

**PARTE III**

**LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN  
MATERIA DI RAPPORTI TRA STATO E  
REGIONI NELL'ANNO 2007**

a cura dell'“Osservatorio sulle fonti” – Università degli studi di Firenze

Il presente contributo è di Paolo Caretti. Ad esso ha collaborato Andrea Cardone.

## 1. Premessa

La giurisprudenza costituzionale dell'anno 2007 in tema di rapporti Stato-Regioni si pone in linea di sostanziale continuità con quella degli anni precedenti. Per tale ragione pare quanto mai opportuno centrare l'attenzione sulle principali novità che sono intervenute nell'arco di tempo considerato, rinviando per la trattazione sistematica di tutti gli altri profili ai *Rapporti* relativi agli anni precedenti.

Una prima novità, che merita di essere segnalata in via del tutto preliminare, ha carattere statistico ed attiene all'incidenza delle pronunzie rese nei giudizi in via principale e nei conflitti intersoggettivi (tra Stato e Regioni) rispetto al numero totale delle decisioni. Il totale delle decisioni (numerata) rese dalla Corte costituzionale nel 2007 è di 464. Questo dato, pressoché identico alle 463 decisioni del 2006, si pone in linea con quello dei due anni precedenti, in cui le decisioni erano state 482 (nel 2005) e 446 (nel 2004). Ciò che significativamente cambia, per la prima volta dopo la riforma del titolo V, è l'incidenza percentuale delle decisioni pronunciate dalla Corte nei giudizi in via principale. A parte 2 ordinanze di correzione di errori materiali, infatti, le restanti 462 pronunzie del 2007 sono così ripartite: 319 nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale; 76 nel giudizio in via principale (che, dopo due anni, scende sotto la significativa quota delle 100 decisioni annuali); 27 nel giudizio per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni e 40 in quello per conflitto tra poteri dello Stato. Si registra, quindi, un significativo decremento del numero di decisioni del giudizio in via principale. Il saldo negativo di 37 decisioni rispetto al 2006 riporta il dato percentuale al di sotto del 20% del totale (quota sempre superata dal 2004: 21,75% nel 2004, 20,95% nel 2005 e 24,41 nel 2006). Un tendenza opposta si riscontra, invece, con riguardo al conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni. Il dato del 2007, infatti, segna un ulteriore incremento – dell'1,07% sul totale (pari a 5 decisioni in più) – rispetto al 2006, anno che aveva visto già un significativo aumento in rapporto al 2005 (+1,43%, con 6 decisioni in più).

Nel complesso, però, tenuto conto del ristabilirsi della tradizionale preponderanza dei giudizi incidentali (le cui decisioni coprono il 68,75% del totale nel 2007, dopo essere scese sotto la soglia del 60% nel 2006), la lettura dei dati statistici della giurisprudenza costituzionale parrebbe suggerire una certa stabilizzazione del contenzioso tra Stato e Regioni derivante dall'entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001; stabilizzazione che si attesta, comunque, su valori decisamente più elevati rispetto a quelli constatati prima della riforma costituzionale.

La progressiva quiescenza verso cui pare avviarsi il contenzioso Stato-Regioni si

riflette anche nel sempre minor grado di innovatività del merito delle sentenze costituzionali, le quali – nel corso del 2007 – si sono prevalentemente limitate a precisare la portata di alcuni principi già precedentemente enucleati ed a ricavare dai medesimi nuovi corollari applicativi. E ciò soprattutto in tema di riparto di competenze normative.

## **2. Il riparto di competenze normative. La potestà legislativa esclusiva dello Stato**

Un primo gruppo di significative affermazioni giurisprudenziali si rinviene in tema di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Con riguardo alla materia «**Difesa e Forze armate**», la Corte, con la **sent. n. 58 del 2007**, ribadisce che la competenza a disciplinare il servizio civile nazionale è attribuita allo Stato in via esclusiva, in quanto adempimento del dovere di difesa della Patria, ma precisa che ciò non comporta che ogni aspetto dell'attività di servizio civile sia riservato alla potestà legislativa statale. Se, infatti, da un lato, sono attribuiti alla competenza dello Stato gli aspetti organizzativi e procedurali del servizio, dall'altro, gli aspetti di rilevanza pubblicistica che investono i più diversi ambiti materiali, come l'assistenza sociale, la tutela dell'ambiente, la protezione civile, restano soggetti alla disciplina dettata dall'ente ordinariamente competente, e dunque, se del caso, alla legislazione regionale o alla normativa degli enti locali, con la sola esclusione dei profili direttamente connessi alla struttura organizzativa del servizio e alle regole previste per l'accesso. E ciò con l'ulteriore conseguenza che, nei casi in cui il compimento delle attività attraverso le quali si svolge il servizio civile ricada entro ambiti di competenza regionale, l'esercizio delle funzioni spettanti allo Stato deve essere improntato al rispetto del principio della leale collaborazione, affinché sia assicurata la partecipazione dei diversi livelli di governo coinvolti.

In relazione alla materia «**Sistema tributario e contabile dello Stato**», la Corte pronuncia tre interessanti sentenze. Con la **sent. n. 193 del 2007**, la giurisprudenza costituzionale conferma il proprio orientamento secondo cui l'attribuzione alle Regioni, in tutto o in parte, del gettito di imposte statali, quali IRPEF ed IRAP, non ne altera la natura erariale sicché compete allo Stato la disciplina del tributo, anche – se necessario – mediante norme di dettaglio. Segnatamente, la decisione afferma che non lede la competenza regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica la disciplina contenuta nella finanziaria del 2005, la quale prevedeva, in caso di disavanzo delle Regioni nella gestione del servizio sanitario, un meccanismo di

sostituzione culminante con l'adozione da parte del Presidente della Regione, quale Commissario *ad acta*, degli opportuni provvedimenti di ripianamento, tra cui l'aumento dell'addizionale IRPEF e la maggiorazione dell'aliquota IRAP. Con la successiva **sent. n. 256 del 2007**, la Corte ritiene che la disciplina contenuta nella finanziaria del 2006, secondo cui l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici provvede, a partire dal 2007, al proprio funzionamento attraverso le contribuzioni ad essa dovute anche da Regioni e Province autonome quali "stazioni appaltanti", non lede le competenze legislative né l'autonomia finanziaria delle Regioni perché contributi di questo genere, in quanto costituiscono risorse per il finanziamento di un organo che svolge le proprie funzioni in modo unitario a livello nazionale, sono riconducibili alla categoria delle entrate tributarie statali. Con la **sent. n. 451 del 2007**, infine, la Corte dichiara costituzionalmente illegittima la previsione della l.r. Emilia-Romagna n. 23 del 2005 che ha esteso la riduzione della tassa stabilita dalla normativa statale per le *autovetture* adibite a scuola guida ai *veicoli* in genere destinati al medesimo uso, affermando che essa interviene su aspetti della disciplina sostanziale del tributo riservati alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Con riferimento alla materia «**Tutela della concorrenza**», la giurisprudenza costituzionale del 2007 ha affrontato un copioso contenzioso. Con la **sent. n. 401 del 2007**, resa in un giudizio avente ad oggetto numerose norme del c.d. "Codice dei contratti pubblici", la Corte chiarisce che la nozione costituzionale, interpretata alla luce del diritto comunitario, ricomprende sia la concorrenza "per" il mercato, la quale impone che il contraente venga scelto mediante procedure di garanzia che assicurino il rispetto dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza, sia la concorrenza "nel" mercato, che si realizza attraverso la liberalizzazione dei mercati stessi, tra l'altro, mediante l'eliminazione di diritti speciali o esclusivi concessi alle imprese. La successiva **sent. n. 430 del 2007** dichiara non fondata la questione di legittimità di una disciplina statale concernente l'eliminazione di alcuni limiti e prescrizioni previsti ai fini dello svolgimento di attività commerciali e di somministrazione di alimenti e di bevande, chiarendo che si deve ravvisare la competenza dello Stato tutte le volte in cui viene in considerazione la disciplina del mercato con riferimento alle attività economiche che in esso si svolgono. Peraltro, proprio perché la promozione della concorrenza ha carattere trasversale, è ammissibile che una misura stabilita dalle Regioni nelle materie attribuite alla loro competenza legislativa, concorrente o residuale, abbia a sua volta una valenza pro-coconcorrenziale, purché tali effetti siano marginali o indiretti e non siano in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato (in questo senso la **sent. n. 431 del 2007**). Sulla trasversalità della concorrenza la Corte

torna con la **sent. n. 443 del 2007** – relativa alle disposizioni del c. d. “d. l. Bersani”, il quale, in tema di libere professioni, aveva abrogato l’obbligatorietà di tariffe fisse/minime ed il divieto di pattuire compensi commisurati al raggiungimento di obiettivi – affermando che l’illegittima compressione della competenza legislativa regionale per effetto del titolo trasversale in questione può essere evitata non tanto tramite la distinzione tra norme di principio e norme di dettaglio, quanto con la “rigorosa verifica della effettiva funzionalità delle norme statali alla tutela della concorrenza”. Sempre sul “decreto Bersani” la Corte interviene con la **sent. n. 452 del 2007**, chiarendo che rappresenta una disciplina ragionevole e proporzionata all’obiettivo di accrescere l’offerta del trasporto pubblico locale la previsione del rilascio di licenze o di titoli autorizzatori temporanei o stagionali, così come il riconoscimento ai Comuni della facoltà di autorizzare al trasporto di linea di passeggeri chi sia in possesso dei necessari requisiti tecnico-professionali.

Ancora, tra le materie oggetti di potestà esclusiva, in tema di «**Giurisdizione e norme processuali**», la **sent. n. 25 del 2007** chiarisce che è in contrasto con la competenza statale di cui all’art. 117, lettera l) la scelta della legge della Regione Puglia di assoggettare le gestioni liquidatorie delle USL pugliesi alla procedura di liquidazione coatta amministrativa perchè viene in gioco la tutela di posizioni giuridiche soggettive, mentre, in materia di «**Ordinamento e organizzazione amministrativa**», la **sent. n. 454 del 2007** ribadisce che non è illegittima la previsione da parte della legge regionale di forme di collaborazione facoltativa delle istituzioni della Regione con istituti nazionali (nel caso di specie l’Istituto per il commercio estero e l’Agenzia nazionale per il turismo).

Una nutrita serie di decisioni riguardano anche la materia «**Ordinamento civile**». A tal proposito la Corte conferma anche nel 2007 il proprio orientamento in tema di apprendistato, in base al quale la relativa disciplina è costituita da norme rientranti in tutte e tre le tipologie di competenza legislativa (esclusiva dello Stato, ripartita, residuale delle Regioni) e la composizione delle relative interferenze si realizza attraverso il criterio di prevalenza e il principio di leale collaborazione (**sentt. nn. 21 e 24 del 2007**). Con la **sent. n. 95 del 2007** la Corte riconduce, poi, alla competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento civile» l’art. 1, comma 214, della legge finanziaria 2006, il quale prevede, con riguardo a tutte le amministrazioni pubbliche, la soppressione delle indennità di trasferta. Analogamente, vengono considerate ascrivibili al medesimo titolo competenziale statale le norme della stessa finanziaria per la definizione in appello dei giudizi di responsabilità amministrativa dinanzi alla Corte dei conti, le quali prevedevano in favore dei soggetti nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di condanna la possibilità, in sede di impugnazione, di definire

il procedimento mediante il pagamento di una somma compresa fra il 10 e il 30% del danno quantificato nella sentenza di primo grado (**sent. n. 184 del 2007**). Con la **sent. n. 443 del 2007** la Corte riconduce alla materia "ordinamento civile" e non alla materia "professioni", anche le disposizioni della l. n. 248 del 2006, di conversione del più volte citato "Decreto Bersani", che modificano l'art. 2233 c.c. prescrivendo, a pena di nullità, che siano redatti in forma scritta i patti, conclusi tra gli avvocati e i praticanti abilitati con i loro clienti, che stabiliscono i compensi professionali. Con le già analizzate **sentt. nn. 401 e 431 del 2007** la Corte ha, poi, inquadrato nella materia in questione la disciplina dell'esecuzione del rapporto contrattuale della p.a., osservando che la fase successiva alla stipulazione del contratto si connota per la normale assenza di poteri autoritativi in capo al soggetto pubblico, sostituiti dall'esercizio di ordinarie autonomie negoziali. Da ultimo, **con la sent. n. 438 del 2007**, la Corte ha risolto a favore dello Stato un conflitto instaurato dalla Provincia autonoma di Bolzano in tema di ordinamento del credito locale affermando che la riforma avviata nel 1990 e culminata nel d.lgs. 153 del 1999, il quale ha previsto la separazione tra le fondazioni e le società bancarie, ha integrato un principio di riforma economico-sociale della Repubblica, cui la Regione e la Provincia autonoma sono tenute ad adeguarsi.

Nel corso del 2007 la Corte afferma anche che è da ricondurre alla materia **«Previdenza sociale»** la scelta del legislatore di prevedere un assegno pari a 1000 euro in favore di ogni figlio nato o adottato nel 2005 ovvero di ogni figlio secondo o ulteriore nato o adottato nel 2006, chiarendo che la riconducibilità al titolo competenziale citato dipende dal fatto che le misure previste sono temporanee, hanno carattere indennitario e prescindono da ogni situazione di bisogno (**sent. n. 141 del 2007**).

Quanto al **«Coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale»**, la giurisprudenza costituzionale del 2007 precisa che il titolo in questione attribuisce allo Stato un generale potere di indirizzo e coordinamento delle politiche nel settore dell'agriturismo che può ricomprendere, in particolare, l'obbligo per le Regioni di inviare annualmente al Ministero competente una relazione sintetica sullo stato dell'agriturismo nel proprio territorio (**sent. n. 339 del 2007**).

In materia di **«Tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema»**, la pacifica giurisprudenza costituzionale sulla trasversalità dell'ambiente e sull'ambiente come valore costituzionale (ribadita con la **sent. n. 380 del 2007**), sembra nel corso del 2007 essere portata dalla Corte ad ulteriori e significative conseguenze. Per un verso, infatti, la riaffermazione della specificità e dell'autonomia dell'interesse

ambientale porta ad escludere che la trasversalità possa spingersi fino a consentire alle Regioni, anche qualora esse non derogino *in peius* le scelte operate dallo Stato, di legiferare direttamente a tutela degli equilibri ecologici in settori di disciplina tradizionalmente afferenti al diritto ambientale (**sent. n. 367 del 2007, ordd. nn. 144 e 439 del 2007**); per l'altro, alla qualificazione dell'ambiente come "valore costituzionale" si affianca il riconoscimento dell'ambiente come vera e propria "materia", ossia "una entità organica" che ricomprende le norme "di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto" (**sent. n. 378 del 2007**).

Quanto alla «**Tutela [...] dei beni culturali**», la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale delle previsioni della Provincia autonoma di Bolzano in tema di prelazione artistica, per la parte in cui prevedevano l'operatività dell'istituto per i beni oggetto di finanziamento *leasing* solamente in caso di passaggio del bene nella proprietà del locatore e non anche per il passaggio successivo del bene nella proprietà del locatario.

## **2.1 (segue): La potestà legislativa concorrente delle Regioni**

Anche nel 2007 la Corte ha perfezionato la propria opera di definizione del meccanismo che presiede al funzionamento della potestà ripartita o concorrente. Così, con la **sent. n. 268 del 2007**, la giurisprudenza costituzionale conferma che la qualificazione che la legge statale opera del contenuto di determinate disposizioni come principi fondamentali di una materia non può essere decisiva, perché altrimenti si attribuirebbe allo Stato la potestà di comprimere senza alcun limite il potere legislativo regionale ed ha ribadito che si debba avere riguardo al contenuto delle disposizioni nella loro oggettiva sostanza ed alla loro funzione nel sistema. La **sent. n. 430 del 2007** ribadisce poi ulteriormente che il rapporto tra norma "di principio" e norma "di dettaglio" va inteso nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi mentre alla seconda è riservata l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi e che, tuttavia, la specificità delle prescrizioni, di per sé, non vale ad escludere il carattere "di principio" della norma, qualora le medesime risultino legate al principio stesso "da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione".

Quanto alle singole materie ricomprese nell'elenco di cui all'art. 117, comma 3, Cost., la Corte, analogamente a quanto abbiamo visto per la potestà esclusiva dello Stato, non effettua affermazioni di dirompente innovatività ma, piuttosto, puntella e

precisa filoni giurisprudenziali già consolidati. Pertanto, in questa sede, merita segnalare solo alcune di tali sentenze.

In materia di «**Tutela e sicurezza del lavoro**», la Corte, con la **sent. n. 268 del 2007**, dichiara l'illegittimità costituzionale della disciplina legislativa pugliese relativa alla conservazione dello *status* di disoccupato, chiarendo che le disposizioni dirette a favorire l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro attengono alla tutela del lavoro e sottolineando che il legislatore statale ha definito, con norme recanti principi fondamentali non solo lo "stato di disoccupazione" ma anche le qualità di "adolescenti", "giovani", "disoccupati di lunga durata", "inoccupati di lunga durata" e "donne in reinserimento lavorativo", prevedendo le ipotesi che conducono alla perdita dello stato di disoccupazione e le condizioni necessarie per conservarlo.

In tema di «**Professioni**», poi, anche nel 2007 la Corte ribadisce il proprio consolidato orientamento secondo cui sono riservate allo Stato sia l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, sia la disciplina dei titoli necessari per l'esercizio delle professioni sia l'istituzione di nuovi albi, mentre nella competenza regionale rientra la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale (così, con la **sent. n. 57 del 2007** con cui si annulla la legge regionale marchigiana che istituiva il registro degli amministratori di condominio di immobili e con la **sent. n. 300 del 2007** sulla legge regionale ligure che istituiva un elenco regionale degli operatori di discipline bio-naturali).

Quanto alla «**Ricerca scientifica e tecnologica**», la Corte, con la **sent. n. 178 del 2007**, chiarisce che esorbita dalla competenza regionale disporre che l'incarico di direttore scientifico dell'istituto oncologico regionale non sia rinnovabile per più di una volta consecutiva perchè, così facendo, si introduce un limite al potere ministeriale di nomina del direttore scientifico, in contrasto con la disciplina dettata dal legislatore statale ed in danno dell'interesse che giustifica l'attribuzione al Ministro della salute del potere in questione.

Particolarmente articolato è stato il contenzioso Stato-Regioni in materia di «**Tutela della salute**». Con la **sent. n. 110 del 2007**, la Corte afferma che sono da considerare legittime le disposizioni della legge finanziaria del 2006 che affidavano all'Alleanza degli ospedali italiani nel mondo la promozione e il coordinamento della cessione, a titolo di donazione, di apparecchiature e altri materiali dismessi da organismi sanitari in favore di ospedali di Paesi in via di sviluppo, perchè le eventuali donazioni sono volontarie e soggette in tutto e per tutto al diritto privato. La Corte ribadisce, inoltre, che il carattere concorrente della competenza in materia di tutela della salute fa sì che lo Stato sia abilitato a porre solo normativa avente carattere di



principio, per quanto esso possa essere dettagliato (**sent. n. 339 del 2007**), e che tra tali principi rientrano sia quello secondo cui non è permesso alle Regioni di far gravare sulle ASL i debiti e i crediti facenti capo alle gestioni pregresse delle USL (**sent. n. 116 del 2007**) sia quello inerente le modalità di vendita al pubblico dei farmaci da banco (**sent. n. 430 del 2007**). Di particolare interesse appare, infine, la **sent. n. 339 del 2007**, con cui si afferma che non costituisce “livello essenziale delle prestazioni”, ma attiene alla libertà di autodeterminazione del paziente, la facoltà riconosciuta all’utente dal legislatore statale di scegliere tra strutture pubbliche e private autorizzate alla prevenzione, cura e riabilitazione delle tossicodipendenze.

In tema di «**Governo del territorio**», la Corte chiarisce che non possono essere qualificati come principi fondamentali della materia né le norme statali che prevedono le verifiche alle quali la Regione deve sottoporre le proposte dirette alla realizzazione degli insediamenti turistici di qualità e stabiliscono, nel rapporto negoziale tra promotori, amministrazioni interessate e Regione, la regola del silenzio assenso (**sent. n. 88 del 2007**), né quelle che prevedono che l’approvazione dei progetti definitivi di esproprio da parte del consiglio comunale costituisca variante urbanistica a tutti gli effetti (**sent. n. 401 del 2008**).

Altro ambito materiale in cui si è realizzato un contenzioso particolarmente rilevante è quello dell’«**Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario**». Sul punto la Corte consolida il proprio orientamento secondo cui il legislatore statale può, per ragioni di coordinamento finanziario connesse agli obiettivi nazionali derivanti dagli obblighi comunitari, imporre agli enti autonomi vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono in limitazioni indirette all’autonomia di spesa dei medesimi (così, nella **sent. n. 82 del 2007**, in tema di spesa delle Regioni speciali e delle Province autonome, nella **sent. n. 169 del 2007**, in tema di limiti alla spesa regionale per il personale, nella **sent. n. 412 del 2007**, in materia di divieto di nuove assunzioni). Viceversa, la **sent. n. 412 del 2007** stabilisce che l’individuazione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, dei trattamenti accessori massimi dovuti per gli incarichi di uffici dirigenziali di livello generale, stabiliti per garantire il contenimento della spesa e per ragioni di uniformità e perequazione, si applica esclusivamente alle amministrazioni dello Stato. Con la **sent. n. 121 del 2007** la giurisprudenza costituzionale chiarisce, poi, che è legittima la legge finanziaria del 2006 nella parte in cui prevede che, con decreto del Ministero della salute, di concerto con il Ministro dell’economia e d’intesa con la Conferenza Stato-Regioni, siano definiti i criteri e le modalità di certificazione dei bilanci delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, degli istituti di ricovero e cura, degli istituti zooprofilattici e delle aziende

ospedaliere universitarie, affermando che la certificazione dei bilanci trova il suo fondamento giuridico nell'esigenza di garantire la chiarezza, la veridicità e la correttezza dei bilanci medesimi e, più in generale, della contabilità di ogni soggetto economico. Sempre da ricondurre alla materia in questione è quella giurisprudenza che afferma la piena estensibilità anche alle Regioni speciali delle esigenze che giustificano l'obbligo per gli organi locali di revisione economico-finanziaria di trasmettere alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione e sul rendiconto dell'esercizio medesimo (con conseguente riconoscimento alle Sezioni regionali di specifici poteri sanzionatori in caso di accertamento di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno) (si veda la **sent. n. 179 del 2007**).

Un terzo gruppo di sentenze che appaiono degne di attenzione in tema di potestà legislativa concorrente (oltre a quelle sulla dialettica principi/dettagli ed a quelle relative ai vari ambiti materiali dell'art. 117, comma 3) è costituito da quelle decisioni che intervengono sul “**concorso**” di più materie “**concorrenti**”. Nella giurisprudenza costituzionale del 2007 la questione è venuta in considerazione soprattutto con riguardo agli intrecci tra autonomia finanziaria degli enti territoriali, tutela della salute e coordinamento informativo e statistico. Così, con la **sent. n. 98 del 2007**, la Corte precisa che è legittimo, da parte del legislatore statale, subordinare l'accesso delle Regioni al finanziamento integrativo statale per il ripiano dei disavanzi del Servizio sanitario nazionale al raggiungimento dell'intesa tra Stato e Regioni sul Piano sanitario 2006-2008, nonché alla stipula di un'ulteriore particolare intesa sull'adozione di misure di contenimento dei tempi di attesa delle prestazioni sanitarie, perchè il parziale ripianamento del *deficit* da parte dello Stato permette che le risorse regionali, altrimenti destinate a coprire tale *deficit*, possano essere utilizzate autonomamente dalla Regione interessata per il miglioramento del proprio servizio sanitario. Con la successiva **sent. n. 162 del 2007**, la Corte sostiene che la disciplina legislativa che condiziona l'acquisto, l'utilizzazione o la dispensa dei dispositivi medici, da parte del Servizio sanitario nazionale, all'inserimento degli stessi nel repertorio nazionale rappresenta un'equa forma di contemperamento tra l'esigenza di assicurare la universalità e la completezza del sistema assistenziale e la limitatezza delle disponibilità finanziarie che annualmente è possibile destinare al settore sanitario. Analogamente, con la **sent. n. 193 del 2007**, la giurisprudenza costituzionale chiarisce che l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa, senza che ciò si traduca in

un'illegittima compressione dell'autonomia finanziaria regionale (così anche la **sent. n. 257 del 2007**, in tema di limite di spesa per ogni struttura accreditata con il Servizio sanitario nazionale per l'erogazione, con oneri a carico del Fondo sanitario regionale, di alcune prestazioni). Per le medesime ragioni di sana gestione finanziaria in materia sanitaria, la Corte – inquadrando nella materia del coordinamento statistico – ritiene costituzionalmente legittime tanto la previsione di un sistema di monitoraggio per la verifica del rispetto della misura della riduzione della spesa di personale (**sent. n. 169 del 2007**), quanto l'introduzione a livello centrale di un sistema informatico di rilevamento ottico e di trasmissione telematica dei dati desumibili dalle ricette mediche e dalle confezioni dei farmaci (**sent. n. 240 del 2007**).

## **2.2 (segue): La potestà legislativa residuale delle Regioni**

Anche nell'ambito della potestà legislativa residuale la giurisprudenza costituzionale porta ad ulteriori conseguenze applicative gli orientamenti già maturati negli anni precedenti.

Così, con la **sent. n. 81 del 2007**, la Corte – in materia di «**Pesca**» – giudica costituzionalmente legittimo il contingentamento delle licenze di pesca, disposto dalla legge regionale Toscana, ritenendo che il coordinamento tra funzioni regionali e funzioni statali in materia sia assicurato dalla previsione secondo cui spetta allo Stato l'individuazione del numero complessivo e della tipologia delle licenze concedibili, mentre compete alla Regione, attraverso il programma regionale, ripartire tale numero, in relazione appunto ai diversi tipi di pesca, tra le varie Province.

Con riguardo alla materia «**Commercio**», la **sent. n. 64 del 2007** precisa che, nell'esercizio della propria potestà residuale, la Regione può legittimamente stabilire di riservare il trenta per cento della superficie di una grande struttura di vendita in favore delle piccole e medie strutture, e quella del quindici per cento per chi già fosse operante sul territorio regionale da un congruo periodo.

In relazione all'«**Edilizia residenziale pubblica**», la Corte, con la **sent. n. 94 del 2007**, ribadisce il proprio orientamento secondo cui la circostanza che la materia in questione non sia ricompresa nel secondo e nel terzo comma dell'art. 117 Cost. non consente di concludere *sic et simpliciter* che tutti gli aspetti dell'edilizia pubblica a fini residenziali debbano essere ricondotti alla potestà legislativa residuale delle Regioni perchè essa è contraddistinta da tre diverse anime: una prima, avente carattere di presupposto rispetto alle altre, propriamente urbanistica; una seconda, di

programmazione e realizzazione delle costruzioni, riconducibile ai “lavori pubblici”; una terza, infine, attinente alla prestazione e gestione del servizio della casa (disciplina delle assegnazioni degli alloggi, in locazione od in proprietà, ecc.), che integra l'edilizia residenziale pubblica in senso stretto.

In materia di «**Turismo**», la **sent. n. 255 del 2007** definisce un conflitto di attribuzioni chiarendo che non spetta allo Stato, con una nota ministeriale, rivendicare la competenza amministrativa della Capitaneria di porto di Rimini per il rilascio delle concessioni demaniali del porto di Cattolica perchè la presenza in materia di una competenza legislativa residuale delle Regioni fa sì che le funzioni amministrative relative siano attribuite agli enti territoriali minori, secondo i criteri indicati dall'art. 118 della Costituzione. Sul crocevia tra agricoltura e turismo si attesta, invece, la **sent. n. 339 del 2007**, con cui la Corte dichiara costituzionalmente illegittime una serie di norme della legge statale n. 96 del 2006, che poneva? una regolamentazione generale dell'attività agrituristica, le quali disciplinavano dettagliatamente i requisiti dell'impresa agrituristica (numero di ospiti, quota di prodotti propri offerti, etc) e relativi adempimenti amministrativi (procedimenti di avvio ed obblighi di comunicazione).

Da ultimo, con le **sent. nn. 95, 169, 188 e 387 del 2007**, la Corte ribadisce che la disciplina dell'organizzazione degli uffici regionali e degli enti regionali rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di «**Organizzazione amministrativa interna della Regione e degli enti pubblici regionali**», specificando che essa deve essere esercitata nel rispetto dei “principi fondamentali di organizzazione e funzionamento” fissati negli statuti regionali.

### **3. Il potere regolamentare**

Numerose sono le decisioni che intervengono sul riparto di potestà regolamentare tra Stato e Regioni. Tra tutte, merita di essere segnalata la **sent. n. 401 del 2007**, con cui la Corte – trattando di alcune questioni in tema di tutela della concorrenza relative al c.d. “Codice dei contratti pubblici” – affronta il delicato tema del rapporto tra potere regolamentare statale in materie “trasversali” e potestà legislative e regolamentari regionali. Sul punto la sentenza richiama la circostanza che, già prima della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, nelle materie di competenza regionale i principi fondamentali della disciplina, in grado di vincolare la potestà legislativa concorrente delle Regioni, potevano essere posti esclusivamente da leggi o da atti aventi forza di legge dello Stato, con esclusione degli atti

regolamentari e sottolinea che la sottesa esigenza legata al principio di separazione delle competenze è stata ancora di più rafforzata con la riforma del titolo V, la quale ha previsto che lo Stato non possa emanare regolamenti in materie di competenza ripartita, essendo il suo potere regolamentare limitato alle materie rientranti nella propria competenza legislativa esclusiva. Da tale premessa la decisione ricava la conclusione che, in presenza di materie di tipo trasversale, non si realizza il condizionamento di una fonte secondaria statale nei confronti di una legge regionale perchè le norme regolamentari statali, dando attuazione ed esecuzione a disposizioni di legge, devono dettare tutte e sole le norme necessarie a perseguire l'obiettivo "trasversale, nel caso di specie quello di realizzare assetti concorrenziali, mentre le norme regionali devono continuare a disciplinare tutti i profili non afferenti, ancorché contigui, a quell'obiettivo. Ulteriore e significativo corollario di quest'approdo giurisprudenziale è che la netta separazione che contraddistingue il rapporto tra potere regolamentare statale e potestà legislativa regionale in materie "trasversali" fa sì che l'esercizio del primo non debba seguire particolari forme di leale collaborazione, atteso che il rispetto del principio cooperativo può essere imposto a livello costituzionale nei soli casi in cui si verifichi un forte intreccio con competenze regionali, che richieda l'adozione di modalità concordate o comunque di meccanismi che garantiscano il coinvolgimento dei livelli di governo interessati.

#### **4. "Leale collaborazione", "sussidiarietà" e "prevalenza"**

Nel corso del 2007 non si rinvengono radicali innovazioni giurisprudenziali nemmeno in merito ai meccanismi che presiedono al funzionamento dinamico del nuovo titolo V, con riguardo ai quali la Corte si limita a portare ad ulteriori conseguenze applicative principi pretori ormai consolidati.

Con riferimento al "**principio di leale collaborazione**", la giurisprudenza costituzionale conferma che la principale sede collaborativa dei rapporti intersoggettivi è costituita dal sistema delle Conferenze e ribadisce che le procedure di cooperazione e di concertazione in sede di Conferenza unificata possono rilevare ai fini del sindacato di legittimità degli atti legislativi, solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione (**sent. n. 401 del 2007**) mentre tale principio non è invocabile, quale requisito generale di legittimità costituzionale, a proposito dell'esercizio della funzione legislativa, poiché non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di adottare procedure collaborative atte a condizionare tale funzione (**sent. n. 387 del 2007**). Peraltro, in

difetto di un tale presupposto, pur se incapaci di imporre un vincolo all'esercizio delle funzioni legislative, le intese raggiunte in sede di Conferenza Stato-Regioni impongono comunque alle parti di tener fede all'impegno assunto (cfr. **sent. n. 58 del 2007**, con cui la Corte definisce un conflitto dichiarando che lo Stato non può regolare la materia dell'accreditamento e dell'iscrizione presso gli albi nazionali e regionali per il servizio civile, disattendendo, senza l'attivazione di ulteriori meccanismi di cooperazione, l'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni).

Anche in relazione al “**principio di sussidiarietà**”, la Corte non si discosta dalla propria giurisprudenza sull'attrazione in sussidiarietà, inaugurata a partire dalle celeberrime sentenze nn. 303 del 2003 e 6 del 2004, ribadendo che, allorquando sia ravvisabile un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato a disciplinare siffatto esercizio per legge, e ciò anche se quelle stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale, sempre che la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, assistita da

ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia previsto un coinvolgimento della Regione interessata in ossequio al principio di leale collaborazione (**sent. n. 88 del 2007**, in cui si legittima un intervento statale in materia di turismo in quanto esso tende a favorire gli insediamenti collocati su aree demaniali marittime e la riqualificazione di insediamenti ed impianti preesistenti, con la finalità di valorizzare un settore che ha un forte impatto economico su base nazionale ed internazionale; **sent. n. 339 del 2007**, con cui si dichiara la costituzionalità di una disciplina statale nelle materie dell'agricoltura e del turismo perchè essa è finalizzata alla promozione del “*made in Italy*” a livello nazionale e internazionale; **sent. n. 81 del 2007**, con cui si nega che ricorrano esigenze unitarie tali da giustificare l'attrazione in sussidiarietà da parte dello Stato della disciplina dei criteri di organizzazione dei distretti di pesca e di acquacoltura, le regole di procedura per il riconoscimento dei distretti medesimi e la disciplina delle relative forme di finanziamento; **sent. n. 374 del 2007**, la quale, in tema di ordinamento delle Camere di Commercio, esclude che vi siano esigenze di uniformità che richiedono, oltre alla disciplina statale delle modalità di costituzione dei consigli camerali, anche la conservazione in capo al Ministro di un rimedio amministrativo avverso le determinazioni dell'autorità regionale).

Da ultimo vale la pena di segnalare che, anche durante l'anno considerato dal presente *Rapporto*, la giurisprudenza costituzionale ha fatto di sovente ricorso al “**criterio della prevalenza**” per qualificare il titolo di competenza all'intervento

legislativo quando la disciplina sottoposta a scrutinio costituzionale incide contestualmente su una pluralità di materie, tendendo così a valorizzare l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad un'altra (**sentt. nn. 21, 50, 80, 81, 240, 401 e 430 del 2007**). In particolare, con la sent. n. **165 del 2007**, la Corte ha precisato che detto criterio è applicabile solo allorché l'appartenenza del nucleo essenziale della disciplina ad una materia risulti con caratteri di evidenza. Sempre più di frequente, poi, il ricorso al criterio della prevalenza si accompagna alla negazione della configurabilità di un ambito normativo come "materia" (così nella **sent. n. 165 del 2007**, in cui si nega che esista una materia "sviluppo economico"; nelle **sent. nn. 256 e 401 del 2007**, con cui si ribadisce che la mancata inclusione dei lavori pubblici negli elenchi dell'art. 117 Cost. non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni, trattandosi di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia e, pertanto, possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti; nella **sent. n. 401 del 2007**, in cui si chiarisce che "il procedimento amministrativo non è una vera e propria materia, atteso che lo stesso, in relazione agli aspetti di volta in volta disciplinati, può essere ricondotto a più ambiti materiali di competenza statale o regionale, entro i quali la disciplina statale regola in modo uniforme i diritti dei cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni").