma impugnata, la Corte osserva, innanzitutto, che i predetti interventi devono essere realizzati su postazioni e strutture, la cui installazione è stata già oggetto di autorizzazione (art. 11 della legge n. 25 del 2005), ovvero di presentazione di una denuncia di inizio attività (art. 13 della stessa legge), vale a dire su opere già realizzate ed in esercizio.

Infine, si rileva che, nel caso di specie, gli interventi contemplati dalla norma impugnata concernono aspetti di natura essenzialmente edilizia, per i quali può ritenersi sufficiente la mera denuncia di inizio attività in luogo dell'esplicito provvedimento autorizzatorio.

In definitiva, la disposizione censurata si limita a contemplare uno strumento di semplificazione procedimentale per interventi edilizi di minore impatto, su strutture già esistenti ed autorizzate.

Deve, pertanto, ritenersi che l'impugnato art. 14, comma 1, della legge regionale n. 25 del 2005 trovi legittimazione nella potestà legislativa primaria che lo statuto della Valle d'Aosta attribuisce alla Regione in materia "urbanistica" (per l'inerenza della denuncia di inizio attività alla suddetta materia, si vedano le sentenze n. 336 del 2005 e n. 303 del 2003). Potestà legislativa che incontra il limite (nella specie, però, non rinvenibile) delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (art. 2 dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta) e non anche il limite della normativa di competenza statale, soltanto espressiva, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, di principi fondamentali della materia "governo del territorio", atteso che non possono trovare qui applicazione le disposizioni del novellato Titolo V, in connessione con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Un altro esempio di decisione che ha ad oggetto ambiti materia li nei quali deve constatarsi la sussistenza di una pluralità di materie è la **sentenza n. 106**, nella quale la Corte esamina l'impugnativa della Provincia autonoma di Trento avverso gli articoli 9, 10 e 11 del decreto legislativo 19 novembre 2004, n. 297, recante "Disposizioni sanzionatorie in applicazione del regolamento (CEE) n. 2081/92, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari".

Riguardo alle censure mosse dalla Provincia autonoma ricorrente nei confronti dell'art. 11 del d.lgs. n. 297 del 2004, che riserva al Ministero delle politiche agricole e forestali la competenza ad adottare le sanzioni amministrative accertate ai sensi degli artt. 8, 9 e 10 del medesimo decreto legislativo, la Corte rileva che la Provincia non contesta la competenza dello Stato, non solo ad operare la scelta tra sanzioni penali e sanzioni amministrative, ma anche, una volta effettuata tale scelta, a determinare l'entità delle sanzioni amministrative.

Questa premessa contraddice l'assunto della Provincia autonoma secondo il quale la disciplina dettata dal d.lgs. n. 297 del 2004 rientrerebbe integralmente nelle materie "agricoltura" e "commercio" e, pertanto, nell'area della competenza legislativa residuale che l'art. 117, comma quarto, della Costituzione, riserva alle Regioni.

Il carattere accessorio della potestà di disciplinare le sanzioni rispetto alla materia presidiata dalle sanzioni stesse implica, ove la potestà in questione spetti allo Stato, la compresenza di una pluralità di materie, talune delle quali spettanti alla competenza (quanto meno concorrente) dello Stato e, comunque, l'esigenza di una disciplina uniforme che solo il legislatore statale è in grado di assicurare (sentenza n. 361 del 2003; n. 63 del 2006).

Ne discende che l'attribuzione allo Stato del potere di irrogare le sanzioni previste dalla legislazione statale non contrasta con le norme costituzionali invocate dalla Provincia ricorrente, in quanto rispondente alla medesima esigenza di uniformità – contemplata dall'art. 118, comma primo, della Costituzione – che giustifica il potere di dettarne la disciplina (sentenza n. 63 del 2006).

Non fondate sono altresì le censure mosse agli artt. 9 e 10 del d.lgs. n. 297 del 2004, con le quali si lamenta, in sostanza, la sottrazione alla Provincia del potere amministrativo di vigilanza sugli organi di controllo operanti in materia di denominazione di origine (DOP) e di indicazioni geografiche protette (IGP).

Poiché la giurisprudenza della Corte è ferma nel negare che il potere di vigilanza sia autonomo rispetto alla materia cui inerisce, in quanto «la vigilanza è spesso la fonte dell'individuazione di fattispecie sanzionabili o comunque di carenze che richiedono interventi anche non sanzionatori diretti ad assicurare il rispetto di una determinata disciplina» (sentenze n. 384 del 2005; n. 63 del 2006), deve escludersi che le norme censurate, nella parte in cui prevedono l'esercizio di tale potere da parte di organi statali, siano affette da illegittimità costituzionale.

La censura di illegittimità costituzionale deve, a fortiori, essere respinta ove si consideri che la locuzione «accertamento delle violazioni» è tale da riservare alla competenza esclusiva del Ministero soltanto l'esito finale dell'attività di vigilanza, e cioè soltanto il potere di qualificazione, come "violazione", dei comportamenti accertati dagli organi preposti alla vigilanza, ma non implica affatto la competenza ministeriale esclusiva in ordine alle attività di vigilanza.

L'analitica disciplina dell'attività di vigilanza, incentrata sulla competenza degli organi sia statali sia regionali (e delle province autonome), rende manifesto che tale attività non è riservata in via esclusiva allo Stato dagli artt. 9 e 10 del d.lgs. n. 297 del 2004, che, nel disciplinare l'attività di vigilanza, ne attribuisce la competenza sia allo Stato che alle regioni e province autonome.

In conclusione, si ribadisce che l'«accertamento delle violazioni», di cui agli artt. 9 e 10 censurati, consente anche allo Stato l'esercizio dell'attività di vigilanza, ma non ne espropria le regioni e province autonome, mentre riserva allo Stato il potere di qualificare come "violazione" i comportamenti accertati in sede di vigilanza e di irrogare le relative sanzioni.